

**Camera dei deputati**

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2002  
sullo stato della legislazione

n. 3

XIV LEGISLATURA  
*giugno 2003*

*L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di documentazione e di analisi sulle tendenze della legislazione e sui temi della qualità e della semplificazione normativa.*

*E' una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.*

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

*L'Osservatorio utilizza a questo fine come fonti primarie le analisi svolte ed i dati raccolti dal Servizio Studi.*

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

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

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

## Sommario

- PREMESSA
- NOTA INTRODUTTIVA

### PARTE I

- TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA NEI SETTORI AGRICOLTURA, ENERGIA, FINANZA PUBBLICA, INFRASTRUTTURE, SANITÀ

### PARTE II

- DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE  
*(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*
- LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUI RAPPORTI TRA LEGISLAZIONE STATALE E LEGISLAZIONE REGIONALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE  
*(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)*
- TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE  
*(a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")*

### APPENDICE

### PARTE III

- L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA  
*(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera)*



---

# Indice

## **PREMessa — LE FINALITÀ E IL METODO DI FORMAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE**

1.	La conoscenza dello stato della legislazione come premessa per la cooperazione tra le istituzioni .....	1
2.	Il metodo di formazione del Rapporto .....	2
3.	I contenuti del Rapporto 2002 .....	2

## **NOTA INTRODUTTIVA**

1.	Sintesi dei principali risultati dell'analisi svolta nel Rapporto 2002	
1.1.	Tendenze in atto già rilevate nei precedenti rapporti .....	5
1.2.	I nuovi elementi emersi nel 2002: l'analisi della legislazione in grandi settori tra Stato e regioni, dopo la riforma del titolo V .....	7
2.	Linee di tendenza della legislazione statale.....	12
3.	Linee di tendenza della legislazione regionale.....	15
4.	Le prospettive politiche della cooperazione tra le istituzioni per la politica della legislazione	
4.1.	Le attività di raccordo con gli altri livelli territoriali sono oggi al centro degli sviluppi in tema di qualità della legislazione nel Parlamento nazionale .....	17
4.2.	Il raccordo tra livello nazionale e livello comunitario .....	19
4.3.	Le prospettive della cooperazione interistituzionale tra Stato, Regioni e Unione europea .....	21

– PARTE I –

**TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA NEI SETTORI AGRICOLTURA, ENERGIA, FINANZA PUBBLICA, INFRASTRUTTURE, SANITÀ**

***Agricoltura***

1.	Aspetti generali .....	27
2.	La legislazione statale: la legge collegata.....	28
3.	La legislazione regionale .....	31
3.1.	Le tendenze della legislazione regionale .....	33
3.2.	Il “seguito” dei decreti legislativi di orientamento .....	36
3.3.	Il riordino normativo .....	39
3.4.	Le procedure di raccordo con l’Unione europea .....	39
4.	Orientamenti della giurisprudenza costituzionale e contenzioso in atto tra Stato e regioni.....	41
5.	Conclusioni .....	46

***Energia***

1.	Il precedente riparto costituzionale delle competenze ed il suo sviluppo, l’impatto del nuovo testo dell’articolo 117 della Costituzione .....	49
2.	Le leggi statali successive all’entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 .....	51
3.	L’Accordo del 5 settembre 2002 intervenuto nell’ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali in materia di produzione di energia elettrica .....	55
4.	Il disegno di legge del Governo A.C. 3297, “Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi” .....	57
5.	La legislazione regionale in materia energetica dopo la riforma del titolo V della Costituzione.....	59
6.	Il contenzioso costituzionale tra Stato e regioni .....	63
7.	Considerazioni conclusive .....	68

***Finanza pubblica***

1.	Premessa.....	77
2.	I provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici .....	80

---

3. Il Patto di stabilità interno.....	82
4. L'individuazione di forme innovative di gestione finanziaria e patrimoniale.....	87
5. Conclusioni .....	89

***Infrastrutture***

1. La legislazione statale fra diritto comunitario e competenze regionali	
1.1. Premessa .....	93
1.2. Le recenti innovazioni .....	96
1.3. Titolo V, lavori pubblici e infrastrutture strategiche .....	99
1.4. La collocazione nel nuovo quadro costituzionale.....	103
2. La legislazione regionale .....	104
3. Il contenzioso costituzionale sulla legislazione speciale in materia di grandi infrastrutture .....	108
4. Conclusioni .....	114

***Sanità***

1. Introduzione .....	117
2. Gli interventi per il contenimento e la razionalizzazione della spesa	
2.1. L'accordo dell'8 agosto 2001 .....	118
2.2. Il meccanismo di premio .....	119
2.3. La nuova ripartizione di competenze .....	120
2.4. Esame degli interventi successivi al D.L. n. 347 .....	121
2.5. I livelli essenziali di assistenza sanitaria .....	123
3. Aspetti inerenti la programmazione sanitaria .....	125
4. Le forme di concertazione istituzionale .....	127
5. Il contenzioso Stato-Regioni .....	130
6. Considerazioni finali.....	133

**– PARTE II –****DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE***(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

1. L'attività legislativa parlamentare	
1.1. La produzione legislativa .....	139
1.2. La produzione legislativa per tipi di atti .....	140
1.3. Sedi dell'esame parlamentare .....	145

1.4. Le leggi ordinarie .....	148
1.4.1. Le leggi approvate in sede referente .....	148
1.4.2. Le leggi collegate alla manovra di bilancio .....	148
1.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa .....	149
1.5. Classificazione delle leggi.....	152
2. Le deleghe legislative	
2.1. Le tendenze generali .....	154
2.1.1. L'incidenza delle leggi comunitarie .....	157
2.2. L'utilizzo della legislazione delegata come strumento per l'attuazione del programma di governo.....	159
2.3. L'interazione tra la legislatura e il Governo attuale e quelli precedenti	
2.3.1. La "riapertura" delle deleghe.....	160
2.3.2.L'utilizzo dei decreti legislativi correttivi e integrativi .....	162
2.4. Nuove tendenze delle leggi delega.....	162
3. I decreti-legge	
3.1. Le tendenze generali	
3.1.1. I dati quantitativi.....	164
3.1.2. L'esito dei decreti-legge.....	165
3.2. Tipologia degli interventi .....	168
3.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza.....	173
4. La semplificazione legislativa	
4.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi .....	176
4.2. La delegificazione .....	178
4.2.1 Le leggi di semplificazione .....	181
4.2.2.La semplificazione operata dalle leggi comunitarie .....	182
4.3. I testi unici.....	184
5. La produzione normativa per tipologia di atto .....	186

**LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUI RAPPORTI TRA LEGISLAZIONE STATALE E LEGISLAZIONE REGIONALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**  
*(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)*

1. Le prime pronunce della Corte costituzionale sulla riforma del titolo V .....	191
--	-----

---

2. In particolare: la rilevanza del principio di continuità nella prima giurisprudenza costituzionale dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V .....	192
3. Le principali questioni affrontate dalla Corte .....	196
4. Sulla possibilità di desumere i principi della legislazione vigente in materia.....	204
5. Sono ancora legittime le norme statali di dettaglio cedevoli in materia di competenza concorrente? Le implicazioni di un importante <i>obiter dictum</i> della sent. 282/2002 a proposito della potestà legislativa concorrente ( <i>cenni e rinvio</i> ) .....	211
6. Il rapporto tra legge e fonti secondarie nella sent. 88/2003; la persistente (e forse accresciuta) rilevanza del principio di leale cooperazione ( <i>rinvio</i> ).....	212
7. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale nella giurisprudenza costituzionale.....	214

#### **TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

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

Introduzione .....	225
1. Riordino normativo e qualità della legislazione	
1.1. Premessa .....	229
1.2. Lo stato della semplificazione e del riordino normativo regionale: le leggi di semplificazione.....	230
1.3. Il riordino mediante abrogazioni esplicite.....	231
1.4. Il coordinamento della legislazione: leggi organiche e/o Testi unici.....	233
1.5. La procedura seguita (o predisposta) per l'emanazione di Testi unici (e/o di leggi organiche) .....	236
1.6. Gli altri strumenti per la semplificazione del sistema: delegificazione e deregolazione .....	240
1.7. I regolamenti (o, comunque, atti di natura regolamentare) del Consiglio e della Giunta che hanno sostituito e/o integrato la legislazione .....	243
1.8. Le iniziative per la qualità (formale e sostanziale) della legislazione assunte dal Consiglio e dalla Giunta .....	246
1.9. La nuova edizione del Manuale sulle "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" .....	251
1.10. "Forme" di studi di impatto per i disegni di legge e per i regolamenti .....	254

1.11. Le procedure informative esterne o formalmente inserite nel procedimento legislativo .....	257
1.12. I controlli sulla fase di attuazione delle leggi (forme di monitoraggio o di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina) .....	263
<b>2. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea</b>	
<b>2.1. Analisi introduttiva</b>	
2.1.1. Premessa .....	268
2.1.2. Le riforme costituzionali .....	269
2.1.3. La partecipazione delle regioni ai processi decisionali interni relativi alla formazione delle politiche dell'Unione europea .....	271
2.1.4. La partecipazione delle regioni a livello comunitario .....	274
2.1.5. Il ruolo della Giunta e del Consiglio .....	277
2.1.6. Le prospettive della Convenzione europea.....	279
<b>2.2. I risultati dell'indagine svolta</b>	
2.2.1. Le forme di partecipazione degli organi regionali all'elaborazione delle norme comunitarie. Innovazioni attribuibili a quanto dispone ora il quinto comma dell'art. 117, Cost. ....	280
2.2.2. I principali canali informativi nelle regioni e tra organi regionali .....	282
2.2.3. Eventuali sessioni specifiche del Consiglio.....	282
2.2.4. L'attuazione delle norme e delle politiche comunitarie a livello regionale .....	284
2.2.5. Modalità di informazione del Consiglio sulle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria Conferenza Stato-regioni.....	286
2.2.6. Le forme di integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali .....	288
2.2.7. Le modalità con cui ha luogo l'integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali.....	290
2.2.8. I ruoli del Consiglio e della Giunta nella formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea.....	292
2.2.9. Esito e tipologie dei provvedimenti notificati alla Commissione europea .....	295

---

3.	Procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali, nonché delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale e province autonome.	
3.1.	L'istituzione e il funzionamento delle Commissioni Statuto nei Consigli delle regioni ordinarie.....	304
3.2.	Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi Statuti ordinari.....	305
3.3.	Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli Statuti in materia di procedimenti normativi.....	307
3.4.	Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale in attuazione della L.cost. n. 2 del 2001, nonché degli eventuali procedimenti di revisione dei rispettivi Statuti speciali .....	310
3.5.	Le leggi di disciplina del referendum popolare confermativo degli Statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle regioni speciali .....	314
4.	Nuove procedure non legislative tra Giunta e Consiglio	
4.1.	Premessa .....	320
4.2.	L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui procedimenti non legislativi del Consiglio .....	322
4.2.1.	Votazioni e discussioni assimilabili a quelle "fiduciarie" .....	324
4.2.2.	Interventi del Presidente della regione in Consiglio regionale .....	325
4.3.	Pareri su atti della Giunta espressi dall'Assemblea o dalle Commissioni consiliari.....	327
4.4.	Consiglio regionale e orientamenti assunti dalla Giunta in Conferenza Stato-Regioni .....	329
4.4.1.	Accesso dei Consigli all'ordine del giorno e alle decisioni della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza unificata.....	329
4.4.2.	Modalità di coinvolgimento del Consiglio nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali .....	330
5.	Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali	
5.1.	L'organismo di raccordo tra regioni e autonomie locali e le sue fonti di disciplina.....	333

5.2. Rapporti del Consiglio con l'organismo di raccordo tra regione e autonomie .....	336
5.3. Gli atti trasmessi all'organismo di raccordo .....	338
5.4. Forma ed effetti delle pronunce dell'organismo di raccordo.....	339
5.5. Eventuale esistenza di un organo analogo per il rapporto con le forze sociali e le sue caratteristiche .....	340
 6. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità	
6.1. Finalità e principali risultati dell'indagine.....	342
6.2. Recepimento del D.Lgs. 76/2000 .....	343
6.3. Principali caratteristiche delle leggi finanziarie regionali	
6.3.1. Disposizioni a carattere generale sui contenuti delle leggi finanziarie.....	345
6.3.2. Diffusione, tempi di approvazione e struttura della legge finanziaria.....	347
6.3.3. Alcune indicazioni sui contenuti delle leggi finanziarie approvate .....	348
6.4. Interventi delle regioni in materia di tributi propri .....	352

#### Appendice

- Il numero e la tipologia delle leggi e dei regolamenti delle Regioni e delle Province autonome ( <i>tabelle riassuntive</i> ) .....	361
- Quesiti per la rilevazione dei dati .....	381

#### – PARTE III –

#### **L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA** (*a cura del Servizio Biblioteca – Osservatorio sulla legislazione straniera*)

Introduzione .....	415
--------------------	-----

#### FRANCIA

1. Dati quantitativi .....	419
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi.....	419
3. Principali settori d'intervento legislativo .....	422

GERMANIA

1. Dati quantitativi .....	431
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi.....	432
3. Principali settori d'intervento legislativo .....	434
4. Accordi interstatali fra <i>Länder</i> .....	436

REGNO UNITO

1. Dati quantitativi .....	444
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi.....	445
3. Principali settori di intervento legislativo .....	449

SPAGNA

1. Dati quantitativi .....	458
2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi.....	459
3. Principali settori d'intervento legislativo .....	460
4. La semplificazione amministrativa .....	461



---

## **PREMESSA**

### **LE FINALITÀ E IL METODO DI FORMAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE**

#### **1. La conoscenza dello stato della legislazione come premessa per la cooperazione tra le istituzioni**

*Il Rapporto annuale sullo stato della legislazione si propone di definire ogni anno una visione di insieme degli andamenti della legislazione e di individuare le tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro paese in un quadro di rapida e complessa trasformazione.*

*Le nuove forme di legislazione sono caratterizzate da una dinamica di continua ridistribuzione di poteri normativi su diversi livelli territoriali e, all'interno di ciascun livello territoriale, su diversi piani normativi.*

*Occorre pertanto prendere contemporaneamente in considerazione – per quanto possibile – l'attività normativa del Parlamento, del Governo, delle Regioni, dell'Unione europea, con la finalità principale di fare emergere come si stanno sviluppando le interconnessioni tra i diversi livelli normativi necessari a far funzionare il nuovo sistema.*

*Il Rapporto è promosso dal Comitato per la legislazione della Camera per sviluppare la collaborazione interistituzionale tra la Camera stessa e le assemblee legislative regionali, aperta al concorso di altre istituzioni (Senato della Repubblica, Governo, Giunte regionali) e dei centri scientifici esterni. Le analisi che vi sono contenute intendono offrire una base per le iniziative di raccordo tra le diverse istituzioni nel campo della qualità della legislazione.*

*Questo Rapporto prende in esame l'attività normativa del primo anno e mezzo della legislatura in corso (giugno 2001-dicembre 2002), ponendola a confronto con i dati riguardanti la legislatura precedente.*

## 2. Il metodo di formazione del Rapporto

*Gli indirizzi per la formazione del Rapporto 2002 nascono dalla discussione del Rapporto 2001 nell'ambito della riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali il 4 marzo del 2002 a Milano e di quella preparatoria del Rapporto 2002 il 24 febbraio 2003 a Roma.*

*Sulla base di questi indirizzi, il Rapporto 2002 è stato predisposto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali.*

*A questa collaborazione, di tipo interistituzionale, si aggiunge quella con i centri di studio sui fenomeni legislativi. All'elaborazione del Rapporto 2002 hanno partecipato, come già nella precedente edizione, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR, e l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.*

## 3. I contenuti del Rapporto 2002

*Il Rapporto 2002 è composto da una parte speciale dedicata al tema chiave scelto per il Rapporto sul 2002 e dalle altre tradizionali parti che si ripetono ogni anno e che danno conto degli andamenti della legislazione nei diversi ambiti nazionale e regionale con speciale riferimento ai raccordi con gli altri livelli territoriali.*

- *La parte speciale (parte prima) è dedicata ad analizzare le prime conseguenze dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, prendendo in esame in particolare cinque materie di confine: agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità. Per ciascuna di esse l'analisi è stata svolta nell'ambito di appositi gruppi di lavoro interistituzionali, mettendo a fuoco l'interazione tra legislazione statale, legislazione regionale e il contenzioso prodottosi. Le schede di analisi risultanti da questo lavoro sono state quindi discusse e verificate sul piano politico a livello nazionale e regionale nella riunione interistituzionale del 24 febbraio 2002. La parte speciale si completa con l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, effettuata - anche con*

*specifico riguardo ai 5 settori considerati - dall’Osservatorio delle fonti dell’Università di Firenze e pubblicata nella parte seconda.*

- *La parte seconda comprende tre sezioni: una riguarda gli andamenti della produzione legislativa nel primo anno e mezzo della legislatura in corso, posti a raffronto con la legislatura precedente. Sono incluse le rilevazioni riguardanti anche la produzione normativa del Governo (decreti legislativi e regolamenti) e i dati concernenti le iniziative per il riordino e la semplificazione normativa (testi unici, leggi di semplificazione ecc.);*

*la seconda sezione, a cura dell’Osservatorio delle fonti dell’Università di Firenze, comprende l’analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, con specifico riguardo ai settori presi in esame nella prima parte;*

*la terza sezione riguarda i dati della produzione legislativa regionale e sviluppa il lavoro svolto nella scorsa edizione del Rapporto. E’ realizzata dall’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” del CNR, sulla base dei dati e delle analisi fornite dagli uffici legislativi dei Consigli regionali, in risposta ad un questionario elaborato dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera.*

- *La parte terza riguarda la produzione legislativa in alcuni dei principali Paesi europei (Spagna, Regno Unito, Francia, Germania). In questa parte, realizzata dall’Osservatorio sulla legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera, sono messi a confronto i dati sull’attività legislativa di questi paesi alla luce dei parametri di analisi utilizzati per la legislazione italiana nella parte seconda del Rapporto.*



---

## NOTA INTRODUTTIVA

### **1. SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DELL'ANALISI SVOLTA NEL RAPPORTO 2002**

#### **1.1. Tendenze in atto già rilevate nei precedenti rapporti**

Nei precedenti rapporti sono state messe in evidenza alcune tendenze che hanno segnato la recente trasformazione della legislazione italiana.

In particolare sono state messe a fuoco le caratteristiche delle nuove forme di legislazione intersetoriale e complessa, sviluppatisi nel trascorso decennio.

Si è inoltre rilevato come accanto a queste nuove forme di legislazione permangono tutte le forme di legislazione più tradizionale (decreti legge, legislazione settoriale, ratifiche, ecc.) con andamenti alterni e con una rilevanza politica complessivamente minore di quella assunta in passato.

La legislazione intersetoriale o complessa è caratterizzata da processi decisionali vasti e di lunga durata composti da una pluralità di atti normativi e non normativi di varia origine e natura tra loro collegati. Essa risponde alla esigenza di stabilizzare politiche che hanno finalità generali, di lunga durata (grandi deleghe e leggi programmatiche) o a ciclo annuale (bilancio, legge comunitaria, leggi di semplificazione).

Le manovre annuali di bilancio sono state la matrice di questo tipo di legislazione. Infatti nell'insieme dei provvedimenti più o meno direttamente collegati al bilancio si è concentrata la parte politicamente più rilevante della legislazione in questa fase.

La legislazione complessa collega diversi livelli territoriali e comprende fasi di vasto coordinamento tra diverse istituzioni, o di negoziazione tra poteri pubblici e soggetti privati, finalizzandosi a grandi strategie di riforma o ad esigenze di politica generale trasversali rispetto ai tradizionali settori.

Nell'ambito della pluralità di atti che la compongono, le leggi vere e proprie di diretta approvazione parlamentare si caratterizzano per contenere la definizione degli obiettivi, la distribuzione dei compiti e dei poteri normativi insieme al sistema delle relazioni e delle procedure, mentre spesso la normativa sostanziale è delegata al Governo, o ad atti di normazione di rango inferiore alla legge, ovvero spetta alle Regioni e in generale al sistema delle autonomie territoriali e funzionali, nonché alle autorità indipendenti.

In questi casi la legislazione parlamentare – nell'ambito della sua competenza - svolge una funzione di organizzazione, legittimazione e garanzia di processi decisionali in gran parte esterni, nel contempo predisponendo apposite procedure che consentano ad organi parlamentari di controllare o condizionare le fasi successive che si svolgono fuori dalle Camere.

Lo stesso procedimento legislativo si differenzia in relazione alle diverse tipologie di legislazione complessa. La legislazione complessa può definirsi anche legislazione organizzata, perché alla sua base vi è una legge di organizzazione. Questi vasti processi multifunzionali sono infatti disciplinati da un caratteristico intreccio di specifiche leggi di organizzazione sulla produzione normativa (legge di contabilità generale dello Stato, legge La Pergola, leggi di delega) e da specifiche norme dei regolamenti parlamentari. In questo contesto tende a configurarsi un nuovo tipo di delega legislativa di tipo prevalentemente programmatico, nella quale assume massimo rilievo normativo la definizione degli obiettivi e delle procedure preposte alla loro attuazione, che possono comprendere anche ulteriori interventi legislativi approvati dal Parlamento complementari alla legge di delega stessa.

In relazione all'intreccio tra una pluralità di procedimenti legislativi e altre modalità di partecipazione parlamentare alle fasi esterne alle Camere (pareri o atti di indirizzo), si attenuano i tradizionali confini tra la funzione legislativa e quelle di indirizzo e di controllo, che sono pertanto sempre più esercitate in forma integrata e complementare nell'ambito di procedimenti articolati e ampi.

Anche il linguaggio normativo assume nuove caratteristiche, dato che le norme più tipiche svolgono prevalentemente compiti di cerniera e di collegamento tra diversi piani di intervento, o comunque tra organi ed enti diversi (si pensi ad esempio alle norme di delega o a quelle di delegificazione).

L'entrata in vigore, all'inizio di novembre 2001, della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha pressoché integralmente sostituito il Titolo V della Parte II della Costituzione, fornisce una nuova cornice costituzionale alla già consolidata tendenza all'intreccio delle competenze tra Stato, Regioni e Unione europea, che rappresenta l'origine e il cuore di tutte le forme di legislazione complessa. Infatti nuovi principi di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni - e anche le successive proposte di ulteriori revisioni - prevedono una ripartizione "ad intarsio" per la quale le rispettive competenze si intrecciano nell'ambito delle diverse politiche legislative.

## **1.2. I nuovi elementi emersi nel 2002: l'analisi della legislazione in grandi settori tra Stato e regioni, dopo la riforma del titolo V**

Nel corso del 2002 tutte queste tendenze risultano confermate ed anzi si accentuano nel nuovo contesto dettato dalla entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e dal dibattito sulla sua attuazione o ulteriore revisione.

L'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione e le nuove iniziative di revisione costituzionale consolidano le tendenze alla moltiplicazione, differenziazione e articolazione su molti piani dei processi normativi. I processi di riforma costituzionale e le forme di legislazione complessa muovono dalle stesse cause profonde e dunque necessariamente si incontrano.

In questo quadro si rafforza la necessità di sedi formali e di rango adeguato per il raccordo fra le istituzioni appartenenti ai diversi livelli territoriali affinchè possano decidere insieme i grandi quadri di riferimento della legislazione complessa.

La parte speciale del presente Rapporto svolge una analisi della legislazione in cinque settori (agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità), scelti tra quelli che, nel corso del 2002, hanno registrato una significativa dinamica legislativa e che si sono rivelati particolarmente critici ai fini del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

In ciascuno dei settori considerati il nuovo quadro delle competenze risulta privo di norme transitorie. Sono dunque le stesse successive leggi ordinarie approvate nei vari settori a rispondere alle esigenze della transizione verso il nuovo ordinamento.

Si riscontra quindi un'ulteriore evoluzione dei moduli della legislazione complessa che si mostrano adatti, almeno potenzialmente, a rispondere alle esigenze della nuova fase, in quanto fin dall'origine predisposti a rinquadrare l'esercizio di diversi poteri normativi, ciascuno con il proprio grado di autonomia e in quanto corrispondenti alla natura trasversale, funzionale e programmatica di molte tra le competenze dello Stato.

Tuttavia, in questa prima fase, esse si sovrappongono in modo non sempre ordinato al nuovo quadro delle competenze, senza una piena esplicazione di tutte le loro potenzialità di impulso e di sostegno all'esercizio di poteri normativi autonomi.

Da questo punto di vista, emerge con evidenza l'insufficienza delle procedure attualmente previste di raccordo istituzionale tra Stato e regioni rispetto al tipo di legislazione nazionale che si rivela rispondente alle esigenze di funzionamento del nuovo sistema policentrico.

In questo quadro sono tuttora oggetto di esame le modalità di attuazione della norma transitoria prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, in attesa di una coerente riforma del Parlamento, prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie ai fini dell'espressione di pareri rinforzati sui progetti di legge riguardanti le materie di legislazione concorrente ed il riparto di risorse finanziarie.

Nel frattempo, la cooperazione Stato-Regioni si svolge, a livello di esecutivi, solo attraverso il canale istituzionale del sistema delle

Conferenze permanenti per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome.

**Nella parte speciale del presente Rapporto, dedicata a mettere in luce l'intreccio tra legislazione statale, regionale e dell'Unione europea, si esaminano in cinque distinte schede gli andamenti intercorsi nell'ambito di altrettante materie di confine contese tra i diversi livelli territoriali: agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture e sanità.**

Le schede sono state aggiornate sulla base di un confronto tra i presidenti delle competenti commissioni permanenti della Camera e rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali nel corso della Riunione interistituzionale del 24 febbraio 2003.

I cinque settori oggetto di approfondimento presentano andamenti paralleli, pur essendo contrassegnati da caratteristiche peculiari: l'agricoltura è un settore non da ora contrassegnato da forti rivendicazioni di competenze da parte delle Regioni, che naturalmente si rafforzano nel nuovo contesto; i settori delle infrastrutture e dell'energia sono stati oggetto di rilevanti trasferimenti di competenze alle Regioni in forza del Titolo V; in ambito sanitario l'attenzione si è concentrata, soprattutto, sul riparto della spesa tra Stato e Regioni; il settore della finanza pubblica è condizionato dal ruolo giocato dal Patto di stabilità.

Inoltre, l'agricoltura e i lavori pubblici costituiscono materie che non vengono enumerate nel nuovo art. 117 della Costituzione tra le competenze concorrenti come ambiti materiali a sé stanti. Esse, pertanto, dovrebbero essere attratte nella competenza residuale delle Regioni, ma la situazione – come rilevato dal prof. D'Atena nella riunione interistituzionale del 24 febbraio - è più complicata. Da parte statale, infatti, si sostiene che anche tali materie sono soggette all'influenza delle competenze trasversali (o finalistiche) dello Stato; che inoltre, in certi casi, non si può escludere che esse abbiano perduto l'originaria consistenza, per confluire in materie diverse, sottoposte a differenti regimi di competenza. Limitatamente alla materia "lavori pubblici", si sostiene anche che le singole opere siano assoggettate al regime di competenza della materia cui esse, di volta in volta, afferiscono. Da parte regionale si

avanzano invece significative obiezioni a impostazioni interpretative di questo tipo, che incidono sulla titolarità delle competenze, mentre si è favorevoli alla ricerca di soluzioni di raccordo per risolvere i problemi di intreccio delle competenze stesse.

In relazione all'agricoltura, la legge n. 38 del 2003 ha "ritagliato" le competenze legislative dello Stato, proponendo specifiche soluzioni in tema di raccordo tra il livello statale e quello regionale; l'Assemblea del Senato, all'atto dell'approvazione della legge stessa, ha approvato due distinti ordini del giorno che mirano a coordinare l'assetto del settore con il modello generale delineato dalla legge n. 131 del 2003 e dal testo unificato di riforma della legge La Pergola, approvato dalla Camera (A.C. 3071, 3123 e 3310) ed ora all'esame del Senato (A. S. 2386).

Nel settore delle infrastrutture, la cosiddetta "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001) ed il conseguente decreto legislativo n. 190 del 2002, oggetto di numerosi ricorsi davanti alla Corte costituzionale, hanno proposto una soluzione basata sulla esigenza di realizzare infrastrutture strategiche, di massimo interesse nazionale e definendo procedure corrispondenti a questo obiettivo.

Nei settori dell'energia e della sanità si è seguita la strada degli Accordi rispettivamente in Conferenza unificata ed in Conferenza Stato-Regioni. All'accordo in materia sanitaria si è data attuazione con il decreto-legge n. 347 del 2001.

Nel campo della finanza pubblica, il complesso delle norme introdotte muovono nel senso di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, comunque con l'obiettivo di garantire la coerenza complessiva del sistema. La normativa sembra avere essenzialmente carattere sperimentale, in attesa di definire un assetto più stabile nei rapporti tra la finanza statale e la finanza regionale e locale. In effetti, in sede di legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) si è cominciato a prefigurare un percorso procedurale volto a definire, in termini organici, i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

Le considerazioni ora svolte per la materia della finanza pubblica possono essere estese agli altri settori considerati, nei quali si tende alla definizione di un assetto stabile, che realizzi il contemperamento dei diversi apporti istituzionali, tenendo conto del più ampio contesto comunitario.

Parallelamente alla legislazione speciale di carattere intersetoriale o per grandi settori, si registra la recente approvazione della legge n. 131 del 2003 -, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e l'approvazione, da parte della Camera, del testo unificato di riforma della legge La Pergola, che invece si pongono l'obiettivo di delineare modelli generali per il governo della legislazione attraverso il raccordo tra i diversi livelli normativi. Anche in questo caso si riscontra la tendenza principale nello sforzo di creare forme costanti di comunicazione e di collegamento tra legislazione regionale, legislazione statale e legislazione comunitaria.

La legge 5 giugno 2003, n. 131 ha l'obiettivo di disciplinare le relazioni tra Stato e Regioni e definisce una cornice organizzatoria delle competenze e delle procedure di tipo generale, all'interno del quale devono intendersi come possibili varianti i diversi moduli varati dalla legislazione settoriale e intersetoriale.

Il testo unificato di riforma della legge La Pergola ridefinisce le relazioni tra Stato e Regioni con riguardo alla partecipazione al processo normativo comunitario sia nella fase ascendente sia in quella discendente.

## 2. LINEE DI TENDENZA DELLA LEGISLAZIONE STATALE

**A livello statale, diminuisce la produzione normativa nel suo complesso: la media mensile si attesta su 20 atti normativi che incidono sulle fonti di rango primario<sup>1</sup>; nella precedente legislatura aveva raggiunto la media di 27,2 atti normativi al mese.**

	X leg.	XI leg.	XII leg.	XIII leg.	XIV leg. (31/12/02)
<i>Media mensile</i>	<b>24,75</b>	<b>25,74</b>	<b>23,28</b>	<b>27,20</b>	<b>20,00</b>

**La diminuzione della produzione normativa, ferma restando quella di origine governativa, dipende, soprattutto, dal minor numero di leggi approvate dal Parlamento.**

Si conferma così una tendenza già emersa fin dalla XI legislatura, a partire dalla quale una quota rilevante della produzione normativa finale si è trasferita dalla legge parlamentare a fonti di emanazione governativa, soprattutto attraverso gli strumenti della delega e della delegificazione.

Nella legislatura in corso (come già nella precedente) i decreti legislativi ed i regolamenti di delegificazione rappresentano il 30 per cento della produzione normativa complessiva.

---

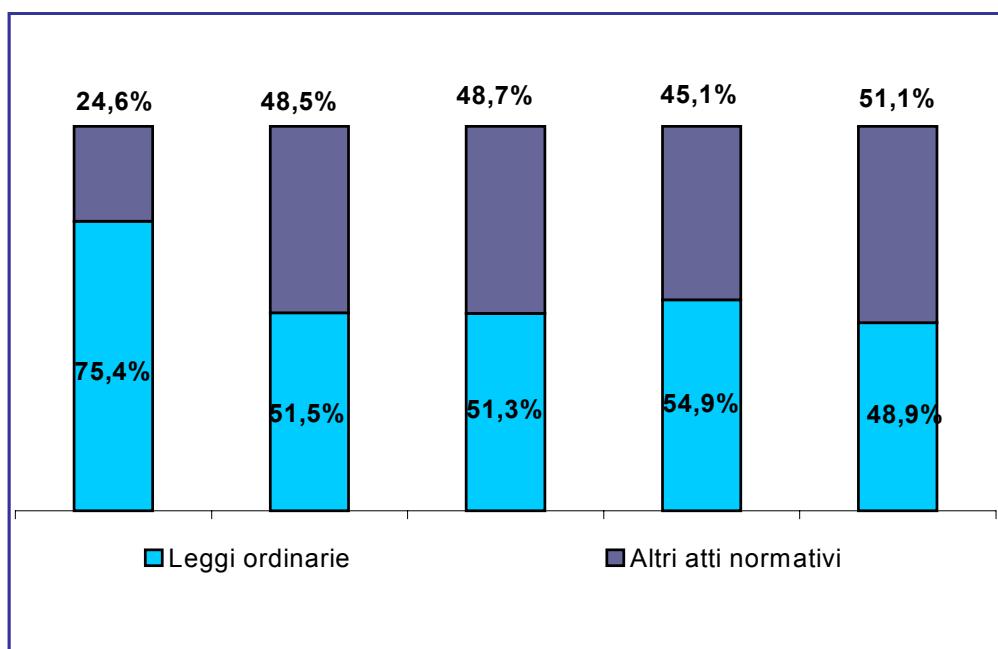
<sup>1</sup> Nella categoria degli atti normativi che incidono sulle fonti di rango primario sono considerati leggi, decreti legislativi, decreti-legge e regolamenti di delegificazione.

**Oltre l'80 per cento delle leggi approvate derivano dall'iniziativa governativa.**

	X 1987 – 1992	XI 1992 – 1994	XII 1994 – 1996	XIII 1996 – 2001	XIV 2001 – dicembre 2002
<i>Iniziativa governativa</i>	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	697 (76,9%)	151 (81,2%)
<i>Iniziativa parlamentare</i>	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	170 (18,8%)	34 (18,3%)
<i>Iniziativa mista</i>	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	39 (4,3%)	1 (0,5%)
<b>TOTALE</b>	<b>1.076</b>	<b>314</b>	<b>295</b>	<b>906</b>	<b>186</b>

Si conferma così il ruolo complessivamente giocato dal Governo nella produzione normativa, come risulta dal grafico seguente, che presenta il rapporto tra le leggi (incluse quelle di conversione) e gli altri atti normativi incidenti su fonti di rango primario (decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti di delegificazione).

**Incidenza percentuale delle leggi e degli altri atti normativi sul complesso della produzione normativa**



La tabella seguente mostra come l'incidenza dell'iniziativa governativa sul complesso delle leggi approvate sia sostanzialmente in linea con gli altri Paesi europei considerati nel presente Rapporto.

<b>Francia (2002)</b>	<b>Germania (XIV legislatura: 1998-2002)<sup>2</sup></b>	<b>Regno Unito (2002)</b>	<b>Spagna (2002)</b>	<b>Italia (XIV legislatura fino al 31.12.2002)</b>
80%	70%	72%	84%	81%

**Nell'ambito delle leggi approvate, cresce l'incidenza percentuale delle leggi di conversione.**

Le leggi di conversione rappresentano nel periodo considerato il 42,5% dell'intera produzione legislativa ed il 79% delle leggi di iniziativa governativa.

Il maggior numero dei decreti legge svolge funzioni di aggiustamento della normativa vigente volta a consentirne il funzionamento (manutenzione normativa). Solo un numero limitato di decreti, concorre con altri atti normativi ad integrare politiche legislative di più ampio respiro secondo le tipiche modalità della legislazione complessa (esempi: i decreti legge in materia di sanità e di energia, il decreto legge istitutivo delle società infrastrutture e patrimonio o il cosiddetto decreto-legge salva spese).

**Il Parlamento legifera meno, ma le leggi approvate hanno sempre più la funzione di organizzare e indirizzare l'esercizio di altri poteri normativi nelle forme della legislazione complessa.**

Nel corso del periodo considerato nel Rapporto e nei primi mesi del 2003, alla legislazione complessa hanno concorso (oltre alle leggi a ciclo annuale: leggi di bilancio, legge comunitaria e legge annuale di

<sup>2</sup> Il dato relativo alla fase iniziale della XV legislatura (26 ottobre 2002-17 aprile 2003) è ancora poco indicativo, riguardando un complesso di appena 22 leggi, delle quali: 10 (46%) di iniziativa governativa; 10 (46%) di iniziativa parlamentare e 2 (8%) di iniziativa mista.

semplificazione normativa) altre due tipologie di leggi organizzatrici di processi:

- *leggi di organizzazione dei processi normativi generali o intersettoriali* che persegono finalità trasversali, quali quelle ricordate alla fine del paragrafo precedente (la legge 5 giugno 2003, n. 131 – legge La Loggia – e il testo unificato di riforma della legge La Pergola).
- *leggi intersettoriali o riferite a vasti settori* (con la prevalenza, nei primi 19 mesi della legislatura in corso, di leggi collegate alla manovra di finanza pubblica), che organizzano grandi compatti, talora delineando un ampio programma normativo, la cui attuazione è distribuita tra più soggetti. Le leggi macrosettoriali delineano per i singoli settori assetti e procedure speciali, creando una sistematica *ad hoc* per le diverse politiche legislative.

### 3. LINEE DI TENDENZA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

A livello regionale, sembra ancora prematuro individuare un andamento consolidato nell'attuazione delle nuove competenze normative. Cominciano ad emergere tuttavia presso diverse regioni primi significativi segnali di cui si dà conto nella parte dedicata alla legislazione regionale.

In questa nota introduttiva interessa mettere in luce alcuni elementi distintivi che fanno emergere significative analogie rispetto alle tendenze della legislazione statale.

Tali analogie concernono, in primo luogo, lo spostamento della produzione normativa dagli organi assembleari agli esecutivi e le dinamiche del riordino normativo.

Per quanto riguarda le leggi, il dato aggregato della legislazione regionale evidenzia un'incidenza percentuale dell'iniziativa delle Giunte pari al 65% del complesso delle leggi approvate dalle regioni.

Lo spostamento della produzione normativa dagli organi assembleari agli esecutivi – al di là dei dati quantitativi - può però dedursi da tre distinti indicatori:

- il tendenziale spostamento della potestà regolamentare a favore delle Giunte, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999;
- il frequente rinvio operato dalle leggi regionali alla disciplina sostanziale da definire in via regolamentare o con altri strumenti;
- il proliferare di atti amministrativi (variamente denominati) a contenuto regolamentare.

Il ruolo delle giunte dipenderà anche dalle scelte che le singole regioni effettueranno in ordine alla loro responsabilità più o meno esclusiva nell'adozione dei regolamenti. In particolare, spetterà ai nuovi Statuti disciplinare la potestà regolamentare delle Giunte, contemporandola con la potestà legislativa del Consiglio. Al momento attuale, il quadro appare molto diversificato.

Sono emerse infatti valutazioni diverse da regione a regione in ordine alla possibilità/opportunità che i Consigli regionali intervengano nel procedimento di adozione dei regolamenti. Alcune regioni stanno comunque intraprendendo la stessa strada seguita dal Parlamento: i Consigli regionali si inseriscono, con un'attività consultiva, nel procedimento di emanazione dei regolamenti.

Le regioni già da alcuni anni persegono l'obiettivo del riordino normativo. In questa ottica, diverse di loro, a fianco della capostipite delle leggi cicliche (la legge finanziaria), hanno già adottato – sul modello del legislatore statale - la legge di semplificazione annuale. Nel seminario interistituzionale promosso dal Comitato per la legislazione il 24 febbraio 2003 è emersa da più parti la possibilità che le regioni si dotino di uno strumento analogo alla legge comunitaria, visto il maggiore impegno loro richiesto sul fronte dell'attuazione del diritto comunitario.

In alcune regioni, al riordino normativo si è proceduto anche attraverso l'adozione di leggi recanti organica disciplina di specifici settori; in altre

regioni, anche in dipendenza delle difficoltà nei rapporti tra Giunte e Consigli regionali, dovute alla persistente mancanza dei nuovi Statuti, si determinano conseguenze negative sull'esercizio dell'attività legislativa e si sta affermando la tendenza all'approvazione di leggi *omnibus*, che incidono su una pluralità di normative settoriali.

#### **4. LE PROSPETTIVE POLITICHE DELLA COOPERAZIONE TRA LE ISTITUZIONI PER LA POLITICA DELLA LEGISLAZIONE**

##### **4.1. Le attività di raccordo con gli altri livelli territoriali sono oggi al centro degli sviluppi in tema di qualità della legislazione nel Parlamento nazionale**

Il quadro delle procedure istruttorie da tempo in funzione nell'ambito del Parlamento nazionale si è andato sempre più orientando ad assumere il sistema dei rapporti tra i diversi livelli territoriali come quadro di riferimento per le valutazioni di coerenza e di qualità della legislazione.

Questa tendenza si è manifestata in primo luogo nelle procedure istruttorie in materia di finanza pubblica che si sono ancorate ai parametri definiti in sede di patto di stabilità in ambito europeo e al patto di stabilità interno nei rapporti con le autonomie.

La medesima tendenza si è manifestata nel progressivo rafforzamento di altre quattro procedure di valutazione:

- *presso le Commissioni competenti per le politiche dell'Unione europea*: si sono accresciute e qualificate sotto il profilo del supporto tecnico le procedure di valutazione della compatibilità dei progetti di legge con la normativa comunitaria;
- *presso le Commissioni affari costituzionali*, si sono definite nell'ambito del parere sulla costituzionalità, specifiche procedure di valutazione per conformità dei progetti di legge alla distribuzione delle competenze normative prevista dalla riforma del Titolo V della Costituzione sulla base di apposite note tecniche predisposte dagli uffici;

- *presso le Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in attesa della sua riforma ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si sono avviate attività conoscitive e di studio in connessione con le competenze consultive nell'ambito del procedimento legislativo già riconosciute dai Regolamenti della Camera e del Senato.
- il *Comitato per la legislazione della Camera* ha concentrato sul problema dei metodi della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, l'attività interistituzionale svolta attraverso le apposite riunioni periodiche nonché le relazioni che presenta periodicamente alla Presidenza. Su questo stesso tema si sono impostati rapporti con gli organi del governo impegnati in questo campo, al fine di promuovere convergenti valutazioni sulla qualità normativa e degli effetti di riordino e semplificazione.

L'attività sistematicamente svolta dalle diverse commissioni preposte ai metodi della legislazione incrocia quindi tutti i procedimenti in corso, determinando, presso le commissioni competenti in via primaria, una corrispondente attività volta a valutare i pareri espressi e i problemi di coerenza e qualità normativa sollevati. Il confronto tra commissioni di merito e commissioni "di metodo" spesso conduce ad ulteriori approfondimenti e alla formulazione di soluzioni alternative.

Il sistema dei rapporti tra le diverse commissioni e dei pareri obbligatori sugli aspetti di qualità e di coerenza della legislazione determina quindi lo svolgimento di attività istruttorie particolarmente mirate sui metodi di raccordo tra diversi livelli territoriali e tra diverse tipologie di atti normativi. A ciò si aggiunge l'attività istruttoria svolta dalle commissioni competenti per il merito riguardanti l'acquisizione delle valutazioni degli interessi territoriali e sociali e di adeguate informazioni tecniche. Tali attività si basano in gran parte su procedure informali (ad esempio, le audizioni).

Sono ancora in fase di sperimentazione le procedure istruttorie legate alle valutazioni di impatto dei disegni di legge, per la quale si ritiene necessario che il Governo fornisca relazioni tecniche analoghe a quelle da tempo predisposte per l'analisi degli effetti finanziari, come è stato rilevato in precedenti riunioni interistituzionali.

Nelle recenti riunioni interistituzionali del 24 febbraio e del 4 luglio 2003, è emersa una comune valutazione che ritiene auspicabile che le assemblee regionali vadano oltre le esperienze in corso nel Parlamento nazionale e riunifichino in un unico organismo *ad hoc* le funzioni di controllo interno al procedimento legislativo sulle competenze normative, sui metodi e sulla qualità della legislazione. In particolare, il Presidente della Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali ha avanzato in conclusione una proposta per esaminare in seno alla Conferenza stessa l'ipotesi di prevedere in ciascuna assemblea specifici organi competenti in tema di competenze normative e di metodi della legislazione e in grado di dialogare tra loro. Data la natura istituzionale della loro attività tali organi potrebbero essere collegati con il Presidente dell'assemblea regionale, in analogia con il Comitato per la legislazione della Camera e con quanto generalmente già avviene per la Giunta del regolamento.

Secondo questa stessa proposta gli organi delle assemblee regionali competenti in tema di metodi della legislazione potrebbero costituire una rete istituzionale per il dialogo interregionale e rappresentare l'interlocutore per il Parlamento nazionale, per l'insieme delle Commissioni e in particolare per il Comitato per la legislazione e per la Commissione bicamerale per le questioni regionali.

All'istituzione dei nuovi organi si potrebbe arrivare in maniera concertata tra le Regioni, per esempio attraverso un tavolo di concertazione che consenta un ampio confronto sul tema e lo studio di un percorso comune.

#### **4.2. Il raccordo tra livello nazionale e livello comunitario**

**Anche a livello comunitario, come a livello nazionale, il tema dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali è al centro di un'intensa fase di trasformazione.**

Se, a livello nazionale, il tema dei rapporti tra Stato e Regioni appare in costante evoluzione su tutti i versanti – costituzionale, legislativo, fattuale – a livello di Unione europea, anche nella prospettiva dell'allargamento, i

rapporti tra Unione e Stati membri hanno costituito argomento fondamentale della Convenzione. Il progetto di Costituzione segna un'evoluzione nelle competenze di Unione e Stati membri, soprattutto per il rilievo attribuito al sistema dei poteri regionali e locali nell'applicazione del principio di sussidiarietà.

**Sul piano delle relazioni con l'ordinamento comunitario, il Parlamento nazionale ha concorso alla definizione dei grandi indirizzi sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.**

**Si sta operando perché trovino piena applicazione le procedure per l'innesto dell'attività parlamentare ordinaria nella fase di formazione della normativa comunitaria.**

Il Parlamento ha a più riprese utilizzato strumenti di indirizzo per intervenire su questioni riguardanti la partecipazione italiana all'Unione europea e ha promosso indagini conoscitive per approfondire alcune tematiche, con particolare riguardo all'allargamento.

Per quanto riguarda il coinvolgimento parlamentare nella cosiddetta "fase ascendente" del diritto comunitario, alcune modifiche già apportate alla legge "La Pergola" ed ulteriori modifiche recate dal testo unificato approvato dalla Camera hanno l'obiettivo di consentire al Parlamento una tempestiva informazione sulle fasi di formazione degli atti comunitari e di esprimere indirizzi in proposito. Lo stesso testo unificato persegue un analogo obiettivo in relazione alle regioni. E' particolarmente significativo, infatti, che il medesimo testo unificato preveda la consultazione oltre che della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Sono peraltro evidenti gli effetti derivanti dalla partecipazione alla "fase ascendente" e dall'ascolto ottenuto in tale sede sulla "fase discendente", di attuazione del diritto comunitario.

**Il progetto di Costituzione europea prefigura un coinvolgimento più tempestivo e completo dei Parlamenti nazionali nella definizione e formazione della normativa comunitaria.**

I Parlamenti nazionali riceveranno direttamente dalla Commissione, contemporaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio, tutte le

proposte legislative e i documenti di consultazione, nonché il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica. I Parlamenti nazionali potranno quindi inviare alle istituzioni europee un parere motivato in merito alla conformità di una proposta legislativa al principio di sussidiarietà, consultando all'occorrenza le assemblee regionali con poteri legislativi.

**A livello statale, la legge comunitaria annuale ha svolto un ruolo centrale ai fini dello smaltimento dell'arretrato riguardante la trasposizione nel diritto interno delle norme comunitarie.**

La legge comunitaria si è dimostrata uno strumento efficace per l'attuazione del diritto comunitario attraverso il ricorso generalizzato alla delega legislativa ed all'autorizzazione all'adozione di regolamenti. Le regioni, anche alla luce del nuovo Titolo V, saranno coinvolte sempre più nell'attuazione del diritto comunitario, che potrebbe essere facilitata dall'adozione di un analogo strumento.

#### **4.3. Le prospettive della cooperazione interistituzionale tra Stato, Regioni e Unione europea**

**Il successo delle nuove iniziative avviate è condizionato dalla capacità di “fare sistema” attraverso strumenti e procedure in grado di collegare le diverse linee di azione.**

Nei paragrafi precedenti si sono sinteticamente richiamate le iniziative avviate ai diversi livelli istituzionali per creare nuove forme di miglioramento della qualità della legislazione. Queste iniziative sono sollecitate da una crescente domanda di semplificazione e di buon funzionamento pratico dei sistemi normativi espressa dai destinatari finali delle norme: cittadini, pubblica amministrazione e imprese. A questi ultimi si rivolge in particolare il recente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 24 gennaio 2003 (Gazzetta Ufficiale n. 35 del 12 febbraio 2003), recante disposizioni per l'informatizzazione della normativa vigente, in attuazione dell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, del quale si era parlato nel precedente Rapporto. E' significativo che il decreto

preveda il coordinamento delle attività da intraprendere – tra l’altro – con le iniziative già avviate dalle Regioni e dalle Province autonome, riconoscendo gli sforzi già posti in essere da queste ultime.

Per rispondere a queste domande Governo, Parlamento, Regioni e istituzioni europee hanno sperimentato in questi anni una serie di strumenti, anche di carattere molto innovativo (analisi di fattibilità o di impatto della regolamentazione, istruttoria legislativa, programmi periodici di semplificazione e di riordino normativo, nuove regole per la redazione dei testi normativi, rapporti sullo stato della legislazione regionale, ecc.).

Gran parte di questi strumenti sono naturalmente destinati ad avere effetti solo nel lungo periodo. La via passa comunque attraverso la graduale costruzione di un quadro generale di riferimento condiviso tra tutte le istituzioni interessate e capace di fornire un criterio per il raccordo tra le diverse iniziative avviate.

Le nuove azioni avviate in questa legislatura dalle diverse istituzioni interessate rappresentano altrettante occasioni per dare attuazione e unitarietà al massimo livello politico alle iniziative avviate in questi anni in materia di governo della legislazione.

Il nuovo Titolo V della Costituzione, la prospettiva di una sua revisione e l’avvio di una fase di approvazione degli Statuti costituiscono passaggi cruciali per la messa a punto da parte di tutte le istituzioni interessate di metodi comuni attraverso i quali raccordare l’esercizio delle rispettive competenze normative, sulla base di principi che tengano conto dell’effetto finale delle complesse catene decisionali a più livelli entro le quali ormai praticamente ogni nuovo intervento normativo si inserisce.

# **PARTE I**



## **Tendenze della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità**

*Le schede di sintesi sui settori sono state predisposte congiuntamente dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, dagli uffici delle Assemblee regionali e dall’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del C.N.R., con la collaborazione dell’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze.*



## AGRICOLTURA

### 1. Aspetti generali

La nuova ripartizione di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni delineata dal nuovo testo dell'articolo 117 Cost. ha indotto la Commissione Agricoltura ad interrogarsi, ogni volta che è previsto l'esame di un nuova proposta di legge, se, nel caso, possa presupporsi una competenza dello Stato nella materia che si intende disciplinare.

Ciò ha determinato alcune innovazioni nel modo di procedere della Commissione. In primo luogo, in occasione dell'esame praticamente di ogni provvedimento legislativo è stato deciso di convocare in audizione (informale) i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni, al fine di acquisire l'orientamento delle Regioni sulle iniziative in esame: in qualche caso ciò ha fornito indicazioni utili ai fini dell'istruttoria legislativa; in altri casi le Regioni hanno espresso la loro contrarietà, sulla base del nuovo titolo V Cost., a parti o a tutto il provvedimento all'esame della Commissione (la prima situazione si è verificata per il disegno di legge sulle deroghe al prelievo venatorio<sup>3</sup>; la seconda per le proposte di legge in tema di agriturismo<sup>4</sup>). In secondo luogo, per alcuni provvedimenti (ad esempio, il disegno di legge sulle deroghe al prelievo venatorio), la Commissione ha anticipato la richiesta di parere alle Commissioni in sede

---

<sup>3</sup> Il provvedimento (ora L. 3 ottobre 2002, n. 221) prevede, all'art.1, co. 4, una disposizione che legittima l'intervento dello Stato, in qualità di soggetto che può esercitare il potere di annullamento su atti amministrativi regionali rilevatesi contrari alle norme comunitarie e nazionali che regolano il prelievo in deroga. I rappresentanti delle regioni, chiamati in audizione dalla Commissione agricoltura durante l'esame del provvedimento, hanno rilevato la loro contrarietà alla disposizione in esame, ritenendola lesiva delle competenze loro riservate dal nuovo titolo V della Costituzione.

La Commissione agricoltura, esaminata tale posizione, ha, comunque, ritenuto che il potere di annullamento di atti amministrativi regionali in contrasto con norme comunitarie potrebbe essere giustificato alla luce dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, dove si prevede il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi regionali qualora la loro azione si riveli, tra l'altro, in contrasto, con le normative comunitarie.

<sup>4</sup> Si veda l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome, svoltasi il 18 settembre 2002, nella quale l'assessore all'agricoltura della Regione Puglia, Nicola Marmo, esprime la posizione delle Regioni che "ritengono – come è già accaduto per altri due provvedimenti legislativi, quello relativo ai piccoli comuni e quello sugli usi civici, che la materia in esame sia di loro esclusivo interesse".

consultiva, ed in particolare, alla I Commissione affari costituzionali, al fine di comprendere – ancor prima di procedere all'esame degli emendamenti – se e in che misura sussistesse una competenza legislativa dello Stato.

Al momento, le esperienze sembrano mostrare che non si dispone di una visione generale ed organica di quali siano le competenze rimaste in capo allo Stato nel comparto primario, alla luce del nuovo titolo V Cost. La I Commissione Affari costituzionali della Camera, chiamata ad esprimere un proprio parere sulla legittimità, ai sensi dell'articolo 117 Cost., delle proposte legislative all'esame delle Commissioni di merito, sembra per ora orientata ad individuare i profili funzionali di competenza dello Stato o delle Regioni all'interno del generico comparto agricolo; infatti, se è pur vero che il settore primario non viene menzionato nella nuova versione dell'articolo 117 Cost., con ciò potendosi desumere che esso risulta assegnato alla competenza legislativa “residuale” delle Regioni, la materia agricola risulta strettamente connessa con alcuni settori affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

## **2. La legislazione statale: la legge collegata**

Il provvedimento più significativo sia per il contenuto, sia per i rapporti con le Regioni, è il collegato alla finanziaria, avente ad oggetto norme per il completamento del processo di riforma e di modernizzazione del settore agricolo (legge 7 marzo 2003, n. 38).

In tal caso l'esigenza di presentare entro la fine del 2001 (comunque in ritardo rispetto al termine del 15 novembre fissato dall'articolo 1-bis della legge n. 468 del 1978) i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per il 2002 ha fatto sì che il parere della Conferenza Stato-Regioni sia intervenuto quando l'*iter* parlamentare del disegno di legge (frutto di uno “stralcio” disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 1, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 14 gennaio 2002) era già in una fase piuttosto avanzata, ossia quando il testo era già stato definito in Commissione ed inviato, con le relative modifiche, alle Commissioni in sede consultiva.

Nella consultazione “tardiva” della Conferenza Stato-Regioni, le Regioni hanno concordato con il Governo un nuovo testo della norma di delega in questione, interamente alternativo rispetto al testo approvato in Commissione ed inclusivo della disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, con particolare riferimento ai rapporti con l’Unione europea. L’esigenza di tenere conto dell’accordo raggiunto, senza pregiudicare il lavoro già svolto in Commissione, ha fatto sì che il provvedimento, una volta svolta la discussione generale in Assemblea, sia stato rinviato in Commissione, dove è iniziato un nuovo esame – sulla base del testo dell’emendamento del Governo con cui erano state recepite le osservazioni formulate dalla Conferenza Stato-Regioni.

In particolare, la legge prevede una delega al Governo per disciplinare, tra l’altro, “un sistema di concertazione permanente fra Stato, Regioni e province autonome” riguardante la cosiddetta fase ascendente, e cioè la preparazione dell’attività dei Ministri partecipanti ai Consigli dell’Unione europea concernenti anzitutto le materie di competenza concorrente Stato-Regioni, ma anche le materie di competenza esclusiva tanto statale quanto regionale. Si stabilisce altresì che la concertazione avverrà fra il Ministro competente per materia in occasione di ogni specifico Consiglio dell’Unione europea e i presidenti di giunta regionale o componenti di giunta regionale allo scopo delegati. Tale concertazione dovrà inoltre avere ad oggetto qualsiasi progetto regionale che possa incidere sulla normativa in materia di concorrenza: in questo caso, si dovrà prevedere un apposito procedimento di notifica al Governo, il quale controllerà il rispetto della normativa nazionale e ne curerà il procedimento di approvazione presso gli organismi comunitari.

Il testo in esame pone evidenti problemi di raccordo con altre due iniziative legislative del Governo, una delle quali recentemente approvata e l’altra attualmente all’esame delle Camere: in primo luogo, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” e poi con il disegno di legge recante “Modifiche ed integrazioni alla legge 9 marzo 1989, n. 86, recante norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (meglio nota come

riforma della legge La Pergola: C. 3121). Non appare infatti chiaro il rapporto tra la disciplina di carattere generale contenuta in tali disegni di legge e la disciplina – che sembrerebbe essere relativa al solo settore agricolo – che sarà dettata dal decreto legislativo attuativo della delega contenuta nel collegato agricolo, in attuazione dei principi e criteri direttivi sopra richiamati<sup>5</sup>.

Per il resto, la delega è volta a completare il processo di riforma e di modernizzazione del settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura, dell'agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste, già avviato con i decreti legislativi n. 226, 227 e 228 del 2001.

Si prevede, a tal fine, che il Governo adotti uno o più decreti legislativi per: favorire lo sviluppo della forma societaria; riformare la disciplina sulle organizzazioni ed accordi professionali, sulle organizzazioni di produttori nonché sui contratti di coltivazione e di vendita; armonizzare la normativa statale tributaria e previdenziale con le disposizioni recate dai decreti legislativi n.226 e 228 del 2001; semplificare gli adempimenti contabili e amministrativi a carico delle imprese; favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese; incentivare l'insediamento e la permanenza dei giovani in agricoltura; rivedere la normativa per lo sviluppo dell'occupazione nel settore; ridefinire gli strumenti relativi alla tracciabilità, all'etichettatura e alla pubblicità dei prodotti alimentari; rivedere gli strumenti per favorire la commercializzazione all'estero dei prodotti agroalimentari; razionalizzare le disposizioni riguardanti i controlli e le frodi alimentari; rivedere la normativa in materia di prodotti fitosanitari; ridefinire il sistema della programmazione negoziata; riformare le principali normative regolanti il settore della pesca; disciplinare l'attività agromeccanica. Con una ulteriore ed autonoma norma di delega, il Governo è chiamato a rivedere la disciplina in materia di produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico.

Si segnala, infine, che, in esito a questo processo di riforma, è previsto che, entro due anni dall'entrata in vigore della legge di delega, si giunga

---

<sup>5</sup> Il problema è stato affrontato da un ordine del giorno approvato dal Senato nella seduta antimeridiana del 13 febbraio 2003 con il quale si "impegna il Governo a non dare attuazione ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 1, comma 2, prima dell'approvazione..." dei disegni di legge La Loggia (ora legge 5 giugno 2003, n. 131) e di riforma della cosiddetta La Pergola.

ad adottare un “codice agricolo” attraverso il quale procedere al riassetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di agricoltura, pesca e acquacoltura, e foreste, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni<sup>6</sup>, e comunque con il compito di eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse. La norma di delega che prevede tale riassetto (articolo 1, comma 3) dedica una specifica attenzione ai rapporti Stato-Regioni, specificando che tali decreti legislativi dovranno essere strutturati “in modo da evidenziare le norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, della Costituzione, le norme costituenti principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e le altre norme statali vigenti sino all’eventuale modifica da parte delle Regioni”.

### **3. La legislazione regionale**

Elementi utili per una valutazione delle tendenze della legislazione regionale e in generale in ordine ai rapporti tra le regioni e lo Stato nei processi decisionali anche in ambito europeo vengono dalle risposte al questionario inviato dal Servizio Studi della Camera alle regioni, che vengono qui ripercorse al fine di offrire una panoramica delle politiche legislative regionali in agricoltura.

Dal punto di vista regionale, si sottolinea che il rovesciamento di competenze operato dal nuovo articolo 117 della Costituzione parrebbe avere riservato alle Regioni in via esclusiva la materia "agricoltura", in quanto non espressamente elencata nei commi secondo e terzo dello stesso articolo<sup>7</sup>, nei limiti in cui essa non interferisca su materie assegnate

---

<sup>6</sup> L’articolo 20 della legge n. 59/1997 è peraltro interamente sostituito dall’articolo 1 del disegno di legge di semplificazione 2001, approvato dalle Camere e ad esse rinvia dal Presidente della Repubblica (S. 776-B-bis).

<sup>7</sup> Emblematica sembra, in tal senso, una comunicazione dell’assessore all’agricoltura al Consiglio regionale della Toscana (presentata nel gennaio 2003), nella quale si individua l’agricoltura come materia di esclusiva competenza regionale, cui afferiscono, tuttavia, le competenze statali in materia di rapporti internazionali, ordinamento civile e penale, concorrenza, tutela della salute, ambiente e alimentazione; alle Regioni, si legge, spetterà il compito di legiferare senza più i vincoli esistenti nel passato ma tenendo conto di tutti quei profili sottratti alla potestà esclusiva delle Regioni, di fronte ai quali la disciplina regionale dovrà cedere o rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

alla competenza esclusiva dello Stato o concorrente delle Regioni; si sottolinea, al riguardo, che in alcuni casi, come l'esame del c.d. collegato agricolo, proprio il ritaglio di competenze statali nell'ambito del più generale comparto agricolo, ha, di fatto, sottratto alle Regioni larga parte della competenza a mettere in atto le riforma di alcuni settori strategici del comparto.

Tuttavia, la mancata predisposizione, a livello statale, di disposizioni applicative o di prima attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e l'assenza di giurisprudenza consolidata da parte dei giudici costituzionali, specie in una materia quale l'agricoltura in cui l'esigenza di politiche generali di coordinamento appare opportuna, ha fatto sì che l'atteggiamento delle Regioni sia stato improntato ad una prudenziiale "timidezza" nell'approntamento di nuove discipline nel corso del 2002. Tale cautela nell'esercizio in concreto di proprie competenze ha trovato riscontro nella attività consultiva della Conferenza Stato-Regioni, della quale si lamenta il mancato adeguamento delle norme di funzionamento ai nuovi compiti assegnati alle Regioni, unitamente al pressoché inesistente coinvolgimento delle Assemblee.

Una analoga prudenza sembra complessivamente registrarsi anche da parte dello Stato: le regioni infatti non segnalano, dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, nuove discipline statali che abbiano sostituito, derogato o comunque si siano "sovraposte" ad una preesistente disciplina regionale.

Fanno eccezione tuttavia i seguenti casi:

- secondo la regione Val d'Aosta alcune disposizioni del D.P.R. 19 ottobre 2000, n.437 e del decreto ministeriale (Ministro della Salute) 31 gennaio 2002 in materia di identificazione e registrazione del bestiame (anagrafe bovina) sarebbero "parzialmente in contrasto" con la legge regionale n.17/1993 (istitutiva dell'anagrafe bovina). Si precisa, inoltre, che l'art.16, co.2 del D.M. reca una disposizione di salvaguardia dei provvedimenti già adottati dalla regione, ma che delle "linee guida" in fase di definizione non rispetterebbero tale indicazione;

- secondo la regione Lombardia la legge 11 febbraio 2002, n.221, con la quale lo Stato disciplina il prelievo venatorio in deroga alla normativa comunitaria, non tiene conto del fatto che la caccia è attribuita alla competenza "esclusiva" regionale; anche la regione Veneto ricorda che, mentre con apposita legge regionale si è ritenuto di poter dare applicazione diretta al regime di deroga previsto dalla normativa comunitaria, la legge statale n. 221 del 2002 introduce un "filtro" statale che rende "problematica" la scelta fatta a livello regionale.

La Sicilia, inoltre, segnala il D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 228, Orientamento e modernizzazione del settore agricolo (che tuttavia è entrato in vigore precedentemente al nuovo Titolo V).

### **3.1. Le tendenze della legislazione regionale**

In ordine agli oggetti della disciplina regionale in agricoltura, non sembrano riscontrarsi particolari linee di novità: la legislazione regionale sembra di massima svilupparsi secondo linee ormai manifestatesi da qualche anno, sulla definizione delle quali si può ritenere che abbiano influito - oltre che la normativa comunitaria e nazionale di settore - l'ultima legislazione nazionale di conferimento delle funzioni amministrative (D.Lgs. 4 giugno 1997 n.143; D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112; D.Lgs. 27 maggio 1999, n.165, che ha soppresso l'AIMA). Una specifica analisi verrà dedicata al ruolo svolto dai decreti legislativi di orientamento nn. 226, 117 e 228 del 2001.

Più nel dettaglio, la legislazione regionale riguarda campi di intervento tradizionali di sostegno alle aziende (assistenza finanziaria e tecnica), nei quali è ormai consolidata la presenza delle regioni; in parte, disciplina interventi di carattere innovativo che stanno diffondendosi negli ultimi anni, come la creazione dei distretti, degli itinerari rurali (turistici-gastronomici; strade del vino), la tutela di profili ambientali, la tutela e la promozione della qualità di prodotto e di processo, la tutela delle risorse genetiche, misure di regolazione relative a prodotti geneticamente modificati, misure sulla "tracciabilità".

In molti casi gli interventi legislativi regionali in materia di agricoltura hanno operato sull'onda della legislazione statale. Un esempio particolarmente chiaro è quello della Toscana, con la legge regionale 11 ottobre 2002, n.36 "Modifica alla legge regionale 12 gennaio 1994, n.3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n.157- Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)"<sup>8</sup>: si tratta di una legge che rispetta fedelmente i contenuti della legge statale n.221 del 3 ottobre 2002 "Integrazioni alla legge 11 febbraio 2002, n.157 in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE", e che è stata approvata – su iniziativa della Giunta, ma dietro sollecitazione di analoghe iniziative consiliari, presentate sia dalla maggioranza che dall'opposizione – quando la legge statale non era ancora entrata in vigore.

Sulla medesima questione sono intervenute anche altre Regioni, i cui provvedimenti legislativi hanno anticipato quello statale: il riferimento è alla Lombardia (L. 7 agosto 2002, n. 18: Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e all'Emilia-Romagna, (L. 12 luglio 2002, n. 15: Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria"). Peraltro, quest'ultima legge è stata integrata, appena due mesi dopo, dalla legge 20 settembre 2002, n. 22, che vi ha apportato una lieve modifica. Infine, in altre regioni, come la Basilicata e l'Abruzzo, sono all'esame proposte di legge in materia. Anche nella regione Piemonte è in corso il riesame della normativa in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma; tuttavia, le proposte presentate intendono perfezionare il meccanismo applicativo dell'impianto normativo vigente ed ampliare il numero delle specie cacciabili, mentre non intervengono sulla facoltà di esercitare il potere di deroga, come previsto dalla normativa statale da ultimo approvata.

---

<sup>8</sup> Alla legge regionale n.36/2002 è stata data attuazione con deliberazione di Giunta regionale del 21 ottobre 2002, con cui si autorizza il prelievo del fringuello ai sensi dell'articolo 9, primo paragrafo lettera c) direttiva 79/409/CEE, nel periodo 23 ottobre- 10 novembre 2002.

Molte regioni si sono concentrate su aspetti importanti dell'economia del territorio, prendendo spunto o dai decreti legislativi di orientamento (v. *infra*) o comunque intervenendo su materie analoghe. Ad esempio, in Liguria si registra un particolare interesse verso lo strumento dei distretti agricoli, disciplinato dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, che ha portato, proprio nel periodo di "transizione" tra il vecchio e il nuovo testo del Titolo V, all'approvazione di una legge regionale (L.reg. 30 novembre 2001, n.42) che persegue l'intento di dotarsi, attraverso la creazione di un distretto agricolo, di una politica specifica per il comparto florovivaistico; tale comparto, specie con riferimento al ponente ligure, risulta essere il più importante dell'agricoltura regionale, sia in termini di reddito prodotto che per numero di occupati. L'interesse per lo strumento del distretto rurale e del distretto agroalimentare di qualità si è poi esteso ad altri settori dell'economia della Regione, portando alla presentazione di numerose proposte di legge di iniziativa consiliare volte alla istituzione di specifici distretti, alle quali ha fatto seguito un disegno di legge della Giunta regionale (a tutt'oggi all'esame della competente Commissione) di ambito più generale in materia di disciplina degli itinerari enogastronomici e dei distretti agricoli di qualità. Questo tipo di legislazione regionale, sviluppandosi nel solco di disposizioni di legge statale (l'articolo 13 del D.Lgs. 228/2001) di carattere generale, che come tale lasciava ampi spazi alle scelte discrezionali delle singole Regioni, non ha creato particolari problemi di rapporti tra legislazione statale e regionale.

Anche nella regione Piemonte si è prestata particolare attenzione alla necessità di istituire i distretti agricoli; è stata, infatti, presentata una proposta con la quale vengono individuati i distretti rurali e i distretti agroalimentari di qualità, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n.228.

In Toscana, l'attenzione si è invece prioritariamente rivolta al settore dell'agriturismo (su cui si registra, come si è ricordato, un'iniziativa legislativa a livello statale, che ha incontrato un'ostilità da parte regionale). E' stata presentata in Consiglio regionale, il 3 dicembre 2002, una proposta di legge di Giunta regionale "Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana" che, se approvata, andrà a sostituire la normativa vigente in materia. La proposta di legge, come si legge nella relazione di

accompagnamento, riprende i contenuti dell'articolo 3 del D.Lgs. 228/2001. Con essa s'intende, comunque, dettare una disciplina generale ed organica della materia che va dall'individuazione delle attività agrituristiche e dei soggetti legittimati all'esercizio delle stesse, alle disposizioni sull'autorizzazione all'esercizio dell'attività agritistica, ma anche ai limiti e modalità di esercizio della stessa. La proposta di legge detta altresì norme sugli interventi edilizi, sui requisiti strutturali, tecnici, igienico sanitari e di sicurezza per lo svolgimento delle varie tipologie di attività agrituristiche, facendo, in questo ambito, per lo più rinvio alle "norme vigenti".

### **3.2 Il "seguito" dei decreti legislativi di orientamento**

Il quadro relativo al "seguito" regionale dei decreti legislativi n. 226 (pesca), n. 227 (foreste) e n. 228 (agricoltura) del 2001 è piuttosto variegato e *in itinere*. Con i decreti legislativi in questione, emanati in base alla legge 5 marzo 2001, n.57, è stata data espressione normativa a nuove visioni ed esigenze maturate negli ultimi anni, anche a seguito della trasformazione della politica agricola comunitaria. L'attenzione della nuova normativa è rivolta principalmente alle prospettive della integrazione della agricoltura in un più ampio sviluppo territoriale (sviluppo rurale) e, in quest'ambito, alla multifunzionalità della impresa agricola, alla compatibilità e alla valorizzazione ambientale.

Già si è fatto riferimento ad alcune leggi regionali che trattano argomenti analoghi a quelli disciplinati nei decreti. In generale, non sembra esservi stata però da parte regionale - con l'eccezione di una legge della Calabria di attuazione del D.Lgs. n. 228 - una attuazione sistematica dei decreti legislativi; anche i progetti di legge presentati o in discussione appaiono in più casi fermi. Varie regioni, tuttavia, hanno dato attuazione ad aspetti settoriali o a parti specifiche dei decreti in esame, mentre altre regioni hanno adottato, a volte anche prima dell'approvazione dei decreti legislativi, leggi con contenuti analoghi o simili; non mancano casi di attuazione mediante regolamenti o in via amministrativa. Nel complesso, dunque, sembrerebbe esservi stato un sostanziale, benché parziale, riconoscimento della "legittimità" dell'intervento.

Più nel dettaglio, si registrano:

- l'approvazione di misure di carattere parziale che riguardano oggetti simili a quelli disciplinati dai D.Lgs. e si può supporre basate su o "ispirate" da singole disposizioni dei D.Lgs., che hanno funzionato in tal caso come dei "magazzini" ai quali attingere a seconda delle esigenze e/o le possibilità (è il caso dell'Abruzzo, per alcuni aspetti specifici della materia forestale con riferimento al D.Lgs. n.227; delle province di Bolzano, per la produzione e vendita del pane, e Trento, per l'archivio provinciale delle imprese agricole, con riferimento in entrambi i casi al D.Lgs. n.228; della Calabria, per alcuni aspetti della pesca, con riferimento al D.Lgs. n.226; della Liguria, per l'istituzione del distretto florovivaistico, e della Lombardia, per il recepimento della nuova nozione di imprenditore agricolo a titolo principale, con riferimento in entrambi i casi al D.Lgs. n.228);
- la presentazione di vari disegni di legge che hanno ad oggetto aspetti parziali (Basilicata per le associazioni dei produttori agricoli e l'agriturismo e turismo rurale in applicazione del D.Lgs. n.228; Molise per la tracciabilità prevista dal D.Lgs. n.228; Piemonte per i distretti sempre previsti dal D.Lgs. n.228; Toscana per la vendita dei prodotti agricoli in applicazione del D.Lgs. n.228);
- la presentazione di disegni di legge a carattere generale (della Basilicata sulla pesca e l'acquacoltura; della Lombardia e della Toscana per il settore forestale). In Toscana, inoltre, è in preparazione un d.d.l sulla pesca marittima che "riprende i contenuti" del D.Lgs. n. 226. In Veneto è "in corso di istruttoria avanzata" un nuovo "testo organico sull'agricoltura" di disciplina degli interventi, di allocazione di competenze e risorse. Varie regioni segnalano di avere comunque adottato normative nella stessa materia dei D.Lgs. (Abruzzo, per la pesca, con la legge finanziaria). La Lombardia, in particolare, segnala di aver adottato una legge di riordino del settore della pesca successivamente al D.Lgs. n. 226, senza tuttavia aver dato attuazione specificamente a quest'ultimo. La Provincia di Trento afferma che le proprie politiche in materia di pesca applicano già i principi e molte delle azioni previste dal D.Lgs.

- in più casi si segnala l'adozione di misure di attuazione in via regolamentare e amministrativa. La Basilicata con deliberazione della Giunta ha approvato un regolamento per la redazione e attuazione dei piani di assestamento forestale a seguito del D.Lgs. n. 227. Il Piemonte riferisce di attuare la programmazione nel settore della pesca e dell'acquacoltura con lo SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca). La regione Liguria afferma che la propria legge in materia forestale contiene già nella sostanza le indicazioni del D.Lgs. n.227 e che, inoltre, ad alcuni aspetti del d.lgs si può dare applicazione in via amministrativa o regolamentare. Il Molise ha adottato un provvedimento della Giunta in relazione ad alcuni aspetti specifici del D.Lgs. n.227; come anche l'Abruzzo (si tratta di una direttiva del Settore agricolo) per il D.Lgs. n.228.

Interrogandosi sulla mancata o parziale attuazione a livello regionale dei D.Lgs. di orientamento, un'ipotesi che potrebbe formularsi in merito è quella che ciò sia dipeso dalla sopravvenuta entrata in vigore del nuovo Titolo V e dal prevalere nelle regioni di un atteggiamento di attesa e di incertezza a causa della mutata natura della materia agricoltura (da concorrente a residuale) e della nuova distinzione introdotta tra tale materia e altre materie, come l'alimentazione (concorrente).

Senza escludere che tale ipotesi abbia, in parte, un certo fondamento, va però anche considerato che:

- da un lato numerose leggi regionali emanate negli ultimi anni contengono già politiche, misure, strumenti che vanno in direzione degli obiettivi indicati dai D.Lgs. di orientamento;
- dall'altro la difficoltà a realizzare una attuazione sistematica dei D.Lgs. può trovare delle ragioni nella stessa ampiezza e complessità degli obiettivi e dei temi posti dai D.Lgs., tali da richiedere una riconsiderazione generale dell'assetto e dei contenuti di tutta l'azione pubblica in agricoltura, con un superamento della sua settorialità nel contesto più ampio dello sviluppo rurale; mentre - come è stato anche rilevato da vari osservatori - spesso gli stessi D.Lgs. non vanno molto oltre l'enunciazione di temi e obiettivi, cosicché la loro traduzione in termini operativi resta in grandissima parte da costruire;

- non da ultimo va tenuto conto che è stata discussa ed approvata dal Parlamento la legge 7 marzo 2003, n.38, che prevede una nuova delega volta a completare il processo di riforma e modernizzazione del settore agricolo, della pesca e acquacoltura, dell'agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste.

Sulla base degli elementi ora accennati si può ritenere non improbabile che ai D.Lgs. di orientamento si continuerà a dare, da parte delle regioni, un "seguito", ma in maniera episodica e parziale, man mano che maturano determinate esigenze e possibilità.

### **3.3. Il riordino normativo**

Si sottolinea infine che anche a livello regionale ci si è posti un problema di riordino della legislazione vigente. Tra le leggi approvate si segnala, in Piemonte, la legge 12 marzo 2002, n. 10 ("Testo unico delle leggi regionali in materia di raccolta, coltivazione, conservazione e commercializzazione dei tartufi"). Più ambizioso è l'obiettivo della Regione Toscana, la quale intende procedere alla formulazione di un testo unico che regolamentera' tutta l'agricoltura: il *Codice Rurale della Toscana* che appunto, attraverso la ricomposizione di tutto il tessuto normativo, realizzerà la sostanziale riforma del settore e la definitiva disapplicazione della normativa statale in materia.

### **3.4. Le procedure di raccordo con l'Unione europea**

In ordine alle procedure di raccordo con l'Unione europea, con specifico riguardo alla mancata partecipazione delle regioni e in particolare dei Consigli regionali al dibattito in corso a livello UE sulla comunicazione della Commissione del luglio 2002 sulla verifica di metà percorso della politica agricola comunitaria, si confermano anche in campo agricolo le difficoltà che si riscontrano in tutti i settori.

Si segnalano, tuttavia, una serie di attività che denotano uno sforzo di partecipazione, per lo più svolto dagli esecutivi regionali:

- invio di comunicazioni alla Commissione UE da parte del Settore agricoltura (Abruzzo);
- partecipazione di personale tecnico regionale al Comitato consultivo nazionale per la revisione della PAC: comitato costituito presso il Ministero e formato da rappresentanti ministeriali, regionali, di organizzazioni professionali (Emilia Romagna);
- partecipazione dell'"esecutivo" regionale alla Conferenza Stato- regioni e a "tavoli tecnici" a livello statale (Friuli Venezia Giulia);
- partecipazione alla formazione della politica nazionale sulla PAC "con il coordinamento" del Ministero (Liguria);
- partecipazione dell'assessore competente alle riunioni del "Coordinamento nazionale" presso il Ministero (Marche);
- partecipazione del Presidente della Provincia al Comitato delle Regioni della UE (Bolzano);
- attività svolte dall'Ufficio di collegamento a Bruxelles (gestito con la Provincia di Trento e il *Land Tirol* austriaco) che cura contatti formali e informali (a livello politico tramite l'assessore competente) e informa periodicamente l'amministrazione provinciale e i funzionari del Consiglio provinciale (Bolzano);
- partecipazione della giunta regionale (con altre due regioni e in rappresentanza di tutte le altre) al "gruppo di lavoro" istituito dal Ministero per elaborare un documento di osservazioni e proposte in ordine alla Comunicazione della Commissione (Toscana).

In particolare, poi, secondo la regione Lombardia, manca - "dal punto di vista sostanziale" - una partecipazione delle regioni al processo di revisione della PAC; le informazioni "provengono da canali informali, autonomamente attivati dalle stesse regioni, in quanto non esistono procedure di informazione istituite da Ministero"; "malgrado numerose richieste, espresse ad ogni livello, le regioni non sono mai state coinvolte nei processi decisionali sia a livello politico che tecnico.

Si confermano, dunque, le tendenze preesistenti, secondo le quali:

- l'"esecutivo" regionale ha un ruolo di protagonista;
- manca un meccanismo, o anche solo una consuetudine consolidata, di coinvolgimento del Consiglio regionale;
- il Ministero svolge un ruolo come sede di incontro e di coordinamento delle posizioni regionali.

Quanto alle possibilità di un più diretto e intenso coinvolgimento delle regioni, ora aperte dal nuovo Titolo V, occorrerà evidentemente attendere i prossimi anni per vedere se da qui potrà venire un mutamento delle tendenze sopracitate.

Per quanto concerne la fase discendente, si segnala che, in qualche caso, le iniziative legislative regionali derivano direttamente dalla normativa comunitaria. Ad esempio, in Abruzzo è stato presentato un progetto di legge in attuazione del Regolamento n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, sulla rintracciabilità dei prodotti alimentari: si tratta di un intervento rivolto a creare un'opportunità per le imprese favorendo, con la concessione di contributi finanziari, la realizzazione di progetti di rintracciabilità di filiere alimentari. Nella regione Piemonte, si è provveduto, con legge 21 giugno 2002, n.16, ad istituire l'organismo per le erogazione di aiuti, contributi e premi comunitari in agricoltura; con legge 5 agosto 2002, n.21, si è provveduto ad adeguare la normativa regionale del comparto vitivinicolo alla legge statale n.164 del 1992 e, soprattutto, al regolamento (CE) n.1493/1999.

#### **4. Orientamenti della giurisprudenza costituzionale e contenzioso in atto tra Stato e regioni**

Allo stato attuale, non è dato rinvenire alcuna giurisprudenza costituzionale circa le competenze dello Stato e delle regioni in materia di agricoltura, avente come parametro le disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione.

L'unico intervento della Corte costituzionale in materia di agricoltura è rappresentato dalla sentenza n. 536 del 2002. Con tale pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2002<sup>9</sup>, impugnata in via principale dal Governo poiché, nel disporre l'estensione del periodo venatorio nel territorio regionale oltre il termine previsto dalla legge statale<sup>10</sup>, contrastava con le esigenze di tutela uniforme dell'ambiente e dell'ecosistema rimesse alla legislazione statale dall'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost.

La Corte costituzionale, nel ritenere la questione fondata, ha, in particolare, posto in luce i seguenti profili:

1) l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Richiamando quanto già sostenuto nella sentenza n. 407 del 2002, la Corte precisa che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", poiché l'ambiente deve essere considerato come un "valore" costituzionalmente protetto: ciò, se da una parte non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo, d'altra parte consente allo Stato, in funzione di quel valore, di dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione. La Corte ricorda inoltre che già prima della riforma del Titolo V Cost., la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore

---

<sup>9</sup> L.R. Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5, *Modifica dell'art. 49 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna", concernente il periodo di caccia.*

<sup>10</sup> Si tratta dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*, che determina i periodi di caccia vietando l'attività venatoria oltre il termine del 31 gennaio.

trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standard minimi* di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2) Circa la questione dell'applicabilità dell'art.117, secondo comma, della Costituzione, alla Regione Sardegna, in quanto regione a statuto speciale, la Corte sostiene che la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standard minimi* e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima.

3) Entrando più specificamente nel merito, la Corte osserva che l'estensione del periodo venatorio operata dalla regione costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo. La disciplina statale che prevede uno specifico termine per l'attività venatoria si inserisce, infatti, in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna migratoria che si propone di garantire il sistema ecologico nel suo

complesso. La suddetta disciplina risponde senz'altro a quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema demandate allo Stato e si propone come standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale.

La delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dalla legge statale, infatti, è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s) ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale.

Sulla base delle suddette argomentazioni, la Corte conclude sostenendo che la legge della Regione Sardegna, privilegiando un preteso "diritto di caccia" rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente dalla Corte (sentenze n. 1002 del 1988; n. 35 del 1995; n. 169 del 1999), non rispetta il suddetto *standard* di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna (art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

A fronte dell'unica pronuncia della Corte, è dato riscontrare un ampio contenzioso costituzionale in materia di agricoltura. Risultano infatti pendenti dinanzi alla Corte – al mese di febbraio 2003 - 7 ricorsi, di cui due presentati dallo Stato e cinque dalle regioni, 3 questioni sollevate in via incidentale e 2 conflitti di attribuzione.

I ricorsi presentati in via d'azione dallo Stato hanno, entrambi, ad oggetto leggi regionali che dispongono, in materia di caccia, una proroga del periodo di esercizio venatorio: di esse si lamenta il contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.).

I ricorsi regionali in via d'azione sollevano una pluralità di questioni, aventi ad oggetto disposizioni in materia agricola, contenute nella legge finanziaria 2002 (L. n. 448/2001). In particolare, vengono denunciate le norme che:

- attribuiscono al Ministro delle politiche agricole e forestali il potere di individuare, con proprio decreto, le tipologie di investimenti per le imprese agricole ammesse agli aiuti di Stato: di esse viene lamentata l'invasione della potestà legislativa esclusiva e della potestà regolamentare delle Regioni nonché la lesione dei principi relativi all'allocazione di funzioni amministrative (art. 117, commi quarto e sesto e art. 118 Cost.) (regione Marche);
- introducono un regime sanzionatorio e di regolarizzazione dei vigneti impiantati abusivamente invadendo, secondo le ricorrenti, la potestà esclusiva delle regioni (art. 117, comma quarto) (Marche, Toscana, Campania, Umbria);
- prevedono interventi zootecnici per la protezione dell'influenza catarrale dei ruminanti, invadendo, secondo le ricorrenti, la potestà legislativa residuale esclusiva delle regioni in materia di agricoltura e ledendo i principi relativi all'allocazione delle funzioni amministrative (artt. 117 comma quarto e 118, primo comma Cost.) (Marche, Toscana, Umbria);
- in materia di programmazione negoziata in agricoltura, dispongono il finanziamenti di patti territoriali e contratti di programma, invadendo il campo rimesso alla potestà legislativa esclusiva delle regioni, ledendo i principi relativi all'allocazione delle funzioni amministrative. Si lamenta, inoltre, il mancato trasferimento alle regioni di risorse finanziarie di loro spettanza (artt. 117 comma quarto; 118, primo comma, e 119 Cost.) (Marche, Toscana, Emilia Romagna, Umbria);
- in materia di quote latte, attribuiscono al Ministro delle politiche agricole e forestali poteri in ordine alle modalità di versamento e di prelievo invadendo, secondo le ricorrenti, la potestà legislativa residuale esclusiva delle regioni in materia di agricoltura e ledendo i principi relativi all'allocazione delle funzioni amministrative (artt. 117 comma quarto e 118, Cost.) (Marche, Toscana);
- attribuiscono al Ministro delle politiche agricole e forestali poteri in ordine alla copertura assicurativa dei rischio in agricoltura violando, secondo la denuncia, la potestà regolamentare delle regioni e i principi

relativi all'allocazione di funzioni amministrative (art. 117, sesto comma e 118 primo comma, Cost.) (Marche);

- attribuiscono al Ministro delle politiche agricole e forestali il potere di individuare, con proprio decreto, le tipologie di investimenti per le imprese agricole ammesse agli aiuti di stato: di esse si denuncia l'invasione della potestà legislativa esclusiva e della potestà regolamentare delle regioni (art. 117, commi quarto e sesto, Cost.) (Toscana, Campania, Umbria);
- costituiscono un fondo per la copertura assicurativa dei rischi in agricoltura, dando vita a fondi settoriali a gestione ministeriale in assenza di competenza legislativa statale e in contrasto con il principio di sussidiarietà (artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 Cost.) (Umbria).

## 5. Conclusioni

Dai dati riportati sembrano potersi trarre alcune considerazioni di ordine generale, benché di carattere provvisorio e problematico.

In primo luogo, la modifica del Titolo V della Costituzione ha concorso a determinare una situazione di "incertezza" nel concreto svolgersi della funzione legislativa statale e regionale, dal momento che la ripartizione di competenze ivi delineata si presta a divergenti soluzioni interpretative, ed abbisogna, quindi, di un provvedimento legislativo di attuazione e del consolidarsi di una giurisprudenza costituzionale in materia.

Tale rilievo risulta ancora più evidente in una materia quale l'agricoltura che, all'indomani della modifica costituzionale, veniva, *prima facie*, considerata come attribuita alla competenza esclusiva – o, secondo altre terminologie, residuale-generale – delle regioni.

La prima esperienza applicativa sembra, invece, dimostrare come, anche per il comparto primario, l'individuazione delle sfere di competenza statale e regionale risulta assai più complessa, se solo si tiene conto che la legislazione agricola interessa aspetti connessi alla tutela della concorrenza, all'ordinamento ed organizzazione dello Stato e degli enti

pubblici nazionali, al sistema tributario, nonché all'ordinamento civile e penale e alla tutela dell'ambiente, materie attribuite dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato; senza dimenticare l'esistenza di numerose materie attribuite alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni che interessano il settore (tra le più rilevanti, la tutela della salute e l'alimentazione).

Che, quindi, nel settore agricolo permanga una sfera di competenza statale pare emergere sia dal comportamento delle regioni, che sembrano attendere una migliore definizione dei rispetti ambiti di intervento, sia dai pareri della I Commissione Affari costituzionali della Camera, che si è finora espressa sostanzialmente nel senso alla conformità al titolo V della Costituzione dei progetti presentati.

Resta, invece, assai incerta la linea di confine dei due ambiti di intervento. Ciò determina spesso uno stato di tensione che, a volte, viene stemperato attraverso il coinvolgimento delle regioni nel processo legislativo; a volte, invece, non trova elementi di mediazione e finisce per sfociare in un aumento del contenzioso costituzionale.

A ciò si aggiunge la frequente emarginazione del ruolo delle Assemblee legislative statali e regionali nel processo decisionale, che si verifica quando il processo di concertazione con le istanze regionali viene condotto a livello di organi esecutivi.

La legge per il completamento del processo di riforma e di modernizzazione del settore agricolo, il c.d. collegato agricolo (legge n. 38 del 2003), può essere considerata come il primo tentativo di definire a livello legislativo i meccanismi di raccordo tra lo Stato e le Regioni in ordine alla definizione e all'attuazione della politica comunitaria, nonché di operare una riconoscenza delle competenze legislative statali e regionali in materia, attraverso la predisposizione di un codice agricolo. Resta da valutare come i decreti legislativi, che saranno predisposti in attuazione delle deleghe contenute in tale provvedimento, si raccorderanno con le altre iniziative legislative che, in maniera intersetoriale, intendono attuare il disposto costituzionale previsto nel Titolo V Cost., sia per la parte riguardante più propriamente il riparto delle competenze tra Stato e

Regioni, sia per la parte riguardante il processo di partecipazione all'Unione europea.

## ENERGIA

### **1. Il precedente riparto costituzionale delle competenze ed il suo sviluppo, l'impatto del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione**

Il nuovo testo dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione ha inserito la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia tra le materie su cui si esercita la potestà legislativa concorrente di Stato e regioni.

Il vecchio testo dell'articolo 117 della Costituzione non menzionava la materia dell'energia che quindi rientrava nella piena competenza dello Stato, salvo la facoltà, prevista in via generale dal terzo comma, per le leggi statali di demandare alle regioni il potere di emanare norme di attuazione delle disposizioni in materia energetica.

Per oltre un trentennio il settore dell'energia è stato oggetto di una gestione fortemente centralizzata. I primi accenni di decentramento si sono avuti solo con la legge n. 308 del 1982 che ha affidato alle regioni ed agli enti locali un ruolo di qualificazione della domanda energetica e di gestione dei contributi. L'esplicito riconoscimento di un ruolo, per quanto circoscritto, alle regioni è quindi intervenuto con le leggi 9 gennaio 1991, n. 9, "Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali" e 9 gennaio 1991, n. 10, "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili d'energia", con le quali la regione viene stabilmente inserita nel sistema del Piano energetico nazionale. In particolare, la legge n. 10, all'articolo 5, disciplinava i Piani energetici regionali, aventi ad oggetto l'uso razionale dell'energia e l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili, e, sulla base dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione allora vigente, demandava alle regioni la potestà di emanare norme per la propria attuazione.

Sul piano del decentramento amministrativo, ha avuto un significativo impatto il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", che ha indicato le competenze amministrative riservate allo Stato ed attribuite agli enti locali, delegando alle regioni le restanti funzioni in materia energetica.

Il comparto energetico, a partire dagli anni '90, è stato interessato da una crescente produzione normativa di fonte comunitaria. Ciò comporta che, a livello nazionale, i due settori energetici di maggiore rilievo (elettricità e gas) siano attualmente disciplinati sulla base di normative di recepimento di direttive dell'Unione europea. La regolamentazione fondamentale di tali settori è rispettivamente contenuta nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, di attuazione della direttiva 96/92/CE e nel decreto legislativo 25 maggio 2000, n. 164, di attuazione della direttiva 98/30/CE. L'obiettivo di fondo delle direttive comunitarie è rappresentato dalla costruzione di un mercato unico dell'energia attuata attraverso una progressiva liberalizzazione del comparto bilanciata dall'introduzione di garanzie incentrate sulla nozione di servizio pubblico.

Gli interventi normativi ai quali si è accennato, nazionali e comunitari, non hanno modificato l'assetto della disciplina del settore che continua a fare perno sul ruolo dello Stato per quanto riguarda la definizione delle politiche energetiche e la relativa attuazione.

Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione appare pertanto richiedere una profonda riconsiderazione della ripartizione delle competenze legislative in materia energetica. Occorre peraltro valutare i limiti - ulteriori rispetto a quelli derivanti alla potestà legislativa regionale dalla determinazione dei "principi fondamentali" ad opera dello Stato - discendenti dalla legislazione statale nelle materie di competenza esclusiva (tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni, tutela dell'ambiente, tutela della sicurezza). Tali limiti sono stati invocati dal Governo a fondamento di taluni interventi legislativi ma le regioni non hanno mancato di negare la possibilità di richiamarsi a taluni di essi o ne hanno comunque contestato la rilevanza con riferimento a singoli

provvedimenti adottati dal legislatore statale ritenuti invasivi delle competenze regionali.

Per consentire l'esercizio delle competenze legislative regionali, occorre che venga approvata una legislazione statale di trasferimento delle nuove funzioni di spettanza delle Regioni, alle quali spetterà quindi la definizione dei principi fondamentali in tema di "produzione, trasporto e distribuzione d'energia", ma altresì il compito di disciplinare, anche eventualmente con norme di dettaglio, quei profili della materia energetica interessati dalle competenze legislative statali di natura esclusiva. Peraltro, sino a quella data, sembrerebbe comunque esservi la possibilità per le regioni di esercitare le competenze legislative in materia energetica nell'ambito dei principi fondamentali "desumibili dalle leggi statali vigenti", come espressamente prevede la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", all'art. 1, co.3, riproponendo del resto quanto già sancito dalla legge 16 marzo 1970, n. 281, con riferimento al testo previgente dell'articolo 117 della Costituzione. E' bene infine ricordare che tale principio è stato di recente affermato dalla stessa Corte costituzionale con riguardo al nuovo testo dell'articolo 117 Cost. nella sentenza n. 282 del 2002. Per quanto si è detto peraltro le regioni, oltre a desumere i principi fondamentali dalle legislazioni statali vigente, sembrerebbero altresì tenute a considerare i limiti derivanti alla legislazione regionale dalle competenze statali di natura esclusiva.

## **2. Le leggi statali successive all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**

Non è ancora intervenuta una legislazione statale volta a determinare i principi fondamentali nella materia energetica ai sensi del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione. Sono stati tuttavia effettuati interventi legislativi puntuali che, collocandosi nella sostanza nel vigente quadro normativo, hanno tentato di fornire risposte a specifiche esigenze emergenti in materia energetica.

Nell'ambito di tali interventi, quello di carattere maggiormente significativo, sia per la maggiore complessità sia per la volontà di tenere in

qualche modo conto, pur non essendo volto a darvi attuazione, del nuovo assetto costituzionale delle competenze, è rappresentato dal decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2002, n. 55. Il provvedimento, al fine di evitare il pericolo di interruzione della fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale, ha dettato una disciplina di natura transitoria, valida sino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, relativa alla procedura di autorizzazione alla costruzione ed al l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, agli interventi di modifica ed alle opere connesse. L'autorizzazione disciplinata dal decreto è unica ed è rilasciata dal Ministro delle attività produttive, previa intesa con la conferenza Stato-regioni, a conclusione di un procedimento svolto d'intesa con la regione interessata, al quale partecipano le amministrazioni statali e locali interessate. Si è inoltre disposto che il rilascio della valutazione di impatto ambientale (VIA) costituisca parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio. L'istruttoria procedimentale, acquisita la VIA, si deve concludere entro 180 giorni dalla data di presentazione della richiesta.

Il decreto-legge in esame presenta profili interessanti sotto il profilo ordinamentale ed istituzionale in quanto si configura come una soluzione ponte, adottata per ragioni di necessità ed urgenza, nelle more dell'attuazione del disposto costituzionale. Il legislatore ha tra l'altro ritenuto di sottolineare la necessaria transitorietà delle scelte compiute in materia di esercizio delle competenze statali e regionali prevedendo che le nuove disposizioni cessino, in ogni caso (e quindi anche qualora non si sia ancora provveduto al trasferimento di competenze richiesto dall'art. 117 Cost.), di avere efficacia il 31 dicembre 2003, dando vita ad una peculiare fattispecie di legge "a tempo".

La stessa formulazione del provvedimento, che sembra escludere si tratti di esercizio di competenze concorrenti (viene infatti rinviata ad altro provvedimento la definizione dei principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), pone il problema di individuarne il fondamento

costituzionale. Al momento è sufficiente rilevare come il titolo del decreto faccia riferimento a “misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale”. L’articolo 1 del decreto chiarisce inoltre come l’intervento si giustifichi alla luce della necessità e dell’urgenza di “evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale e di garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale”.

Un secondo intervento normativo è stato attuato con la legge 1° marzo 2002, n. 39 (Legge comunitaria 2001), che, all’articolo 43, ha delegato il Governo al recepimento della direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili. Tale disposizione sembrerebbe risultare neutra sul piano della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni. Il comma 5 dell’articolo 1 della legge n. 39 (*cit.*), prevede, infatti, con una disposizione di carattere generale valida per tutti i decreti di recepimento delle direttive comunitarie adottati sulla base della legge comunitaria, che i provvedimenti eventualmente adottati nelle materie di competenza regionale entrino in vigore, alla data di scadenza del termine stabilito per l’attuazione della normativa comunitaria, nelle sole regioni nelle quali non sia in vigore una normativa di attuazione e perdano comunque efficacia alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione regionale. Tale disposizione non considera espressamente le materie oggetto di legislazione concorrente, ma non sembra vi siano ostacoli a ritenere che, con riferimento a tali materie, il disposto del citato comma 5 si applichi alle norme dei decreti legislativi non concernenti i principi fondamentali della materia. Per quanto riguarda invece i principi fondamentali, desumibili o, come sarebbe preferibile, espressamente definiti tali dai decreti, dovrebbe ritenersi che, secondo i principi generali, entrino in vigore ed acquistino efficacia in via permanente per tutte le regioni allo scadere del termine ordinario di pubblicazione<sup>11</sup>. Va altresì segnalato come, tra i principi ed i criteri direttivi della disposizione di delega in questione, figuri la “semplificazione delle procedure amministrative per la realizzazione degli impianti, nel rispetto delle

---

<sup>11</sup> Il disegno di legge comunitaria per il 2003 (A.S. 2254, già approvato dalla Camera), all’art. 1, co. 5, estende espressamente tale previsione alle materie di legislazione concorrente, precisando che in tal caso la normativa regionale deve risultare rispettosa dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e che i decreti legislativi devono indicare la natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in esse contenute.

competenze di Stato, regioni ed enti locali". Sembra che in tal modo affidato al legislatore delegato il compito di tenere conto del nuovo quadro costituzionale delle competenze.

Correlato con il contenuto del decreto-legge prima ricordato è invece un terzo intervento operato dall'articolo 13 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, adottato in attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale. Tale articolo individua una specifica procedura per la localizzazione, la VIA, l'approvazione dei progetti e la dichiarazione di pubblica utilità delle infrastrutture strategiche per l'approvvigionamento energetico, incluse nel programma approvato dal CIPE sul quale è basato l'impianto di tutto il predetto decreto legislativo. Nei confronti della citata categoria di opere sembra pertanto non debbano trovare applicazione le disposizioni del predetto decreto-legge che appare tra l'altro avere un ambito più circoscritto risultando attinente al solo settore elettrico limitatamente agli impianti di produzione ed alle infrastrutture energetiche necessarie all'esercizio degli stessi. Va inoltre rilevato come l'articolo in esame, a differenza delle disposizioni contenute nel decreto-legge, non abbia un'efficacia limitata nel tempo e rechi, a tutti gli effetti, norme a regime. La titolarità del procedimento è, anche in questo caso, del Ministero delle attività produttive mentre la potestà di approvare il progetto definitivo è rimessa al CIPE<sup>12</sup>.

Un quarto intervento legislativo statale relativo al settore energetico è stato attuato con la legge 12 dicembre 2002, n. 273, "Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza", che reca un Capo (il Capo IV) denominato "disposizioni in materia di politica energetica". Si tratta di otto articoli recanti modifiche ed integrazioni alle normative vigenti e finalizzati ad affrontare specifiche questioni. In tutti i casi, anche quando si tratta di materie oggetto del nuovo testo dell'articolo 117 Cost. (infrastrutture energetiche, distribuzione dei carburanti, fonti rinnovabili ed importazione e fornitura di energia elettrica) il legislatore si è limitato ad

---

<sup>12</sup> I contenuti del D.Lgs.190 del 2002 ed il contenzioso costituzionale ad esso relativo sono compiutamente esaminati nella nota sui lavori pubblici e le infrastrutture facente parte del presente rapporto. In questa sede si tiene conto dei soli profili di coordinamento con la normativa specificamente rivolta alla disciplina del settore energetico.

intervenire, in modo espresso o implicito, sulla legislazione previgente senza modificarne in alcun modo l'assetto. Dinanzi a simili interventi, salvo i casi di esercizio di competenze di natura esclusiva, sembrerebbe porsi il problema dell'ammissibilità di un'attività di "manutenzione" della normativa vigente che, in assenza di una disciplina volta a fissare i principi fondamentali in materia di energia, sembrerebbe in ogni caso dare vita, in linea di principio, ad una disciplina di natura cedevole destinata ad essere superata dall'esercizio delle competenze legislative regionali ancorché fondato su principi fondamentali autonomamente desunti dalla legislazione statale vigente.

### **3. L'Accordo del 5 settembre 2002 intervenuto nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali in materia di produzione di energia elettrica**

Il 5 settembre 2002, nell'ambito della Conferenza unificata, è stato sancito un accordo tra il Governo, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane relativamente ai criteri generali di valutazione dei progetti di costruzione ed esercizio di impianti di produzione di energia elettrica nonché ai compiti ed alle funzioni amministrative nel settore della produzione dell'energia elettrica. Nelle premesse dell'Accordo viene espressamente richiamata, oltre al D.Lgs. n. 79 del 1999 di attuazione della direttiva 96/92/CE relativa al mercato comune dell'energia elettrica ed al decreto legislativo n. 112 del 1998, la legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo il testo dell'Accordo, è la stessa normativa comunitaria a richiedere che gli Stati membri stabiliscano a priori e rendano pubblici i criteri e le procedure di autorizzazione alla costruzione di impianti sul proprio territorio e questo rende necessario la conclusione di un intesa in merito tra i diversi livelli di governo.

L'Accordo non chiarisce gli effetti della riforma del titolo V della Costituzione per quanto concerne il rilascio delle autorizzazioni alla costruzione di nuovi impianti di produzione di energia, limitandosi ad osservare come la legge n. 3 del 2001 comporti un potenziamento delle autonomie e sia quindi destinato ad avere dei riflessi sul quadro delle competenze amministrative in materia di energia delineato dal decreto

legislativo n. 112 del 1998. L'Accordo, a ben vedere, non poteva rivelarsi lo strumento idoneo per un intervento di tal genere ed è quindi comprensibile che si sostanzi nella definizione di linee comuni per l'esercizio delle competenze amministrative ai diversi livelli, senza precisare quale sia l'oggetto delle diverse competenze.

Può, invece, lasciare perplessi la circostanza che l'Accordo non contenga alcun riferimento alla legge 9 aprile 2002, n. 55, di conversione del decreto-legge n. 7 del 2002, sulla quale ci si è in precedenza soffermati. Un richiamo a tale normativa, che verte sulla stessa materia dell'Accordo ed è entrata in vigore in data antecedente, avrebbe potuto infatti agevolarne l'attuazione, facilitando, in particolare, la conclusione nei termini previsti dei procedimenti di autorizzazione alla realizzazione dei nuovi impianti che, come si è visto, sono di competenza statale ma non possono prescindere dal conseguimento di intese con le regioni e gli enti locali. Questa assenza di coordinamento potrebbe ritenersi dovuta alla circostanza che la predetta normativa non è diretta a dare attuazione al nuovo impianto costituzionale. Una simile scelta potrebbe tuttavia anche spiegarsi con la decisa avversione delle regioni (v. il paragrafo 6) nei confronti di quel provvedimento legislativo. Non sembra peraltro potersi escludere l'applicabilità anche in sede di attuazione del decreto-legge in questione il quale, sino alla definizione dei principi fondamentali ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost. e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, è destinato a disciplinare la materia. Ciò non toglie che l'Accordo rappresenti, per taluni aspetti, una modalità di soluzione potenzialmente alternativa e comunque parallela ai problemi posti dal nuovo titolo V rispetto a quella individuata per via legislativa e che, tra l'altro, non sembra necessariamente destinata a perdere di efficacia in seguito all'attuazione del disposto costituzionale. Il problema del rapporto tra i due atti è venuto all'attenzione del Parlamento in occasione dell'esame del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25, recante disposizioni in legge in materia di oneri generali del sistema elettrico, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 83, che, all'art. 3, ha individuato i criteri per l'individuazione delle priorità ai fini della effettuazione della valutazione di impatto ambientale dei progetti di nuova installazione o di modifica di impianti termoelettrici presentati ai sensi del

decreto-legge n. 7 del 2002. Nel corso di un'audizione informale presso la Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera, avente ad oggetto l'approfondimento dei contenuti del decreto-legge n. 25 del 2003, i rappresentanti delle Regioni hanno chiesto di modificare il provvedimento al fine di fare salvi i criteri previsti dall'Accordo prima richiamato. Il Governo si è tuttavia dichiarato contrario a tale ipotesi e la Commissione non ha ritenuto di recepire l'indicazione dei rappresentanti regionali. Nel merito va osservato come i criteri introdotti dal decreto-legge dovrebbero, in sostanza, prevalere su quelli contenuti nell'Accordo, nel senso che questi ultimi sembrerebbero destinati a ricevere applicazione solo nei confronti dei progetti per i quali sia stata effettuata la valutazione di impatto ambientale.

**4. Il disegno di legge del Governo A.C. 3297 “Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi”**

Il provvedimento si articola secondo tre direttive: definizione delle competenze dello Stato e delle regioni secondo il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione; completamento della liberalizzazione dei mercati energetici; incremento dell'efficienza del mercato interno. Ai fini della presente analisi interessa approfondire le modalità con le quali è stata attuata la prima delle citate direttive.

Il provvedimento persegue esplicitamente l'obiettivo, indicato dall'articolo 1, comma 1, di porre, nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, i principi fondamentali in materia energetica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il comma 2 del medesimo articolo aggiunge tuttavia che il provvedimento reca altresì disposizioni inerenti il settore energetico atte a garantire la tutela della concorrenza, la tutela delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato ed il rispetto dei trattati internazionali e della

normativa comunitaria. Sotto questo profilo, quindi, il disegno di legge sembra avere la sua base costituzionale nell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione che indica le materie di competenza statale esclusiva.

E' da rilevare come, negli articoli successivi, non venga mai specificato quando ci si trovi in presenza di principi fondamentali, di disposizioni espressione di competenze statali esclusive (e di quale competenza statale esclusiva) ovvero di eventuali norme cedevoli destinate ad essere superate dall'esercizio delle competenze regionali.

Il provvedimento è volto a definire un quadro di principi e regole condivisi dai diversi attori istituzionali che operano nel settore energetico. Risultano in primo luogo individuati – su espressa richiesta, è detto nella relazione, delle regioni - all'articolo 3, gli obiettivi generali della politica energetica volti a garantire taluni interessi comuni al fine di rendere competitivo il "sistema paese". Sono inoltre stabiliti, all'articolo 4, i principi di cui lo Stato, le Regioni e le Province autonome devono garantire il rispetto al fine di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'energia su tutto il territorio nazionale.

Da una serie di disposizioni emerge in maniera piuttosto evidente la volontà di favorire forme di collaborazione e di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali nella disciplina del settore in vista del conseguimento di obiettivi condivisi. Tali norme appaiono intese a promuovere un esercizio integrato delle competenze legislative di Stato e Regioni sulla base di finalità comuni.

Si provvede inoltre, all'articolo 5, a disciplinare l'attribuzione delle funzioni amministrative nel settore energetico attraverso la riaffermazione dei principi costituzionali di cui all'articolo 118 Cost. e del potere sostitutivo statale di cui all'articolo 120 Cost., nonché il riconoscimento della potestà delle regioni e delle Province autonome di determinare, con proprie leggi, l'attribuzione dei compiti e delle funzioni amministrative non spettanti allo Stato.

L'articolo 6 individua le competenze amministrative statali. Dall'elencazione ivi contenuta sembra evincersi come la programmazione delle infrastrutture energetiche prive di interesse nazionale, la valutazione

di impatto ambientale delle opere ed infrastrutture prive di interesse nazionale e la competenza ad autorizzare la realizzazione di opere ed infrastrutture energetiche spetti ad altri livelli di governo. Alle medesime conclusioni sembra di poter giungere per quanto riguarda l'attività concessoria relativa alla distribuzione dell'energia.

Vengono inoltre disciplinati i meccanismi di raccordo tra le diverse amministrazioni territoriali; il provvedimento istituisce uno specifico organismo, l'Osservatorio permanente sull'energia (art. 8), ed attribuisce inoltre talune competenze alla Conferenza Stato-Regioni (art. 7).

E' infine da segnalare come l'articolo 13 assegna alle regioni la competenza al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, mantenendo tuttavia fermo, in caso di inerzia o di mancata intesa tra le regioni, il potere sostitutivo statale di cui all'articolo 120 della Costituzione. E' da sottolineare come l'articolo in questione, pur attribuendo alle regioni la responsabilità di un procedimento, rechi la disciplina dello stesso.

L'ambito di applicazione di tale articolo coincide per molti aspetti con quello dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 190 del 2002 prima ricordato e si avrebbero pertanto, per quanto riguarda le reti nazionali di trasporto dell'energia, due distinti procedimenti autorizzatori: uno, di carattere speciale, relativo alle infrastrutture di carattere strategico incluse nel programma approvato dal CIPE ed un altro, di natura ordinaria, da utilizzare in tutti i casi in cui alle infrastrutture, anche se di rilievo nazionale, non venga attribuita tale qualificazione. Il primo di competenza statale ed il secondo di competenza regionale<sup>13</sup>.

## **5. La legislazione regionale in materia energetica dopo la riforma del titolo V della Costituzione**

Nell'ambito della Giunta della regione Lombardia è stato predisposto un progetto di legge sui servizi di interesse economico generale che reca un

---

<sup>13</sup> La Commissione Attività produttive, nel corso dell'esame del provvedimento, ha modificato l'articolo 13, attribuendo allo Stato la potestà autorizzatoria.

titolo dedicato alla disciplina del settore energetico. Per quanto concerne l'energia, l'obiettivo è quello di sostituire la normativa regionale vigente in materia, tenendo conto del nuovo assetto costituzionale delle competenze e della legislazione statale successiva. Si auspica che il provvedimento concluda l'iter consiliare entro il 2003.

La Giunta della Regione Emilia-Romagna ha presentato un progetto di legge, recante disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia (v. il supplemento speciale del bollettino ufficiale della Regione n. 221 del 16 gennaio 2003). La relazione che accompagna il provvedimento evidenzia come il contenuto dello stesso attenga "all'esercizio della potestà legislativa e regolamentare riconosciuta alla regione in materia energetica in conformità all'articolo 117 della Costituzione, nel rispetto delle direttive comunitarie e dei principi fondamentali desunti dalla legislazione vigente". Il progetto di legge rappresenta quindi la prima iniziativa regionale volta a disciplinare direttamente le nuove competenze spettanti alle regioni in materia di energia. Si segnala, in particolare, come la Regione verrebbe ad esercitare le funzioni relative alla "definizione delle procedure per la localizzazione e la autorizzazione di impianti e reti per la produzione, la trasformazione, il trasporto e la distribuzione e lo stoccaggio di energia, nel rispetto delle competenze dello Stato".

Anche la Giunta della regione Molise risulta aver affidato ad una società di consulenza il compito di redigere, in collaborazione con gli uffici regionali competenti, una proposta di legge in materia di energia che tenga conto della riforma costituzionale.

L'unica regione a statuto ordinario ad aver adottato una organica disciplina legislativa in materia energetica successivamente all'entrata in vigore della legge n. 3 del 2001 risulta essere il Piemonte. La legge regionale 7 ottobre 2002, n. 23, ha infatti riordinato le funzioni ed i compiti che spettano alla regione, alle province ed ai comuni in materia di energia ai sensi del decreto legislativo n. 112 del 1998. La legge prevede inoltre che la regione, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, eserciti le attribuzioni non riservate allo Stato dalla legge nazionale emanata ai sensi dello stesso articolo 117 sui principi

fondamentali. In merito a tale previsione, contenuta nel comma 1 dell'articolo 2, va peraltro osservato come, poiché il riferimento sembrerebbe relativo alle funzioni amministrative non statali, andrebbe approfondito il significato di una riserva di carattere generale in favore della Regione in quanto, ai sensi dell'articolo 118 Cost., le funzioni amministrative devono, in linea di principio, ritenersi di competenza dei comuni, salvo che esigenze di carattere unitario giustifichino l'attribuzione delle stesse ad altri livelli di governo.

La legge in esame definisce inoltre i contenuti del Piano regionale energetico-ambientale quale strumento di programmazione con il compito di individuare obiettivi, parametri e indicatori di qualità in termini di produzione, trasporto, distribuzione e consumo di energia. Una particolare attenzione è dedicata ai temi ambientali e si prevedono azioni specifiche nel settore delle fonti rinnovabili e assimilate, la riduzione dei consumi energetici e l'aumento dell'efficienza del sistema energetico regionale. Per quanto riguarda le disposizioni di raccordo con la programmazione energetica nazionale, si dispone che la regione concorra con lo Stato al raggiungimento degli obiettivi nazionali di politica energetica e si afferma inoltre che il piano regionale dovrà essere predisposto nel rispetto degli indirizzi e delle norme vigenti (anche, sembrerebbe, di livello nazionale).

Per quanto concerne le regioni ad autonomia speciale, va segnalata la legge della regione Friuli-Venezia Giulia 1 novembre 2002 n. 251, "Disposizioni in materia di energia", con la quale sono state disciplinate le funzioni e l'organizzazione delle attività attribuite alla regione in materia di energia dal decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110, "Norme speciali di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche ed incentivi alle imprese". L'ambito della legge è stato quindi definito dalle disposizioni del decreto con il quale si è proceduto ad una ripartizione delle funzioni e delle competenze tra Stato, Regione ed enti locali che ricalca quasi pedissequamente quella disciplinata dalle disposizioni del decreto legislativo n. 112 del 1998 relative al conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi. Il decreto, infatti, all'articolo 1, provvede a trasferire alla Regione "tutte le funzioni in materia di energia che concernono attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di

qualunque forma di energia”, all’articolo 2, contiene un’elenco delle funzioni e delle competenze riservate allo Stato di contenuto analogo all’articolo 29 del decreto legislativo n. 112.

Dall’esame della legge regionale si ricava come, nel complesso, la Regione venga ad essere titolare, in materia energetica, di un nucleo di funzioni più ristretto di quello che le regioni sembrerebbero destinate ad esercitare in seguito all’attuazione del nuovo testo dell’articolo 117, comma terzo, Cost. E’ sufficiente in proposito ricordare come risultino permanere in capo allo Stato tutte le funzioni ed i compiti concernenti “la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, salvo quelli che producono energia da fonti rinnovabili di energia e da rifiuti ...nonché le reti per il trasporto di energia con tensione superiore a 150 KV, il rilascio delle concessioni per l’esercizio delle attività elettriche di competenza statale, e le reti di interesse nazionale di oleodotti e gasdotti” (v. art. 2, co. 1, *lett. h*), del D.Lgs. 110 del 2002). Una riserva di tale ampiezza sembra, ad esempio, consentire di ritenere pienamente legittima, con riferimento al Friuli-Venezia Giulia, una disciplina analoga a quella recata dal decreto-legge n. 7 del 2002 che è risultata, invece, estremamente controversa alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, tanto da indurre il legislatore a prevedere un termine di efficacia delle relative disposizioni.

D’altro canto va osservato come la legge regionale riconosca alla Regione anche competenze relative alla trasmissione di energia elettrica, ivi inclusa l’interconnessione con le reti di trasmissione estera, senza specificare che, ai sensi dell’art. 2, c. 1, lett. h), cit., tali attività sembrerebbero poter riguardare solo le reti per il trasporto di energia con tensione inferiore a 150 KV e senza apparentemente tenere conto che le determinazioni in materia di importazione ed esportazione di energia sono riservate allo Stato dall’art. 2, co. 1, *lett. c*), D.Lgs. n. 110 *cit.*

Riguardo a tale provvedimento, va ricordato come l’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, disponga che, “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e

Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Sembra che, in seguito all'adozione della legge in esame, nei confronti della regione Friuli-Venezia Giulia non trovi in ogni caso più applicazione il predetto articolo.

## **6. Il contenzioso costituzionale tra Stato e regioni**

Il decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale, e la relativa legge di conversione (legge 8 aprile 2002, n. 55), sono stati oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale da parte di tre regioni.

La regione Umbria ha presentato ricorso, prima nei confronti del decreto-legge (ricorso n. 30 pubblicato sulla G.U. n. 24 del 19 giugno 2002), e successivamente avverso la legge di conversione (ricorso n. 39 pubblicato sulla G.U. del 7 agosto 2002). La regione Basilicata e la regione Toscana hanno invece presentato ricorso nei confronti della sola legge di conversione (ricorsi n. 40 e 41 pubblicati sulla G.U. del 7 agosto 2002).

Le considerazioni svolte nei ricorsi risultano in massima parte coincidenti. La regione Umbria è risultata tuttavia la sola ad aver contestato la legittimità del decreto-legge sotto il profilo della violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Cost. in quanto adottato in assenza dei necessari presupposti di necessità ed urgenza. In proposito la Regione ha ritenuto che, alla luce del nuovo quadro costituzionale, debba essere riconsiderata quella giurisprudenza della Corte che esclude la facoltà delle regioni di ricorrere in via d'azione contro un decreto-legge al fine di censurare la sussistenza dei presupposti di legittimità costituzionale. La Regione ha inoltre escluso che l'art. 120 Cost. in materia di potere sostitutivo abiliti lo Stato ad intervenire attraverso un decreto-legge sia perché si tratta di una potestà insuscettibile di incidere sull'esercizio delle funzioni amministrative sia perché tale potestà può essere esercitata solo con riferimento a singoli atti la cui mancata adozione ingeneri la violazione dei valori tutelati.

In tutti i ricorsi si contesta innanzitutto la violazione dell'articolo 117 Cost., rilevando come la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” sia materia di legislazione concorrente e lo Stato non possa quindi andare oltre la definizione dei principi fondamentali della materia, che devono avere quali destinatarie le regioni, mentre è precluso alla legge statale dettare norme direttamente regolanti la materia. Nel provvedimento viene invece disciplinato in modo puntuale e dettagliato il procedimento attraverso il quale si deve pervenire al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici. Secondo le regioni, inoltre, la natura transitoria del provvedimento non è assolutamente idonea a porlo al riparo dalle censure di incostituzionalità e si configura come un mero *escamotage* che assume natura eversiva nei limiti in cui risulta volto a differire arbitrariamente l'esercizio della potestà legislativa che le regioni hanno il diritto costituzionalmente garantito di esercitare in ogni momento entro il quadro dei principi desumibili dalle leggi vigenti.

Le regioni escludono altresì che nella fattispecie possa sussistere uno specifico fondamento costituzionale per l'esercizio della potestà legislativa statale. Viene in proposito osservato come l'interesse nazionale, nel nuovo testo costituzionale, non costituisca più un limite di carattere generale all'esercizio della potestà legislativa regionale, né è previsto un generale potere statale di indirizzo e coordinamento.

Per la regione Toscana sarebbe anche difficile fondarlo sul principio di unità di cui all'art. 5 Cost., poiché in tal modo “si aprirebbe la strada alle incarnazioni più imprevedibili di tale interesse nazionale che diventerebbe un grimaldello per intaccare l'autonomia delle regioni”. La medesima regione esclude altresì che possano essere invocate competenze riservate allo Stato quali quelle di cui alle lettere e) ed m) in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il riferimento alla prima delle suddette materie non sarebbe infatti pertinente poiché il provvedimento non reca disposizioni volte a fronteggiare il rischio di “intese restrittive, di abusi di posizioni dominanti, di operazioni di concentrazione”. La seconda delle predette materie, invece, riguarderebbe i soli servizi sociali e non i servizi

aventi natura industriale. Si osserva inoltre come la competenza dello Stato riguardi in ogni caso solo la definizione di standard minimi e non possa giungere ad una “minuziosa regolamentazione dell’esercizio della concreta potestà amministrativa autorizzatoria”.

Non può nemmeno invocarsi, a giudizio delle regioni, il potere sostitutivo disciplinato dall’art. 120 Cost., per la fondamentale ragione che tale fattispecie è da riferire esclusivamente al mancato esercizio di funzioni amministrative e pertanto non può giustificare l’invasione della sfera della potestà legislativa concorrente.

Si rileva infine, sempre sotto il profilo della violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., come il provvedimento risulti lesivo della potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio interferendo sull’assetto di quest’ultimo per l’impatto delle opere e per la necessaria conformità urbanistica delle stesse.

Le regioni contestano, in secondo luogo, la violazione dell’articolo 118 Cost. in materia di attribuzione delle funzioni amministrative, rilevando come la competenza al rilascio dell’autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti sia assegnata allo Stato senza una valida e legittima motivazione che giustifichi la mancata considerazione degli altri livelli di governo. Non sussisterebbero, in altri termini, esigenze di carattere unitario ed emergerebbe invece la mancata considerazione dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che devono presiedere ad ogni scelta relativa all’allocazione delle funzioni amministrative. Nei ricorsi si aggiunge che spetta comunque alle regioni, nelle materie in cui esercitano la potestà legislativa, esclusiva o concorrente, attribuire le funzioni amministrative. Allo Stato tale compito spetterebbe invece solo nelle materie di competenza esclusiva anche perché, a ragionare diversamente, si riconoscerebbe al legislatore statale una nuova, vastissima competenza, di carattere trasversale.

La regione Umbria ha infine sostenuto che il provvedimento viola il principio di leale cooperazione e l’articolo 97, primo comma, della Costituzione, osservando, in particolare, come “nulla si dice sulle modalità ed i tempi dell’intesa (con la regione), sulle conseguenze derivanti dalla

mancata conclusione e sul ruolo che essa svolge all'interno del procedimento”.

Lo Stato ha presentato, in data 14 dicembre 2002 (v. G.U. del 29 gennaio 2003, serie speciale), un ricorso di legittimità costituzionale nei confronti delle legge della regione Piemonte 7 ottobre 2002, n. 23, recante disposizioni in campo energetico e le procedure di formazione del piano regionale energetico - ambientale. Oggetto di censura è l'art. 22, comma 2, *lett. i*), della legge che prevede l'emanazione da parte della Regione delle “linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell'energia”. Nel ricorso viene innanzitutto affermato che le regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di energia elettrica, sono tenute a desumere i principi fondamentali della materia dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79, che ha dato attuazione alla direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996. La deroga a tali principi, si aggiunge, costituirebbe violazione, oltre che del comma terzo, del comma primo dell'art. 117 Cost.

Ciò premesso, si osserva come la citata direttiva preveda espressamente la unitarietà della rete di trasmissione dell'energia elettrica. In attuazione di tale principio, il legislatore statale avrebbe quindi previsto che il gestore della rete di trasmissione nazionale adotta regole tecniche “di carattere obiettivo e non discriminatorio”, in materia di progettazione e funzionamento degli impianti di generazione, delle reti di distribuzione, delle apparecchiature direttamente connesse, dei circuiti di interconnessione e delle linee dirette “al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti”.

La disciplina regionale sarebbe pertanto innanzitutto irragionevole, in quanto consente che la rete nazionale abbia una struttura differenziata con il rischio, qualora un'analogia potestà legislativa fosse riconosciuta a tutte le regioni, di avere una struttura della rete diversificata regione per regione con inconvenienti tecnici ed economici. Poiché, inoltre, la differenziazione della rete comporterebbe la creazione di un mercato nazionale dell'energia compartmentalizzato, si avrebbe una violazione evidente sia della direttiva, volta ad attuare la libera concorrenza nel

mercato elettrico, sia dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di concorrenza.

Lo Stato risulta, altresì, aver presentato ricorso, in seguito ad una deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 gennaio 2003 (v. B.U.R.A. Friuli-Venezia Giulia del 29-1-2003, n. 5), per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Friuli–Venezia Giulia 19 novembre 2002, n.30. Oggetto di rilievi sono stati gli articoli 9 e 14, comma 5, del provvedimento. Il primo di tali articoli prevede la stipulazione, da parte della Regione, di accordi per la realizzazione, razionalizzazione e l'ampliamento delle capacità di trasmissione, degli elettrodotti anche transfrontalieri, e sottopone ad autorizzazione unica regionale le opere e le infrastrutture connesse alla realizzazione di tali interventi. Nel ricorso, dopo aver ricordato come l'art.2 del D.Lgs. 110 del 2002 riservi allo Stato le determinazioni relative all'importazione ed all'esportazione di energia nonché le funzioni attinenti alle reti di trasporto dell'energia elettrica con tensione superiore a 150 KV, si osserva come tali previsioni siano costituzionalmente illegittime in quanto violano sia la disposizioni del d.lgs. n. 79 del 1999, di recepimento della direttiva 96/92/CE, concernente norme comuni per il mercato dell'energia elettrica, sia l'art. 117 , primo comma, Cost., poiché, la violazione del disposto del predetto d. lgs., rappresenterebbe un'indiretta violazione della normativa comunitaria di cui alla citata direttiva 96/92/CE. Il comma 5 dell'articolo 14, al quale si riferisce la seconda parte del ricorso, prevede che, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale, siano sospese le procedure per l'autorizzazione alla costruzione di nuovi impianti a biomasse. In proposito, dopo aver rilevato come la sospensione delle procedure in questione risulti disposta a tempo indeterminato, si osserva come venga "così ad essere preclusa una iniziativa economica la cui libertà è tutelata dall'art. 41 Cost., che ne consente la limitazione quando possa riuscire dannosa alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana". Si aggiunge inoltre che "l'art. 2, co. 1, lett. m), del D.Lgs. 110 del 2002 riserva allo Stato la definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali di cui alla lett. a) in materia di fonti rinnovabili e di risparmio energetico, programmi sui quali la regione non può interferire e per la cui

realizzazione non può frapporre ostacoli". La disposizione regionale in esame violerebbe quindi sia l'art. 41 Cost. sia l'art.2, co. 1, *lett. m), cit.*

## 7. Considerazioni conclusive

Dall'esame dei contenuti della legislazione statale e regionale in materia di energia emergono alcuni temi meritevoli di approfondimento.

Un primo problema di carattere generale riguarda il fondamento costituzionale delle competenze legislative esercitate (ed esercitabili) da Stato e regioni. In proposito è da premettere come le maggiori incertezze non risultino derivare tanto dalla definizione e dalla titolarità delle competenze di natura concorrente, quanto dall'individuazione delle competenze statali esclusive idonee ad incidere sulla materia energetica. Riguardo alle competenze concorrenti è infatti sufficiente osservare come, anche se il disposto costituzionale dell'articolo 117, terzo comma, Cost., si limita a menzionare "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", non sembrano esservi dubbi - e comunque nel contenzioso costituzionale non sono emersi - circa la volontà del legislatore di riferirsi a tutte le attività tipiche del settore energetico e quindi, in particolare, anche all'importazione, all'esportazione ed allo stoccaggio di energia, attività in relazione alle quali sarebbe del resto difficile sostenere, sotto il profilo sistematico ma anche sotto quello strettamente tecnico, la sussistenza di una competenza residuale, e quindi piena, delle regioni.

Tutt'altro è invece il discorso per quanto riguarda la definizione dei profili delle materie di competenza statale esclusiva da ritenersi rilevanti con riferimento alla materia dell'energia. Il Governo, nell'adottare provvedimenti di carattere legislativo in materia energetica ha, come si è visto, fatto riferimento, nell'articolato e nelle relazioni illustrative, alla necessità di intervenire in materie di esclusiva competenza statale quali la sicurezza, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente. Le regioni hanno tuttavia sovente contestato la possibilità di invocare determinate competenze di natura esclusiva. Un contributo di chiarezza potrà per tale aspetto derivare, oltre che dall'assetto, al

momento ancora *in fieri*, che assumerà la legislazione in materia, soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha già fornito alcune prime indicazioni.

Ad esempio, per quanto riguarda la materia della sicurezza, la Corte, nella sentenza n. 407 del 2002, ha assegnato una portata restrittiva alla nozione di sicurezza pubblica di cui alla lett. h) dell'articolo 117, secondo comma, Cost. in quanto, a giudizio della Consulta, il contesto specifico del dettato costituzionale “induce, in ragione della connessione testuale con l’ordine pubblico, e dell’esclusione esplicita della “polizia amministrativa locale”, nonché in base ai lavori preparatori, ad un’interpretazione restrittiva della nozione di “sicurezza pubblica”. Per la Corte ciò è sufficiente ad escludere che la “nozione di sicurezza pubblica” rivesta una “portata estensiva, in quanto distinta dall’ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell’ambiente, del lavoro e così via”. Per quanto riguarda l’energia, sembrerebbe quindi difficile prospettare, ad esempio, la possibilità di interventi legislativi dello Stato ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost. basati sulla necessità di assicurare la sicurezza del sistema elettrico nazionale.

Un diverso fondamento all’intervento statale è stato ravvisato nella lettera m), secondo comma, articolo 117 Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Le regioni hanno, come accennato, escluso tale possibilità. Tuttavia, va osservato come l’interruzione delle forniture energetiche ovvero una crescita spropositata del prezzo dell’energia siano idonee ad influire in maniera estremamente negativa sulle condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni e possano, in particolare, incidere in maniera assai significativa, sia pure indirettamente, sulla fruizione di diritti sociali. Si dovrebbe, per altro verso, considerare che la competenza statale risulta in ogni caso limitata alla determinazione dei “livelli essenziali” delle prestazioni. Per il momento la Corte costituzionale, nella sentenza n. 282 del 2002, con riferimento alla materia in questione, ma formulando osservazioni che sembrano estensibili anche ad altre competenze statali esclusive, si è limitata a rilevare come non si “tratta di una materia in senso stretto ma di una competenza del

legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite". Il ragionamento della Corte sembra poter essere, in particolare, esteso alla "tutela della concorrenza. In questo caso, l'obiettivo che potrà essere perseguito dal legislatore statale attraverso la disciplina di "tutte le materie" sarà quello di assicurare una regolare competizione tra gli operatori economici.

Considerazioni per molti aspetti analoghe la Corte ha quindi svolto nella sentenza n. 407 del 2002 con riferimento alla materia "tutela dell'ambiente", rilevando come non si tratti di una "sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". Per la Corte l'ambiente, in quanto "valore costituzionalmente protetto", "delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniformi sull'intero territorio nazionale".

Può inoltre osservarsi come anche la normativa comunitaria potrebbe rivelarsi idonea ad incidere sull'ambito delle competenze statali di natura esclusiva. Determinate limitazioni della potestà legislativa regionale potrebbero infatti ritenersi fondate su principi posti dal diritto comunitario, in particolare nei casi in cui questi richiedano un esercizio necessariamente unitario di determinate competenze. Un esempio può essere fornito dalla rete nazionale di trasmissione di energia elettrica in relazione alla quale la disciplina comunitaria impone di garantire l'interconnessione e l'interoperabilità con le altre reti europee nonché la libertà di accesso, a condizioni uniformi, da parte di tutti gli operatori, rendendo assai problematico immaginare una regolamentazione differenziata da regione a regione o la coesistenza di una pluralità di gestori della rete stessa.

Quello che complessivamente emerge è come, anche per le materie di esclusiva competenza statale che sembrerebbero legittimare interventi nella materia dell'energia, si ponga un problema di proporzionalità ed

adeguatezza dell'intervento rispetto ai valori tutelati e, quindi, in primo luogo, di una evidenziazione delle ragioni che giustificano l'intervento stesso.

L'intreccio che si determina tra competenze legislative statali concorrenti ed esclusive dovrebbe sollecitare il legislatore statale, con riferimento ai singoli provvedimenti ed all'interno di essi, a chiarire quali disposizioni possano ritenersi espressione di competenze esclusive, quali rappresentino definizione di principi fondamentali e quali rivestano natura cedevole. E' in tal senso sicuramente opportuno, come previsto dal disegno di legge comunitaria per il 2003, che i decreti legislativi di recepimento di direttive comunitarie relative a materie di legislazione concorrente distinguano le disposizioni sostitutive e cedevoli dai principi fondamentali poiché in tal modo risulta più agevole identificare lo spazio rimesso alla legislazione regionale e può essere più tempestiva la contestazione di eventuali violazioni delle competenze legislative regionali. E' da aggiungere come i possibili effetti sulle competenze regionali derivanti da scelte legislative adottate in sede europea evidenziano la necessità di coinvolgere le regioni, oltre che nel processo di attuazione (fase discendente), soprattutto nel processo di attuazione delle direttive comunitarie (fase ascendente), ove il contributo regionale appare modesto ed andrebbe valorizzato in primo luogo sotto il profilo procedurale.

Problema assai complesso appare quello della facoltà di interventi legislativi statali nella materia in esame fondati sull'articolo 120, secondo comma, Cost. relativo all'esercizio dei poteri sostitutivi. Il tema è stato espressamente sollevato dalle regioni in sede di ricorso avverso il decreto-legge n. 7 del 2002 e la relativa legge di conversione. Le regioni hanno tassativamente escluso la possibilità di invocare tale articolo che riguarderebbe solo l'esercizio di competenze di carattere amministrativo e presupporrebbe inoltre la mancata adozione di un atto di competenza regionale.

Premesso che la formulazione del comma secondo dell'articolo 120 appare assai poco perspicua e che in dottrina sono state espresse valutazioni difformi e comunque di natura problematica, varrebbe forse la pena di attendere il formarsi di una giurisprudenza costituzionale e

l'adozione di una legislazione ordinaria di attuazione prima di esprimere valutazioni altrettanto perentorie. Non può infatti essere ignorato come il comma in questione si limiti a prevedere che il Governo può esercitare il potere sostitutivo nel caso, in particolare, “di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, senza fornire ulteriori indicazioni se non quella che spetta alla legge assicurare che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Il dato normativo non sembra, in particolare, consentire di escludere in maniera categorica che, qualora sussista l'urgenza di provvedere, possano avere luogo interventi sostitutivi di tipo preventivo, che prescindano da comportamenti illegittimi o comunque omissivi delle regioni. Analogamente, la disposizione non definisce espressamente la natura del potere sostitutivo e quindi, oltre che di misure amministrative, potrebbe sostenersi l'ammissibilità di provvedimenti normativi (ed in particolare di decreti-legge, posto che si parla di poteri sostitutivi del Governo) che disciplinino l'azione degli apparati amministrativi.<sup>14</sup> Si osservi infine come, attraverso provvedimenti normativi (ed è proprio il caso del decreto-legge n. 7 del 2002) sia possibile procedere anche a deroghe di carattere transitorio al regime delle competenze, senza determinare modifiche permanenti dell'assetto derivante dall'applicazione delle norme costituzionali relative alla titolarità della potestà legislativa.

Una circostanza che appare, come si è visto, assodata è l'intreccio di competenze, concorrenti e esclusive, dal quale ha origine la legislazione in materia energetica. Tale intreccio ha bisogno di essere governato secondo criteri che, in linea di massima, sembrerebbero dover essere

---

<sup>14</sup> In merito si può osservare come la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, all'art. 7 (“Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo”), comma 1, sia pure nel disciplinare l'ipotesi di intervento successivo al mancato esercizio di competenze regionali e locali, faccia riferimento alla possibilità che il Governo, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, adotti “i provvedimenti necessari, anche normativi”. Invece, nel successivo comma 4, che sembra riguardare, va sottolineato, interventi di tipo preventivo (caso di assoluta urgenza in cui l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile), il riferimento è ai soli “provvedimenti necessari”.

condivisi tra Stato e regioni. A questo livello occorre segnalare come, in materia di energia, abbia avuto luogo un'attività di concertazione tra Governo e regioni finalizzata ad individuare soluzioni il più possibili concordate per quanto riguarda l'attuazione del dato costituzionale. Sono innanzitutto intervenute intese di principio nell'ambito delle Conferenza unificata (si veda l'Accordo del 5 settembre 2002 al par. 3) non immediatamente legate all'esercizio di specifiche competenze legislative e volte invece ad identificare linee di azione condivise riguardo a determinate problematiche. In occasione dell'adozione dei due principali provvedimenti di competenza statale è stata seguita una strada diversa. Nel caso dell'adozione del decreto-legge n. 7 del 2002 il Governo non ha ritenuto di acquisire preventivamente l'assenso, o comunque di interpellare, la Conferenza Stato – regioni o la Conferenza unificata. Il provvedimento, secondo quanto si evince dagli atti parlamentari, anche per il forte e diffuso dissenso manifestato dalla regioni, dopo aver subito significative modifiche nel corso dell'esame parlamentare, è stato oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale da parte di alcune regioni (*v. paragrafo 6*). Il Governo ha invece seguito una strada diversa in occasione della presentazione del disegno di legge C. 3297 di riordino del sistema energetico (*v. paragrafo 4*), che è stato sottoposto al parere della Conferenza unificata e ciò, va rilevato, sembra aver consentito di ridurre sensibilmente i punti di contrasto con le regioni e gli enti locali.

Il metodo dell'intesa tra lo Stato e gli enti territoriali minori ha infine trovato un significativo spazio nell'ambito dei provvedimenti legislativi approvati o solo proposti all'attenzione del Parlamento. Sono assai frequenti infatti le previsioni normative relative all'adozione di atti statali previo parere delle regioni e degli enti locali ovvero, in non pochi casi, d'intesa con le regioni o con la Conferenza Stato-regioni. Significativa appare inoltre in tal senso la previsione di competenze regionali salva la facoltà dello Stato di intervenire in via sostitutiva nel caso di inerzia delle regioni.

La valenza degli accordi, delle intese e delle altre forme di esercizio concertato delle rispettive competenze alle quali si è fatto ricorso nei modi ora esaminati andrebbe approfondita. Da un lato, infatti, il fenomeno può ritenersi la manifestazione del carattere cooperativo e solidale del modello

federale accolto dalla riforma costituzionale, dall'altro, in taluni casi, la scelta di tali strumenti è sembrata il frutto, da un lato, delle difficoltà incontrate nella definizione degli ambiti di competenza legislativa dello Stato e delle regioni e, dall'altro, della volontà di pervenire per vie più familiari e meno impervie al conseguimento degli obiettivi posti dalla riforma del titolo V. Anche con quest'ultima considerazione, che andrebbe puntualmente verificata, si intende sottolineare come la nuova dimensione della concertazione e della codecisione istituzionale risulti uno dei fenomeni più interessanti originati dalla riforma costituzionale, per il quale sembra tuttavia giunto il momento di individuare sedi e procedure più adeguate.

I provvedimenti legislativi statali sino ad oggi adottati hanno affrontato in maniera diversa il problema del raccordo e del coordinamento con la legislazione regionale. Il decreto-legge n. 7 del 2002, come evidenziato, ha introdotto una disciplina di dettaglio ed immediatamente applicabile, limitandosi a prevedere un termine di efficacia della stessa e rinviando l'attuazione del disposto costituzionale. E', in particolare, da chiedersi se un intervento normativo di tal genere possa ritenersi idoneo a precludere, sia pure in via transitoria, l'esercizio delle competenze legislative in materia di energia spettanti alle regioni ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione o se, al contrario, una eventuale legislazione regionale in materia di energia, conforme ai principi fondamentali della materia desumibili dalle leggi statali vigenti ed intervenuta prima dello scadere del termine finale di efficacia del provvedimento in questione, debba ritenersi poter legittimamente incidere sulla disciplina recata da quest'ultimo. Al riguardo ci si limita a rilevare come la sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002, dove si riconosce alle regioni la facoltà di esercitare immediatamente la nuova potestà legislativa concorrente tenendo conto delle leggi statali già vigenti, non renda agevole configurare un simile effetto preclusivo, a meno di non ritenere che lo Stato abbia nella fattispecie esercitato una propria competenza esclusiva ovvero agito ai sensi dell'art. 120 Cost. sostituendosi, in via transitoria, alle regioni nell'esercizio di poteri di natura legislativa.

Il disegno di legge C. 3297 si è invece esplicitamente posto l’obiettivo di disciplinare la materia energetica attraverso l’individuazione dei principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost., ma anche di disciplinare quegli aspetti della materia stessa rispetto ai quali lo Stato può vantare competenze legislative esclusive. Tuttavia, nell’ambito dell’articolato non risulta agevole identificare i principi fondamentali che, secondo quanto disposto dal comma 1 dell’articolo 1, devono ritenersi contenuti nell’intera legge, anche se, con l’eccezione del capo I, gli articoli del provvedimento non risultano dettati in forma di principio e recano spesso discipline di dettaglio di determinati aspetti della materia. Tali discipline, peraltro, potrebbero ritenersi esercizio di competenze legislative esclusive, che non vengono tuttavia mai espressamente richiamate per giustificare il tenore delle singole disposizioni manifestamente non di principio.

Dall’esame della legislazione statale è infine emerso come siano stati adottati provvedimenti che disciplinano in maniera difformi fattispecie analoghe ed incidono in maniera differenziata sulle competenze assegnate alle regioni. E’ stato, in particolare, evidenziato come alla disciplina transitoria recata dal decreto-legge n. 7 del 2002 abbia fatto seguito una disciplina di carattere permanente, con oggetto tra l’altro più ampio, recata dall’articolo 13 del decreto legislativo n. 190 del 2002. Il tenore di quest’ultimo articolo è inoltre risultato sensibilmente difforme dalla formulazione originaria dell’articolo 13 del disegno di legge del Governo n. 3297, modificata dalla Commissione (*cfr. nota 13*), che ha assegnato alle regioni anziché allo Stato il rilascio delle autorizzazioni relative alle infrastrutture per il trasporto dell’energia. Rispetto a tali fattispecie sembra porsi il problema di identificare il fondamento costituzionale sia della competenza legislativa statale sia della diversa attribuzione delle competenze amministrative.



## **FINANZA PUBBLICA**

### **1. Premessa**

L'attività legislativa in materia di finanza pubblica è stata profondamente condizionata dalla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V della Costituzione.

La legge ha apportato significative innovazioni all'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali. In particolare, l'articolo 119 ha riconosciuto anche ai comuni, alle province e alle città metropolitane, oltre che alle regioni, autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Lo stesso articolo prevede che gli enti possano stabilire e applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il riferimento, nell'ambito dell'articolo 119, ai principi di coordinamento corrisponde alla collocazione della materia tra quelle che, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, costituiscono oggetto di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni. Si tratta, in sostanza, di una materia in cui alle regioni spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale.

Un ulteriore elemento di novità recata dal nuovo articolo 119 attiene alla previsione del concorso degli enti territoriali al riparto del gettito di tributi erariali; si afferma, in particolare, il principio della compartecipazione di tali enti al gettito di tributi riferibile al loro territorio.

Il complesso delle novità introdotte dalla legge costituzionale si muove nel senso di un rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, comunque in termini tali da garantire la coerenza complessiva del sistema. In questo modo, il processo, sviluppatosi nel corso degli anni '90, di progressivo potenziamento dell'autonomia finanziaria delle regioni e

degli enti locali ha trovato, con la riforma, fondamento a livello costituzionale.

Va infatti considerato che i provvedimenti legislativi intervenuti nello scorso decennio hanno gradualmente ridotto l'incidenza dei trasferimenti erariali per dotare gli enti territoriali di tributi propri (quali, in primo luogo, l'ICI e l'IRAP) ovvero di quote crescenti di tributi erariali (compartecipazioni IRPEF e IVA).

Tale processo non può peraltro ritenersi concluso, in considerazione, da un lato, della necessità di adottare una disciplina attuativa delle innovazioni introdotte nel testo costituzionale e, dall'altro, della possibilità di ulteriori sviluppi, che in parte sono già stati prefigurati in specifiche iniziative legislative, con le quali si prospetta l'ulteriore riduzione dell'entità dei trasferimenti erariali.

L'esigenza di un efficace coordinamento tra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica, in presenza di un rafforzamento dell'autonomia degli enti territoriali, assume particolare rilevanza in ragione del fatto che i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione economica e monetaria si applicano al complesso delle amministrazioni pubbliche, aggregato che comprende, oltre alle amministrazioni centrali, anche le amministrazioni regionali e locali (nonché gli enti di previdenza e assistenza).

Ne consegue la necessità di comportamenti coerenti, da parte dei diversi livelli di governo, rispetto agli obiettivi di finanza pubblica definiti negli strumenti di programmazione previsti dal Patto di stabilità e di crescita.

La legislazione intervenuta nel corso del 2002 ha mantenuto al riguardo un carattere sostanzialmente sperimentale, non essendo stato possibile pervenire alla definizione di un assetto stabile dei rapporti tra la finanza statale e la finanza regionale e locale. In effetti, soltanto in sede di legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) si è prefigurato un percorso procedurale volto a definire, in termini organici, i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

Nonostante il carattere transitorio che ha inevitabilmente contrassegnato larga parte della legislazione ordinaria adottata in materia nel 2002, l'esigenza di tener conto degli elementi innovativi della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha comunque rappresentato un presupposto imprescindibile dell'attività parlamentare, anche per effetto delle sollecitazioni provenienti dagli enti territoriali e dalle rispettive associazioni.

Pur non risultando sempre agevole chiarire l'impatto della riforma del titolo V della Costituzione, sia sull'assetto della normativa preesistente che sulle modifiche alla legislazione ordinaria intervenute nel corso dell'anno, il richiamo al rispetto dei più ampi spazi di autonomia a favore degli enti territoriali ha rappresentato un elemento costantemente presente nel dibattito politico.

La questione ha assunto particolare rilievo tutte le volte in cui si è trattato di individuare un punto di equilibrio tra la necessità di evitare che l'autonomia finanziaria si traducesse in un incremento della pressione fiscale e quella di escludere che il contenimento della spesa si traducesse in una riduzione dei servizi erogati. Esemplare, al riguardo, appare il caso delle disposizioni in materia di Patto di stabilità interno che, a seconda dei casi, ponevano l'accento sul controllo delle spese piuttosto che sul miglioramento dei saldi.

In particolare, i vincoli imposti per quanto concerne l'entità delle spese effettuabili sono sembrati ad alcuni enti territoriali, e in particolare a quelli che in passato si erano caratterizzati per una gestione "virtuosa" delle proprie finanze, come un elemento di rigidità, tale da impedire, a causa dei limitati margini di intervento offerti dalla componente discrezionale delle spese, l'adozione di politiche di miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti, anche quando fossero disponibili ulteriori risorse.

Per altro verso, nella legislazione statale sono intervenute disposizioni volte ad evitare che un aumento della tassazione, per la parte riconducibile alla autonoma determinazione delle regioni e degli enti locali, potesse smentire l'obiettivo di procedere ad una progressiva riduzione del carico fiscale, realizzata attraverso l'adozione di successive modifiche all'ordinamento tributario erariale.

## **2. I provvedimenti legislativi volti a garantire il conseguimento degli obiettivi programmatici**

I diversi interventi adottati nel corso dell'anno sono riconducibili alle seguenti finalità:

- 1) garantire la coerenza degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmati;
- 2) definire la misura e le modalità del concorso degli enti territoriali al conseguimento degli impegni programmatici assunti dal Governo in sede comunitaria;
- 3) individuare forme innovative di gestione finanziaria e patrimoniale tali da permettere il reperimento di risorse aggiuntive che, senza gravare sui saldi di finanza pubblica, possano essere destinate al finanziamento di interventi di potenziamento del sistema economico nazionale e, in particolare, della dotazione infrastrutturale.

Quanto al primo aspetto, merita ricordare che la manovra realizzata in sede di legge finanziaria (legge n. 448/2001) prospettava un effetto correttivo netto nell'ordine di circa 9 mila milioni di euro. Alla determinazione dell'entità complessiva della manovra correttiva, peraltro, concorrevano in misura significativa le disposizioni di cui ai decreti-legge n. 350 e n. 351 (inclusi nella c.d. "manovra dei cento giorni), che prevedevano, rispettivamente, una procedura di regolarizzazione e di rientro delle attività detenute all'estero (c.d "scudo fiscale") e una disciplina diretta a promuovere la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico mediante operazioni di cartolarizzazione. Si è quindi riscontrata, sotto questo profilo, una articolazione della manovra su diversi provvedimenti legislativi, peraltro raccordati nell'ambito del prospetto di copertura della legge finanziaria.

Nel corso dell'anno si è tuttavia registrato un peggioramento dell'andamento dei conti pubblici, determinato dal sensibile rallentamento del tasso di crescita dell'economia e da una forte contrazione, rispetto alle stime, del gettito tributario.

La situazione determinatasi ha indotto il Governo ad adottare, nella seconda parte dell'anno, alcuni interventi correttivi, per lo più attraverso lo strumento del decreto-legge: si tratta, in particolare, del D.L. 138 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 178, del D.L. 209 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 265, del D.L. 253 del 2002 (non convertito in quanto le relative disposizioni sono confluite nel testo della legge finanziaria per il 2003) e del decreto-legge n. 282 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2003.

Le misure assunte hanno interessato, in particolare, il settore della spesa farmaceutica, l'introduzione di procedure di monitoraggio sull'utilizzo dei crediti di imposta, allo scopo di mantenere gli oneri derivanti dall'utilizzo di tali strumenti in linea con le previsioni di spesa, nonché la parziale revisione della disciplina della tassazione dei redditi di impresa, con specifico riferimento al regime c.d. DIT. In alcuni casi si è trattato di disposizioni riferite specificamente all'esercizio in corso, volte a ricondurre i saldi di finanza pubblica entro dimensioni coerenti con gli impegni assunti in sede comunitaria. Nell'ambito di tali provvedimenti, non sono tuttavia mancate misure parzialmente anticipatrici dei contenuti della legge n. 80 del 2003, recante delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale.

Da ultimo, con il decreto-legge n. 194 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246, le finalità di controllo dei saldi sono state perseguite attraverso significative modificazioni della disciplina contabile di cui alla legge n. 468 del 1978, concernenti, in particolare, gli effetti derivanti dall'esaurimento delle risorse destinate a ciascun intervento mediante una espressa autorizzazione di spesa e la facoltà per il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, di limitare l'assunzione di impegni di spesa e l'emissione di titoli di pagamento sulla generalità degli stanziamenti di bilancio non obbligatori, nonché di ridurre le spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici non territoriali.

Particolarmenete problematico si è confermato il contenimento degli andamenti della spesa sanitaria. Tale spesa sanitaria è stata esclusa, per la sua stessa rilevanza, dai vincoli sul saldo e sulla spesa fissati nel patto

di stabilità interno e ha ricevuto, con il richiamato D.L. 347 del 2001, con il quale è stata data attuazione all'accordo Stato-regioni dell'8 agosto 2001, apposita disciplina.

Nel corso dell'anno, peraltro, sono emerse alcune difficoltà ai fini del rispetto dei livelli di spesa fissati nell'accordo. Ciò ha comportato, sul versante statale, da un lato, un ulteriore intervento finanziario a copertura dei disavanzi relativi agli anni 2000 e 2001 (D.L. 63 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112) e, dall'altro, l'adozione, con i decreti-legge precedentemente richiamati, di ripetuti interventi di contenimento della spesa, relativi, in particolare, alla spesa farmaceutica; le singole regioni, per parte loro, hanno assunto specifici provvedimenti volti all'incremento del gettito tributario o della partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria.

### **3. Il Patto di stabilità interno**

Relativamente al secondo aspetto, merita ricordare che, analogamente agli anni precedenti, il Patto di stabilità interno ha rappresentato lo strumento cui il Legislatore ha affidato in via prioritaria il compito di stabilire obiettivi e vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'UEM.

Peraltro, mentre per gli enti locali la materia è stata definita direttamente in sede di legge finanziaria (articolo 24 della legge n. 448/2001), fatte salve le parziali modifiche apportate con il decreto-legge n. 13 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 75, per le regioni la disciplina applicabile è stata definita con un separato provvedimento (D.L. 347 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 405).

L'esperienza del 2002, per cui il complesso delle regole concernenti il patto di stabilità interno è stato articolato in distinti provvedimenti, ha indotto le Commissioni bilancio di Camera e Senato a segnalare, in occasione dell'approvazione, nel luglio scorso, di una risoluzione, di identico contenuto, sul riordino degli strumenti normativi della manovra di

bilancio, l'esigenza di ricondurre interamente alla sede della legge finanziaria il complesso delle disposizioni volte a disciplinare i rapporti finanziari tra i diversi livelli di Governo alla luce dei vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria. In effetti, per l'anno 2003 tutta la materia è stata ricondotta nell'ambito della legge finanziaria, pur prevedendosi un regime parzialmente differente, rispettivamente per le regioni per le province e per i comuni.

Come rilevato in precedenza, la complessità del quadro normativo in materia di coordinamento della finanza pubblica discende anche dalle difficoltà connesse alla attuazione del nuovo testo del titolo V della Costituzione, come risultante dalle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

A questo ultimo riguardo, si deve in primo luogo richiamare l'intesa interistituzionale raggiunta tra Stato, regioni ed enti locali il 20 giugno 2002, la quale ha affidato ad una apposita conferenza mista il compito di definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale, demandando altresì alla legge finanziaria l'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per consentire alle regioni di svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative attribuite loro dalla legge costituzionale n. 3.

Allo stesso tempo, occorre sottolineare che il Legislatore non è riuscito, nel corso del 2002, a pervenire ad un assetto stabile delle fonti di entrata di natura tributaria degli enti territoriali. Esemplare, al riguardo, appare il fatto che la recente legge delega per la riforma del sistema tributario si limiti a prospettare la progressiva eliminazione dell'IRAP senza tuttavia definire con quali entrate il relativo gettito verrebbe sostituito. Occorre, inoltre, ricordare che nel corso del 2002 non è stato possibile stabilire in via definitiva la quota di gettito IVA da assegnare, a titolo di compartecipazione, alle regioni.

Più in generale, per quanto concerne la disciplina tributaria, va considerato che già nel corso del 2002 è emersa la difficoltà di conciliare l'obiettivo di un complessivo contenimento della pressione fiscale con l'ampliamento dei margini di autonomia di entrata riconosciuti già in parte

dalla legislazione ordinaria e, più ampiamente, dalla riforma del Titolo V della Costituzione, agli enti territoriali.

Va in particolare segnalato che alcune regioni hanno provveduto, nel corso del 2002, a modificare la misura dell'addizionale IRPEF, così come a variare, sia pure entro i limiti consentiti dal D.Lgs. n. 446 del 1997, l'aliquota IRAP, prevedendo l'applicazione di misure differenziate per i diversi settori produttivi.

Il complesso degli interventi adottati in tal senso dalle regioni ha indotto il Governo a prevedere, nell'ambito della legge finanziaria per il 2003, una disposizione esplicitamente diretta a sospendere l'applicazione delle ulteriori variazioni in aumento delle addizionali IRPEF nonché delle maggiorazioni delle aliquote IRAP deliberate dagli enti interessati successivamente alla data del 29 settembre 2002, in attesa di un accordo, da conseguire nell'ambito della Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali, sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. La previsione di questa limitazione ha peraltro suscitato vivaci reazioni da parte delle associazioni rappresentative degli enti territoriali le quali hanno segnalato l'effetto penalizzante che essa avrebbe determinato ai danni di quegli enti che, pur avendo rispettato gli impegni assunti ai fini del Patto di stabilità interno, avessero inteso incrementare i servizi offerti ai cittadini residenti nel proprio territorio.

Nell'ambito degli interventi adottati dal Legislatore nazionale per la riduzione, sia pure per passaggi successivi, della pressione fiscale e per la semplificazione dell'ordinamento tributario assumono particolare rilievo le disposizioni, contenute prevalentemente nelle leggi finanziarie, con le quali si è determinata una riduzione della base imponibile ovvero della misura della tassazione (aliquote e scaglioni), tanto di tributi statali, relativamente ai quali agli enti territoriali è riconosciuta una partecipazione, che di tributi propri dei medesimi enti. Ciò vale, infatti, per quanto concerne l'IRPEF, in ragione degli effetti che possono determinarsi ai fini delle relative addizionali, sia regionali che comunali e provinciali, che per quanto riguarda l'IRAP ovvero tributi di competenza comunale (imposta sulle pubblicità).

In genere, il Legislatore nazionale ha cercato di compensare gli effetti di riduzione del gettito spettante agli enti territoriali mediante la previsione di apposite misure di salvaguardia; esemplari, in proposito, appaiono i casi costituiti dall'articolo 10 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002), con il quale si prevedeva, a carico dello Stato, l'obbligo di corrispondere maggiori trasferimenti ai comuni, a titolo di compensazione del minor gettito derivante dalle modifiche apportate alla disciplina dell'imposta sulle insegne di esercizio. Ad analoghe finalità risponde la disposizione di cui all'articolo 2, comma 4, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) la quale stabilisce esplicitamente che le modifiche alla disciplina dell'IRPEF recate dal medesimo articolo non rilevano ai fini della base imponibile da assumere per la determinazione delle addizionali comunali e provinciali, di un aumento dei trasferimenti erariali.

Da ultimo, si può ricordare il caso dell'articolo 5 della legge finanziaria per il 2003 che ha apportato alcune modifiche alla normativa relativa alla determinazione della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), che determinano una significativa riduzione del gettito dell'imposta stimata, in termini di cassa, in circa 520 milioni di euro per il 2004 cui si è fatto fronte con un aumento del fondo sanitario nazionale. La conseguente perdita di gettito per le regioni non è stata compensata nella legge finanziaria, contravvenendo agli impegni contenuti nella risoluzione di approvazione del DPEF 2003-2006.

Le tensioni che tali interventi hanno determinato non sempre sono state ricomposte nel corso dell'iter parlamentare dei relativi provvedimenti né in quelle sedi, a partire dalla Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali, chiamate a svolgere una funzione di composizione dei diversi interessi e delle varie istanze.

Ne è derivata una conflittualità che in taluni casi si è tradotta in un contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, avente ad oggetto specifiche disposizioni di leggi statali ovvero regionali.

In particolare, sono stati oggetto di ricorsi promossi dal Governo alcune leggi della regione Piemonte e della regione Veneto in relazione alle quali è stata contestata la violazione dei principi di egualanza e di

ragionevolezza per la introduzione di specifiche agevolazioni concernenti alcuni tributi regionali, quali l'IRAP e la tassa automobilistica. In altri casi, le leggi regionali sono state impugnate per il fatto di eccedere dai limiti della potestà legislativa concorrente in materia di normativa tributaria.

Nell'ambito delle disposizioni dirette ad assicurare il coordinamento della gestione finanziaria tra i diversi livelli di governo rispondono le disposizioni inserite nell'articolo 41 della legge finanziaria per il 2002 che affidano al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di coordinare l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali e delle regioni. A tale scopo, è previsto che gli enti territoriali debbano comunicare periodicamente al Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria; in sostanza, si prospetta una attività di informazione e di monitoraggio sul livello e le modalità di ricorso al mercato da parte dei diversi soggetti compresi nell'aggregato della pubblica amministrazione.

Tali disposizioni sono state, peraltro, oggetto di ricorsi davanti alla Corte Costituzionale da parte di numerose regioni (Campania, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Umbria).

Altri ricorsi presentati dalle regioni hanno riguardato, tra le altre, le disposizioni in materia di Patto di stabilità, con specifico riferimento alla fissazione di limiti percentuali di incremento delle spese correnti e la modifica dei meccanismi di calcolo degli acconti e dei conguagli ai fini delle imposte sui redditi, per gli effetti determinati sulle addizionali di competenza degli enti territoriali.

Sempre con riferimento all'esigenza di pervenire ad un assetto della finanza pubblica che eviti, o quanto meno circoscriva, il rischio di palesi incoerenze, nel corso del 2002 si è ripetutamente riproposta la necessità di rimuovere gli elementi di differenziazione per quanto concerne la struttura dei documenti contabili degli enti territoriali rispetto quelli dello Stato.

Si tratta di una questione di evidente importanza; una sostanziale uniformità di assetto contabile favorisce, infatti, il reciproco controllo da parte dei diversi enti nonché la possibilità di pervenire ad un tempestivo monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Sotto questo profilo, va sottolineato che larga parte delle regioni hanno ormai adeguato la propria normativa al dettato del decreto legislativo n. 76 del 2000, con particolare riferimento alla articolazione del bilancio per unità previsionali di base e all'introduzione dello strumento della legge finanziaria. Per quanto riguarda gli enti locali, si può rilevare che l'ordinamento contabile attualmente in vigore presenta marcati tratti di specificità.

#### **4. L'individuazione di forme innovative di gestione finanziaria e patrimoniale**

Per quanto concerne il terzo aspetto, va ricordato che con alcune delle più recenti iniziative legislative sono state introdotte forme innovative di gestione finanziaria miranti, per un verso, ad incrementare gli introiti che possono derivare allo Stato dal proprio patrimonio immobiliare e, per l'altro, a limitare gli oneri a carico della finanza pubblica per la realizzazione di opere infrastrutturali di grande interesse.

Tali novità discendono dalla constatazione per cui il patrimonio dello Stato, specie immobiliare, pur risultando di ingenti dimensioni e comprendendo beni di notevole pregio, tradizionalmente non ha garantito una adeguata redditività. Si è, quindi, provveduto, con le disposizioni del citato D.L. 351 del 2001, a porre l'amministrazione statale competente (l'Agenzia del demanio) ad effettuare una ricognizione dello stato del patrimonio pubblico, in primo luogo allo scopo di accertare la proprietà statale su beni già in uso di soggetti diversi, pubblici e privati, spesso in assenza di adeguato titolo giuridico. In secondo luogo, si sono semplificate le procedure per la dismissione dei beni che non rispondono più ad esigenze di carattere pubblico, tendenzialmente assumendo il valore di mercato, ferme restando alcune garanzie a favore dei soggetti che si trovano ad averne la legittima disponibilità.

A tal fine sono state ampliate le possibilità di ricorso ad operazioni di cartolarizzazione, utilizzate anche come mezzo per effettuare la dismissione degli immobili di proprietà dello Stato.

Merita peraltro segnalare che anche le disposizioni di cui al D.L. n. 351 sono state oggetto di ricorsi davanti alla Corte Costituzionale da parte della regione Siciliana e della regione autonoma della Sardegna, con riferimento all'inclusione tra i beni appartenenti allo Stato di immobili situati nei rispettivi territori.

Tra gli strumenti di carattere innovativo particolare rilievo assumono l'istituzione, attraverso il decreto-legge n. 63 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112, delle società "Patrimonio dello Stato S.p.a." e "Infrastrutture S.p.a.", incaricate, rispettivamente, della valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato e del finanziamento di infrastrutture e di grandi opere pubbliche.

In forza di tale decreto, parte dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio pubblico saranno destinati, anziché alla riduzione del debito, al finanziamento, diretto ovvero mediante destinazione delle disponibilità acquisite mediante emissione di titoli, al finanziamento di spese di parte capitale che altrimenti graverebbero sulla finanza pubblica. In questo modo si è inteso, oltre che individuare una fonte ulteriore per reperire risorse da destinare ad obiettivi di carattere prioritario nelle indicazioni programmatiche, mediante una gestione più redditizia del patrimonio immobiliare pubblico, anche sperimentare forme più avanzate di partnership tra soggetti privati e pubblici poteri.

Strumenti innovativi di gestione finanziaria analoghi a quelli introdotti dal D.L. 351/2001 con riferimento al patrimonio statale, sono stati successivamente previsti anche per le regioni e gli enti locali. In particolare, l'articolo 84 della legge finanziaria per il 2003 ha autorizzato tali enti territoriali a costituire apposite società per la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione.

Non mancano, infine, iniziative degli enti territoriali volte a consentire il ricorso a forma innovative di gestione del proprio patrimonio immobiliare; a titolo di esempio, si segnala il provvedimento, in corso di esame, presentato dalla Giunta regionale del Piemonte, il quale prevede la possibilità di conferire beni immobili ovvero diritti reali immobiliari a fondi immobiliari chiusi.

## 5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, si può tentare di individuare alcune linee di tendenza per quanto concerne l'attività legislativa posta in essere nel 2002 in materia di finanza pubblica.

Il primo elemento che merita segnalare è costituito dalla diffusa consapevolezza che la materia non è ancora pervenuta ad un livello di definizione che possa considerarsi sufficientemente consolidato.

In altri termini, i diversi interventi legislativi adottati nel corso dell'anno, si trattasse di disposizioni di contenimento della spesa ovvero di norme di carattere tributario, hanno mantenuto un carattere prevalentemente sperimentale.

Esemplare, al riguardo, appare il caso della normativa del Patto di stabilità interno, oggetto di successive modifiche nel corso degli ultimi anni, allo scopo di individuare soluzioni che permettano di responsabilizzare gli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati nell'ambito dell'UEM, senza tuttavia intaccarne le competenze e l'autonomia di entrata e di spesa.

Nonostante le diverse correzioni apportate, tali disposizioni restano comunque oggetto di valutazioni largamente contrastanti. In particolare, se gli enti territoriali, anche attraverso le relative associazioni rappresentative, continuano a lamentare un'eccessiva intrusione del Governo nelle competenze ad esse spettanti, il legislatore nazionale ha sempre giustificato i suoi provvedimenti in base alla necessità di una disciplina statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla luce delle previsioni del terzo comma dell'articolo 117 e dell'articolo 119 della Costituzione.

Il richiamo al dettato costituzionale ha motivato anche i più recenti interventi posti in essere dal Legislatore nazionale nell'ambito della legge finanziaria per il 2003, con i quali si è disposta la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF e le maggiorazioni dell'aliquota IRAP deliberati successivamente alla data del 29 settembre 2002, allo scopo di evitare che gli effetti derivanti dalla riduzione della pressione fiscale

conseguente alle modifiche apportate alla legislazione statale venissero annullati da un aumento della tassazione a livello regionale o locale.

Come rilevato in precedenza, la disciplina intervenuta nel corso del 2002, al pari di quella degli anni precedenti, non ha quindi inteso prospettare soluzioni definitive. Ciò discende anche dal fatto che alcuni degli elementi imprescindibili per uno stabile assetto del sistema di finanza pubblica non sono ancora disponibili. In proposito, occorre segnalare il fatto che il processo di riforma del sistema tributario, prospettato dalla legge delega n. 80 del 2003, così come la revisione della disciplina relativa ai trasferimenti erariali agli enti locali, non risultano ancora pervenuti ad uno stadio avanzato.

Larga parte dei provvedimenti di legge adottati nel corso del 2002 non poteva assumere un carattere strutturale anche in ragione del fatto che in molti casi si è trattato di misure dirette a fronteggiare l'aggravamento degli andamenti di finanza pubblica evidenziatosi nel corso dell'anno, essenzialmente a causa del peggioramento degli scenari macroeconomici.

Il carattere provvisorio di una parte consistente delle misure poste in essere ha inevitabilmente riproposto l'esigenza di una soluzione coerente della materia, che consenta di affrontare in una logica compiuta i diversi profili che attengono al rapporto tra lo Stato e gli altri livelli di governo in materia di finanza pubblica, a partire dal federalismo fiscale.

In questa prospettiva si muovono le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge finanziaria per il 2003 che affidano ad una Alta commissione di studio il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento di finanza pubblica del sistema tributario. Sulla base delle indicazioni dell'Alta commissione, il Governo dovrà presentare al Parlamento una relazione nella quale dar conto degli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione.

Il percorso procedurale prospettato dalla legge finanziaria evidenzia il fatto che l'attuale assetto istituzionale e la strumentazione a disposizione non risultano adeguati allo scopo di far fronte all'esigenza di un efficace e soddisfacente raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali in materia di finanza pubblica.

Al riguardo, si può osservare che la stessa Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali non sempre si è dimostrata in grado di svolgere quella funzione di “stanza di compensazione” delle diverse esigenze che negli ultimi anni era andata progressivamente acquisendo. Costituisce un segnale particolarmente significativo del parziale depotenziamento del ruolo della Conferenza quale sede per la composizione preventiva dei diversi interessi, l’ampiezza del contenzioso costituzionale promosso sia dallo Stato che dalle regioni con riferimento alle disposizioni del Titolo V.

In questo contesto, la procedura delineata nell’articolo 3 della legge finanziaria ha il pregio di impegnare il Governo a definire in una sede unitaria gli interventi che appaiono necessari per conformare l’assetto della finanza regionale e locale alle disposizioni dell’articolo 119 della Costituzione.

Le difficoltà finora incontrate derivano, in definitiva, dal fatto che una nuova disciplina dell’assetto della finanza locale deve rispondere contestualmente a problematiche di grande rilevanza: determinare le modalità di ripartizione delle risorse (in particolare, del gettito tributario) tra lo Stato e gli altri enti territoriali; assicurare l’adeguatezza delle risorse attribuite a ciascun livello di governo in relazione alle funzioni ad esso attribuite, da cui deriva l’esigenza di una stretta correlazione tra i provvedimenti di carattere finanziario e quelli relativi al conferimento delle funzioni amministrative; salvaguardare gli equilibri dei conti del complesso dell’amministrazione pubblica; introdurre meccanismi efficaci di perequazione.



## INFRASTRUTTURE

### 1. La legislazione statale fra diritto comunitario e competenze regionali

#### 1.1 *Premessa*

Le regole giuridiche che presiedono alla realizzazione delle opere pubbliche si collocano su diversi piani nella gerarchia delle fonti, con un rilevante ruolo svolto, come si dirà più avanti, dal diritto comunitario (sia originario che derivato).

Inoltre, in termini ancora più generali, si deve ricordare che con l'espressione "diritto dei lavori pubblici" si va al di là anche di quello che può essere ricostruito come un omogeneo "filone normativo", in quanto necessariamente occorre fare riferimento ad un intreccio fra differenti discipline.

Ad esempio, non possono essere trascurati i principi stessi del procedimento amministrativo (e quindi la legge n. 241 del 1990) che devono trovare generale applicazione in tutte le fasi del procedimento che porta dalla individuazione di un'esigenza al completamento dell'opera: pubblicità, efficienza, economicità, divieto di aggravamento del procedimento.

Ma esistono anche interi ambiti normativi – di importanza decisiva ai fini della realizzabilità dell'opera – che sono rimasti estranei all'opera di unificazione realizzata con il varo della "legge Merloni". In primo luogo la disciplina relativa all'inserimento dell'opera pubblica nel territorio, cioè al coordinamento tra singola opera e strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale (la cd "localizzazione"), disciplina che assume un valore addirittura preminente allorché l'opera sia una grande infrastruttura e che costituisce – fra l'altro – uno dei confini "caldissimi" fra competenze statali e regionali, tanto di carattere amministrativo che legislativo. Parimenti non potrebbero essere escluse da una nozione piena di "diritto dei lavori

pubblici” le norme (di derivazione comunitaria) relative al procedimento speciale di valutazione preventiva di impatto ambientale. D’altra parte, dovranno essere considerate da un lato la complessa legislazione vincolistica (senza alcuna pretesa di esaustività, si deve comunque citare la legislazione sui vincoli storici e artistici, paesaggistici, sismici, idrogeologici, militari) e dall’altro le normative di settore (opere stradali, opere ferroviarie, edilizia residenziale, ecc.).

Nel momento in cui si intendesse poi allargare l’angolo di osservazione fino a comprendere sia gli strumenti di accelerazione e semplificazione delle procedure autorizzatorie, sia le regole per la risoluzione delle controversie (regole la cui inadeguatezza viene spesso denunciata quale fattore principale di ritardi o di mancata realizzazione delle opere), dovremmo entrare in ambiti normativi del tutto esterni - eppure fortemente intrecciati - rispetto a quella che comunemente si definisce “normativa sui lavori pubblici”<sup>15</sup>.

Pertanto, deve ricordarsi in premessa come l’unificazione del quadro normativo operata con il varo della legge n. 109 nel 1994 sia ben lontano dall’aver prodotto una “codificazione” della materia.

Fatta questa premessa, e quindi circoscritti e relativizzati i termini delle considerazioni svolte di seguito, può affermarsi che il complesso normativo “legge n. 109-regolamento di attuazione” ha collocato finora la materia dei lavori pubblici in una posizione intermedia fra diritto comunitario e legislazione regionale che, pur non mancando di suscitare opposte interpretazioni e di provocare importanti e chiarificatrici pronunce giurisprudenziali, sembrava tuttavia aver raggiunto un certo grado di assestamento.

Sul piano dei rapporti Stato-Regioni, avevano infatti trovato soluzione i due principali dubbi interpretativi: il primo, riguardante l’applicabilità integrale delle disposizioni della legge stessa alle regioni (come prevedeva il testo del 1994), o invece l’applicabilità dei soli principi

---

<sup>15</sup> E’ significativo che tutti i temi qui elencati vengono invece affrontati nella disciplina speciale sulle infrastrutture strategiche introdotta dalla legge n. 443 del 2001, che – proprio perché ha la finalità di governare l’intero processo – non rappresenta semplicemente una “legge Merloni” adattata alle specifiche esigenze, ma occupa spazi normativi che erano rimasti estranei alla “legge quadro”.

desumibili (secondo quanto disposto dalla sentenza C. cost. n. 482 del 1995 e, successivamente, dalla stessa novella dell'articolo 2, introdotta dalla legge n. 415 del 1998), il secondo, riguardante il rapporto fra regolamento di attuazione (e di delegificazione) e fonti regionali.

Per quanto riguarda, invece, la cornice comunitaria entro cui la legge del 1994 si è collocata, vengono in considerazione, principalmente, ma non esclusivamente:

- I. le norme di carattere generale poste dallo stesso Trattato a garanzia della trasparenza e correttezza dei mercati, e quindi di un mercato di particolare rilievo e dimensione quale quello dei lavori pubblici;
- II. la direttiva comunitaria che disciplina gli appalti di lavori (93/37/CEE);
- III. la direttiva comunitaria relativa alle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, cd “direttiva ricorsi” (89/665/CEE);
- IV. altre direttive, quali quelle sulle procedure di appalto degli enti operanti nei settori dell’acqua, energia, servizi di trasporto, telecomunicazioni (90/531/CEE, 92/13/CEE e 93/38/CEE) e quella relativa agli appalti di servizi (92/50/CEE).

Sul versante fonte comunitaria/fonte statale, comunemente si dice che la normativa italiana sui lavori pubblici è in gran parte *di derivazione* comunitaria, ma forse è opportuno chiarire che – come ha messo in luce la legge n. 443 del 2001 (e come si dirà più avanti) – tale derivazione non è certamente un ricalco. Infatti, mentre nell’ambito degli appalti di forniture e servizi le norme comunitarie hanno offerto un modello seguito fedelmente (ma non testualmente) dal legislatore italiano, nell’ambito degli appalti di lavori, invece, le norme comunitarie rappresentano appena una traccia rispetto ad una normativa nazionale non solo più dettagliata, ma anche differente nei contenuti e nelle finalità. Nella normativa italiana, infatti, si avverte la presenza di finalità ulteriori rispetto a quelle della tutela della concorrenza e delle condizioni di parità e trasparenza nell’accesso al mercato. Tali finalità ulteriori sono, ad esempio:

- vincolare le amministrazioni aggiudicatrici ad una *programmazione* (di vario livello) dei lavori;
- normare in dettaglio la *progettazione* e favorire il mantenimento di tale funzione all'interno dell'amministrazione, scoraggiando tutte le forme di realizzazione dei lavori pubblici che comportino una cessione delle funzioni progettuali al soggetto aggiudicatario dei lavori;
- introdurre vincoli rigidi nei subaffidamenti da parte del soggetto aggiudicatario;
- in generale, disciplinare dettagliatamente tutte le fasi procedurali, in modo da restringere la discrezionalità amministrativa entro un quadro precettivo (in parte di fonte regolamentare, ma in parte anche di fonte legislativa) "a maglie strette".

### **1.2 Le recenti innovazioni**

Rispetto a questo quadro già articolato sono intervenuti di recente alcuni fattori di forte discontinuità:

1. in primo luogo le modifiche dell'articolo 117 della Costituzione, particolarmente incisive sull'oggetto in esame, che collocano su un piano del tutto nuovo il rapporto fra fonte statale e fonte regionale (sia di rango legislativo che regolamentare);
2. la produzione normativa statale avviata dalla legge n. 443 del 2001 che – come si tenterà di dimostrare – inaugura un nuovo filone normativo, connesso ma non riconducibile a quella "materia" che tradizionalmente si definisce *lavori pubblici*;
3. la riforma della legge n. 109 del 1994 introdotta dal cd "collegato infrastrutture e trasporti" (art. 7 della legge n. 166 del 2002) che ha recato numerose e puntuali modifiche alla "legge quadro".

Quanto all'ultimo dei punti indicati, si può solo osservare che la legge n. 166 dà al problema delle competenze legislative di Stato e regioni dopo la revisione del Titolo V una soluzione del tutto provvisoria: con una clausola contenuta nell'articolo 7, comma 1, alinea, si specifica che le modifiche alla legge n. 109/94 sono adottate "nelle more di una revisione della legge

quadro sui lavori pubblici, anche allo scopo di adeguarla alle modifiche del Titolo V della parte seconda della Costituzione".

Si osserva, in proposito, che non subisce modifiche l'articolo 1, comma 2, della "legge Merloni" sul cui dettato si è imperniato (almeno finora) il riparto di competenze. Com'è noto, con la sentenza della Corte costituzionale n. 482 del 1995 (e le conseguenti modifiche all'articolo 1, comma 2, recate dalla legge n. 415 del 1998) veniva posta una linea di demarcazione fra i "principi desumibili" dalla legge quadro e il complesso delle disposizioni di dettaglio: solo i primi venivano riconosciuti (prima dalla Corte e poi dal legislatore) quali norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato. Sulla base di questo criterio e solo entro questi limiti, le regioni sono state vincolate dalla "legge quadro" per tutti i lavori pubblici di propria competenza.

Ma, dopo il referendum del 7 ottobre 2001, è venuta meno una delle linee portanti di tale schema, in quanto dal testo costituzionale è scomparso ogni riferimento alla materia stessa dei lavori pubblici che ci consenta di individuare quale sia l'ambito riservato alla competenza legislativa statale e quale quello riservato alla competenza legislativa regionale. Una prima domanda da proporre potrebbe riguardare, a questo punto, la stessa efficacia (o utilità) di una disposizione quale quella contenuta nell'articolo 1, comma 2, della legge n. 109.

Quanto al secondo dei punti che si sono sopra indicati, può sottolinearsi come il carattere problematico della questione dei lavori pubblici può essere colto in modo pieno mettendo in parallelo due circostanze: mentre con le modifiche costituzionali viene meno la distinzione fra "opere di interesse nazionale" ed "opere di interesse regionale", quasi contemporaneamente, con la legge n. 443 del 2001, viene invece introdotta nell'ordinamento la nuova categoria delle "infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale", con un chiaro intento di semplificazione di procedure, di riduzione del numero di organi coinvolti nel processo decisionale, di riconduzione delle responsabilità ultime - attinenti ai vari passaggi della programmazione, progettazione e realizzazione dell'opera - ad organi centrali, titolari, appunto, di funzioni "strategiche". Sugli aspetti comunitari, poi, si può rilevare come l'intento

del legislatore della legge n. 443 sia stato quello di operare una “liberalizzazione” della normativa nazionale, ma circoscritta nello spazio della compatibilità comunitaria. In particolare, come esempi più vistosi dell’occupazione di questo spazio si possono ricordare almeno i due seguenti interventi:

1. l’introduzione della figura del “*general contractor*”. La normativa nazionale ammetteva – limitativamente rispetto alla normativa europea – solo due figure contrattuali nel campo delle opere pubbliche: l’appalto di lavori e la concessione di costruzione e gestione, escludendo tutte le altre, fra cui, quelle, invece ampiamente sperimentate anche negli altri Paesi UE, riportabili a figure varie di contratto “chiavi in mano”;
2. l’abolizione dei limiti di durata e di prezzo della concessione. Tali limiti erano ben definiti nella normativa nazionale (particolarmente stringente, soprattutto per le maggiori e più costose opere infrastrutturali, il limite trentennale di durata), ma non derivavano dal diritto comunitario.

Fatte salve eventuali future procedure d’infrazione (di cui però, al momento, nonostante la presentazione di almeno due ricorsi, non si registrano segnali), sembra quindi che – relativamente al punto 2 - il versante più problematico sia quello Stato-Regioni.

A questo fine, l’insieme delle problematiche relative alla collocazione dei lavori pubblici nel quadro del nuovo riparto di competenze legislative può essere riassunto sotto i due seguenti indirizzi di ricerca:

1. la ricollocazione nella nuova cornice costituzionale delle opere pubbliche “ordinarie”
2. la collocazione nella stessa cornice costituzionale di una nuova categoria di opere (non solo pubbliche, ma anche private) dotate di una “preminenza” e “strategicità” e ormai oggetto di una complesso di disposizioni di fonte statale (legislative e presto regolamentari).

Pur tenendo distinti i due obiettivi della ricerca, si focalizza questa nota sui rapporti fra nuovo Titolo V e legislazione speciale sulle infrastrutture strategiche, in quanto le problematiche che è possibile evidenziare da

questa angolazione sembrano comprendere l'intero spettro delle questioni aperte.

### **1.3 Titolo V, lavori pubblici e infrastrutture strategiche**

Secondo una interpretazione del nuovo articolo 117 – interpretazione già avanzata in sede dottrinale, e sostenuta dai ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale contro la legge n. 443 del 2001 - l'intera materia dei lavori pubblici sarebbe stata assegnata dalla riforma alla competenza esclusiva “residuale” delle regioni<sup>16</sup>. Conseguentemente, il Parlamento non avrebbe più alcun titolo a legiferare in materia di lavori pubblici (tanto ordinari quanto “strategici”).

Tuttavia, accantonando per ora questa posizione, da cui discenderebbe semplicemente la assoluta illegittimità costituzionale della legge n. 443 e quindi della legislazione a questa conseguente, si può provare a suggerire un percorso più articolato che tenti di individuare i titoli competenziali che il legislatore statale ha reperito nell'attuale quadro costituzionale. Tale percorso è basato sul presupposto che l'ambito normativo che viene comunemente definito con l'espressione “lavori pubblici” non sia stato integralmente “trasferito” alla competenza esclusiva residuale delle regioni, ma si sia piuttosto “dissolto” come ambito materiale a se stante. In tale ipotesi, alcuni aspetti della normativa sui lavori pubblici apparterrebbero a materie “trasversali”, mentre – per il resto – la disciplina dei lavori pubblici rappresenterebbe solo un segmento della materia in cui l'opera stessa viene eseguita. Quanto all'articolo 117 della Costituzione, potrebbero pertanto essere richiamate almeno le seguenti voci:

- tutela della concorrenza (per le norme finalizzate a garantire parità nelle condizioni di accesso al mercato dei lavori pubblici);

---

<sup>16</sup> Si deve segnalare che una competenza esclusiva delle regioni sui lavori pubblici di qualunque tipo, senza riguardo all'interesse nazionale dell'opera, sarebbe una assoluta novità nel nostro ordinamento: le stesse norme statutarie delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome convergono nel circoscrivere la competenza esclusiva alle sole opere di interesse regionale (o provinciale). Sempre con riferimento al periodo precedente all'entrata in vigore della riforma costituzionale, in materia di lavori pubblici l'unica differenza fra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario risiede nel fatto che le prime possono esercitare la propria competenza (esclusiva) fino al limite dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e alle norme di riforma economico-sociale, mentre le seconde sono tenute anche al rispetto dei principi fondamentali posti dalle leggi della Repubblica in materia, ma l'ambito oggettivo della competenza regionale (opere di interesse regionale) è identico.

- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (per le norme che disciplinano i controlli preventivi di compatibilità ambientale e, più in generale, il rispetto dei vincoli posti a tutela del patrimonio ambientale e storico-artistico);
- governo del territorio (per tutte le norme relative all'inserimento dell'opera nel contesto territoriale, e cioè alla localizzazione e alle modalità di conformazione agli strumenti di pianificazione del territorio);

In questo quadro un ulteriore elemento di riflessione è costituito dalla espressa previsione, nel nuovo testo costituzionale, di almeno tre distinte voci (porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) che sembrano fare riferimento, in modo più diretto, a specifiche tipologie di opere.

Infine, è da considerare il profilo funzionale dell'opera pubblica, cioè il suo carattere strumentale all'esercizio di una funzione (pubblica, nel caso di opera pubblica o di pubblico interesse), particolarmente nei casi di opere strumentali all'esercizio delle funzioni di difesa e sicurezza dello Stato, o di quelle giudiziarie.

Ma il quadro – anche così articolato – non è ancora completo. Appare infatti opportuno ricordare altre due disposizioni del nuovo Titolo V che non hanno esplicitamente ad oggetto il riparto di competenze legislative, ma che prefigurano forme di potere generale di intervento dello Stato dalle quali il legislatore potrebbe avere fatto discendere impliciti e connessi poteri normativi (di natura “trasversale”):

- la prima è l'art. 119, quinto comma. E' significativo che ben due espressioni che hanno un ruolo centrale nella definizione del precetto costituzionale siano presenti – quasi testualmente - anche nella legge n. 443: “squilibri economici e sociali” e “risorse aggiuntive”;
- la seconda disposizione costituzionale richiamabile – ove si ponesse una particolare enfasi sulla “strategicità” delle opere (a questo fine sarebbe utile anche prendere in considerazione i dati sulla attuazione

delle nuove norme) – sarebbe l'art. 120, con il suo richiamo all'"unità economica".

Come si vede, gli elementi che possono rientrare nella ricostruzione del nuovo quadro costituzionale circa la competenza legislativa in materia di opere pubbliche – o meglio, di opere strategiche – sono molteplici, e probabilmente più numerosi di quanti non fossero identificabili sulla base delle vecchie disposizioni costituzionali, che pure nominavano la materia.

In un testo normativo importante - il decreto legislativo n. 190 del 2002 (in attuazione della legge delega n. 443 del 2001) – viene invero proposta una soluzione al problema del titolo competenziale dello Stato in materia di infrastrutture strategiche (soluzione peraltro già contrastata dai ricorsi presentati alla Corte costituzionale da regioni e province autonome).

In questa proposta, in primo luogo si identificano – all'articolo 1 – due categorie di opere:

- infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi (anche privati) di *preminente interesse nazionale*;
- opere per le quali l'interesse regionale è *concorrente* con il *preminente interesse nazionale*<sup>17</sup>.

Ma occorre subito precisare: non è questa distinzione che ci permette di rispondere al problema del titolo competenziale sopra delineato. Infatti le due categorie di opere vengono entrambe assoggettate alla disciplina statale, recata appunto dal decreto n. 190: le due categorie – insieme – delimitano l'ambito di applicazione dello stesso decreto n. 190, ambito dal quale rimangono invece escluse quelle opere cui non viene riconosciuto (con le procedure prescritte appunto dai due atti normativi citati) il carattere del *preminente interesse nazionale*. Gli unici aspetti sui quali la suddetta distinzione incide consistono in oneri aggiuntivi di carattere

---

<sup>17</sup> Il successivo comma 7, *lettera e*) specifica che tali infrastrutture sono quelle che pur non avendo carattere interregionale o internazionale (quindi essendo interamente comprese nel territorio di una singola regione), tuttavia rivestono quel preminente interesse nazionale che ne giustifica l'assoggettamento alla disciplina speciale introdotta dalla legge n. 443.

procedurale a carico delle opere di “interesse concorrente” (consultazione con i presidenti delle regioni interessate in alcune fasi dell’iter realizzativo).

Di particolare rilievo invece – ai fini del riparto di competenze – il comma 5 dell’articolo 1, dove implicitamente si propone una collocazione della materia in oggetto all’interno del nuovo quadro di competenze legislative delineato dall’articolo 117 della Costituzione. Si dispone, infatti che (sia per le opere di “interesse esclusivamente nazionale” che per quelle di “interesse concorrente”) le regioni, le province, i comuni, le città metropolitane, gli enti pubblici dagli stessi dipendenti ed i loro concessionari, *per tutte le materie di legislazione concorrente*:

- applicano le disposizioni del decreto n. 190 per l’approvazione dei progetti e per le procedure di aggiudicazione,
- applicano le disposizioni del decreto n. 190 solo fino all’entrata in vigore di una “diversa norma regionale, da emanarsi nel rispetto dei principi della legge n. 443 del 2001” per le altre attività contrattuali e organizzative (diverse dall’approvazione dei progetti e dalle procedure di aggiudicazione).

Come risulta chiaro, il legislatore ha ritenuto che mentre l’approvazione dei progetti e le procedure di aggiudicazione appartengono ad una sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le “altre attività contrattuali e organizzative” appartengono invece ad un ambito di competenza concorrente<sup>18</sup>.

Al medesimo indirizzo risalgono anche le disposizioni relative alla potestà regolamentare (art. 15, comma 1), laddove si prevede che i nuovi regolamenti (statali) dovranno applicarsi anche alle regioni e agli enti infraregionali “limitatamente alle procedure di intesa per la approvazione dei progetti e di aggiudicazione delle infrastrutture”.

Infine, il penultimo periodo del comma 5 dell’articolo 1 reca l’espressione “*per tutte le materie di legislazione concorrente*”,

---

<sup>18</sup> Tuttavia, deve richiamarsi in proposito l’orientamento (che sembra al momento prevalente) secondo cui, in discontinuità con il precedente regime, lo Stato non potrebbe oggi dettare norme di dettaglio “cedevoli” nelle materie di legislazione concorrente.

espressione che fa chiaramente riferimento ad una ricostruzione della competenza basata sul profilo funzionale dell'opera: l'ambito materiale in cui rientra l'attività rispetto a cui l'opera riveste un carattere strumentale determinerebbe anche il riparto di competenza legislativa sulla realizzazione dell'opera stessa<sup>19</sup>.

#### **1.4 La collocazione nel nuovo quadro costituzionale**

Sembra pertanto che una prima problematica - qui appena accennata, ma chiamata in causa, come si vedrà più avanti, dai ricorsi delle regioni contro la legge n. 443 del 2001 - riguardi la ricollocazione dei lavori pubblici *tout court* (o, se si preferisce, dei lavori pubblici "ordinari") nel nuovo riparto di competenze fra Stato e regioni. Tale problematica sembra presentarsi oggi in termini più complessi, sia per la novità del "criterio residuale", sia a causa della comparsa di nuove voci nell'elencazione del terzo comma dell'articolo 117 (in particolare, grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) che, nel precedente quadro costituzionale, ben difficilmente avrebbero potuto essere comprese nel novero dei lavori pubblici di interesse regionale.

Un secondo aspetto è costituito dalla legge n. 443 del 2001, che sempre meno può essere considerata un episodio legislativo definito e concluso. Questa legge, infatti, sembra avere aperto un vero e proprio nuovo filone normativo in materie di opere pubbliche, imperniato sulla *preminenza* dell'interesse nazionale e quindi sulla sua "strategicità". Tale filone normativo non annovera solo la legge n. 443 del 2001 e il decreto legislativo n. 190 del 2002. Occorre infatti ricordare sia il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, relativo alle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche, sia le deleghe per l'adeguamento di alcune normative di settore alla nuova legislazione speciale: si tratta in particolare dell'articolo 14 della legge n. 166 del 2002 per l'adeguamento della

---

<sup>19</sup> Si può ricordare che tale criterio non sarebbe nuovo, in quanto, già vigente il vecchio articolo 117 Cost., per definire l'opera di interesse regionale non si ricorreva solo ad un criterio spaziale, ma veniva considerato anche l'elemento funzionale (vedi: Corte cost., sent. N. 118 del 1981), ed in particolare quello ricavabile dai decreti traslativi delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni. Si consideravano "opere regionali" quelle necessarie ai fini dell'esercizio di una funzione amministrativa propria delle regioni o ad esse delegata (rapporto di strumentalità).

disciplina della costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina<sup>20</sup>, e dell'articolo 5, comma 4, della stessa legge n. 166 del 2002, per il coordinamento del TU in materia di espropriazioni con la legge n. 443 del 2001 (in realtà, con il complesso normativo legge 443-decreto legislativo 190)<sup>21</sup>. Occorre poi ricordare il fenomeno di norme puntuale che vengono introdotte in discipline di settore in forma di semplice richiamo alla legge n. 443, al fine di “agganciare” automaticamente determinate categorie di opere alla legislazione speciale<sup>22</sup>. Inoltre, ciò che forse rileva maggiormente, è da un lato la prospettiva di una evoluzione anche regolamentare (i rinvii a fonti secondarie sono numerosi nei due decreti legislativi già emanati), dall’altro il possibile affacciarsi di una legislazione regionale sulle infrastrutture strategiche, integrativa di quella statale per le parti “cedevoli” (come già illustrato sopra, a commento del comma 5 dell’articolo 1 del decreto legislativo n. 190).

E’ evidente che ormai solo le attese pronunce della Corte costituzionale potranno sciogliere i dubbi relativi ai titoli competenziali dello Stato a legiferare in tale ambito.

## 2. La legislazione regionale

Dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione soltanto due regioni hanno prodotto leggi organiche in materia di lavori pubblici. Si tratta in entrambi i casi di regioni a statuto speciale cui la potestà legislativa esclusiva era già attribuita dai rispettivi statuti di autonomia.<sup>23</sup>

Si segnala, in primo luogo, la L.reg. Friuli-Venezia Giulia, 31 maggio 2002, n. 14, “Disciplina organica dei lavori pubblici”<sup>24</sup>. Il legislatore

---

<sup>20</sup> Delega attuata con il decreto legislativo 24 aprile 2003, n. 114.

<sup>21</sup> Anche in questo caso la delega è stata già attuata con il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302.

<sup>22</sup> Si segnala l’art. 80, comma 21 della legge n. 289 del 2002, relativo ad interventi straordinari di ricostruzione di aree danneggiate da calamità e ad un piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Si segnala anche l’articolo 60, comma 5 della stessa legge finanziaria per il 2003. Addirittura, sul piano dei finanziamenti: vedi art. 80, comma 28 della stessa legge che dispone la possibilità di assegnare una quota delle risorse destinate alla realizzazione del programma delle infrastrutture strategiche *anche* agli interventi previsti dalla legislazione speciale su Venezia.

<sup>23</sup> Friuli-Venezia Giulia: art. 4, comma 1, n. 9, della l. c. 31 gennaio 1963, n. 1; Sicilia: art. 14, *lett g*, R.d.Igtv. 15 maggio 1946, n. 455 (conv. in l.c. con l.c. 26 febbraio 1948, n. 2)

<sup>24</sup> Il Governo ha presentato ricorso (ric. n. 48 del 12.8.2002, GU 9.10.2002, n. 40) proponendo la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di questa legge regionale (artt. 20 e

regionale si è attenuto direttamente ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993), nonché ai principi generali desumibili dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni<sup>25</sup>.

Questa legge conferma la validità di taluni istituti già ampiamente regolamentati e diffusi a livello nazionale (quali il sistema di qualificazione da parte delle società di attestazione (SOA), l'individuazione dei soggetti partecipanti alle gare, le norme sulla sicurezza, il subappalto ed il sistema generale delle garanzie, il contenzioso) e modifica la legge nazionale, in particolare, nelle seguenti parti:

- a) l'organizzazione della pubblica amministrazione, con l'introduzione di norme di maggior flessibilità e più rispettose della realtà locale (soprattutto delle stazioni appaltanti più piccole o non adeguatamente strutturate);
- b) la programmazione dei lavori pubblici, improntata ai principi di snellimento delle procedure e di efficienza dei risultati;
- c) i sistemi di affidamento dei lavori pubblici, in ordine ai quali si è preferito il riferimento diretto, anche per le definizioni dell'istituto, alle direttive comunitarie piuttosto che alle norme nazionali più restrittive (in particolare per gli affidamenti a trattativa privata);
- d) le procedure di affidamento degli incarichi di progettazione sotto la soglia comunitaria;

---

24), contestando in particolare la limitazione del diritto al lavoro (art. 120 Cost.), la discriminazione in ragione della cittadinanza (art. 3 Cost.) e la violazione dei principi che reggono il mercato del lavoro (art. 117, co II, lett. e, Cost.).

<sup>25</sup> I principi sono i seguenti: 1) principio della delegificazione; 2) centralità del finanziamento pubblico; 3) unicità del responsabile del procedimento; 4) garanzia della concorrenza; 5) programmazione dei lavori pubblici; 6) sviluppo del progetto fino al livello esecutivo; 7) separazione delle procedure e delle responsabilità relative a progettazione, esecuzione e collaudo dei lavori pubblici; 8) sistema della priorità per la pubblica amministrazione di utilizzare le risorse interne proprie o di altri enti pubblici; 9) sistema dell'avvalimento degli organismi di altre pubbliche amministrazioni; 10) sistema della partecipazione di più amministrazioni per accordi di programma o conferenze di servizi; 11) sistema della qualificazione; 12) previsione di coperture assicurative; 13) omogeneità e trasparenza delle procedure; 14) semplificazione ed accelerazione delle procedure.

- e) la semplificazione delle procedure per l'appalto di lavori di importo fino a 150.000 euro<sup>26</sup>;
- f) la previsione nei contratti di appalto dell'obbligatorietà per l'appaltatore di iscrivere gli operai alle Casse edili regionali;
- g) lo snellimento procedurale dell'esame dei progetti di lavori pubblici attraverso l'accorpamento delle valutazioni tecniche<sup>27</sup>;
- h) la concessione dei contributi sulla base del progetto preliminare e non su quello definitivo;
- i) l'introduzione di qualificate attività di supporto delle stazioni appaltanti attraverso l'istituzione delle unità specializzate;
- j) l'adeguamento dell'organizzazione regionale, con l'individuazione di precise norme attributive della competenza in materia di approvazione dei progetti, di definizione della figura del responsabile unico del procedimento, di previsione di un'unica struttura deputata alla vigilanza ed al controllo dei lavori pubblici di competenza della regione<sup>28</sup> e l'istituzione di una struttura incaricata della formulazione degli atti contrattuali.

È intervenuta con una legge organica in materia di appalti di lavori pubblici anche la regione Sicilia<sup>29</sup> che ha adeguato l'ordinamento regionale a quello statale e semplificato le procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori, esigenza particolarmente avvertita poiché la complessità del sistema previgente aveva spesso pregiudicato la realizzazione di opere pubbliche. La legge ha "recepito" la legge n. 109 del 1994 cd. Merloni-ter nel testo vigente alla data di entrata in vigore della

---

<sup>26</sup> Sulla base del solo certificato della Camera di commercio (estendendo tale semplificazione ai subappalti di pari importo).

<sup>27</sup> Mediante la costituzione, a richiesta dell'interessato, della Commissione regionale dei lavori pubblici, quale unico tavolo tecnico deputato all'esame ed alla valutazione congiunti dei progetti sia per l'ammissibilità della spesa, sia per il rilascio delle autorizzazioni, pareri ed assensi di legge.

<sup>28</sup> Ferme restando le attribuzioni relative all'approvazione dei progetti ed alla gestione della spesa delle Direzioni regionali competenti per materia.

<sup>29</sup> L.reg. 2 agosto 2002, n. 7

normativa regionale, apportando alcune modifiche che si giustificano in relazione alla situazione socioeconomica siciliana<sup>30</sup>.

Oltre queste due leggi regionali di carattere generale<sup>31</sup> si possono registrare alcuni interventi di modifica parziale del quadro normativo regionale in materia di appalti. E' il caso, in primo luogo, della regione Veneto che ha approvato una legge<sup>32</sup> che prevede una procedura semplificata per la costruzione di autostrade regionali e infrastrutture di trasporto, individuati come "strategici" dalla giunta regionale<sup>33</sup>. Si prefigurano in tal modo, anche per questa regione, strumenti specifici per favorire la realizzazione degli interventi ritenuti indispensabili ai fini della modernizzazione della dotazione infrastrutturale del territorio regionale<sup>34</sup>.

Normative di modifica parziale si riscontrano anche nella regione Sardegna, che ha dettato una nuova disciplina in materia di qualificazione delle imprese<sup>35</sup>, nella regione Marche, che con la legge finanziaria regionale ha introdotto una norma di semplificazione per la raccolta dei dati statistici ed ha previsto la possibilità *una tantum* di proroga dei termini per la realizzazione delle opere<sup>36</sup>, nella regione Val d'Aosta, che introduce l'istituto della licitazione privata semplificata<sup>37</sup>, nella provincia autonoma di

---

<sup>30</sup> Sebbene la legge n. 166 del 2002 al momento dell'approvazione della legge regionale fosse ancora all'esame del Senato, si è tenuto in considerazione il relativo disegno di legge (n. 1246) e sono state fatte proprie alcune norme.

<sup>31</sup> In Veneto (d.d.l. n. 231, giunta regionale, 14 gennaio 2002) e Campania (d.d.l. 8 febbraio 2002) sono stati presentati due progetti di legge organica che risultano in fase di esame presso le competenti commissioni consiliari alla data di riferimento finale del presente rapporto (dicembre 2002). In Piemonte, alla stessa data, la bozza del progetto predisposto dalla giunta risulta al vaglio della Conferenza regione - autonomie locali per l'acquisizione del prescritto parere, prima dell'assunzione definitiva del disegno di legge.

<sup>32</sup> L.reg. 9 agosto 2002, n. 15, "Norme per la realizzazione di infrastrutture di trasporto, per la progettazione, realizzazione e gestione di autostrade e strade a pedaggio regionali e relative disposizioni in materia di finanza di progetto e conferenza di servizi".

<sup>33</sup> Previo parere della competente commissione consiliare, tra quelli contenuti nel piano triennale della mobilità approvato dal Consiglio regionale.

<sup>34</sup> V. anche, in tale direzione, il d.d.l. di iniziativa della giunta della regione Veneto (citato alla nt. 9).

<sup>35</sup> L.reg. 9 agosto 2002, n. 14, nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale. La legge è stata approvata successivamente alla dichiarazione di illegittimità di un precedente regolamento di analogo contenuto da parte del TAR. Si è scelto di mantenere in vita l'albo regionale, completamente ridisciplinato, che si affianca ora al sistema di qualificazione ad opera delle SOA, previsto dalla normativa statale, e le imprese possono scegliere l'uno o l'altro sistema.

<sup>36</sup> L.reg. 23 aprile 2002, n. 6, artt. 16 e 17

<sup>37</sup> L.reg. 11 dicembre 2002, n. 25, legge finanziaria regionale, art. 3

Trento, che riformula la disciplina delle offerte anomale<sup>38</sup>, nonché nella provincia autonoma di Bolzano<sup>39</sup>.

E' da segnalare inoltre che tutte le venti regioni aderiscono all'associazione ITACA (Istituto per la trasparenza, l'aggiornamento e la certificazione degli appalti). Un gruppo tecnico, istituito da quest'associazione, ha predisposto uno schema di progetto di legge che potrà fungere da testo base per l'elaborazione di una normativa regionale in materia di appalti pubblici. Si tratta di un caso esemplare d'autocoordinamento da valutare con molto interesse dopo la riforma del Titolo V.

Dai pochi dati sin qui desumibili dalla legislazione regionale non è possibile trarre significativi elementi d'analisi. Una prima, più evidente, osservazione si ricava dalla constatazione che le prime regioni che hanno provveduto a adeguare le loro legislazioni (in tutto o in parte) sono state quelle speciali, probabilmente in virtù di una già consolidata competenza legislativa primaria nella materia che ha loro consentito di agire con maggiore prontezza. A parte ciò, più in particolare, dalla lettura delle leggi regionali non sembrerebbero ancora ricavarsi delle puntuali indicazioni circa l'interpretazione del nuovo art. 117 della Costituzione dal punto di vista delle stesse regioni. Sembrerebbe evidenziarsi tuttavia, almeno per il momento, una scelta di forte continuità con il sistema previgente, nel solco tracciato dalla legge Merloni, pur emergendo alcune innovazioni volte a rispondere all'esigenza di snellimento e semplificazione delle procedure.

### **3. Il contenzioso costituzionale sulla legislazione speciale in materia di grandi infrastrutture**

Dalla lettura dei ricorsi regionali attualmente pendenti alla Corte costituzionale contro la legge 21 dicembre 2001, n. 443<sup>40</sup> e il decreto

---

<sup>38</sup> L.p. 18 febbraio 2002, n. 4

<sup>39</sup> L.p. n. 19/2001, legge finanziaria provinciale

<sup>40</sup> Regione Marche, ric. n. 9 del 28.2.2002 (GU 10.4.2002 – 1a s.s., n. 15); regione Toscana, ric. n. 11 del 1.3.2002 (GU 10.4.2002 – 1a s.s., n. 15); regione Umbria, ric. n. 13 del 4.3.2002 (GU 17.4.2002 – 1a s.s., n. 16); prov. Trento, ric. n. 14 del 4.3.2002 (GU 24.4.2002 – 1a s.s., n. 17); regione Emilia-Romagna, ric. n. 15 del 5.3.2002 (GU 24.4.2002 – 1a s.s., n. 17).

legislativo 20 agosto 2002, n. 190<sup>41</sup>, in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi, si può ricavare la linea interpretativa prospettata dalle regioni circa la spettanza della materia dei lavori pubblici dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

In tutti gli atti d'impugnativa è contestata la lesione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative delle regioni e delle province autonome.

Individuiamo, di seguito, i principali motivi di ricorso:

a) *Violazione delle competenze legislative (art. 117 co. II, III e IV):*

Per quanto riguarda le competenze legislative, è contestato da tutte le ricorrenti che la disciplina in oggetto sia riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Le disposizioni legislative oggetto d'impugnativa – secondo questa lettura - non possono trovare fondamento né in una specifica, ma inesistente, materia “lavori pubblici di interesse nazionale” né dall’insieme combinato delle competenze riservate allo Stato per quanto attiene alla *tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*. La normativa in questione non persegue, infatti, nessuno di questi scopi, ma il diverso e a volte antitetico obiettivo di favorire la realizzazione di opere definite strategiche, introducendo un regime speciale e derogatorio rispetto a quello ordinario, per l’individuazione, la progettazione e la realizzazione delle stesse.

D’altro canto, anche la potestà legislativa concorrente dello Stato, nell’ambito di disciplina considerato, è consentita – secondo le ricorrenti – esclusivamente in relazione alle opere pubbliche comprese negli specifici settori materiali di cui all’art. 117, co. III, Cost. (*grandi reti di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti civili; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*) e, più in generale, solo per qualche aspetto relativo alla localizzazione delle opere nell’ambito delle competenze statali in materia di *governo del territorio*. La disciplina legislativa impugnata si

---

<sup>41</sup> Regione Toscana, ric. n. 79 del 30.10.2002 (GU 4.12.2002 – 1a s.s., n. 48); prov. Bolzano, ric. n. 80 del 31.10.2002 (GU 11.12.2002 – 1a s.s., n. 49; regione Marche, ric. n. 81 del 31.10.2002 (GU 11.12.2002 – 1a s.s., n. 49); regione Lombardia, ric. n. 82 del 4.11.2002 (GU 18.12.2002 - 1a s.s., n.50); prov. Trento, ric. n. 83 del 5.11.2002 (GU 27.12.2002, n. 1001).

porrebbe in contrasto però, in questo caso, con il ruolo specificamente riservato allo Stato nella legislazione concorrente, cui spetta la determinazione dei soli principi fondamentali della materia e non di una regolazione completa e minuziosa. Secondo le lagnanze regionali, anche ad ammettere nel nuovo quadro del Titolo V della Costituzione il non certo potere statale di emanare discipline di dettaglio direttamente applicabili nelle materie di competenza concorrente, tale potere si può estrarre solo attraverso norme a carattere cedevole rispetto agli interventi del legislatore regionale<sup>42</sup>.

L'interesse nazionale, inoltre, non costituisce più titolo di legittimazione per escludere la potestà legislativa regionale negli ambiti di competenza concorrente o residuale. Esso, infatti, non solo non è più menzionato come limite della potestà legislativa regionale, come prima della riforma, ma il legislatore di revisione costituzionale, in più, ha fatto l'inequivocabile scelta di attribuire alla competenza concorrente delle regioni un'ampia serie di grandi opere di sicuro rilievo nazionale<sup>43</sup>, impedendo di poter ancora considerare la dimensione dell'interesse come fattore di esclusione delle regioni. E' escluso anche, da alcune delle regioni ricorrenti<sup>44</sup>, che lo Stato possa disporre, ad altro titolo, di una potestà legislativa, ulteriore e implicita rispetto ai tassativi titoli di legittimazione di cui all'art.117, da fondare direttamente su quelle esigenze di carattere unitario richiamate dall'art.118 come criterio per l'allocazione delle funzioni amministrative. Questa norma costituzionale, è argomentato, fissa i criteri per la distribuzione di tali funzioni ma non disciplina le fonti cui essa è rimessa; non può costituire pertanto il presupposto per una variazione della titolarità delle competenze legislative.

Altro argomento presentato dalle ricorrenti investe, infine, la previsione di intese generali quadro tra Governo e ogni singola regione (art.1 d.lg. n. 190) con le quali sono individuate le opere per le quali l'interesse

---

<sup>42</sup> La Corte costituzionale con riferimento al nuovo ordinamento ha ritenuto ammissibile una normativa statale di dettaglio nelle materie di competenza regionale solo per le leggi statali che erano già vigenti alla data di entrata in vigore della L.cost. n. 3/2001, in forza del principio di continuità (sent. n. 376/2002), ma non ha ancora modo di pronunciarsi sulle leggi intervenute successivamente a quella data.

<sup>43</sup> Grandi reti di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti civili; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

<sup>44</sup> Regione Marche, ric. n. 81, cit., punto 2.2 del diritto; regione Toscana, ric. n. 79, cit., punto A.5 del diritto

nazionale è “concorrente” con il preminente interesse nazionale. Queste intese determinano infatti – tra l’altro – l’applicazione di una speciale procedura derogatoria di localizzazione, progettazione e realizzazione dell’opera in luogo di quella prevista dall’ordinaria legislazione regionale. E’ negata, in primo luogo, la legittimità costituzionale di accordi e intese che limitino, vincolino ed esautorino il legislatore (statale o regionale), perché l’ordine delle competenze è da ritenersi indisponibile<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Regione Toscana, ric. n. 79, cit., punto B.1 del diritto

*b) Violazione della competenza regolamentare (art. 117, co. VI, Cost.)*

Tutte le impugnative contestano alla disciplina legislativa l'attribuzione al Governo di una potestà normativa diretta alla modifica e integrazione di tutti i regolamenti di esecuzione e di attuazione della legge 109 del 1994, in materia di appalti e opere pubbliche, nonostante che allo Stato spetti la potestà regolamentare solo nelle proprie materie di legislazione esclusiva. Per quanto in particolare attiene alle procedure di intesa per l'approvazione dei progetti e di aggiudicazione delle infrastrutture è, peraltro, espressamente esclusa la possibilità di ritenere "cedevoli" i regolamenti statali al momento dell'entrata in vigore di diversa normativa regionale.

*c) Violazione delle competenze amministrative (art. 118, co.I, e art. 120, co.II, Cost.)*

Sono impugnate dalle regioni e provincie autonome ricorrenti anche le disposizioni che attribuiscono funzioni amministrative ad organi dell'amministrazione statale in violazione dei principi fissati dalla costituzione per la distribuzione delle competenze amministrative (sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione). Le disposizioni contestate attribuiscono, infatti, ad organi dello Stato funzioni amministrative concernenti la localizzazione e la realizzazione delle opere che – ad avviso delle ricorrenti – potrebbero ragionevolmente e adeguatamente essere esercitate ad un livello più vicino al cittadino, ancorché le opere in questione siano dichiarate dallo Stato di preminente interesse strategico.

E' interessante notare, per le specifiche finalità del presente rapporto, che una delle regioni ricorrenti dichiara di ritenere esistente, nell'attuale ordinamento costituzionale (dopo la riforma del Titolo V), un preciso obbligo per il legislatore statale - ma anche, evidentemente, regionale - di accompagnare qualunque scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale, con un'analisi ed una verifica sostanziale dell'effettiva rispondenza della scelta discrezionale ai parametri indicati dalla Costituzione<sup>46</sup>. Ciò implica che, secondo

---

<sup>46</sup> Regione Marche, ric. n. 81, cit., punto 4 del diritto.

quest'interpretazione, la norma che alloca le funzioni dovrà anche enunciare le circostanze e le finalità che rendono legittima la scelta effettuata.

E' avversata, infine, anche la previsione di poteri amministrativi in violazione dei limiti e dei requisiti fissati dall'art. 120, co. II, Cost., che abilita il governo a sostituirsi agli organi delle regioni, in presenza di presupposti enumerati (non previsti dalla norma di legge) e soltanto in forza di una legge che definisca le procedure idonee a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

*d) Violazione dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.)*

Uno dei motivi di ricorso lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria, la quale implica necessariamente che tutte le funzioni amministrative regionali, diverse da quelle "ordinarie", risultino finanziate attraverso l'attribuzione di adeguate risorse, senza vincoli sulle modalità di spesa<sup>47</sup>. Le norme impugnate individuano, per di più, meccanismi di finanziamento che prescindono da ogni partecipazione decisionale delle regioni interessate, in violazione di un principio costituzionale, che si ritiene implicito (espressione del più generale principio di leale collaborazione), secondo il quale è necessario garantire forme di partecipazione paritaria in ogni processo decisionale che possa incidere sull'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

*e) Violazione del principio di leale collaborazione (art. 5 Cost.)*

Numerose sono le doglianze regionali circa la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione<sup>48</sup>. In tutti i motivi di ricorso, sul punto, è contestato il mancato o non adeguato coinvolgimento delle regioni nel corso dei procedimenti volti all'individuazione, progettazione e realizzazione di opere localizzate, almeno in parte, sul proprio territorio e, dunque, di proprio interesse<sup>49</sup>. La regione Lombardia, inoltre, lamenta che

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, punto 5.

<sup>48</sup> Che è ormai anche espressamente richiamato dalla disposizione dell'art. 120, co. II, Cost..

<sup>49</sup> V. ad es. l'impugnativa degli artt. 3, co. VI, 4, co. V, 13, co. V, del d.lg. 190/2002 nel ricorso della regione Lombardia (punti 4 e 5 del diritto).

la stessa emanazione del decreto 190 sia avvenuta in violazione del procedimento previsto dalla legge di delega che aveva imposto l'acquisizione del parere della Conferenza unificata (art. 1, co. 3, L. 443/2001), nonché in violazione – anche sotto questo profilo - del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni<sup>50</sup>.

Le determinazioni assunte dal Consiglio dei ministri in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo risulterebbero in contrasto – secondo la ricorrente – con le dichiarazioni rese dalla parte governativa in sede di Conferenza unificata. Nella stesura definitiva del testo non risulterebbero accolti, infatti, gli emendamenti presentati come irrinunciabili dalle regioni, che a questi avevano subordinato il proprio parere favorevole, e che il Governo avrebbe dichiarato di accettare<sup>51</sup>.

*f) Violazione delle forme particolari di autonomia delle regioni e province ad autonomia speciale (art. 116, co. I, Cost.)*

Le provincie autonome di Bolzano e Trento lamentano, inoltre, la lesione di diverse competenze legislative esclusive o concorrenti già in precedenza attribuite dallo statuto speciale del Trentino Alto-Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, art. 8 e 9), nonché di varie norme d'attuazione dello stesso, sia in relazione alla materia urbanistica ed opere pubbliche (D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, art. 19, 20 e 21) sia circa l'applicabilità nel territorio provinciale degli atti legislativi dello Stato (D.Lg. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2 e 4), in quanto la disciplina leggata impugnata configura l'intera normativa dettata come direttamente applicabile anche alle provincie autonome e senza rispettare l'obbligo della previa intesa delle stesse per la realizzazione di alcune opere statali.

#### **4. Conclusioni**

Alla luce di questa prima legislazione, statale e regionale, intervenuta nel settore in considerazione dopo la riforma del Titolo V, nonché dei

---

<sup>50</sup> Ric. n. 82, cit., punto 8 del diritto.

<sup>51</sup> Conferenza unificata, seduta del 13 giugno 2002

conseguenti ricorsi di legittimità pendenti innanzi alla Corte costituzionale, si può provare ad avanzare una qualche considerazione di sintesi.

Da un lato, se lo Stato sembrerebbe continuare a fondare sul “preminente” interesse nazionale, reso ormai del tutto implicito, la propria legittimazione a disciplinare la materia, le regioni invece intenderebbero ritenere quest’ultima – non espressamente enumerata dal secondo e terzo comma dell’art. 117 – come una loro competenza legislativa residuale, con solo alcuni limitati profili di concorrenza e di esclusione a favore della legislazione statale. Questo probabilmente rappresenta il normale gioco delle parti, tuttavia, secondo ragione, vi è almeno una terza ipotesi che andrà presa in considerazione e, precisamente, che la materia “lavori pubblici” sia una non-materia: un’attività strumentale, con profili di omogeneità trasversale, inherente alla materia cui l’opera pubblica è funzionale. In tal caso non si potrà ammettere né che la disciplina relativa sia esclusivamente regionale, in via residuale, né che possa ancora essere la dimensione dell’interesse a qualificare il livello della competenza.

Seguendo questa chiave di lettura:

- a) per i lavori pubblici funzionalmente connessi a materie di competenza esclusiva statale l’unica normativa di riferimento è quella statale;
- b) per i lavori pubblici funzionalmente connessi alle specifiche tipologie di opere infrastrutturali espressamente indicate al terzo comma dell’art. 117 Cost. la disciplina legislativa è concorrente;
- c) per tutti gli altri lavori pubblici la fonte normativa è regionale, nel rispetto delle norme poste dalla legislazione statale in materie trasversali quali la tutela della concorrenza<sup>52</sup>, la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>53</sup>, nonché dei principi fondamentali di disciplina dell’uso del territorio e degli altri ambiti di normativa

---

<sup>52</sup> La legge quadro nazionale sui lavori pubblici (l. 109/1994) è da ritenere in gran parte una legge di tutela della concorrenza

<sup>53</sup> Titolo statale di competenza legislativa, questo, che è strettamente collegato alla “tutela dell’unità giuridica ed economica” nel secondo comma dell’art. 120 Cost.

esclusivamente riservati alla normativa statale (es. diritto civile e processuale).

Anche seguendo una tale impostazione rimangono tuttavia ampi spazi di incertezza dovuti alla non ancora chiara portata dei titoli delle competenze legislative richiamate e al forte intrecciarsi delle stesse. Il che lascia irrisolta per il momento, in attesa che la Corte costituzionale si pronunci sui ricorsi presentati, la determinazione della reale linea di confine tra normazione statale e normazione regionale in materia di lavori pubblici e infrastrutture.

## SANITÀ

### 1. Introduzione

Il settore della sanità riveste una particolare importanza nell'ambito dell'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni alla luce del nuovo titolo V della Costituzione; va tenuto in particolare conto, a tale riguardo, il “peso” delle risorse finanziarie utilizzate dalle Regioni per gli interventi nel campo della salute, in rapporto alle risorse complessivamente disponibili nei bilanci regionali stessi.

Non pochi problemi sono emersi, a livello delle Assemblee legislative, nella corretta interpretazione del dettato costituzionale, in base al quale la tutela della salute rientra nell'ambito delle materie oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, fatta salva la potestà esclusiva dello Stato, ai sensi della *lett. m)* dell'art. 117, secondo comma, per quanto attiene alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. L'avvio dell'iter parlamentare e l'approvazione definitiva di importanti provvedimenti, come il c.d. “disegno di legge La Loggia” (legge 5 giugno 2003, n. 131), e l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del d.d.l. costituzionale sulla “*devolution*” – con riflessi importanti sul comparto sanità - hanno determinato, sia a livello statale che regionale, una condizione di incertezza nel riparto delle competenze (legislative e amministrative) tra Stato e Regioni, resa evidente anche dal contenzioso in atto (*cfr. paragrafo 5*).

In Parlamento sono in corso di esame provvedimenti di iniziativa parlamentare di un certo rilievo, il cui iter non si è peraltro ancora concluso: tra gli altri, si ricordano i provvedimenti sulla procreazione assistita, le medicine non convenzionali, le attività trasfusionali.

Per quanto concerne i provvedimenti di iniziativa governativa, numerose disposizioni in materia sanitaria sono contenute all'interno di provvedimenti di urgenza (ad es. il decreto-legge sull'emergenza

infermieristica), della legge finanziaria per il 2002 e per il 2003, della legge comunitaria per il 2002 e del collegato in materia di pubblica amministrazione: oltre alle norme volte a conseguire il contenimento della spesa sanitaria, esaminate più avanti, si ricordano in particolare quelle sul divieto di fumo e sulla riforma degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico<sup>54</sup>.

La legislazione di rilievo a livello regionale, sempre nel campo della "tutela della salute" appare limitata a pochi casi: come vedremo, alcuni provvedimenti hanno dato origine anche a forme di contenzioso tra Stato e Regioni.

L'attenzione del legislatore statale e regionale nel corso del 2002 appare pertanto rivolta principalmente agli aspetti del contenimento e razionalizzazione della spesa; si ritiene molto utile un approfondimento degli indirizzi seguiti, sia a livello nazionale che regionale, dopo l'approvazione della legge n. 405/2001 - che ha dato un primo, significativo, apporto nel ridisegnare il ruolo delle Regioni nel governo della spesa sanitaria – e la definizione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) con il D.P.C.M. 29 novembre 2001.

## **2. Gli interventi per il contenimento e la razionalizzazione della spesa**

### **2.1. L'Accordo dell'8 agosto 2001**

Il D.L. 347/2001<sup>55</sup>, emanato in attuazione dell'Accordo Stato Regioni dell'8 agosto 2001 (e pertanto prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione), riveste una notevole importanza non solo per il suo carattere organico ma anche per la più puntuale definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (ciò che ha consentito tra l'altro l'eliminazione di un forte contenzioso: *cfr.* al riguardo la sentenza n. 510/2002 della Corte Costituzionale).

---

<sup>54</sup> Su quest'ultimo provvedimento è stato peraltro preannunziato il ricorso alla Corte da parte regionale.

<sup>55</sup> Convertito con modificazioni dalla legge n. 405/2001.

Viene delineato un ruolo di governo della Regione come regolatore del sistema sanitario, attraverso il potenziamento delle sue funzioni e competenze di programmazione e di controllo, con una progressiva dismissione di attività gestionali. In questo quadro, ovvero nell'ambito del suo ruolo di programmazione e di controllo, la Regione è chiamata a realizzare nuovi strumenti, perseguitando l'obiettivo di razionalizzare e quindi contenere la spesa socio-sanitaria, assumendo decisioni in ordine alle priorità.

## **2.2. Il meccanismo di premio**

La legge finanziaria per il 2001 (L. 388/2000, art. 83) – recependo l'accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2000 – ha stabilito il principio secondo cui, a partire dal 2001, alla copertura degli eventuali sfondamenti di spesa sanitaria oltre i tetti di volta in volta prefissati provvede il livello istituzionale (lo Stato o le Regioni) che ne è responsabile. In particolare, le Regioni provvedono alla copertura dei disavanzi a proprio carico mediante misure tributarie, nell'esercizio dei poteri impositivi ad esse attribuiti dalla legge finanziaria stessa<sup>56</sup>.

Con l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, lo Stato si è impegnato a elevare la disponibilità complessiva delle risorse destinate al finanziamento del S.S.N per il 2001 da 130.900 mld. di lire (stanziati dalla legge finanziaria per il 2001) a 138.000 mld. di lire circa; ciò però a condizione che le Regioni, nell'esercizio della propria autonomia, adottino alcune misure di contrasto agli sfondamenti<sup>57</sup> (un patto analogo è

---

<sup>56</sup> La legge 388/2000, art. 83, ha chiamato le Regioni a coprire i rispettivi disavanzi di gestione sanitaria mediante il prelievo fiscale. Più in particolare, entro il 30 giugno di ogni anno, le Regioni accertano i consuntivi della spesa sanitaria dell'anno precedente; in caso di disavanzi, i ministri della salute e dell'economia (previa intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni) determinano, per ciascuna regione, i tributi regionali su cui far leva nonché l'incremento di aliquota necessario a un gettito che copra il disavanzo; entro il 31 ottobre successivo, le Regioni deliberano l'aumento delle aliquote (in caso di inadempienza, il governo ha il potere di sostituirsi). Sul punto è poi intervenuto il D.L. 347/2001, art. 4.

<sup>57</sup> Le misure di contrasto agli sfondamenti di spesa concordate (punti 2, 15 e 19 dell'Accordo) riguardano, in particolare: l'anticipazione *della verifica degli andamenti* della spesa prevista dall'art. 83 della legge n. 388/2000; l'adesione alle *convenzioni* in tema di acquisti di beni e servizi, restando inteso che la spesa eccedente non potrà essere finanziata a carico dello Stato; il rispetto degli obblighi informativi sul *monitoraggio* della spesa; l'adeguamento alle *prescrizioni* del patto di stabilità interno; l'impegno a mantenere l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei *livelli essenziali* di assistenza, attivando anche un "tavolo tecnico" presso la Conferenza Stato-Regioni per la verifica del rispetto di tali livelli e dei fattori determinanti l'evoluzione della spesa; l'impegno a mantenere la stabilità della gestione, applicando *direttamente misure di*

compreso nel citato accordo con riguardo ai disavanzi 2000). Per gli anni successivi al 2001, che è assunto a termine di riferimento per l'avvenire, la disponibilità complessiva delle risorse \_sarà pari allo stanziamento 2001 incrementato secondo il tasso di crescita del PIL.

La legge finanziaria per il 2002 (L. 448/2001, art. 40) ha successivamente puntualizzato che il meccanismo di premio sopra descritto si applica alla singola regione e non alle regioni nel loro complesso, valorizzando così il comportamento delle regioni più "virtuose". In altre parole, del maggior finanziamento non beneficeranno, per la loro parte, le sole Regioni e province autonome inadempienti agli impegni pattuiti. Con l'art. 4 del decreto-legge n. 63 del 2002<sup>58</sup> quest'ultima previsione viene estesa agli anni 2002, 2003 e 2004.

La legge finanziaria per il 2003 (L. 289/2002 art. 52, comma 4) amplia e talora specifica gli adempimenti a carico delle Regioni ribadendone il carattere di condizioni per l'accesso al finanziamento statale integrale del Fondo sanitario per gli anni 2003, 2004 e 2005.

Il tavolo di monitoraggio, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha consentito una prima, puntuale, verifica sull'effettivo rispetto da parte delle Regioni degli impegni assunti e della congruità delle misure adottate rispetto agli equilibri di finanza pubblica. Sulla base di tale analisi dovranno essere individuate le Regioni che usufruiranno integralmente delle risorse programmate.

### **2.3. La nuova ripartizione di competenze**

Le nuove aree di intervento regionale ex D.L. 347/2001 possono essere così sintetizzate:

a) Interventi sulla spesa farmaceutica:

- Compartecipazione del cittadino alla spesa farmaceutica (ticket per ricetta o per farmaco)

---

*contenimento* della spesa stessa – che potranno riguardare l'introduzione di strumenti di controllo della domanda, la riduzione della spesa sanitaria o in altri settori, ovvero l'applicazione di un'addizionale regionale all'IRPEF o altri *strumenti fiscali* previsti dalla normativa vigente, nella misura necessaria a coprire l'incremento di spesa; la quantificazione dei maggiori oneri a loro carico, con l'indicazione dei mezzi di copertura.

<sup>58</sup> Convertito dalla legge n. 112/2002.

- Riduzione del numero di prescrizioni per ricetta
  - Distribuzione diretta di farmaci:
    - le Regioni possono consentire la distribuzione attraverso le farmacie convenzionate dei farmaci che richiedono un controllo ricorrente del paziente;
    - le Regioni possono far erogare direttamente dalle ASL i farmaci per pazienti in assistenza domiciliare, residenziale o semiresidenziale;
    - le Regioni possono far erogare direttamente dalla struttura pubblica i farmaci per il primo ciclo terapeutico successivo alla dimissione dal ricovero ospedaliero o alla visita specialistica ambulatoriale.
  - Altro (monitoraggio sul comportamento dei soggetti prescrittori, etc).
- b) Interventi sulla spesa ospedaliera:
- Riduzione del numero di posti letto
  - Potenziamento di *day hospital* e *day surgery*
  - Altre misure per assicurare l'equilibrio economico delle ASL (es. ticket sulle prestazioni di pronto soccorso)
- c) Altri interventi:
- Manovre di fiscalità regionale
  - Monitoraggio informatico delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere
  - Centralizzazione degli acquisti di beni e servizi
  - Osservatori dei prezzi
  - Altri ticket per prestazioni del S.S.N.

#### **2.4. Esame degli interventi successivi al D.L. n. 347**

Interessanti elementi si ricavano dagli interventi legislativi statali e regionali (l'attuazione del D.L. 347/2001 a livello regionale è stata assai differenziata sia per quanto riguarda i tempi di attuazione delle singole misure che per le modalità di applicazione della normativa nazionale).

Per quanto concerne i provvedimenti statali, si segnalano casi di disposizioni che hanno ridisciplinato profili che sembrerebbero rientrare nelle competenze delle Regioni, in quanto attinenti alle modalità di organizzazione dei servizi. Nell'ultima legge finanziaria, ad esempio, tra gli adempimenti ai quali le Regioni sono tenute, per accedere ai finanziamenti statali nella loro integrità sono compresi anche i seguenti:

- iniziative affinché le prestazioni diagnostiche negli ospedali siano erogate continuativamente, anche per sette giorni la settimana, al fine di ridurre le *liste di attesa*. A questo scopo le Regioni potranno utilizzare la turnazione nel lavoro straordinario e nella pronta disponibilità, nonché recuperare il personale (“risorse”) attualmente impiegato in compiti non prioritari. Le iniziative – precisa la norma - non devono in ogni caso comportare maggiori oneri per il bilancio<sup>59</sup>.
- *decadenza* dei direttori generali delle aziende sanitarie, ospedaliere e ospedaliere autonome che non conducano le medesime all’equilibrio economico<sup>60</sup>.

Ci sono inoltre materie in cui si registra una radicale modifica degli indirizzi precedenti. Un esempio molto significativo, a quest’ultimo riguardo, è rappresentato dalla vicenda dei ticket sui farmaci, con iniziale ampio decentramento delle decisioni in materia ed una successiva ricentralizzazione delle decisioni stesse, conseguente alla definizione del Nuovo Prontuario terapeutico (cfr. D.L. 138/2002). Nella stessa materia è interessante esaminare gli indirizzi assai diversificati assunti a livello regionale, ad esempio per quanto concerne la scelta di alcune Regioni di discostarsi dal “modello” delineato a livello nazionale, che prevedeva l’individuazione da parte della Commissione unica del farmaco (CUF) delle categorie di farmaci sulle quali le Regioni avrebbero potuto decidere di apporre ticket.

---

<sup>59</sup> Si ricorda che la disposizione in esame ripropone solo in parte i contenuti delle *Linee guida sui criteri di priorità per l’accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa di cui al DPCM 16 aprile 2002*.

<sup>60</sup> Si ricorda che, in base al D.L. 347/2001, art. 3, comma 2, *lettera c* (richiamato nel testo in esame), le regioni sono tenute ad adottare “misure” (non ulteriormente specificate) a carico dei direttori generali che non raggiungano l’equilibrio economico; non si prevede – almeno non esplicitamente – la “decadenza” degli stessi.

La CUF (decreto 4 dicembre 2001) ha individuato *i medicinali “non essenziali”* in *due elenchi* (B1 e B2) di principi attivi contenuti nei prodotti, precisando che le Regioni possono deliberare la partecipazione del cittadino alla spesa di acquisto del singolo prodotto con il solo vincolo che la misura di partecipazione sia “in proporzione di minore entità” per quelli compresi nel primo elenco rispetto a quelli compresi nel secondo elenco (art. 2).

La sola Regione Veneto si sarebbe attenuta alla lettera della disposizione del decreto-legge, stabilendo una quota fissa minore per i farmaci del primo elenco ed una quota fissa maggiore per quelli del secondo elenco.

Le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Puglia hanno invece posto a totale carico della regione una parte dei farmaci individuati dalla CUF nei due elenchi, e a totale carico del cittadino un’altra parte.

## **2.5. I livelli essenziali di assistenza sanitaria**

I LEA sono stati definiti con il D.P.C.M. 29 novembre 2001, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni<sup>61</sup> (ai sensi del D.L. 347/2001, art. 6, che a sua volta rinvia al D.Lgs. n. 502/1992, art. 1). La definizione dei LEA è parte dell’accordo Stato-Regioni dell’8 agosto 2001.

Alcune Regioni hanno ritenuto di recepire con proprio atto la normativa nazionale; in taluni casi hanno assunto a proprio carico l’erogazione di prestazioni non incluse nei LEA.

In attuazione del punto 15 dell’Accordo, opera presso la segreteria della Conferenza Stato-Regioni un tavolo di monitoraggio dei LEA composto da rappresentanti delle Regioni, dei Ministeri della salute e dell’economia, con il supporto della ASSR.

Al tavolo sono affidati i seguenti compiti:

1. monitoraggio e verifica dei livelli effettivamente erogati e della “corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti, articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali, al fine di identificare i

---

<sup>61</sup> Accordo Stato-regioni del 22 novembre 2001.

determinanti di tale andamento, a garanzia dell'efficienza e dell'efficacia del S.S.N" (compito di cui al punto 15 dell'Accordo 8 agosto 2001 e al punto 5.2 dell'accordo sui LEA del 22 novembre 2001);

2. definizione delle modalità di accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e di indirizzi applicativi sulle liste di attesa. Il primo prodotto del tavolo di monitoraggio è stato il documento – approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta dell'11 luglio 2002 – che definisce le modalità di accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e gli indirizzi applicativi sulle liste d'attesa, in attuazione dell'accordo Stato-Regioni del 14 febbraio 2001 (accordo recepito mediante il D.P.C.M. 16 aprile 2002).

La legge n. 112/2002 (di conversione del D.L. 63/2002), art. 4-*bis*, comma 10, ha quindi istituito una commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei LEA. La commissione, nominata e presieduta dal Ministro della salute, è composta da quattordici esperti titolari e da altrettanti supplenti, di cui un titolare ed un supplente designati dal Ministro dell'economia e delle finanze e sette titolari e altrettanti supplenti designati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

La stessa legge n. 112/2002 aveva previsto un agile strumento per l'attuazione delle deliberazioni della Commissione: un decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da trasmettere alla Corte dei conti per la registrazione. La legge finanziaria per il 2003 (art. 54), ha demandato a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, le modifiche degli allegati al D.P.C.M. 29 novembre 2001 sui LEA (il rapporto fra le due contrastanti norme legislative risulta, peraltro, di difficile interpretazione).

### 3. Aspetti inerenti la programmazione sanitaria

Il Piano sanitario nazionale (PSN), istituito dalla legge n. 833/78, realizza le esigenze di programmazione sanitaria in merito allo svolgimento delle attività istituzionali del S.S.N.

L'articolo 1 del D. Lgs. 502/92, e successive modificazioni, detta le procedure per la presentazione e l'approvazione del piano sanitario nazionale e determina il suo contenuto, mantenendone il ruolo centrale nell'organizzazione dei servizi sanitari e nella determinazione dei livelli di assistenza sul territorio.

La normativa prevede che il Piano sia predisposto dal Governo, su proposta del Ministro della salute, sentite le Commissioni parlamentari competenti per la materia, nonché le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, tenendo conto delle proposte trasmesse dalle Regioni. Il PSN è adottato d'intesa con la Conferenza Unificata di cui al D.Lgs. n. 281 del 1997<sup>62</sup>. La durata del piano è triennale e l'adozione da parte del Governo deve avvenire entro il 30 novembre dell'ultimo anno di vigenza del Piano precedente.

L'ultimo piano approvato è quello del 1998/2001. Lo schema di Piano 2001-2004 non ha completato l'iter. Ed anche l'iter dello schema di Piano 2002-2004 - il primo che potrebbe vedere la luce sulla base della procedura indicata dalle modifiche apportate all'art. 1 del decreto legislativo 502/1992 dal decreto legislativo 229/1999 - che ha ottenuto il parere favorevole da parte delle Commissioni parlamentari, è ancora in corso.

Il Ministro della salute, nella riunione del 4 aprile 2002 della Conferenza Stato- Regioni, ha illustrato le caratteristiche dello schema di PSN, sottolineando le profonde trasformazioni del ruolo dei diversi livelli istituzionali nel settore socio-sanitario conseguenti alla modifica del titolo V della Costituzione e all'Accordo Stato Regioni dell'8 agosto 2001. Ciò comporta la necessità di ridefinire i contenuti del Piano (da concepirsi non più come atto di programmazione dello Stato nei confronti delle Regioni

---

<sup>62</sup> Ai sensi del decreto leg.vo n. 281/97 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni

ma come documento di indirizzo e di linea culturale) e, conseguentemente, anche le procedure stesse di approvazione del Piano, ampliando la partecipazione delle Regioni nella fase della stesura del Piano e della sua realizzazione, anche attraverso la creazione di specifici gruppi di lavoro.

La Conferenza Stato-Regioni, nella medesima riunione, ha deliberato la costituzione di un tavolo di confronto tecnico-politico al fine di approfondire le tematiche emerse nel corso del dibattito.

Dopo alcune riunioni svoltesi in sede tecnica, nella riunione del 20 giugno 2002 la Conferenza Stato-Regioni ha preso atto della presentazione di un documento predisposto dai Presidenti delle Regioni, volto a ridefinire gli ambiti di intervento del Piano.

Il documento delle Regioni, in particolare, sottolinea che alcuni contenuti dello schema governativo riguardino profili di natura organizzativa, rientranti nella competenza delle Regioni; tali contenuti, unitamente alle parti di natura prevalentemente descrittiva di possibili modelli assistenziali e organizzativi (basati anche su esperienze maturate in altri Paesi europei), dovrebbero essere espunte dal Piano ed essere oggetto di eventuali documenti autonomi, definiti d'intesa tra Stato e Regioni. Nel documento delle Regioni, inoltre, si sottolinea che il PSN deve diventare il luogo di confronto, di collaborazione e di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali impegnati; deve inoltre avere una portata intersetoriale (includendo le politiche sanitarie, quelle sociali, ambientali ed energetiche, etc.) e configurarsi pertanto quale *Piano nazionale per la salute*, intesa come “piena realizzazione dell'individuo”. E' indispensabile che il piano raccordi l'azione del ministero della salute con quella di altri ministeri ed enti (in particolare le università), indicando i principi per l'intervento in settori sotto la competenza di più amministrazioni (ad esempio, la sicurezza alimentare).

Nella stesura, il PSN deve enunciare innanzitutto i principi fondamentali e quindi gli *obiettivi* di salute, secondo le priorità del triennio. I temi di interesse trasversale o interregionale dovrebbero essere definiti a parte, in un documento correlato, di comune accordo. In materia di *risorse*, l'obiettivo deve essere il miglioramento della qualità del servizio e non la

riduzione della spesa. Il PSN dovrebbe inoltre incaricare la commissione per la manutenzione dei LEA di individuare gli *standard clinico-assistenziali* per l'erogazione dei servizi relativi ai LEA, confrontando le disposizioni delle diverse Regioni per definire un indirizzo condiviso e il più scientificamente fondato; dovrebbe valutare se sussista *equità di accesso* ai servizi relativi ai LEA nelle diverse realtà territoriali e stabilire alcuni obiettivi (in particolare per le prestazioni di alta specialità e per quelle di urgenza); dovrebbe definire principi generali e obiettivi in temi quali l'educazione continua in medicina (ECM), la qualità generale dei servizi, la ricerca, l'integrazione socio-sanitaria, la prevenzione e la comunicazione con il cittadino; dovrebbe infine raccordare tra loro le diverse indicazioni (normative e pattizie) concernenti i LEA, in particolare sistema di monitoraggio e garanzie.

Lo stato di estrema incertezza sul ruolo degli strumenti di programmazione in campo sanitario risulta confermata anche dall'analisi dei provvedimenti adottati nel corso del 2002 a livello regionale. Il ritardo nell'approvazione di piani regionali ed il mancato raccordo con quello nazionale appare evidente (si ricorda, a titolo di esempio, che in alcune Regioni l'ultimo piano sanitario regionale risale a molti anni fa).

#### **4. Le forme di concertazione istituzionale**

In materia di tutela della salute, la via della concertazione interistituzionale è stata spesso percorsa, nel 2002, nell'ambito di quel modello di pluralismo istituzionale delineato dalla Costituzione, dopo la riforma del titolo V, e del principio di leale collaborazione, al quale gli enti che compongono la Repubblica hanno convenuto, dopo la riforma, di ispirare il proprio operato<sup>63</sup>. Va peraltro tenuto presente che l'ordinamento sanitario, fortemente regionalizzato a partire dal 1992, prevedeva già numerose procedure di collegamento.

---

<sup>63</sup> Conferenza unificata, Accordo del 20 giugno 2002. *Intesa inter-istituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281* (G.U. n. 159 del 9-7-2002). Tra l'altro, lo Stato e le Regioni si impegnano, al fine di scongiurare il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, a verificare, nella fase di predisposizione dei rispettivi atti normativi, che questi rispettino gli ambiti costituzionali di competenza.

A livello parlamentare, le Commissioni competenti in materia hanno sempre posto particolare attenzione alle rivendicazioni e alle proposte delle Regioni. Ciò si è realizzato esaminando con molta attenzione i pareri espressi dalla Conferenza Stato-Regioni, effettuando audizioni su temi specifici, recependo le indicazioni della Commissione Affari Costituzionali (competente ad affrontare i profili della compatibilità dei progetti di legge), nonché analizzando (con il supporto degli Uffici della Camera) le iniziative già assunte dalle singole Regioni nelle materie oggetto di esame a livello parlamentare.

Molto rilievo ha assunto l'attività di sottoposizione preventiva alla Conferenza Stato-Regioni dei provvedimenti di legge di iniziativa governativa di interesse regionale, al fine di individuare il massimo del consenso possibile e recepire le indicazioni regionali<sup>64</sup>.

Numerosi, inoltre, gli accordi definiti nel corso del 2002 in sede di Conferenza Stato-Regioni per uniformare l'azione tra le diverse realtà territoriali (fattispecie che si va sempre più ampliando, anche per sostituire gli atti di indirizzo e coordinamento previsti dalle leggi statali).

Si ricordano, in particolare, le linee guida per l'organizzazione di un sistema integrato di assistenza ai pazienti traumatizzati con mielolesioni e/o cerebrolesi (4 aprile); gli indirizzi per la riduzione delle liste di attesa (14 febbraio e 11 luglio); i criteri di individuazione dei centri interregionali di riferimento per le malattie rare (11 luglio); l'accordo sulla gestione degli adempimenti in materia di indennizzi per danni da trasfusioni e da vaccinazioni (1° agosto).

Meritano inoltre una menzione le linee-guida per l'organizzazione delle attività di *day surgery*, di cui alla Conferenza Stato-Regioni dell'8 agosto (non pubblicate, finora, in Gazzetta Ufficiale). Due sono i motivi che conferiscono particolare rilevanza a questo atto. Il primo consiste nel fatto che l'Accordo ha dato, per la prima volta, sia pure al di fuori delle fonti normative tipiche, una disciplina a una materia che era precedentemente ricompresa, in modo implicito, nella nozione di *day hospital* senza essere

---

<sup>64</sup> Cfr. ad es le osservazioni e proposte di emendamento predisposte in occasione della predisposizione dei decreti legge che sono intervenuti in materia sanitaria, tra i quali il D.L. 63/2002 ed il D.L. 138/2002.

oggetto di specifica considerazione; il secondo va individuato nella idoneità delle linee guida a costituire strumento per un'effettiva applicazione del punto 4.3 dell'Accordo sui LEA del 22 novembre 2001, concernente l'appropriatezza delle prestazioni ospedaliere, che la legge finanziaria per il 2003 (articolo 52, comma 4, *lett. b*) indica fra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni, ai fini dell'accesso all'adeguamento del finanziamento del S.S.N.

La tendenza ad individuare la Conferenza Stato-Regioni quale sede di confronto e mediazione politica preventiva (valga per tutti l'Accordo dell'8 agosto 2001, che ha trovato attuazione a partire dal D.L 347/2001) non ha però impedito il manifestarsi di conflitti anche di rilievo per provvedimenti statali sia di natura legislativa che amministrativa con i quali il Governo avrebbe proceduto unilateralmente o addirittura invaso le competenze regionali.

A titolo di esempio, le Regioni hanno lamentato l'indisponibilità del Governo a tener conto delle loro osservazioni sulla trasformazione degli I.R.C.C.S. in fondazioni, materia che rientrerebbe pienamente nella competenza regionale; con riferimento al d.d.l. finanziaria 2003, hanno manifestato preoccupazione per la sostenibilità finanziaria delle prestazioni sociali e sanitarie e conseguentemente definito puntuali proposte di emendamento, che non sono però state recepite nel testo approvato dal Parlamento (sul quale le Regioni hanno pertanto espresso un giudizio negativo, per la parte che le riguarda, denunciando che sono messi a rischio servizi essenziali per i cittadini).

Ancora a titolo di esempio, le Regioni hanno ritenuto usurpazione della loro potestà regolamentare (ex art. 117, sesto comma, Cost.) l'emanaione da parte del Ministro della salute del decreto ministeriale 25 giugno 2002 (sul funzionamento dei Ser.T. <sup>65</sup>) e hanno giudicato insufficiente lo spazio loro concesso nella predisposizione del Piano sanitario nazionale.

Posizioni molto divergenti si sono registrate per quanto concerne la nuova disciplina del rapporto di lavoro dei medici del S.S.N, ciò che ha

---

<sup>65</sup> Cfr. al riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 27 marzo 2003.

ostacolato, almeno finora, la presentazione di un ddl governativo in materia<sup>66</sup>.

Le Regioni, infine, hanno contestato la quantificazione governativa del fondo sanitario nazionale per il 2002. In particolare, il Governo avrebbe sovrastimato la voce “entrate proprie delle Regioni” e conseguentemente trasferito una somma inferiore a quella attesa; il riparto è stato pertanto disposto, per la prima volta, senza previa intesa in sede di Conferenza (con il DPCM 10 gennaio 2003).

## 5. Il contenzioso Stato-Regioni

All’indomani dell’entrata in vigore della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, la Regione Marche ha, con legge<sup>67</sup>, vietato l’applicazione sul proprio territorio della *terapia elettroconvulsivante* (cd. *elettrochoc*), nonché della pratica della lobotomia prefrontale e transorbitale e di altri “interventi similari”; ciò fino a che il Ministero della salute non abbia definito le situazioni cliniche per le quali detti interventi siano efficaci e non dannosi.

Il Governo ha impugnato la legge regionale innanzi alla Corte costituzionale ipotizzandone, tra l’altro, l’incostituzionalità per violazione delle norme di riparto della potestà legislativa<sup>68</sup>. Nel ricorso sono state formulate due ipotesi alternative: qualora si ritenga la legge regionale incidente sul diritto alla salute, che è diritto fondamentale, essa invaderebbe un’area di competenza legislativa statale *esclusiva* (ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera m); qualora invece si ritenga la legge regionale incidente sulla materia “tutela della salute”, che è di competenza *concorrente* (ai sensi dell’art. 117, comma 3), essa violerebbe i principi fondamentali (non meglio specificati) desumibili da diverse norme interposte<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> La materia è stata oggetto di diversi emendamenti nel corso dell’ultima legge finanziaria che non sono stati peraltro approvati.

<sup>67</sup> Legge della Regione Marche n. 26/2002.

<sup>68</sup> Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, depositato in cancelleria il 25 gennaio 2002.

<sup>69</sup> Nel ricorso si citano, al riguardo, le seguenti: leggi n. 180 e n. 833 del 1978; decreti legislativi n. 502/1992 e n. 112/1998.

L'alta Corte, accogliendo il secondo motivo di ricorso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge in questione<sup>70</sup>. Argomenta la Corte: dall'ordinamento si ricava – e ciò è d'altra parte implicito nell'art. 32, Cost.– che il legislatore non può decidere dell'appropriatezza ed efficacia delle terapie mediche. Di questo decide la comunità scientifica e, nei casi concreti, il medico. Il legislatore può solo definire indirizzi basati sullo stato delle conoscenze di volta in volta acquisite, a questo scopo avvalendosi di organi tecnico-scientifici (di norma nazionali o sovranazionali). La Regione Marche, però, non ha fondato il proprio intervento precauzionale su acquisizioni scientifiche verificate e convalidate dagli organi deputati (statali). Per questo motivo la legge contestata è incostituzionale.

Disposizioni di tenore analogo sono state successivamente adottate dalla Regione Piemonte<sup>71</sup> e dalla Regione Toscana<sup>72</sup>.

Tra i ricorsi presentati nel corso del 2002, in relazione all'articolo 117 della Costituzione, si segnalano i seguenti:

- del Governo avverso la legge dell'Emilia-Romagna 1 agosto 2002, n. 20 (recante norme contro la *vivisezione*)<sup>73</sup>;
- del Governo avverso la legge della Regione Piemonte 3 giugno 2002, n. 14 (recante norme limitative della *terapia elettroconvulsivante*, della lobotomia prefrontale e transorbitale e di altri simili interventi)<sup>74</sup>;
- della Regione Toscana avverso l'art. 52, comma 20, della legge n. 448/2001 (finanziaria per il 2002); comma che inasprisce le sanzioni per la violazione dei *divieti di fumo*<sup>75</sup>;
- del Governo avverso la legge regionale del Piemonte 24 ottobre 2002, n°25 (regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle *discipline mediche non convenzionali*)<sup>76</sup>.

---

<sup>70</sup> Sentenza 19-26 giugno 2002, n. 282. Si tratta, per inciso, della prima pronuncia della Consulta in tema di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni dopo l'entrata in vigore della riforma dell'articolo 117 della Costituzione.

<sup>71</sup> Cfr. legge della Regione Piemonte 3 giugno 2002, n. 14 (in particolare artt. 4, 5 e 6); avverso la quale il Governo ha proposto ricorso per legittimità costituzionale (depositato il 7 agosto 2002).

<sup>72</sup> Cfr. legge della Regione Toscana 28 ottobre 2002, n. 39.

<sup>73</sup> Depositato in cancelleria l'8 ottobre 2002 (GU n. 43/2002).

<sup>74</sup> Depositato in cancelleria, come già detto, il 7 agosto 2002 (GU n. 40/2002).

<sup>75</sup> Depositato in cancelleria il 1° marzo 2002 (GU n. 15/2002).

<sup>76</sup> Depositato in cancelleria il 30.12.2002.

Si segnalano poi i seguenti ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dalla Regione Emilia-Romagna<sup>77</sup> e dalla Provincia autonoma di Trento<sup>78</sup> avverso il decreto del Ministro della salute 14 giugno 2002, artt. 1-2. Il decreto citato – che, richiamandosi al D.P.R. 309/1990<sup>79</sup>, art. 118, comma 1, detta disposizioni di principio sull'*organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze* (c.d. Ser.T.) – sarebbe atto regolamentare e invaderebbe l'ambito di materie di competenza legislativa concorrente (la tutela della salute) o addirittura regionale esclusiva (l'assistenza sociale), dunque materie nelle quali lo Stato non ha più potestà regolamentare (stante l'art. 117, sesto comma, che, per l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, deve intendersi applicabile anche alle autonomie speciali<sup>80</sup>)<sup>81</sup>.

In tema di riparto della potestà regolamentare, si segnala altresì il parere espresso dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato l'11 aprile 2002 su uno schema di regolamento (concernente la *figura professionale di odontotecnico*) predisposto in base al D.Lgs. 502/1992, art. 6, comma 3. Il Consiglio di Stato ritiene che la competenza regolamentare del Ministro in materia di professioni sanitarie (prevista dalla disposizione citata) sia venuta meno per effetto del nuovo art. 117 della Costituzione, in base al quale la materia *professioni sanitarie* (come pure la materia *salute*) è di legislazione concorrente e pertanto lo Stato può intervenirvi solo con norme di principio e comunque non regolamentari. Nel contempo, il Consiglio di Stato individua i contenuti che, per l'esigenza di una disciplina unitaria, rimangono di competenza statale (si tratta dell'individuazione dei profili professionali e dei titoli di accesso alle diverse professioni).

Sul riparto di competenze normative si segnala infine la sentenza n. 6252/2002 del Tar del Lazio. Il giudice era stato chiamato a decidere su

---

<sup>77</sup> Depositato in cancelleria il 14 agosto 2002 (GU n. 43/2002).

<sup>78</sup> Depositato in cancelleria il 7 agosto 2002 (GU 43/2002).

<sup>79</sup> *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.*

<sup>80</sup> L'articolo 117 si riferisce alle regioni a statuto ordinario, ma l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 prevede che si applichino anche alle regioni differenziate le disposizioni del titolo V che prevedano per le regioni ordinarie autonomie più ampie rispetto alle autonomie riconosciute alle regioni differenziate dagli statuti speciali, e ciò fino all'adeguamento degli statuti speciali stessi.

<sup>81</sup> La Corte si è pronunciata in senso favorevole alle Regioni con la sentenza del 27 marzo 2003.

un ricorso per l'annullamento del D.P.C.M. 29 novembre 2001 (recante la determinazione dei *livelli essenziali di assistenza sanitaria*). Tra i vizi dedotti v'era che si tratterebbe di un atto generale e d'indirizzo emanato dal Governo su una materia (quella sanitaria) nella quale lo Stato non ha più la competenza regolamentare. Il Tar, nel respingere il ricorso, ha precisato che la suddivisione dei compiti legislativi tra lo Stato e le Regioni – come delineata dalla Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo – va intesa nel senso che allo Stato è attribuita la competenza esclusiva a garantire l'egualanza (tra l'altro con l'individuazione, mediante la fissazione dei LEA sanitari, del contenuto del diritto alla salute) e alle Regioni la competenza concorrente sull'organizzazione dei servizi relativi.

Successivamente il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 4485/2002 ha disposto la sospensione della sentenza del Tar Lazio citata, affermando che i livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'art. 117, secondo comma, Cost. non possono essere determinati da fonte subordinata alla legge (quale il citato DPCM), bensì necessariamente da fonte primaria.

Si ricorda che la legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/2002), art. 54, ha confermato il DPCM sui LEA e previsto che modifiche ad esso siano introdotte con il medesimo tipo di atto.

## 6. Considerazioni finali

L'esperienza maturata nel primo anno di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione evidenzia l'indirizzo volto a potenziare significativamente il ruolo delle Regioni nel governo del comparto sanitario. Allo stesso tempo, ha confermato la necessità di un forte coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali verso obiettivi comuni di politica sanitaria.

Da un lato, l'obbligo di rispettare rigorosamente i vincoli di natura finanziaria richiede uno sforzo congiunto sia a livello centrale che delle autonomie regionali e locali, con un coordinamento delle misure da adottare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati; dall'altro, appare necessario garantire su tutto il territorio nazionale livelli omogenei di

assistenza in campo sanitario, non solo per ragioni di equità sociale, ma anche per contrastare fenomeni di forte disomogeneità delle prestazioni (ad es. per quanto concerne i tempi di attesa, ovvero di regimi di ticket assai differenziati) che possono determinare effetti distorsivi per le Regioni con strutture meno avanzate ed anche per le Regioni c.d. "forti" (si pensi ad es. al fenomeno di mobilità interregionale).

Le dinamiche della legislazione nel settore sanitario (ed in particolare le politiche di contenimento della spesa, sopra illustrate), così come il potenziamento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni, evidenziano lo sforzo, da parte dei diversi livelli istituzionali, di una lettura del nuovo titolo V della Costituzione che non accentui la "separazione" tra poteri ma ne faciliti invece la cooperazione verso obiettivi comuni.

Il contenzioso Stato-Regioni, la configurazione ancora incerta degli strumenti di programmazione economica a livello nazionale e regionale, sopra illustrati, evidenziano che i meccanismi procedurali, di mediazione e raccordo istituzionale devono ancora perfezionarsi.

Un aspetto importante riguarda anche il rafforzamento del ruolo delle Assemblee legislative, a livello nazionale e regionale, che consenta loro una conoscenza approfondita delle problematiche e delle esperienze realizzate nelle diverse realtà territoriali, ai fini di una crescita dei livelli qualitativi delle prestazioni che risulti compatibile con le esigenze della finanza pubblica. Occorre individuare procedure volte ad uno scambio di informazioni più continuo tra Governo e Parlamento (così come tra Consigli e Giunte). Un caso emblematico, sotto questo profilo, concerne i meccanismi di riparto delle risorse del Fondo sanitario, che attualmente non prevedono una apposita procedura di coinvolgimento delle Assemblee sui criteri di riparto, in quanto sono il frutto di una mediazione politica ad opera, prevalentemente, del Governo centrale e delle Giunte regionali.

## **PARTE II**



## **DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE**

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione  
della Camera dei deputati*



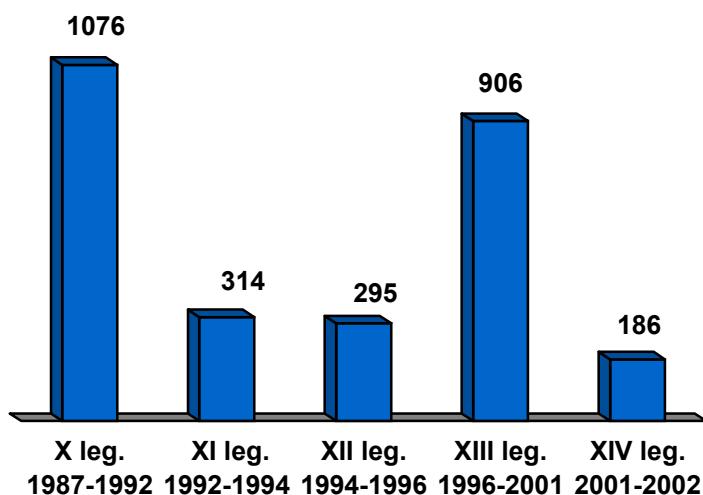
## 1. L'attività legislativa parlamentare<sup>82</sup>

### 1.1. La produzione legislativa

Nel primo anno e mezzo della XIV legislatura (fino al 31.12.2002) il Parlamento ha approvato definitivamente 186 leggi (una legge costituzionale, n. 3 del 2001, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale nella XIV legislatura, è stata però approvata nel corso della XIII; 171 leggi sono state pubblicate entro il 31 dicembre 2002, 15 sono state pubblicate successivamente).

Il dato relativo alle ultime legislature è il seguente:

**Le leggi dalla X alla XIV legislatura**

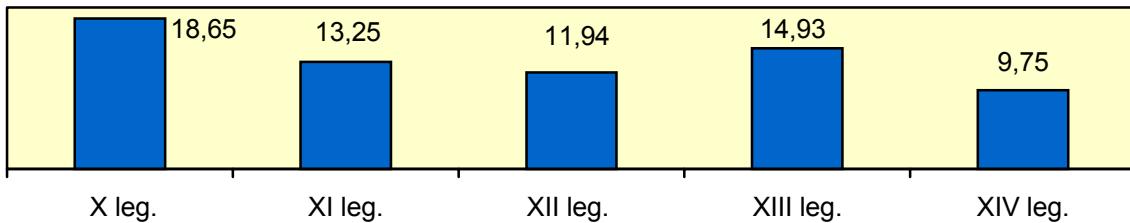


**N.B. Durata delle legislature:** **X**: 57 mesi e 20 giorni; **XI**: 23 mesi e 21 giorni; **XII**: 24 mesi e 23 giorni; **XIII**: 60 mesi e 20 giorni; **XIV** (al 31 dicembre 2002): 19 mesi.

La media mensile della produzione legislativa nella legislatura in corso risulta essere pari a **9,75** a fronte di una media mensile di 14,93 nella XIII, 11,94 nella XII, 13,25 nella XI e 18,65 nella X.

<sup>82</sup> I dati relativi alla XIV legislatura, riportati nelle tabelle e nei grafici di questo paragrafo, ove non diversamente specificato, si riferiscono ai provvedimenti approvati alla data del 31 dicembre 2002, ancorché non pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

### Media delle leggi approvate su base mensile



Il periodo successivo, dal 1° gennaio al 15 giugno 2003, vede l'approvazione di ulteriori 57 leggi, con una media mensile, nel periodo, di 10,29. La media complessiva della legislatura fino al 15 giugno 2003, risulta così pari a 9,91, per un totale di 243 leggi.

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

Il dato quantitativo sopra indicato può essere scomposto in relazione alla tipologia di atto, alla sede ed al tipo di iniziativa.

Nella tabella riportata di seguito si dà conto della tipologia delle leggi approvate. Rispetto alle legislature precedenti risalta il peso percentuale rappresentato dalle leggi di conversione, superiore a quello riscontrato nella XII legislatura. Pur trattandosi di un dato in fase di assestamento (i decreti-legge costituiscono nella parte iniziale della legislatura l'unico strumento per legiferare), appare comunque significativo. Si rileva inoltre una diminuzione "fisiologica" delle leggi di ratifica, che nella XII legislatura hanno rappresentato il 39% della produzione legislativa totale e nella scorsa legislatura si sono mantenute sopra il 30%. La grande produzione di leggi di ratifica nelle precedenti legislature ha consentito anche di colmare i ritardi accumulati e produce un dato in calo nella legislatura in corso.

Infine, diminuisce la media mensile delle altre leggi ordinarie e quindi la loro incidenza percentuale sul totale delle leggi approvate.

**Leggi per tipologia**

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (fino al 31.12.02)	
		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile
<b>Leggi costituzionali</b>	<b>5</b>	<b>0,1</b>	<b>3</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>7</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,5%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,8%</i>		<i>0,5%</i>	
<b>Conversione di decreti-legge</b>	<b>185</b>	<b>3,2</b>	<b>118</b>	<b>5,0</b>	<b>122</b>	<b>4,9</b>	<b>174</b>	<b>2,9</b>	<b>79</b>	<b>4,1</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,2%</i>		<i>37,6%</i>		<i>41,4%</i>		<i>19,2%</i>		<i>42,5%</i>	
<b>Leggi di bilancio</b>	<b>20</b>	<b>0,3</b>	<b>8</b>	<b>0,3</b>	<b>8</b>	<b>0,3</b>	<b>20</b>	<b>0,4</b>	<b>8</b>	<b>0,4</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,9%</i>		<i>2,5%</i>		<i>2,7%</i>		<i>2,2%</i>		<i>4,3%</i>	
<b>Leggi collegate alla manovra finanziaria</b>	<b>12</b>	<b>0,2</b>	<b>3</b>	<b>0,1</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>	<b>13</b>	<b>0,2</b>	<b>4</b>	<b>0,2</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,1%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,7%</i>		<i>1,4%</i>		<i>2,2%</i>	
<b>Leggi di ratifica</b>	<b>193</b>	<b>3,3</b>	<b>65</b>	<b>2,7</b>	<b>115</b>	<b>4,7</b>	<b>286</b>	<b>4,7</b>	<b>44</b>	<b>2,3</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,9%</i>		<i>20,7%</i>		<i>39,0%</i>		<i>31,6%</i>		<i>23,7%</i>	
<b>Leggi comunitarie</b>	<b>2</b>	<b>0,0</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>4</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,2%</i>		<i>0,6%</i>		<i>0,3%</i>		<i>0,4%</i>		<i>0,5%</i>	
<b>Leggi di semplificazione</b>	-	-	-	-	-	-	<b>2</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,2%</i>		<i>0,0%</i>	
<b>Altre leggi ordinarie</b>	<b>659</b>	<b>11,4</b>	<b>115</b>	<b>4,9</b>	<b>47</b>	<b>1,9</b>	<b>400</b>	<b>6,6</b>	<b>49</b>	<b>2,6</b>
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>61,2%</i>		<i>36,6%</i>		<i>15,9%</i>		<i>44,2%</i>		<i>26,3%</i>	
<b>Totale leggi approvate</b>	<b>1.076</b>	<b>18,65</b>	<b>314</b>	<b>13,25</b>	<b>295</b>	<b>11,94</b>	<b>906</b>	<b>14,93</b>	<b>186</b>	<b>9,75</b>

Dalla tabella sopra riportata emerge un altro dato di rilievo: la netta prevalenza di leggi che per la loro tipologia discendono dall'iniziativa del Governo: in primo luogo le leggi di conversione; quindi le leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria; le leggi di ratifica, la cui iniziativa non è più esclusiva del Governo già dalla scorsa legislatura ma che rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo.

Come già segnalato in relazione alla tipologia delle leggi, anche questo è un dato che potrà assestarsi nel prosieguo della legislatura e che fa registrare al momento una percentuale pressoché irrilevante di leggi di iniziativa mista<sup>83</sup>.

#### Leggi per iniziativa <sup>84</sup>

	<b>X</b> 1987 – 1992	<b>XI</b> 1992 – 1994	<b>XII</b> 1994 – 1996	<b>XIII</b> 1996 – 2001	<b>XIV</b> 2001 – dicembre 2002
a. Iniziativa governativa	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	697 (76,9%)	151 (81,2%)
b. Iniziativa parlamentare	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	170 (18,8%)	34 (18,3%)
c. Mista	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	39 (4,3%)	1 (0,5%)
<b>TOTALE (a+b+c)</b>	<b>1.076</b>	<b>314</b>	<b>295</b>	<b>906</b>	<b>186</b>

Fonte: Servizio Commissioni per le legislature dalla X alla XIII e Servizio Studi per la XIV legislatura.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

I dati presentati in forma riassuntiva nella tabella precedente possono essere disaggregati con riferimento alle diverse tipologie delle leggi approvate. Dalla tabella che segue emerge qualche elemento ulteriore rispetto a quelli già segnalati:

- nella scorsa legislatura sono state approvate 9 leggi di ratifica ad iniziativa mista ed una di iniziativa parlamentare; nella legislatura in corso non figurano leggi di ratifica ad iniziativa mista ma 6 ratifiche (un settimo del totale) sono di iniziativa esclusivamente parlamentare;
- nella scorsa legislatura è stata approvata anche una legge collegata alla manovra di finanza pubblica (legge n. 265 del 1999, recante disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142) ad iniziativa mista, derivante dal testo unificato di un disegno di legge governativo e di 19 proposte di legge di iniziativa parlamentare;
- nel complessivo calo della produzione legislativa e quindi della media mensile di approvazione delle leggi, le leggi di iniziativa governativa subiscono una diminuzione inferiore rispetto a quelle di iniziativa parlamentare e mista: la media mensile delle leggi di iniziativa governativa passa da 11,48 della XIII legislatura a 8,13 della legislatura attuale, con una diminuzione in termini percentuali del 29,2 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa parlamentare passa da 2,80 a 1,68, con una diminuzione del 39,9 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa mista passa da 0,64 a 0,08, con una diminuzione dell'87,2 per cento.

Si può inoltre anticipare un altro dato che emergerà nel paragrafo 1.4.3: le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: al 15 giugno 2003, su 42 leggi di iniziativa parlamentare approvate, 29 sono state esaminate in sede legislativa.

**Leggi per iniziativa e per tipologia**

<i>Legislatura</i>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>XIV</b>	<i>Media mensile</i>	
						<b>XIII</b>	<b>XIV</b>
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b> <i>di cui:</i>	<b>704</b>	<b>231</b>	<b>261</b>	<b>697</b>	<b>151</b>	<b>11,48</b>	<b>7,92</b>
Conversione di decreti-legge	<b>185</b>	<b>118</b>	<b>122</b>	<b>174</b>	<b>79</b>	<b>2,87</b>	<b>4,14</b>
Leggi di bilancio	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>0,33</b>	<b>0,42</b>
Leggi collegate alla manovra finanziaria	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>0,20</b>	<b>0,21</b>
Leggi di ratifica	<b>193</b>	<b>65</b>	<b>115</b>	<b>276</b>	<b>38</b>	<b>4,55</b>	<b>1,99</b>
Leggi comunitarie	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0,07</b>	<b>0,05</b>
Leggi di semplificazione	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0,03</b>	<b>0,00</b>
Altre leggi di iniziativa governativa	<b>292</b>	<b>35</b>	<b>13</b>	<b>209</b>	<b>21</b>	<b>3,44</b>	<b>1,10</b>
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b> <i>di cui:</i>	<b>287</b>	<b>75</b>	<b>28</b>	<b>170</b>	<b>34</b>	<b>2,80</b>	<b>1,78</b>
Leggi di ratifica	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>0,02</b>	<b>0,31</b>
<b>INIZIATIVA MISTA</b> <i>di cui:</i>	<b>85</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>39</b>	<b>1</b>	<b>0,64</b>	<b>0,05</b>
Leggi di ratifica	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0,15</b>	<b>0,00</b>
Leggi collegate alla manovra finanziaria	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0,02</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.076</b>	<b>314</b>	<b>295</b>	<b>906</b>	<b>186</b>	<b>14,93</b>	<b>9,75</b>

### 1.3. 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; leggi in materia costituzionale ed elettorale) comporta una corrispondente, necessitata prevalenza della sede referente.

Nelle tabelle che seguono si tenta di ricostruire l'andamento del ricorso alle diverse sedi di esame a partire dalla X legislatura. I dati relativi ai procedimenti legislativi adottati sono riportati in termini assoluti e in percentuale<sup>85</sup>.

La prima tabella mette in luce come nel passaggio dalla X alla XI legislatura si capovolgano i rapporti tra leggi approvate in sede legislativa e leggi approvate in sede referente: nella X legislatura prevalevano le prime; a partire dalla XI legislatura, con punte molto significative nella XII, prevalgono nettamente le leggi approvate in sede referente.

La XIII legislatura si caratterizza rispetto alle altre legislature per un maggiore ricorso alla sede redigente.

Venendo alla legislatura in corso, essa fa registrare in termini assoluti un minore utilizzo – in buona parte necessitato dalla tipologia delle leggi approvate - della sede legislativa, nonché della sede redigente, rispetto alla precedente legislatura.

**Sedi dell'esame parlamentare**

<b>Legislatura</b>	<b>X</b>		<b>XI</b>		<b>XII</b>		<b>XIII</b>		<b>XIV</b> (al 31/12/2002)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
<b>Sede referente</b>	<b>486</b>	<b>45,2</b>	<b>215</b>	<b>68,5</b>	<b>261</b>	<b>88,5</b>	<b>601</b>	<b>66,3</b>	<b>153</b>	<b>82,3</b>
<b>Sede legislativa</b>	<b>588</b>	<b>54,6</b>	<b>97</b>	<b>30,9</b>	<b>32</b>	<b>10,8</b>	<b>287</b>	<b>31,7</b>	<b>32</b>	<b>17,2</b>
<b>Sede redigente</b>	<b>2</b>	<b>0,2</b>	<b>2</b>	<b>0,6</b>	<b>2</b>	<b>0,7</b>	<b>18</b>	<b>2,0</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>
<b>Totale leggi</b>	<b>1.076</b>		<b>314</b>		<b>295</b>		<b>906</b>		<b>186</b>	

<sup>85</sup> I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, alla Camera o al Senato, almeno in una lettura nella sede indicata. Ai fini della classificazione, in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

Il dato complessivo può essere però scomposto 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, in analogia con la precedente, mostra come nel passaggio dalla X alla XI legislatura la percentuale delle leggi che necessitano di un esame in Assemblea rappresentino stabilmente la maggioranza, con una punta molto alta nella XII legislatura. La legislatura precedente fa segnare una leggera inversione di tendenza; nella legislatura in corso, i cui andamenti si devono ancora stabilizzare, le leggi con sede referente vincolata registrano valori al momento più alti.

**Leggi con sede referente vincolata**

<b>Legislatura</b>	<b>X</b>		<b>XI</b>		<b>XII</b>		<b>XIII</b>		<b>XIV</b> (al 31/12/2002)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
<i>Leggi di conversione</i>	<b>185</b>	<b>42,24</b>	<b>118</b>	<b>55,66</b>	<b>122</b>	<b>48,61</b>	<b>174</b>	<b>31,93</b>	<b>79</b>	<b>55,63</b>
<i>Leggi di ratifica</i>	<b>193</b>	<b>44,06</b>	<b>65</b>	<b>30,66</b>	<b>115</b>	<b>45,82</b>	<b>286</b>	<b>52,48</b>	<b>44</b>	<b>30,99</b>
<i>Altre leggi con sede referente vincolata*</i>	<b>60</b>	<b>13,70</b>	<b>29</b>	<b>13,68</b>	<b>14</b>	<b>5,58</b>	<b>85</b>	<b>15,60</b>	<b>19</b>	<b>13,38</b>
<i>Totale leggi con sede referente vincolata</i>	<b>438</b>		<b>212</b>		<b>251</b>		<b>545</b>		<b>142</b>	
<i>% sul totale delle leggi</i>		<b>40,71</b>		<b>67,52</b>		<b>85,08</b>		<b>60,15</b>		<b>76,34</b>

\* Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, collegati, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega

La tabella seguente prende invece in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. In tutte le legislature la scelta della sede legislativa si situa stabilmente sopra il 70 per cento. In particolare, nella X e nella XI legislatura la scelta del Parlamento cadeva quasi sempre sull'utilizzo della sede legislativa o

redigente e il ricorso alla sede referente era puramente residuale. Nelle legislature seguenti, invece, l'opzione per la sede legislativa mostra valori percentuali che si situano ad un livello più basso rispetto alle precedenti legislature ma comunque stabilmente sopra il 70 per cento. La legislatura in corso fa registrare un dato non troppo dissimile dalla precedente legislatura ed anch'esso in assestamento, visto che il ricorso alla sede legislativa aumenta fisiologicamente – salvi i momenti di forte tensione politica – con il durare della legislatura.

#### **Leggi con sede di esame opzionale**

<b>Legislatura</b>	<b>X</b>		<b>XI</b>		<b>XII</b>		<b>XIII</b>		<b>XIV</b> (al 31/12/2002)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
<b>Leggi con sede opzionale</b>	<b>638</b>		<b>102</b>		<b>44</b>		<b>361</b>		<b>44</b>	
<i>di cui:</i>										
<i>in sede referente</i>	48	7,5	3	2,9	10	22,7	56	15,5	11	25,0
<i>in sede legislativa</i>	588	92,2	97	95,1	32	72,7	287	79,5	32	72,7
<i>in sede redigente</i>	2	4,2	2	2,0	2	4,5	18	5,0	1	2,3
<b>% sul totale delle leggi</b>		<b>59,29</b>		<b>32,48</b>		<b>14,92</b>		<b>39,85</b>		<b>23,66</b>

## 1.4. Le leggi ordinarie

Non è questa la sede per passare dal dato puramente quantitativo ad una analisi qualitativa delle leggi approvate dal Parlamento. Nel presente paragrafo si intende però fornire qualche elemento sulle leggi ordinarie approvate dal Parlamento, concentrando l'attenzione, nei paragrafi successivi, sulle altre tipologie di atti normativi. La tendenza che sembra emergere dalla panoramica, effettuata con un riferimento temporale più ampio<sup>86</sup> rispetto a quello assunto nel presente Rapporto, consiste nel radicamento della diversa caratura delle leggi approvate in Assemblea rispetto alle leggi approvate in Commissione.

**1.4.1. Le leggi approvate in sede referente** - Le leggi approvate in Assemblea si caratterizzano sempre più per il loro rilievo ed il loro carattere macrosettoriale; in alcuni casi, si scostano da un carattere puramente precettivo per assumere le caratteristiche di una sorta di programma legislativo di legislatura; si segnalano due provvedimenti che esulano dall'ambito temporale del rapporto ma costituiscono gli esempi più evidenti di questo tipo di legislazione: la legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, e la legge 7 aprile 2003, n. 80, recante delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale. Nel paragrafo 2.4 si fornisce qualche ulteriore elemento su tale tipologia di leggi.

**1.4.2. Le leggi collegate alla manovra di bilancio** - La legge da ultimo citata è uno dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, che costituiscono uno degli strumenti principali attraverso i quali il Governo realizza il proprio programma, generalmente ricorrendo allo strumento della delega.

All'inizio della legislatura, in occasione della manovra di finanza pubblica per il 2002, sono stati presentati alle Camere 9 provvedimenti collegati. Di questi 2 sono stati approvati entro il mese di luglio 2002:

- L. 1° agosto 2002, n. 166 (*Collegato infrastrutture e trasporti*)
- L. 31 luglio 2002, n. 179 (*Collegato ambientale*)

---

<sup>86</sup> Le rilevazioni contenute nel presente paragrafo si estendono fino al 15 giugno 2003.

Gli altri 7 sono stati considerati collegati alla manovra 2003, ai sensi delle risoluzioni al Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 approvate alla Camera e al Senato<sup>87</sup>.

Di questi:

2 sono stati approvati nel 2002:

- L. 12 dicembre 2002, n. 273 (*Collegato mercati*)
- L. 16 gennaio 2003, n. 3 (*Collegato pubblica amministrazione*)

3 sono stati approvati nel 2003:

- L. 17 aprile 2003, n. 8 (*Collegato fiscale*)
- L. 7 marzo 2003, n. 38 (*Collegato agricoltura*)
- L. 14 febbraio 2003, n. 30 (*Riforma del mercato del lavoro*)

2 sono attualmente all'esame delle Camere:

- A.S. 2058 (*Collegato previdenziale*, già approvato dalla Camera)
- A.C. 2031-ter-B (*Invenzioni biotecnologiche*, approvato dalla Camera e modificato dal Senato)

Oltre a questi, un ulteriore provvedimento è stato considerato collegato alla manovra 2003, come indicato dalla relazione illustrativa al disegno di legge finanziaria 2003. Si tratta del D.L. 24 settembre 2002, n. 209, conv. dalla L. 22 novembre 2002, n. 265 (*Disposizioni urgenti in materia fiscale*)

**1.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa** - Le leggi approvate in sede legislativa intervengono generalmente in un ambito limitato. Delle 45 leggi approvate in sede legislativa fino al 15 giugno 2003:

- 38 leggi sono di “manutenzione normativa”,
- quasi tutte (44) contengono norme prescrittive.

Più della metà recano interventi puntuali; in particolare, 11 hanno carattere “localistico” e sono destinate a precise e limitate aree geografiche, 12 si rivolgono ad una ristretta platea di beneficiari (categorie o gruppi). Il carattere localistico di un significativo numero di provvedimenti si connette da un lato al sistema elettorale maggioritario basato su collegi uninominali e si giustifica, in relazione al nuovo Titolo V della Parte II della

<sup>87</sup> Le risoluzioni relative al Documento di programmazione economica e finanziaria 2003-2006 (Giorgetti ed altri, n. 6-27, approvata dalla Camera il 25 luglio 2002 e Schifani ed altri, n. 6-20, approvata al Senato il 24 luglio 2002) hanno impegnato il Governo a considerare come provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2003, i disegni di legge collegati all'esame del Parlamento.

Costituzione, in quanto tali provvedimenti dispongono autorizzazioni di spesa.

Appare inoltre significativa l'incidenza delle leggi riguardanti il settore della giustizia (pur caratterizzato da una forte conflittualità politica) sul complesso delle leggi approvate in sede legislativa (9 su 45, tra le quali la legge n.277 del 2002, Modifiche alla legge 354/75 in materia di liberazione anticipata).

Un intervento di un certo rilievo è stato realizzato con la legge n.109 del 2003, che modifica in più parti, senza costituire peraltro un disegno di riforma organica del settore, il decreto legislativo adottato con D.P.R. n.18 del 1967, concernente l'ordinamento del ministero degli Affari Esteri.

Dal punto di vista dell'*onere finanziario*, l'analisi delle 45 leggi evidenzia le seguenti tipologie:

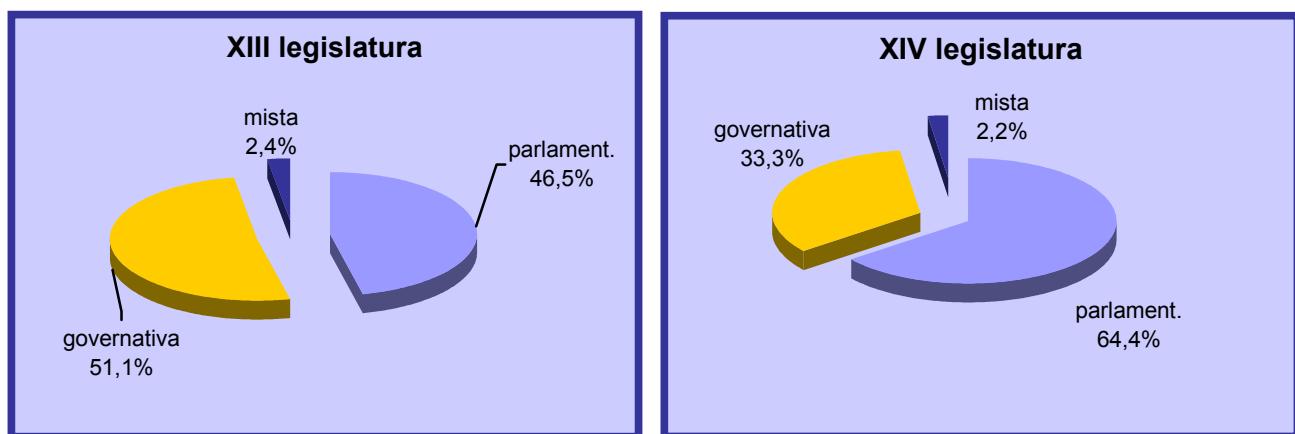
- 17 leggi non recano oneri;
- 2 leggi (riguardanti l'istituzione di Commissioni di inchiesta) coprono oneri non precisati sul bilancio di Camera e Senato;
- 1 legge autorizza l'utilizzo di residui di bilancio;
- 7 leggi recano oneri annuali;
- 8 leggi recano oneri pluriennali;
- 10 leggi recano oneri permanenti (prevolentemente per spese per il personale o a titolo di trasferimenti a limitate categorie di beneficiari).

Le leggi in esame recano autorizzazioni di spesa in conto corrente nella quasi totalità dei casi (ad eccezione della legge n.428 del 2001-opere pubbliche-, della legge n.436 del 2001-utilizzo dei fondi residui dei lavori della conferenza ONU a Palermo- e della legge n.91 del 2003 –istituzione del Museo della Shoah, per la parte di realizzazione della sede del museo).

Per quanto riguarda l'*iniziativa* dei 45 provvedimenti approvati entro il 15 giugno 2003, che hanno avuto almeno una lettura in sede deliberante o legislativa, si può rilevare che 29 (7 nel 2001, 17 nel 2002 e 5 nel 2003) sono di iniziativa parlamentare, 15 di iniziativa governativa (1 nel 2001, 6 nel 2002 e 8 nel 2003), ed uno di iniziativa mista governativa e parlamentare (si tratta della legge n. 186 del 31 luglio 2002 "Istituzione della Giornata della memoria dei marinai scomparsi in mare").

Dal raffronto con la legislatura precedente, realizzato in valore percentuale nei grafici sottostanti, si nota un calo del ricorso alla sede legislativa per i disegni di legge di origine governativa.

**Iniziativa delle leggi esaminate in sede legislativa**  
*(Raffronto dei dati della XIII e XIV legislatura)*



Se, però, si analizza il dato nella sua evoluzione temporale, emergono delle tendenze che rivelano un progressivo ricorso alla sede legislativa anche per i disegni di legge di iniziativa governativa, in modo particolare per obblighi di natura internazionale<sup>88</sup>.

**Iniziativa delle leggi esaminate in sede legislativa**

	<b>XIV legislatura</b>		
	<b>2001 (dopo il 29/5)</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (fino al 15/6)</b>
<b>Leggi di iniziativa parlamentare</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>5</b>
<b>Leggi di iniziativa governativa</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
<b>Leggi di iniziativa mista</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Totale</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>13</b>

<sup>88</sup> Da ultimo la legge 20 marzo 2003 n.61 "Contributo per lo svolgimento delle manifestazioni culturali congiunte con la Federazione russa e la Repubblica araba d'Egitto", nonché la "Concessione di un contributo finanziario alla Delegazione generale palestinese in Italia per le spese di funzionamento della relativa sede" (Testo definitivamente approvato dal Senato il 28 maggio 2003) e "Aumento del contributo annuo al Segretariato esecutivo del Centro di informazione e documentazione dell'Iniziativa Centro - europea (In.C.E.)" (Testo definitivamente approvato dalla Camera il 3 giugno 2003)

### **1.5. Classificazione delle leggi**

Nell'ambito della produzione legislativa è stata condotta una rilevazione<sup>89</sup> che classifica i provvedimenti approvati sulla base del loro grado di complessità e della loro rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Sono state a tal fine individuate le seguenti categorie:

- **leggi provvedimento** - finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi - e provvedimenti di manutenzione normativa, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;
- **legislazione di settore** - volta ad introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;
- **legislazione istituzionale** - che riguarda i diritti fondamentali, l'ordinamento politico-istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;
- **legislazione intersetoriale** - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

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

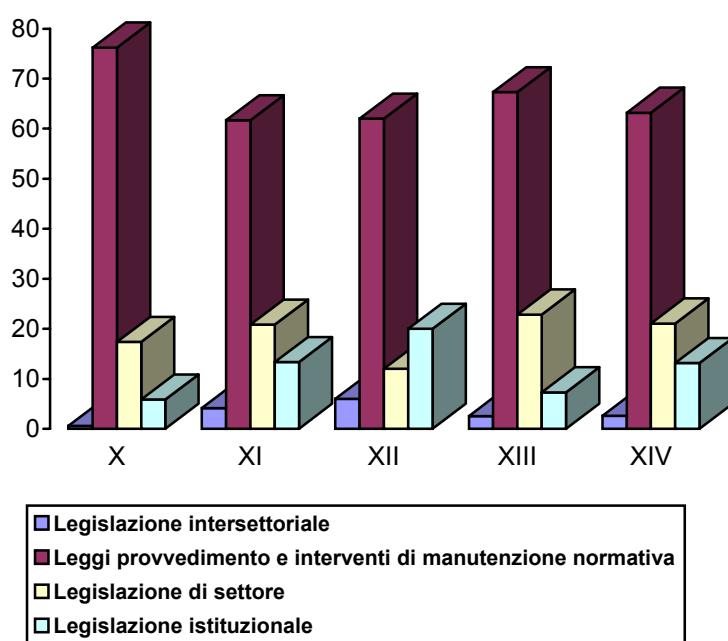
---

<sup>89</sup> Da tale rilevazione sono state escluse le leggi costituzionali, le leggi di conversione di decreti-legge, le leggi di bilancio e collegate alla manovra, le leggi di ratifica.

### Classificazione delle leggi approvate<sup>90</sup>

(in percentuale)

	X	XI	XII	XIII	XIV
<b>Legislazione intersettoriale</b>	0,6	4,2	6,0	2,6	1,9
<b>Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa</b>	76,2	61,7	62,0	67,3	62,7
<b>Legislazione di settore</b>	17,4	20,9	12,0	22,9	21,6
<b>Legislazione istituzionale</b>	5,8	13,3	20,0	7,3	13,7



<sup>90</sup> Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi costituzionali, leggi di conversione di decreti-legge, leggi di bilancio e collegate alla manovra, leggi di ratifica.

## 2. Le deleghe legislative

### 2.1. Le tendenze generali

L'analisi riferita all'attuazione delle deleghe legislative deve partire da una constatazione elementare: nel primo anno e mezzo della legislatura in corso il Governo ha, da un lato, avviato il processo volto ad ottenere un ampio spettro di deleghe in tutti i settori<sup>91</sup>, dall'altro, ha utilizzato le deleghe conferite nella scorsa legislatura. Si segnala che mentre nella scorsa legislatura venne adottata la strada dell'adozione di una legge delega ad ampio spettro trasversale, poi più volte modificata ed integrata (la legge n. 59 del 1997, così detta legge "Bassanini"), dalla quale sono originati numerosi processi di riforma in molteplici settori attuati con decreti legislativi, in questa legislatura si è preferito seguire la strada di leggi a carattere settoriale.

Una valutazione complessiva della legislazione delegata deve tenere conto delle linee di continuità e degli elementi di discontinuità presenti nel passaggio di legislature e di Governi. La linea di continuità è rappresentata da due fenomeni cui si accennerà nei successivi paragrafi: l'attuazione nel corso di una legislatura delle deleghe approvate nella legislatura precedente, con particolare riguardo a quelle volte a recepire la normativa comunitaria; la proroga e perfino il differimento (cioè la riapertura) dei termini per l'esercizio delle deleghe risalenti a legislature precedenti, fermi restando i principi e criteri direttivi a suo tempo fissati.

Gli elementi di discontinuità possono rintracciarsi in un utilizzo dei decreti correttivi ed integrativi finalizzato ad introdurre elementi di rottura rispetto al passato e soprattutto, ovviamente, nel conferimento di nuove deleghe.

Il dato sulle deleghe è soggetto ad evoluzione nel corso della legislatura, una volta che il Governo può dare attuazione alle deleghe che esso stesso ha concorso a formulare; alla data del 31 dicembre 2002, la media mensile dei decreti legislativi pubblicati, anche *in attuazione di deleghe contenute in leggi approvate nelle precedenti legislature*, è decisamente inferiore a quella realizzata nella scorsa legislatura: 2,84 contro 6,2.

Se si considera però anche il periodo successivo, fino al 15 giugno 2003, la media mensile risulta più elevata, essendo pari a 3,34. La media

---

<sup>91</sup> Il paragrafo 1.4.2, dedicato ai provvedimenti collegati, nei quali si concentrano buona parte di queste deleghe, illustra lo stato della situazione, tenendo conto dei primi mesi del 2003, nel corso dei quali sono giunti a conclusione diversi processi.

del periodo 1° gennaio – 15 giugno 2003 raggiunge i 5,05 decreti legislativi emanati mensilmente (per un totale di 28).

### **Decreti legislativi pubblicati per legislatura<sup>92</sup>**

	XIII	XIV
<b>Totale D.Lgs.</b>	378 <sup>93</sup>	54
<b>Media mensile</b>	6,2	2,84

Il dato sulla decretazione legislativa delegata precedentemente illustrato può inoltre essere confrontato con quello relativo ai *decreti legislativi adottati in attuazione<sup>94</sup> delle singole disposizioni di delega*. Occorre infatti considerare che ogni delega può essere attuata con una pluralità di decreti legislativi.

---

<sup>92</sup> La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 60,7 per la XIII; 19 per la XIV.

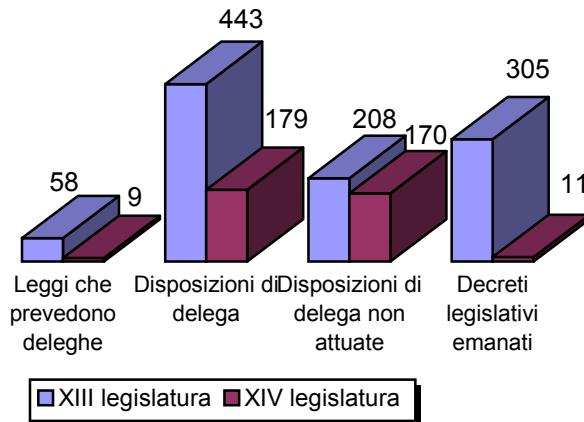
<sup>93</sup> Per quanto riguarda i 43 D.Lgs. adottati nella XIV legislatura in attuazione di deleghe conferite nella legislatura precedente, il dato è ripartito nel modo seguente: 23 D.Lgs. adottati nel 2001; 20 D.Lgs. nel 2002.

Con riferimento alla XIII legislatura:

- in attuazione di deleghe conferite nella XII legislatura, sono stati adottati complessivamente 57 D.Lgs., così suddivisi: 15 D.Lgs. nel 1996, 35 D.Lgs. nel 1997, 6 D.Lgs. nel 1998, 1 D.Lgs. nel 1999 (nessuno nel 2000 e nel 2001);
- in attuazione di deleghe conferite nella XI legislatura, sono stati adottati in totale 15 D.Lgs., in particolare: 10 D.Lgs. nel 1996 e 5 D.Lgs. nel 1997 (nessuno negli anni 1998 - 2001);
- in attuazione di deleghe conferite nella X legislatura, è stato adottato 1 D.Lgs. nel 1997 (nessuno negli anni successivi).

<sup>94</sup> Il dato dell'attuazione è relativo alla pubblicazione del D.Lgs. nella Gazzetta ufficiale. Vengono considerate pertanto non (ancora) attuate le deleghe per le quali siano in corso di esame gli schemi di D.Lgs. Il dato non tiene conto di tutti i D.Lgs. adottati nell'arco temporale della legislatura, ma soltanto di quelli che hanno attuato deleghe approvate nel corso della stessa legislatura.

### Attuazione delle deleghe



La tabella rappresenta il *tasso di attuazione* delle deleghe, che per la XIII legislatura è pari al 53,1%: va tuttavia rilevato che il termine per l'esercizio di un ridotto numero di deleghe (per la gran parte integrative e correttive) è ancora in corso. Il dato della legislatura corrente non è significativo, in quanto, per la quasi totalità delle disposizioni di delega, i termini per l'adozione dei decreti legislativi di attuazione non sono ancora scaduti.

### Attuazione delle singole disposizioni di delega per legislatura

	XIII	XIV
Leggi che prevedono deleghe	58	9
<b>Disposizioni di delega</b>	<b>443</b>	<b>179</b>
<b>Disposizioni di delega non attuate*</b>	<b>208 (34)</b>	<b>170 (167)</b>
D.Lgs. pubblicati **	305	11

(\*) Tra parentesi è riportato il dato delle deleghe non esercitate, i cui termini risultino ancora pendenti (alla data del 31 dicembre 2002).

(\*\*) In attuazione di deleghe approvate nella medesima legislatura. Nella XIII legislatura sono stati pubblicati anche 73 D.Lgs. sulla base di deleghe delle legislature precedenti. Nella XIV legislatura, oltre agli 11 D.Lgs. indicati, sono stati pubblicati (fino al 31 dicembre 2002) 43 D.Lgs. attuativi di deleghe della XIII.

**2.1.1. L'incidenza delle leggi comunitarie** - Una corretta valutazione dei dati statistici riportati nelle tabelle precedenti non può non considerare il fatto che una componente rilevante del ricorso alla delega legislativa è rappresentata dalle deleghe per il recepimento della normativa comunitaria, conferite in primo luogo dalle leggi comunitarie, nonché da alcune disposizioni di delega attuative di direttive comunitarie contenute in altri provvedimenti. Si può citare, in proposito, la L. 30 luglio 2002, n. 180, approvata soltanto pochi mesi dopo la legge comunitaria per il 2001 (L. 1° marzo 2002, n. 39), con la quale il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi occorrenti per dare attuazione a 7 direttive comunitarie, nonché le eventuali disposizioni integrative e correttive.

Tali considerazioni sono valide anche con riferimento alla legislatura precedente; le leggi comunitarie della XIII, le relative deleghe e la loro incidenza sul volume complessivo della decretazione legislativa sono illustrate nella tabella che segue<sup>95</sup>:

**Deleghe previste dalle leggi comunitarie e loro attuazione**  
(XIII legislatura)

<i>Disposizioni di delega</i>	<i>deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati<sup>96</sup></i>	<i>D.Lgs. primari</i>
L. 24 aprile 1998, n. 128, (legge comunitaria 1995 – 1997)	112	60	62
L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	52	27	26
L. 21 dicembre 1999, n. 526, (legge comunitaria 1999)	73	38	33
L. 29 dicembre 2000, n. 422, (legge comunitaria 2000)	51	26	10
<b>Totali</b>	<b>288</b>	<b>151</b>	<b>131</b>
			<b>119</b>

<sup>95</sup> Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una delega primaria ed una correttiva per ogni direttiva inserita negli allegati A e B, salvo che l'articolato della legge comunitaria non preveda espressamente l'adozione di un unico decreto legislativo per l'attuazione di più direttive tra loro omogenee. In generale, la legge comunitaria, -al pari di molte altre disposizioni di delega – prevede un termine per l'attuazione della delega stessa ed un termine successivo per l'adozione di eventuali decreti correttivi ed integrativi. Con delega primaria e con decreto legislativo primario ci si riferisce al primo termine.

<sup>96</sup> Il dato considera anche i 43 decreti legislativi pubblicati nella XIV legislatura.

Come risulta dalla tabella, la maggior parte dei D.Lgs. è stata adottata per dare attuazione alle direttive contenute nelle leggi comunitarie: soltanto 12 D.Lgs. (il 10% del totale) contengono disposizioni integrative e correttive di D.Lgs. primari con i quali sono state recepite direttive. Risulta quindi evidente la tendenza alla completa attuazione delle leggi comunitarie, soprattutto per quanto riguarda le leggi approvate nella prima parte della legislatura (legge comunitaria 1995 – 1997 e legge comunitaria 1998), per le quali il tasso di attuazione è molto vicino al 100%.

Confrontando il numero totale dei D.Lgs. adottati nella XIII legislatura (378) con quello di 137 D.Lgs. di attuazione di leggi comunitarie emanati nello stesso periodo<sup>97</sup>, risulta che questi ultimi rappresentano il 36,2% dell'intera legislazione delegata della legislatura considerata.

Analizzando i dati relativi alla legislatura in corso, si rileva che la legge comunitaria per il 2001 e la L. n. 180 recano, complessivamente, 138 disposizioni di delega (comprese le deleghe per l'integrazione e la correzione di decreti legislativi): tali deleghe rappresentano la maggior parte (il 77,1% del totale) di quelle conferite al Governo dall'inizio della XIV legislatura.

Il numero cospicuo di deleghe relative ad adempimenti comunitari ha un inevitabile riflesso sul volume della legislazione delegata: il 50% dei decreti legislativi (27 D.Lgs.) complessivamente adottati dall'inizio della XIV legislatura concernono l'attuazione di leggi comunitarie<sup>98</sup>.

Su questo dato incide fortemente la circostanza che nel primo anno della legislatura si è verificata, in prossimità della scadenza dei termini delle relative deleghe, un'accelerazione del processo di attuazione delle leggi comunitarie approvate nella legislatura precedente: di conseguenza, il 78% dei decreti legislativi di recepimento della normativa comunitaria (21 D.Lgs.) emanati dall'inizio della legislatura è stato adottato in attuazione delle leggi comunitarie n. 25 del 1999, n. 526 del 1999 e n. 422 del 2000, tutte approvate nella XIII legislatura.

Dei residui 6 decreti legislativi, soltanto 5 sono riconducibili ad autorizzazioni disposte dalla legge comunitaria per il 2001 e uno alla L. n. 180 del 2002.

---

<sup>97</sup> Il dato è comprensivo di 49 D.Lgs. attuativi di leggi comunitarie di legislature precedenti.

<sup>98</sup> Oltre a questi, si deve computare il decreto legislativo 23 dicembre 2002, n. 291, che ha attuato una direttiva contenuta nella L. n. 180 del 2002.

Pertanto, rispetto alla Tabella riportata a pag. 155, il dato relativo al volume della decretazione legislativa, senza considerare l'incidenza delle leggi comunitarie, è il seguente:

#### **Decretazione legislativa per legislatura**

*(esclusi i decreti legislativi attuativi di leggi comunitarie)*

	<b>XIII</b>	<b>XIV</b>
<b>Totale D.Lgs. pubblicati <i>di cui:</i></b>	<b>235</b>	<b>27</b>
<b>derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature</b>	<b>24</b>	<b>21</b>
<b>Media mensile</b>	<b>3,87</b>	<b>1,42</b>

#### **2.2. L'utilizzo della legislazione delegata come strumento per l'attuazione del programma di governo**

Come già segnalato, all'inizio della legislatura il Governo tende ad impostare un pacchetto piuttosto ampio di deleghe volte a realizzare il suo programma, alla cui attuazione dedica poi la restante parte della legislatura stessa.

Nei primi sei mesi della legislatura sono state approvate due importanti leggi di delega che hanno come *pendant* altrettanti punti nodali del programma del Governo.

Con la legge 3 ottobre 2001, n. 366, il Governo ha ottenuto alcune deleghe per varare una riforma organica della disciplina delle società di capitali, con particolare riguardo agli istituti connessi al c.d. "governo societario", con l'obiettivo di attuare una forte semplificazione del carico normativo gravante sulle imprese e, parallelamente, di valorizzare l'autonomia statutaria delle singole società.

La legge 21 dicembre 2001, n. 443, avvalendosi della decretazione legislativa, mira alla creazione di un quadro normativo speciale per la celere realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici,

con la finalità di rendere più agevoli gli investimenti, pubblici e privati, in infrastrutture e nel settore immobiliare, semplificando la relativa disciplina.

L'anno successivo sono stati varati tre *provvedimenti collegati* alla manovra di finanza pubblica contenenti deleghe:

- la legge 1 agosto 2002, n. 166, che reca disposizioni di varia natura finalizzate all'obiettivo della accelerazione della realizzazione di opere infrastrutturali, con particolare riferimento ai settori della viabilità e dei trasporti marittimi, prevedendo, tra l'altro, una delega per introdurre nel testo unico sulle espropriazioni le modifiche necessarie per adeguarlo alla normativa in materia di realizzazione di infrastrutture di cui alla citata L. n. 443 del 2001; una delega per agevolare il finanziamento, da parte delle banche, delle società di progetto concessionarie o contraenti generali e una delega per avviare la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, un'opera pubblica considerata dal Governo tra le più rilevanti di quelle da eseguire;
- le leggi 12 dicembre 2002, n. 273, *Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza*, e 16 gennaio 2003, n. 3, *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*. Questi ultimi provvedimenti non contengono misure di carattere omogeneo, configurandosi piuttosto come leggi *omnibus*, anche perché, nel corso dell'approvazione, essi sono stati sensibilmente modificati rispetto alla formulazione originaria, con un notevole incremento del numero di disposizioni.

### **2.3. L'interazione tra la legislatura e il Governo attuale e quelli precedenti**

**2.3.1. La ‘riapertura’ delle deleghe** - Come già segnalato all'inizio, si possono però creare anche interazioni tra legislature e Governi. La legge n. 137 del 2002 rappresenta appunto un caso emblematico di interazione tra la legislatura e il Governo attuale e quelli precedenti. Le deleghe contenute nella legge n. 137 costituiscono – sostanzialmente – una riapertura dei termini per l'esercizio di deleghe recate da precedenti leggi, alle quali si fa quasi sempre espresso rinvio per la definizione dell'oggetto, dei principi e criteri direttivi e delle modalità di esercizio, prevedendo un margine di tempo piuttosto ampio (18 mesi) per la loro attuazione. Il recupero di deleghe risalenti a legislature precedenti è forse facilitato dalla

genericità con la quale vengono spesso individuati i principi e criteri direttivi.

In particolare, le deleghe di cui agli articoli 1 e 7 si richiamano a quelle per il riordino amministrativo contenute nell'art. 11, co. 1, lett. a), b), c) e d)<sup>99</sup>, e dall'art. 21, co. 15<sup>100</sup>, della legge n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini 1), attuate nel corso della XIII legislatura.

La delega prevista dall'art. 5 reca disposizioni correttive e integrative di una serie di decreti legislativi, emanati nella scorsa legislatura in base alla delega conferita dalla legge 549 del 1995 e relativi alla riorganizzazione delle strutture e dei comandi della Difesa in seguito all'istituzione del servizio militare volontario;

Le deleghe di cui agli artt. 6 e 9 ripropongono quelle di cui, rispettivamente, all'art. 24 della L. 328/2000 (legge quadro sugli interventi e servizi sociali) ed all'art. 6 della L. 38/2001 (sulla tutela della minoranza linguistica slovena), entrambe non esercitate.

L'art. 10 della legge n. 137 reca, al contrario, una delega 'originale', che autorizza il Governo a provvedere al riassetto normativo delle disposizioni concernenti 5 settori: beni culturali e ambientali; cinematografia; teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo; sport; proprietà letteraria e diritto d'autore.

Tra gli altri casi di riapertura dei termini (scaduti) di deleghe della precedente legislatura si possono citare:

- l'art. 8-ter del D.L. 23 novembre 2001, n. 411, conv. dalla L. 31 dicembre 2001, n. 463, che ha riaperto la delega contenuta nell'art. 7., co. 1, della L. 3 aprile 2001, n. 142, *Revisione della legislazione in materia cooperativistica*.
- l'art. 37, co. 1, della L. 1 agosto 2002, n. 166, che ha rinnovato la delega prevista dall'art. 24, co. 1, della L. 5 marzo 2001, n. 57, *Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati*.
- l'art. 80, co. 58, della legge finanziaria 2003 (L. n. 289 del 2002) che ha differito (in modo implicito) i termini per l'esercizio della delega di cui all'art. 7, co. 1, della L. 29 marzo 2001, n. 86, relativa al

<sup>99</sup> Si tratta delle deleghe finalizzate a riordinare:

- l'articolazione e le competenze dei ministeri e della Presidenza del Consiglio;  
 - gli enti pubblici nazionali operanti nei settori diversi dall'assistenza e dalla previdenza;  
 - gli strumenti di controllo e di valutazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche;  
 - gli interventi per la promozione e il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica e gli organismi che operano nel settore.

<sup>100</sup> La delega ha per oggetto la riforma degli organi collegiali della pubblica istruzione.

*trattamento economico del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia.*

- la legge n. 3 del 2003 (*collegato pubblica amministrazione*) che ha differito i termini di tre deleghe previste rispettivamente dall'art. 3, co., 4, della L. 14 novembre 2000, n. 331, recante *Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*; dall'art. 3, co. 1, della L. 28 marzo 2001, n. 145, di *ratifica della Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina*; dall'art. 15, co. 3, della L. 8 marzo 2000, n. 53, recante *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità*.

**2.3.2. L'utilizzo dei decreti legislativi correttivi e integrativi** - In qualche caso, la correzione alle politiche legislative perseguite nella legislatura precedente è stata effettuata sfruttando la delega all'adozione di decreti legislativi correttivi ed integrativi. E' il caso del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, recante disposizioni modificate e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144. Il decreto legislativo, infatti, contiene elementi di rottura rispetto al decreto legislativo n. 181, pur essendo stato adottato in forza degli stessi principi e criteri direttivi di delega.

#### **2.4. Nuove tendenze delle leggi delega**

Come già segnalato nel paragrafo 1.4.1, in questa legislatura si registra una nuova tendenza alla formulazione di leggi delega nelle quali l'aspetto programmatico assume valenza fondamentale. Tali leggi costituiscono una sorta di contenitore legislativo, rappresentando degli stabilizzatori di direzione dell'indirizzo politico-legislativo ed assolvendo anche all'importante funzione di realizzare un effetto annuncio sull'opinione pubblica. Esse implementano il programma di governo stabilendo i relativi obiettivi e procedure, che privilegiano rispetto ai contenuti prescrittivi. Tale peculiarità riflette anche il moltiplicarsi delle sedi decisionali e comporta, in sostanza, l'individuazione dei soggetti decidenti e la definizione della scansione temporale degli interventi.

Conseguenza di tale modo di procedere può consistere nel fatto che l'attuazione della legge non è demandata semplicemente all'esercizio delle deleghe ma può necessitare di un ulteriore elemento, che costituisce a sua volta un indice per individuare tale tipo di leggi a valenza

programmatica: l'individuazione degli oneri conseguenti e la relativa copertura, demandata ad altri strumenti (DPEF e legge finanziaria).

Un esempio di tali leggi si rintraccia già nella scorsa legislatura: la legge 26 marzo 2001, n. 81, nel delegare il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi per modificare la normativa sui livelli retributivi del personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare nonché alle Forze armate, ad esclusione di quello dirigente, condizionava l'esercizio della delega allo stanziamento delle risorse necessarie nella legge finanziaria per l'anno 2002.

In questa legislatura si segnalano, in particolare, due provvedimenti che esulano dall'ambito temporale del rapporto ma costituiscono gli esempi più evidenti di questo tipo di legislazione: la legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, e la legge 7 aprile 2003, n. 80, recante delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale.

### 3. I decreti-legge

#### 3.1. Le tendenze generali

**3.3.1. I dati quantitativi** - Come già segnalato nel paragrafo relativo alla produzione legislativa, il dato concernente la decretazione d'urgenza si presenta ancora in assestamento: infatti, l'incidenza dei decreti-legge è maggiore nella fase iniziale della legislatura, quando costituiscono l'unico strumento legislativo.

Che si tratti di un dato in assestamento emerge chiaramente dall'andamento registrato nella seguente tabella, dalla quale si evince che la media mensile nei primi sette mesi è pari a 4,57 per ridursi a 3,17 decreti-legge emanati mensilmente nell'ultimo semestre del 2002. Occorre però segnalare che nei primi 5 mesi e mezzo del 2003 (fino al 15 giugno) la media mensile è stata pari a 4,15 (23 decreti-legge emanati), facendo registrare un sensibile incremento rispetto al semestre precedente.

**Media mensile dei decreti-legge emanati**

Periodo	mesi	D.L.	media mensile per periodo	media mensile 30/5/01 31/12/01	media mensile 30/5/01 30/6/02	media mensile 30/5/01 31/12/02
dal 30/5/2001 al 31/12/01	7	32	4,57	4,57	4,38	4,00
dall'1/1/02 al 30/6/02	6	25	4,17			
dall'1/7/02 al 31/12/02	6	19	3,17			
<b>Totale</b>	<b>19</b>	<b>76</b>				

La media mensile del periodo considerato nel rapporto è pari a 4 decreti-legge<sup>101</sup>, con un leggero incremento rispetto alla media mensile registrata nella scorsa legislatura, pari a 3,36.

Risulta alta la percentuale delle leggi di conversione di decreti - legge rispetto al totale della produzione legislativa del Parlamento. Queste leggi rappresentano al 31 dicembre 2002 il 42,5% del totale della produzione legislativa rispetto al 19,2% della scorsa legislatura.

Alla data del 15 giugno 2003 l'incidenza percentuale delle leggi di conversione è diminuita al 38,7 per cento.

#### ***Media mensile di emanazione dei decreti-legge***

<b>XIII legislatura</b>	<b>XIV Legislatura</b>		
Totale al netto dei decreti reiterati <sup>102</sup>	<i>Media mensile</i>	Totale al 31 dicembre 2002	<i>Media mensile</i>
204	3,36	76 <sup>103</sup>	4

**3.1.2. 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 ancora in vigore.

Per analogia con i dati della tabella precedente, nel grafico non sono stati considerati i 9 decreti-legge emanati dal Governo Amato che si

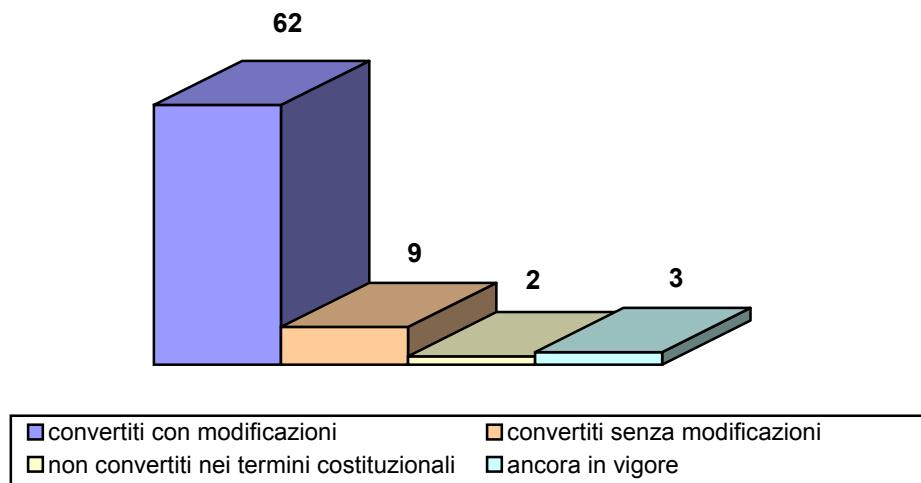
<sup>101</sup> Se si estende lo sguardo fino al 15 giugno 2003, la media mensile si situa su un valore sostanzialmente analogo: 4,04.

<sup>102</sup> Il dato riportato non comprende gli 88 decreti - legge i cui disegni di legge risultavano in corso di conversione al termine della XII legislatura (alla data dell'8 maggio 1996). Tali disegni di legge sono stati ripresentati all'inizio della XIII legislatura. Il dato non tiene inoltre conto dei decreti – legge reiterati.

<sup>103</sup> Alla fine della XIII Legislatura (conclusasi il 29 maggio 2001) erano in corso di conversione 9 decreti-legge emanati dal II Governo Amato. Nella XIV Legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: otto di essi sono stati convertiti in legge e uno è decaduto. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XIV legislatura.

trovavano in corso di conversione alla fine della XIII legislatura (29 maggio 2001), per il cui esito si rinvia alla nota 103.

#### Esito dei decreti-legge nella XIV legislatura



Nella maggior parte dei casi (85,5%) il Parlamento non si è limitato ad approvare il decreto – legge nella formulazione proposta dal Governo, ma ne ha ampliato il contenuto, talvolta in modo considerevole, attraverso interventi emendativi effettuati durante la fase di approvazione della legge di conversione.

Tra i casi più eclatanti del fenomeno segnalato possono essere citati:

- il D.L. 7 settembre 2001, n. 343, *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attivita' di protezione civile*, il cui testo, in sede di conversione, è stato ampliato da 7 articoli composti da 12 commi, a 11 articoli recanti complessivamente 35 commi;
- il D.L. 23 novembre 2001 n. 411, *Proroghe e differimenti di termini*, esempio tipico di provvedimento d'urgenza “mille - proroghe”, i cui originari 8 articoli e 9 commi sono saliti rispettivamente a 19 e 24 nel testo licenziato dalle Camere. In questo caso si è verificata una puntuale ripetizione con l'analogo D.L 25 ottobre 2002, n. 236, *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza*, che ha visto raddoppiare sia il numero di articoli (da 13 a 27), sia quello dei commi (da 15 a 32);
- il D.L. 28 dicembre 2001 n. 452, *Disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di*

*giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA*, che è passato da 17 articoli e 48 commi a 31 articoli e 83 commi;

- il D.L. 24 settembre 2002, n. 209, *Disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione della base imponibile, di contrasto all'elusione fiscale, di crediti di imposta per le assunzioni, di detassazione per l'autotrasporto, di adempimenti per i concessionari della riscossione e di imposta di bollo*, il cui numero di commi si è pressochè triplicato (passando dagli originari 14 a 40), pur nella quasi invarianza del numero di articoli.

Si segnala anche il caso di un provvedimento d'urgenza che va nella direzione opposta a quella illustrata, *perdendo pezzi* nel corso dell'iter di conversione, il D.L. 11 novembre 2002, n. 251, *Misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia*, i cui 8 articoli e 21 commi iniziali sono stati ridotti a 4 e 10 durante la conversione.

Gli articoli da 1 a 4 del D.L. n. 251 sono stati soppressi in sede di conversione in quanto disponevano l'abolizione dei tribunali regionali e del tribunale superiore delle acque pubbliche attraverso un decreto – legge. Questo strumento non è sembrato il più idoneo a sopprimere organi giudiziari: secondo la Commissione Giustizia del Senato infatti, le disposizioni cancellate ricadevano nella materia dell'ordinamento giudiziario, per la quale l'art. 108 Cost. impone una riserva di legge, condizione che è stata ritenuta insoddisfatta dal ricorso alla decretazione d'urgenza.

In un altro caso si è assistito al “dissolvimento” del D.L. n. 253 del 2002 nel corso dell'iter di approvazione.

L'art. 62, comma 7, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003) ha abrogato gli articoli 1 e 2 del D.L. n. 253 del 12 novembre 2002, *Disposizioni urgenti in materia tributaria*, mentre era in corso di conversione, facendone salvi gli effetti. Una disposizione di contenuto analogo a quella prevista nel residuo articolo 3 del D.L. n. 253 è stata inserita nella legge di conversione del D.L. n. 209 del 2002, *Disposizioni urgenti in materia di razionalizzazione della base imponibile, di contrasto all'elusione fiscale*, (L. 22 novembre 2002, n. 265). Nella G.U. del 14 gennaio 2003 è stato pubblicato l'annuncio della mancata conversione del D.L. n. 253.

I 9 decreti – legge che non hanno subito modifiche nel corso della conversione in legge hanno un'accentuata connotazione in quanto

riguardano, nella quasi totalità, la proroga di termini in settori molto specifici:

Si ricordano, a titolo esemplificativo:

- il D.L. n. 247 del 2001, che dispone il differimento del termine di sospensione delle procedure esecutive di sfratto;
- il D.L. n. 192 del 2002, recante la proroga di termini nel settore dell'editoria.

oppure *microinterventi di manutenzione normativa*:

- il D.L. n. 387 del 2001, che si limita a disciplinare la sola fattispecie dell'ampliamento del numero dei capi sottoposti ai test per individuare i casi di encefalopatia spongiforme bovina, inserendosi in una serie di interventi volti a contrastare il fenomeno della BSE effettuati nella precedente legislatura ricorrendo allo strumento del decreto legge;
- il D.L. n. 193 del 2002 con cui si stabilisce che i criteri generali integrativi per la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici, di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, verranno determinati con decreto del Presidente del Consiglio.

### **3.2. Tipologia degli interventi**

Ai fini della classificazione tipologica di seguito illustrata si è tenuto conto delle finalità (anche più di una per ciascun provvedimento) dei decreti-legge al momento della emanazione: non si considerano, perciò, le modifiche introdotte in sede di conversione. La rilevazione è stata effettuata con riferimento ai decreti-legge emanati prima del 31 dicembre 2002.

Le finalità individuate sono le seguenti:

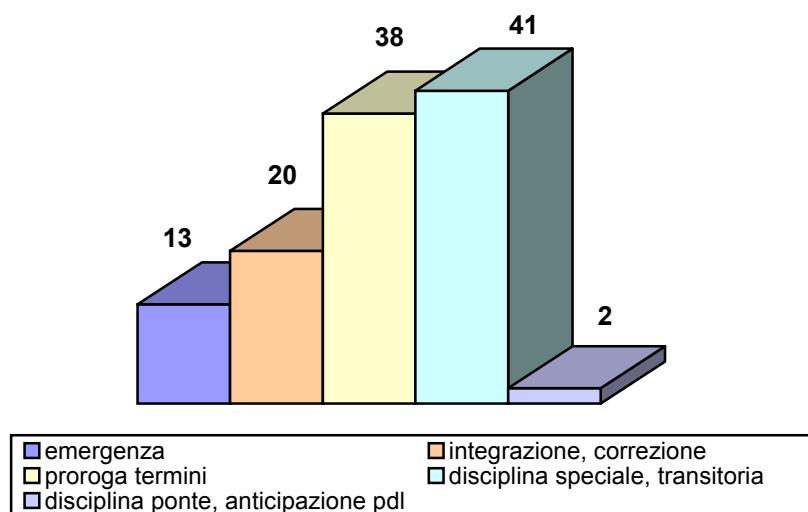
- **decreti-legge di emergenza:** si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo (gli esempi più frequenti si riscontrano nelle materie quali *avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa*). Nel periodo preso in considerazione, **13** provvedimenti possono essere ricompresi nella categoria dei decreti di emergenza.
- **decreti-legge di integrazione e correzione:** si tratta di quei decreti che realizzano sostanzialmente interventi che vanno dalla regolazione “minuta” di manutenzione legislativa, alla modifica di

discipline di settore. Nel periodo preso in considerazione, sono **20** i decreti-legge che perseguitano una finalità di questo tipo.

- **decreti-legge di proroga/differimento di termini:** si tratta di quei decreti-legge che sono volti essenzialmente a prorogare o a differire termini fissati dalla legislazione vigente (o, talvolta, anche da provvedimenti normativi di rango secondario). Nel periodo preso in considerazione, sono **38** i decreti-legge con questa finalità.
- **decreti-legge con disciplina a carattere speciale o transitorio:** si tratta di decreti-legge che sono diretti ad introdurre una disciplina a carattere speciale o derogatorio rispetto ad una normativa generale, anche allo scopo di rifinanziare interventi già previsti, o comunque di carattere transitorio, regolamentando perciò la fase di passaggio tra la vecchia normativa e l'entrata in vigore di una nuova disciplina. Nel periodo preso in considerazione, sono **41** i decreti-legge con questa finalità.
- **Decreti-legge di anticipazione di progetti di legge (o decreti-legge "ponte"):** si tratta di decreti-legge che riproducono – integralmente o parzialmente – il contenuto di iniziative legislative all'esame delle Camere allo scopo di anticiparne l'entrata in vigore. Nel periodo preso in considerazione, sono **2** i decreti-legge con una finalità di questo tipo.

Nel grafico che segue sono indicati i dati relativi alla *tipologia degli interventi* nel periodo considerato (30 maggio 2001 – 31 dicembre 2002).

**Finalità dei decreti-legge nella XIV legislatura**



Con riguardo alle cinque tipologie di interventi sopra illustrate, si segnala il consolidarsi di alcune tendenze, che avevano in parte cominciato ad emergere già nello scorso finale della scorsa legislatura. Le principali di tali tendenze possono essere così sintetizzate, in relazione alle citate tipologie:

- ✓ **decreti-legge di emergenza:** tra le emergenze, nel periodo considerato, è stata ricorrente quella derivante dalle crisi internazionali, che ha comportato – rispettivamente – la creazione ed il consolidamento di due distinte sequenze di decreti-legge:
  1. la prima concerne le misure di contrasto del terrorismo internazionale dopo l'11 settembre 2001 ((D.L. 28 settembre 2001, n. 353; D.L. 12 ottobre 2001, n. 369; D.L. 18 ottobre 2001, n. 374));
  2. la seconda riguarda la partecipazione italiana a missioni internazionali di pace e le relative proroghe (D.L. n. 294 del 2001, 348 del 2001; 421 del 2001; 451 del 2001; 64 del 2002);
- ✓ **decreti-legge di integrazione e correzione:** nell'ambito di questa categoria si accentua la tendenza ad interventi modificativi di disposizioni contenute in leggi o in decreti legislativi appena pubblicati, o da poco entrati in vigore, oppure non ancora pubblicati.

A titolo esemplificativo, si segnalano i seguenti casi:

1. un decreto-legge che modifica un decreto legislativo appena entrato in vigore. Con il D.L. 12 giugno 2001, n. 217, *Modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo*, adottato prima ancora di ottenere la fiducia delle Camere, il Governo ha provveduto a ripristinare il Ministero delle comunicazioni e il Ministero della sanità (contestualmente ridenominato 'della salute'), soppressi pochi giorni prima. Il provvedimento è stato emanato per modificare una normativa di carattere organico (il riordino dei Ministeri), contenuta nel D.Lgs. n. 300 del 1999, in sostanziale coincidenza con la sua prima applicazione, questa essendo prevista "a decorrere dalla data del decreto di nomina del primo Governo costituito a seguito delle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore" del D.Lgs. n. 300 del 1999.

Le ragioni di tale intervento sono però giustificabili con l'esigenza di ridefinire l'assetto dei Ministeri avanzata dalla nuova maggioranza di governo<sup>104</sup>.

2. Un decreto-legge che modifica una legge appena entrata in vigore. Il D.L. 9 settembre 2002, n. 195, *Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari*, ha modificato in alcune parti la L. 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. Bossi – Fini), entrata in vigore il 10 settembre 2002.
3. Un decreto-legge che modifica una legge non ancora pubblicata. Si tratta del D.L. 24 dicembre 2002, n. 282, *Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità*.

L'articolo 6 del D.L. n. 282 riproduce integralmente il testo dell'articolo 20 della legge n. 282 del 2002 (legge finanziaria 2003) – approvata definitivamente il 23 dicembre e non ancora pubblicata al momento dell'emanazione del D.L. – ad eccezione del sesto comma. Il sesto comma dell'art. 6 del D.L. introduce una disposizione non ricompresa nell'art. 20 della L. n. 282, riducendo al 2,5% anziché al 4% la misura della somma da versare ai fini della emersione delle attività detenute all'estero, nel caso in cui le relative operazioni siano effettuate entro il 16 marzo 2003.

4. *Interazione tra decreti – legge in corso di conversione*

Il D.L. 236 del 2002 contiene, all'art. 13, una disposizione identica a quella recata dall'articolo 8-bis del disegno di legge di conversione in legge del D.L. n. 201 del 2002, *Misure urgenti per razionalizzare l'amministrazione della giustizia*. L'articolo era stato aggiunto nel corso dell'esame, presso l'Assemblea del Senato, del D.L. n. 201.

Tuttavia, proprio in considerazione dell'inserimento, nell'art. 13 del D.L. n. 236, della disposizione sulla proroga della durata delle indagini preliminari, la Commissione giustizia della Camera, nel corso dell'esame in sede referente del d.d.l. di conversione del D.L. n. 201 del 2002, ha approvato un emendamento soppressivo dell'art. 8-bis: la disposizione recata da tale articolo, infatti, essendo stata introdotta dal Senato e, quindi, non facendo parte del testo originario del D.L. n. 201, non risultava ancora in vigore.

---

<sup>104</sup> Le stesse regioni sono state alla base dell'adozione del D.L. n. 343 del 2001, che ha modificato l'organizzazione della protezione civile sopprimendo l'Agenzia di protezione civile, ampliando le competenze del Ministero dell'interno in materia e riconducendo al Presidente del Consiglio le funzioni previste dalla legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile (legge n. 225 del 1992) già abrogate dal D.Lgs. n. 300 del 1999.

In un caso significativo, ma isolato, l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge di conversione è stata anticipata, dalla stessa legge di conversione, alla data di entrata in vigore del decreto – legge. Si tratta della legge 2 luglio 2002, n. 131, di conversione in legge del D.L. 6 maggio 2002, n. 81, relativo alla sospensione dei termini processuali, amministrativi e legali concernenti la regione Lombardia.

L'articolo 1, comma 2, stabilisce che “le disposizioni della presente legge si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore del D.L 6 maggio 2002, n. 81”.

- ✓ **Decreti-legge di integrazione e correzione, con disciplina a carattere speciale e transitorio, di anticipazione di progetti di legge:** le tre categorie appena enumerate vedono la presenza sempre più forte, al loro interno, di decreti - legge di natura ordinamentale o, comunque, recanti interventi di grande rilievo politico in alcuni settori chiave della legislazione. Sembra, quindi, ridursi il numero dei decreti recanti disposizioni di manutenzione legislativa, per lasciare il posto ad una decretazione sempre più orientata ad incidere in maniera sostanziale sul tessuto normativo vigente. Si segnalano, a titolo esemplificativo, oltre al già citato D.L. n. 217 del 2001, volto a restituire i Ministeri delle comunicazioni e della salute, i seguenti: il decreto-legge n. 251 del 2002, il cui titolo I era volto a sopprimere il Tribunale superiore nonché i Tribunali regionali delle acque pubbliche<sup>105</sup>, ed il D.L. n. 63 del 2002 (A.C. 2657), che ha istituito le società “Patrimonio dello Stato S.P.A.” (articolo 7) e “Infrastrutture S.P.A.” (articolo 8) e, ancora, il D.L. c.d “taglia spese” (n. 194 del 2002), che ha introdotto un meccanismo volto a limitare l'efficacia delle disposizioni comportanti nuove o maggiori spese entro la misura degli oneri finanziari previsti nei relativi provvedimenti legislativi.

Dal carattere *ordinamentale* deriva una ulteriore conseguenza: l'inserimento sempre più frequente, all'interno dei decreti legge, di norme non auto-applicative. In proposito, si ricorda che l'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 richiede, invece, che i decreti-legge contengano esclusivamente misure di immediata applicazione. Esempi di tale prassi sono dati dalla previsione di norme di delegificazione all'interno dei provvedimenti d'urgenza (D.L. n. 83/2002, articolo 2, comma 9), dall'introduzione di nuove discipline che entreranno però in vigore solo alla scadenza di un termine stabilito (è il già citato D.L. n. 251 del 2002, il cui articolo 1 prevedeva la

---

<sup>105</sup> L'intero titolo è stato poi soppresso durante l'esame del provvedimento da parte del Senato.

soppressione dei tribunali delle acque pubbliche decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso) ovvero a decorrere dal verificarsi di determinate condizioni future (D.L. n. 138/2002: ad esempio, l'articolo 7 prevede la trasformazione dell'ANAS in società per azioni, ridefinendone i relativi compiti, ma il comma 12 stabilisce che "fino alla efficacia della concessione di cui al comma 2 l'ANAS Spa continua nell'adempimento di tutti i compiti e le funzioni attribuite all'Ente nazionale per le strade-ANAS utilizzando le risorse assegnate all'Ente stesso ed ad essa si applicano le norme ed i provvedimenti pertinenti il predetto Ente". Analogamente l'articolo 8 dispone un complessivo riaspetto del CONI mentre il comma 13 sancisce che "sino alla prima assemblea restano in vigore, in via provvisoria, tutte le disposizioni legislative e statutarie che disciplinano il CONI").

### **3.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza**

In relazione a tutte le tipologie indistintamente, permane un fenomeno da lungo tempo al centro dell'attenzione: la presenza, in numerosi decreti-legge, di disposizioni variegate e spesso disomogenee. La disomogeneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione ha costituito anche l'oggetto di un messaggio presidenziale di rinvio.

Il messaggio ha interessato la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante *Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura*.

L'art. 2 della legge di conversione differisce di ulteriori sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 4 il termine, scaduto in data 4 febbraio 2002, per l'esercizio della delega conferita al Governo dall'articolo 1 della legge 29 dicembre 2000, n. 422, per l'emanazione del decreto legislativo recante le norme occorrenti per dare attuazione alla direttiva 1999/74/CE.

Un disegno di legge *ad hoc* presentato dal Governo prevede il conferimento di una nuova delega.

Per questo motivo (e per altri: mancanza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza e disomogeneità del contenuto di alcune disposizioni introdotte dalla legge di conversione; incongruenza di una norma introdotta in sede di conversione e contemporaneamente presente in un d.d.l. governativo in corso di esame), il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la legge di conversione del D.L. n. 4, approvata

definitivamente dalla Camera il 26 marzo 2002 (Doc. I, n. 1); il D.L. è decaduto per decorrenza dei termini di conversione il 29 marzo 2002.

Nel testo del messaggio del Presidente della Repubblica si legge tra l'altro: "Un testo aggravato da tante norme disomogenee dà vita, come rilevato nel parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati formulato il 19 marzo 2002, ad un provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile".

Tutto ciò mette in evidenza la necessità che il Governo, non soltanto segua criteri rigorosi nella predisposizione dei decreti-legge, ma vigili, successivamente, nella fase dell'esame parlamentare, allo scopo di evitare che il testo originario venga trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali sopra richiamati.

Tutto ciò postula, inoltre, l'esigenza imprescindibile che identica e rigorosa vigilanza sia esercitata dagli organi delle Camere specificamente preposti alla produzione legislativa, segnatamente dalle Commissioni competenti, sia in sede primaria, sia in sede consultiva."

Si segnala infine un ulteriore caso di indubbio interesse, relativo ad osservazioni del Presidente della Repubblica sul contenuto di un decreto - legge formulate contestualmente alla promulgazione della legge di conversione.

Si tratta del D.L. 15 aprile 2002, n. 63, (conv. L. 15 giugno 2002, n. 139) *Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture.*

Il 15 giugno 2002 il Presidente della Repubblica Ciampi ha promulgato la legge di conversione del D.L. 15 aprile 2002, n.63, e, contestualmente, ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri On. Berlusconi, ha formulato alcune considerazioni in merito a profili che emergono dalle disposizioni approvate, con riferimento in particolare agli articoli 7 e 8 concernenti l'istituzione della società Patrimonio S.p.A.

Il Capo dello Stato ha segnalato, tra l'altro, la contraddizione contenuta nell'art. 7, comma 10, del decreto, dove si prevede che il trasferimento dei beni alla Patrimonio S.p.A. possa essere disposto "per gli effetti di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 410/2001" (il che comporterebbe l'automatico passaggio dei beni al patrimonio disponibile, con conseguente alienabilità) e, contestualmente, si stabilisce che il passaggio dei beni alla società non modifica il regime giuridico dei beni demaniali trasferiti, previsto dal codice civile, che ne sancisce invece l'inalienabilità: al riguardo appare necessario un intervento correttivo in via normativa.

Il Presidente della Repubblica ha anche auspicato che il Governo traduca tempestivamente in disposizioni operative le esigenze che stanno alla base dell'ordine del giorno, accolto dal Governo, presentato in Senato dal relatore senatore Vizzini, con il quale si impegna l'Esecutivo ad assicurare particolari garanzie per la gestione di tutti i beni di interesse culturale e ambientale.

## 4. La semplificazione legislativa

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

Il regolamento della Camera dei deputati, nella parte relativa all'istruttoria legislativa, prevede l'introduzione in ciascun provvedimento di clausole di coordinamento legislativo con l'indicazione, in particolare, delle disposizioni abrogate (art. 79, comma 11).

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 nei periodi considerati.

Nel corso del primo anno e mezzo della XIV legislatura il numero delle leggi contenenti abrogazioni espresse si mantiene ai livelli della legislatura precedente. Diminuisce leggermente il numero di leggi contenenti formule di abrogazione innominata, così come diminuiscono – in termini assoluti – i provvedimenti interamente abrogati.

#### Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (XIV legislatura)

	2001 (dal 30.5)	2002	Totale
Totale leggi	53	133	186
Leggi contenenti abrogazioni espresse	10	28	38
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	2	3	5
Provvedimenti interamente abrogati	1	1	2

**Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (XIII legislatura)**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001 (fino al 29.5)</b>	<b>Totale</b>
Totale leggi	78	194	169	209	146	109	906
Leggi contenenti abrogazioni espresse	17	24	26	39	27	31	164
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4	8	---	4	7	4	27
Provvedimenti interamente abrogati	6	4	5	16	13	20	64

Sul versante dei *decreti legislativi* (*nel cui novero sono inclusi i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo*), si registrano due evenienze che comportano una evidente diminuzione dello *stock* legislativo: da un lato diminuisce nettamente il numero dei decreti legislativi emanati (la media mensile passa da 6,2 a 2,84); dall'altro lato, risulta assai elevato il volume dei provvedimenti interamente abrogati: ben 76 (di cui oltre la metà, 42, abrogati dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, Testo unico sull'espropriazione<sup>106</sup>), ad opera di 54 decreti legislativi.

Il saldo complessivo è quindi negativo: 76 provvedimenti abrogati a fronte di 54 decreti legislativi emanati, con la diminuzione dell'intero *stock* normativo di 22 provvedimenti.

**Abrogazioni contenute in decreti legislativi (XIV legislatura)**

	<b>2001 (dal 30.5)</b>	<b>2002</b>	<b>Totale</b>
D.Lgs.	23	31	54
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	10	16	26
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	2	-	2
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	49	27	76

<sup>106</sup> Il D.Lgs. 325 del 2001 è stato emanato all'inizio della XIV legislatura, prima della formazione del secondo Governo Berlusconi.

### Abrogazioni contenute in decreti legislativi (*XIII legislatura*)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
D.Lgs.	25	65	80	106	70	32	378
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	13	23	42	59	40	22	199
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	1	4	26	16	6	2	55
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	2	11	43	66	27	20	169

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione* va rilevato che i 61 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame hanno abrogato interamente 62 provvedimenti.

#### **4.2. La delegificazione**

Nel presente paragrafo si fornisce un sintetico quadro delle procedure di delegificazione in corso, con riguardo sia ai provvedimenti di autorizzazione, sia ai regolamenti adottati.

Nel disegnare il quadro di sintesi, non si è tenuto conto delle autorizzazioni alla delegificazione contenute nelle leggi comunitarie, né dei regolamenti emanati sulla base di tali autorizzazioni, cui si è preferito dedicare un paragrafo a sé stante (v. par. 4.2.2). Inoltre, nel computo dei regolamenti ci si è limitati a considerare quelli primari, che intervengono per la prima volta a delegificare una data materia; sono invece esclusi i regolamenti meramente modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione.

Nella XIV legislatura (al 31 dicembre 2002) sono stati approvati **12** provvedimenti (leggi o atti aventi valore di legge) che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione e sono stati pubblicati **61** regolamenti di delegificazione.

In raffronto con la XIII legislatura si rileva una diminuzione dei provvedimenti di autorizzazione.

**Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione  
(XIII e XIV legislatura)<sup>107</sup>**

	<i>Legislatura</i>	
	XIII	XIV
<i>Totale provvedimenti</i>	69	12 <sup>108</sup>
<i>Media mensile</i>	1,1	0,6

Aumentano, invece, i regolamenti di delegificazione pubblicati.

**Regolamenti di delegificazione (XIII e XIV legislatura)**

	<i>Legislatura</i>	
	XIII	XIV
<i>Totale regolamenti</i>	148	61
<i>Media mensile</i>	2,4	3,2

Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi ai regolamenti di delegificazione pubblicati nelle ultime legislature.

<b>Legislatura</b>	<b>Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione</b>	<b>Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura</b>
<b>XIV</b> <i>(fino al 31.12.2002)</i>	12	61
<b>XIII</b>	69	148
<b>XII</b>	9	61
<b>XI</b>	7	6
<b>X *</b>	3	3

\* Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

<sup>107</sup> La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 60,7 per la XIII; 19 per la XIV.

<sup>108</sup> Il dato comprende anche la legge n. 3 del 2003, approvata nel 2002, ma pubblicata nel gennaio 2003.

Dalla tabella si evince che la tendenza all'adozione di regolamenti di delegificazione si consolida a partire dalla XII legislatura; l'affermarsi di tali strumenti normativi è dovuto ad una legge approvata nello scorso finale della XI legislatura, che costituisce il primo caso di legge orientata decisamente alla semplificazione dei procedimenti amministrativi (legge n. 537 del 1993, collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1994): dei 68 regolamenti complessivamente adottati nella XII legislatura (ai 61 regolamenti "primari" si sommano tre regolamenti modificativi e 4 di attuazione di leggi comunitarie), 57 (di cui tre modificativi) discendono dalla legge citata.

Nella tabella che segue sono indicati, per la XIII e la XIV legislatura: il numero dei provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione; il numero delle autorizzazioni alla delegificazione adottate; quello delle autorizzazioni che non sono state – al momento – attuate; il numero dei regolamenti complessivamente pubblicati – alla data del 31 dicembre 2002 - in attuazione delle autorizzazioni adottate nelle due legislature di riferimento<sup>109</sup>. Ovviamente, il dato relativo alla XIV legislatura sconta il fatto che le autorizzazioni alla delegificazione sono state concesse in tempi recenti e devono pertanto trovare ancora attuazione. La quasi totalità dei regolamenti pubblicati nel corso della XIV legislatura, fino al 31 dicembre 2002 (60 su 61), sono stati emanati in attuazione di autorizzazioni conferite al Governo nella XIII legislatura e concorrono a formare il dato dei 195 regolamenti complessivamente emanati in attuazione di autorizzazioni alla delegificazione risalenti alla medesima legislatura precedente.

Legislatura	Provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione non attuate	Regolamenti di delegificazione pubblicati alla data del 31-12-2002 <sup>110</sup>
XIII	69	367	189	195
XIV	12	21	20	1

<sup>109</sup> Si segnala che il dato comprende le autorizzazioni alla delegificazione contenute negli allegati delle tre leggi di semplificazione approvate nella XIII legislatura. Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una autorizzazione alla delegificazione per ciascun procedimento - da semplificare mediante regolamento di delegificazione – contenuto negli allegati.

<sup>110</sup> Il dato si riferisce ai regolamenti complessivamente pubblicati alla data del 31 dicembre 2002 in attuazione di provvedimenti adottati nelle due legislature di riferimento (XIII e XIV).

**4.2.1. Le leggi di semplificazione** - Le tre leggi annuali di semplificazione approvate nella XIII legislatura (leggi n. 59 del 1997, 50 del 1999 e 340 del 2000) prevedono l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi (**206** in totale).

Al 31 dicembre 2002 sono stati pubblicati, in dipendenza di tali leggi, **62** regolamenti e sono stati semplificati complessivamente **104** procedimenti. Alcuni di questi sono stati semplificati ad opera dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999<sup>111</sup>.

**L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalle leggi annuali di semplificazione (leggi 59/97, 50/99 e 340/2000)**

<i>Procedimenti previsti</i>		<i>Regolamenti pubblicati</i>		<i>Procedimenti semplificati</i>		<i>Procedimenti semplificati da testi unici<sup>112</sup></i>	
		XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV
L. 59/1997	96 <sup>113</sup>	33	9 (*)	51	12	-	3
L. 50/1999	47 <sup>114</sup>	8	7	9	11(**)	-	6
L. 340/2000	63	-	5	-	5(***)	-	7
<b>Totali</b>	<b>206</b>	<b>62</b>		<b>104</b>			

(\*) Il D.P.R. n. 311 del 2001 ha semplificato 3 procedimenti previsti dalla L. 59 del 1997 e 4 dalla L. 50 del 1999. Il D.P.R. n. 461 del 2001 ha semplificato un procedimento previsto dalla L. 59 del 1997 e 1 dalla L. 340 del 2000.

(\*\*) Di cui 4 semplificati dal D.P.R. 311 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997.

(\*\*\*) Di cui 1 semplificato dal D.P.R. 461 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997 e 1 semplificato da due regolamenti (procedimenti di cui al n. 32 dell' All. A semplificato dai DPR 480 e 481 del 2001)

<sup>111</sup> Si veda in proposito la *Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi* (doc., CIII, 1) trasmessa dal Ministro per la funzione pubblica al Parlamento il 25 febbraio 2003.

<sup>112</sup> Si tratta dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999.

<sup>113</sup> La L. 191/98 (c.d. Bassanini *ter*) ha aggiunto 10 procedimenti ai 112 procedimenti originari. La L. 340/2000 (*legge di semplificazione 1999*) ha soppresso 27 procedimenti e ne ha aggiunto 1.

<sup>114</sup> La L. 340 del 2000 (*legge di semplificazione 1999*) ha soppresso 14 dei 57 procedimenti originari dell'allegato 1 e ha soppresso 1 dei 5 procedimenti inizialmente previsti dall'allegato 2.

Dei 104 procedimenti semplificati, 60 sono stati semplificati da regolamenti emanati nella XIII legislatura e 44 nella XIV.

**4.2.2. La semplificazione operata dalle leggi comunitarie** - Nella tabella che segue si dà conto dell'attuazione delle leggi comunitarie relativamente alle direttive da recepire in via regolamentare.

Dal 1990 al 1996 le leggi comunitarie contengono, in allegato C, le direttive da attuare con regolamento ai sensi dell'articolo 17 della legge 400 del 1988, senza specificare se si tratti di regolamento di attuazione (art. 17, comma 1), di regolamento di delegificazione (art. 17, comma 2) o di regolamento ministeriale (art. 17, comma 3). Nella pratica tutti e tre gli strumenti sono stati utilizzati. In una fase iniziale si registra un ampio utilizzo del regolamento di delegificazione (28 direttive su 39 attuate con regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, per la comunitaria 1990), mentre in seguito è andato sensibilmente diminuendo (2 su 30 per la comunitaria 1993, 1 su 6 per la comunitaria 1996).

Un rilancio della delegificazione viene operato a partire dalla legge comunitaria del 1998, che contiene una specifica autorizzazione al Governo per l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, volti al recepimento di direttive. Da allora, e fino al 2000, le leggi comunitarie riportano in allegato C l'elenco di tali direttive, mentre in allegato D è riportato l'elenco delle direttive da attuare con altri regolamenti o in via amministrativa.

Tuttavia, come si evince dalla tabella seguente, non mancano, anche dopo il 1996, casi di direttive contenute nell'allegato C ma attuate da provvedimenti diversi dal regolamento di delegificazione.

In ogni caso il numero delle direttive contenute in allegato C è progressivamente diminuito fino a scomparire nella legge comunitaria 2001 (legge n. 39 del 2002)<sup>115</sup>.

Tra le cause di tale fenomeno si può ricordare l'approvazione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, il nuovo articolo 117 Cost., al 6° comma, conferisce alle regioni la potestà regolamentare in tutte le materie a legislazione concorrente, restringendo pertanto l'ambito di azione della potestà regolamentare dello Stato.

---

<sup>115</sup> Anche la legge comunitaria per il 2002 (L. 14/2003) è priva di tale elenco. Tuttavia essa contiene, all'art. 23, l'autorizzazione all'emanazione di un regolamento di delegificazione per l'attuazione della raccomandazione 2001/331/CE.

Si segnala però che il testo unificato di tre progetti di legge riguardanti la riforma della legge La Pergola (A.C. 3071-3123-3310-A) conferma tra i contenuti tipici della legge comunitaria l'autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive.

**Autorizzazioni alla delegificazione previste dalle leggi comunitarie e loro attuazione**

<b>Leg.</b>	<b>Legge comunitaria</b>	<b>Direttive da attuare con regolamento</b>	<b>Direttive attuate con regolamenti di delegificazione</b>	<b>Direttive attuate con altri provvedimenti</b>	<b>Regolamenti di delegificazione pubblicati</b>
X	L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria 1990)	39	28	3	7
XI	L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991)	12	6	4	4
	L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge comunitaria 1992)	7	--	7	--
	L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993)	30	2	26	6( <sup>116</sup> )
XII	L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994)	6	1	5	1
XIII	L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995 - 1997)	12	8( <sup>117</sup> )	3	5
	L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	3	1	1	1
	L. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999)	6	2	3	2
	L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000)	3	2	1	2
XIV	L. 1 marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2001)	--	--	--	--
	L. 3 febbraio 2003, n. 14 (legge comunitaria 2002)	--( <sup>118</sup> )	--	--	--

<sup>116</sup> Sono compresi 4 regolamenti emanati ai sensi dell'art. 50 della L. 146/94 che autorizza il Governo ad emanare, con uno o più regolamenti, norme intese a rivedere e riordinare la materia della produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

<sup>117</sup> E' compresa la direttiva 96/16/CE recepita dal DPR 162/99 emanato in attuazione della L. 59/97.

<sup>118</sup> L'art. 23 della L. 14/2003, autorizza il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per dare completa attuazione alla raccomandazione 2001/331/CE.

La tabella che segue ricompone in un quadro unitario i regolamenti di semplificazione “primari” cui si è fatto cenno nel paragrafo 4.2 ed i regolamenti adottati in attuazione di leggi comunitarie (che vengono comunque indicati tra parentesi), fornendo il dato complessivo che verrà utilizzato nella tabella del paragrafo 5 in relazione alla media mensile della produzione normativa per tipologia di atto.

Legislatura	X	XI	XII	XIII	XIV
<b>Regolamenti di delegificazione</b>	10 (7)	7 (1)	65 (4)	163 (15)	64 (3)

#### 4.3. I testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l’emanazione di testi unici, va rilevato che nel primo anno e mezzo della legislatura si è registrata l’emanazione di 5 provvedimenti di questo tipo, di cui uno (il testo unico in materia di casellario giudiziale) emanato nel 2002 e pubblicato nel 2003.

**Testi unici (X-XIV legislatura)**

	X	XI	XII	XIII	XIV
<b>Disposizioni che prevedono l’emanazione di testi unici</b>	8	4	2	41	6
<b>Testi unici</b>	6	4	2	8	5

**Testi unici. Raffronto per anni (XIII-XIV legislatura)**

	XIII						XIV		
	1997	1998	1999	2000	2001	Totale	2001	2002	Totale
<b>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</b>	4	3	26	5	3	41	--	6	6
<b>Testi unici</b>	---	2	1	2	3	8	2	2	4

**I testi unici emanati nella XIV legislatura**

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*
- D.P.R. 18 gennaio 2002, n. 54, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea*
- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*
- D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, *Testo unico disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti*

## 5. La produzione normativa per tipologia di atto

Nel presente paragrafo si ricompone in un sintetico quadro unitario quanto detto nei precedenti paragrafi in relazione alle diverse tipologie di atti normativi.

Considerando il complesso degli strumenti normativi, emerge nella legislatura in corso – come evidenziato nella seguente tabella – una tendenza al calo complessivo della produzione legislativa, dovuta alla diminuzione di leggi e decreti legislativi<sup>119</sup>; la media mensile di adozione di decreti-legge si attesta – al momento – su valori più alti rispetto a quelli registrati nella precedente legislatura; aumenta la media mensile di adozione di regolamenti di delegificazione. Come già segnalato, i primi due fenomeni comportano una maggiore incidenza percentuale delle leggi di conversione rispetto alla produzione legislativa complessiva.

### Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto

	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.	XIII Leg.	XIV Leg. (al 31/12/02)
<b>Leggi ordinarie</b>	18,65	13,25	11,94	14,93	9,75
<b>Decreti legislativi</b>	2,24	4,09	2,11	6,23	2,83
<b>Decreti-legge esclusi i reiterati</b>	3,69	8,10	6,60	3,36	4,00
<b>Regolamenti di delegificazione</b>	0,17	0,30	2,63	2,69	3,36

Come si è visto nel paragrafo dedicato alla semplificazione legislativa, il calo della produzione si accompagna al radicamento del ricorso alle abrogazioni di interi provvedimenti, dal che deriva una riduzione dello stock normativo vigente.

Va però sottolineato che, nonostante i processi di riduzione e di razionalizzazione legislativa, la media mensile della produzione normativa di atti di rango primario o assimilabile (regolamenti di delegificazione) si

<sup>119</sup> Anche il dato sulla emanazione di decreti legislativi appare in assestamento, visto che al 15 giugno 2003 la media mensile è salita a 3,34.

pone ancora a livelli molto alti, pari a 20 atti normativi emanati mensilmente.

Occorre specificare che la tabella seguente sconta due volte l'effetto dei decreti-legge, considerando oltre a questi, nel computo complessivo degli atti normativi emanati, anche le leggi di conversione. Si tratta di una fotografia che riproduce l'andamento delle pubblicazioni nella "Gazzetta Ufficiale" senza nessuna analisi e scomposizione dei dati. Dal criterio fotografico adottato consegue che la produzione normativa delle legislature nelle quali più forte è stata l'incidenza percentuale del fenomeno della decretazione risulta maggiore rispetto ad un calcolo che tenesse esclusivamente conto delle leggi di conversione.

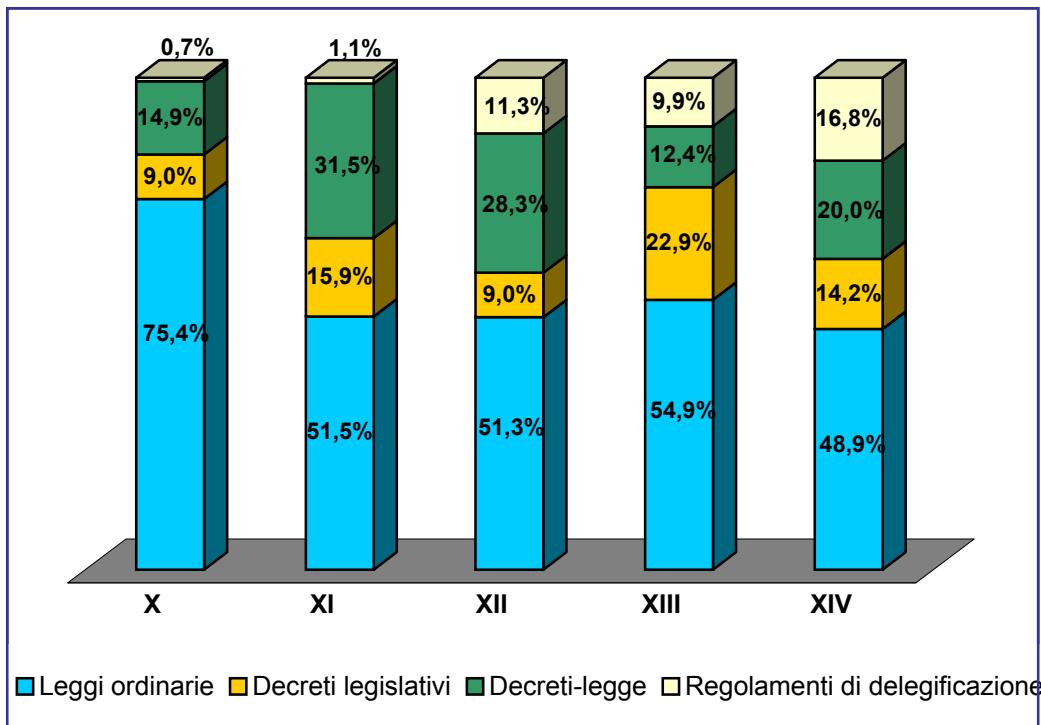
#### Produzione normativa per tipologia di atto

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (31/12/02)	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
<i>Leggi</i>	1.076	75,35	314	51,48	295	51,30	906	54,88	186	48,95
<i>Decreti legislativi</i>	129	9,03	97	15,90	52	9,04	378	22,90	54	14,21
<i>Decreti-legge</i>	213	14,92	192	31,48	163	28,35	204	12,36	76	20,00
<i>Regolamenti di delegificazione</i>	10	0,70	7	1,15	65	11,30	163	9,87	64	16,84
<b>Totale atti normativi</b>	<b>1.428</b>		<b>610</b>		<b>575</b>		<b>1.651</b>		<b>380</b>	
<b>Media mensile</b>	<b>24,75</b>		<b>25,74</b>		<b>23,28</b>		<b>27,20</b>		<b>20,00</b>	

Nel grafico riportato di seguito sono evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa per tipologia di atto, prendendo in considerazione il peso percentuale delle singole tipologie sul complesso degli atti normativi. Dal grafico si evincono un dato che sembra essere ormai acquisito e strutturale ed un altro dato ancora in fase di consolidamento e variegato. Il dato strutturale è rappresentato dalla perdita di peso percentuale delle leggi ordinarie, la cui incidenza, ancora molto elevata nella X legislatura, si riduce poi nelle legislature successive,

scendendo – nel primo anno e mezzo della legislatura in corso – a valori percentuali inferiori al 50 per cento. Il dato ancora non stabilizzato concerne invece il ruolo variamente giocato dagli altri strumenti normativi; in particolare, varia di legislatura in legislatura l'incidenza percentuale dei decreti-legge, mentre sembra in costante aumento quella di decreti legislativi e regolamenti di delegificazione, che insieme rappresentano oltre il 30 per cento della produzione normativa sia nella legislatura precedente, sia in quella in corso. Si segnala che in questa legislatura la notevole incidenza dei regolamenti di delegificazione si registra in presenza della nuova cornice costituzionale che esclude la potestà regolamentare del Governo nelle materie a legislazione concorrente Stato-Regioni.

**Linee di tendenza della produzione normativa  
per tipologia di atto**  
(X – XIV legislatura)



**La giurisprudenza della Corte costituzionale sui  
rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale  
dopo la riforma del titolo V della Costituzione**

*(Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze) \**

\* Il presente contributo è di Paolo Caretti



## **1. Le prime pronunce della Corte costituzionale sulla riforma del titolo V**

Nella perdurante assenza dei necessari strumenti di attuazione della l. cost. 3/2001 (solo recentemente è stato approvato definitivamente il c.d. “disegno di legge La Loggia”: l. 131/2003), e di fronte ad una prassi normativa che ancora stenta ad adeguarsi alle novità imposte dalla riforma, il ruolo della giurisprudenza costituzionale risulta essenziale anche in una prospettiva di impropria “supplenza” rispetto a determinazioni che dovrebbero spettare, innanzitutto, al Parlamento ed al Governo.

Dall’entrata in vigore della l. cost. 3/2001, la giurisprudenza costituzionale ha già consentito di dipanare alcuni dei nodi interpretativi da essa posti, anche se il numero ancora limitato di pronunce non consente al momento di poter tracciare un primo bilancio della stessa. In questo senso, i primi spunti giurisprudenziali meritano senza dubbio di essere attentamente analizzati in tutte le loro implicazioni ma, soprattutto, quando consistono in *obiter dictum*, debbono essere valutati anche con la necessaria prudenza, in attesa di futuri (e, in alcuni casi, più sicuri) sviluppi.

Ciò appare tanto più vero in quanto questo primo periodo di giurisprudenza sulla riforma del titolo V sembra caratterizzarsi per due elementi che solo il futuro potrà valutare nella loro coerenza reciproca (o, al contrario, nella loro contraddittorietà): come si vedrà meglio in seguito, da un lato la Corte, per dirla con Antonio D’Atena, sembra cercare di valorizzare gli elementi di novità introdotti dalla riforma; dall’altro, in una prospettiva tutto sommato prudente ma realistica, essa non rinuncia ad atteggiamenti sostanzialmente cauti, attingendo, in non poche occasioni, anche al suo patrimonio giurisprudenziale precedente alla riforma.

Un punto da affrontare prima di analizzare le questioni di merito riguarda il rilievo, da più parti evidenziato, secondo cui l’entrata in vigore del nuovo titolo V avrebbe determinato un aumento esponenziale del contenzioso costituzionale.

A tale proposito, è senz'altro vero che dopo l'entrata in vigore della L. cost. 3/2001 vi è stata una crescita esponenziale dei ricorsi in via principale, anche se questo aumento è dovuto, per il 2002, ai ricorsi dello Stato nei confronti delle Regioni e solo dal 2003 esso risulta, per così dire, omogeneo e in grande crescita (così, se nel 2002 i ricorsi in via principale sono passati in totale a 96, contro i 43 dell'anno precedente, nei primi quattro mesi dell'anno in corso essi risultano già 44).

Viceversa, non sembra avere risentito della riforma l'andamento dei conflitti intersoggettivi che appaiono in numero sostanzialmente costante dal 1998 ad oggi, a riprova che è proprio il c.d. "regionalismo legislativo" a costituire, anche sul piano del giudizio costituzionale, il vero banco di prova della riforma.

Ciò premesso, fermo restando che l'aumento dell'entità del contenzioso è, almeno fino ad oggi, piuttosto evidente, l'analisi delle cause ci porta inevitabilmente non solo ai numerosi limiti della riforma in atto, tante volte evidenziati dalla dottrina, ma anche alla perdurante inattuazione del modello; probabilmente, una certa "responsabilità" può essere imputata, infine, alla stessa abolizione della procedura di controllo sulle leggi regionali di cui al vecchio art. 127 Cost. che, sia pure necessaria nell'ottica della riforma, ha fatto venire meno un "filtro" che probabilmente giocava un ruolo "deflattivo" rispetto al contenzioso tra Stato e Regioni.

## **2. In particolare: la rilevanza del principio di continuità nella prima giurisprudenza costituzionale dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V**

Fin dall'entrata in vigore della riforma del titolo V, sono stati segnalati in dottrina i numerosi e complessi profili di diritto intertemporale e di rapporti tra fonti cui la riforma stessa avrebbe dato luogo, in assenza peraltro di una normativa transitoria *ad hoc* (Concaro). I principali tra di essi riguardavano:

a) in primo luogo le conseguenze, sul regime delle leggi regionali, della modifica del procedimento di approvazione e di controllo governativo

sulle leggi stesse, di cui all'art. 127 Cost., e ciò sia rispetto alle leggi regionali sulle quali il giudizio della Corte fosse già in corso al momento dell'entrata in vigore del nuovo titolo V, sia in relazione alle leggi che si trovassero in una delle fasi di controllo previste dal "vecchio" testo dell'art. 127 (termine per l'apposizione del visto, rinvio governativo, seconda deliberazione consiliare, termine per la rimessione della questione alla Corte costituzionale);

*b)* il regime delle leggi regionali e statali approvate prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V, quando i relativi contenuti sostanziali si rivelassero incompatibili con il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, e ciò sia con riguardo all'eventuale impugnazione di tali leggi in via di azione (effettuata, rispettivamente, prima o dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V), sia con riguardo all'impugnazione della legge in via incidentale.

Quanto all'ultimo di tali problemi, cioè l'esito del giudizio in via incidentale introdotto dai giudici *a quibus* prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V ed avente come parametro le "vecchie" norme sul riparto di competenza, la Corte ha optato per una soluzione di carattere eminentemente processuale, procedendo a restituire gli atti ai giudici rimettenti perché valutino nuovamente la questione alla luce del nuovo parametro costituzionale (tra le molte, si vedano le ordd. 397, 416/2001, 9, 13, 14, 26, 230, 302/2002). In altre parole, la Corte ha scelto di utilizzare, in questi casi, uno strumento che aveva a suo tempo elaborato per un contesto parzialmente diverso: la restituzione degli atti al giudice *a quo*, infatti, era stata normalmente utilizzata, tra l'altro, in caso di mutamento del quadro normativo subcostituzionale, cioè per l'intervento di uno *ius superveniens* di livello legislativo, ma non (ancora) in caso di mutamento del parametro costituzionale in base al quale la legge era stata a suo tempo impugnata (Ruggeri-Spadaro)<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Deve peraltro osservarsi che, anche a seguito della riforma dell'art. 111 Cost. sul "giusto processo", la Corte costituzionale ha utilizzato lo strumento della restituzione degli atti al giudice *a quo*, ma tale giurisprudenza sembra differire da quella che è stata inaugurata in relazione al nuovo titolo V per almeno due profili, l'uno più "processuale" e l'altro più "sostanziale". In primo luogo, tale giurisprudenza si è sviluppata non tanto come diretta conseguenza dello *ius superveniens* costituzionale di cui al nuovo parametro introdotto con la riforma dell'art. 111, quanto, "mediatamente", in ragione dell'introduzione nell'ordinamento di norme legislative ordinarie di attuazione di quella riforma costituzionale, come previsto dallo stesso art. 2 della l.

La seconda questione su cui la Corte ha preso posizione, come anticipato, è quella relativa agli effetti sui giudizi aventi ad oggetto le leggi regionali non ancora entrate in vigore (perché ancora in fase di controllo statale) della nuova formulazione dell'art. 127 Cost, che, come noto, ha eliminato la fase del controllo preventivo statale sulla legge regionale, spostando tale controllo dopo l'entrata in vigore della legge stessa. In questo caso la soluzione scelta dalla Corte ha sollevato in dottrina già alcune critiche. A partire dalla sent. 17/2002, la Corte ha optato per la soluzione processuale (già paventata in dottrina, anche se in termini in parte critici: Concaro) dell'improcedibilità dei giudizi costituzionali aventi ad oggetto leggi regionali impugnate in via d'azione dello Stato sulla base del vecchio testo dell'art. 127 (e cioè al termine della sequenza: approvazione consiliare, rinvio governativo, nuova approvazione consiliare, impugnazione davanti alla Corte). Il motivo della scelta della Corte risiede nel fatto che la nuova disciplina costituzionale dell'art. 127 «avendo espunto dall'ordinamento la sequenza procedimentale [del vecchio art. 127], impedisce che il presente giudizio possa avere ulteriore seguito, non essendo più previsto che la Corte stessa eserciti il sindacato di costituzionalità sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata e, quindi, sia divenuta legge in senso proprio» (si vedano, nello stesso senso, anche Corte cost. ord. 65/2002 e 182/2002). Le Regioni, quindi, possono procedere a promulgare e pubblicare le leggi già impugnate preventivamente davanti alla Corte dal Governo, il quale potrà a quel punto eventualmente riattivare il procedimento di controllo (ma stavolta successivo) ai sensi del nuovo testo dell'art. 127, e quindi riproporre la questione alla Corte, eventualmente anche in termini diversi rispetto ai motivi che avevano a suo tempo dato luogo al rinvio (Nicosia).

Problemi più complessi e di maggiore impegno, anche in prospettiva, sono posti dal rapporto tra legislazione (regionale e statale) vigente e nuovo riparto delle competenze introdotto dalla novella del 2001.

---

cost. 2/1999 (Concaro); in ogni caso la riforma dell'art. 111 ha certamente contenuti innovativi, ma anche una portata ampiamente ricognitiva di principi già contenuti nella Costituzione (Cecchetti).

La Corte costituzionale, come è noto, a partire dalla sent. 376/2002, ha in questi casi optato per affermare la c.d. *continuità*, cioè ha inteso applicare rigorosamente il principio *tempus regit actum*, accettando di pronunziarsi solo con riferimento al parametro costituzionale vigente all'epoca del completamento del procedimento di formazione dell'atto impugnato (si vedano anche le sentt. 383, 507, 510/2002, 13, 28, 37, 91, 93, 96, 103/2003).

Secondo la Corte, infatti, il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni può venire in rilievo solo quando le norme impugnate siano state adottate nell'ambito di quel riparto: in caso contrario, la strada per far valere le competenze "nuove" non sarebbe quindi quella del ricorso alla Corte, ma invece, più semplicemente, la relativa attivazione, mediante il concreto esercizio da parte dei soggetti forniti di competenza nell'ambito del citato nuovo riparto.

Questa ricostruzione della Corte è stata oggetto di critiche. In primo luogo, se ne è lamentata la disomogeneità con il meccanismo che la Corte utilizza per giudicare leggi regionali impugnate in via d'azione dallo Stato ai sensi del vecchio art. 127 Cost., e quindi il differente rilievo attribuito allo *ius superveniens* costituzionale nell'uno e nell'altro caso (Ruggeri). Inoltre, con la scelta di giudicare solo sulla base del vecchio parametro costituzionale ormai venuto meno, la Corte lascerebbe aperta la porta alla possibilità che continuino a sopravvivere nell'ordinamento norme non più costituzionalmente legittime (in quanto adottate da soggetti non più competenti) o, al rovescio, vengano cadute norme che sarebbero legittime alla luce del nuovo riparto (in quanto adottate dal soggetto divenuto competente) ma che non lo erano alla luce del parametro ormai venuto meno; il tutto con l'ulteriore circostanza per cui le stesse disposizioni giudicate sulla base del vecchio riparto delle competenze nell'ambito di giudizi in via di azione, dovrebbero necessariamente essere giudicate con riferimento al nuovo quadro costituzionale nell'ambito di un giudizio incidentale (Grasso).

Naturalmente, la condivisibilità o meno di questo genere di critiche alla recente giurisprudenza della Corte costituzionale dipende dalla valenza che si intenda dare al valore della continuità dell'ordinamento rispetto alla

portata innovativa della novella costituzionale, tema su cui non è possibile diffondersi in questa sede.

### **3. Le principali questioni affrontate dalla Corte**

È giunto il momento di analizzare le principali questioni affrontate dalla giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra la potestà legislativa statale e quella regionale.

L'importanza che anche la Corte annette alla riforma è rinvenibile già nella sent. 106/2002, nella quale essa delinea un quadro sintetico delle novità introdotte dalla l. cost. 3/2001, identificandolo come «un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie»<sup>121</sup>.

Ciò premesso, il punto di partenza è senz'altro costituito dalla sent. 282/2002, la prima che affronta alcuni dei nodi problematici dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001.

In questo senso, si deve ricordare, innanzitutto, il passaggio in cui si afferma che «la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale» (n. 3 del *Considerato in diritto*).

Questa affermazione, in particolare, sembra imporre che nel giudizio di costituzionalità debba essere attentamente scrutinata la valutazione del titolo di legittimazione della legge statale, e non più il contrario, e come è stato giustamente affermato «prelude ad una sorta di inversione dell'onere

---

<sup>121</sup> Nella sentenza vi è, in particolare, un riferimento all'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti locali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali.

della prova che, in qualche modo, rispecchia sul piano del giudizio quello che, sul piano delle competenze, è l'inversione del criterio di enumerazione delle competenze» (Bin; in senso conforme, Tucciarelli).

Un'applicazione del principio in questione (ma, si potrebbe dire, dell'art. 117, quarto comma, Cost.) è poi riscontrabile nella sent. 94/2003, avente ad oggetto alcune disposizioni della legge della Regione Lazio n. 31/2001 in materia di tutela e valorizzazione dei locali storici.

La sentenza, in particolare, non accoglie il motivo di ricorso del Governo, basato sull'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) e 117, terzo comma, Cost. ritenendo che la legge in questione non si riferisca né alla tutela né alla valorizzazione dei beni culturali, e ciò sulla base delle disposizioni del d.lgs. 490/1999 (testo unico in materia di beni culturali) e del d.lgs. 112/1998, che individua una serie di funzioni riservate allo Stato in questa materia.

Peraltro, secondo la Corte, tali funzioni «ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d.lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d.lgs. 490/1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico». È quindi del tutto lecito, secondo la Corte, che la Regione adotti una legge che disciplini interventi per la salvaguardia degli «esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storico, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri» (art. 1, comma 1).

Come si vede, anche se la Corte non lo dice espressamente, la legge in questione è adottata ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., non risultando (giustamente) fondate, le pretese dello Stato in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), e 117, terzo comma, Cost.

La prima conseguenza dell'affermata limitazione dei titoli competenziali dello Stato è costituita dall'interpretazione restrittiva cui vanno incontro gli stessi nella giurisprudenza costituzionale, come è del resto testimoniato anche dalla sentenza da ultimo ricordata.

Si tratta di una linea di tendenza che, pur nella consapevolezza della limitatezza del numero delle pronunce, costituisce un dato sufficientemente sicuro e non privo di significato sul piano istituzionale, tanto più in quanto si riferisce anche alle c.d. "materie non materie", ovvero gli ambiti di competenza esclusiva statale che consistono fondamentalmente in fini che debbono essere perseguiti mediante la competenza stessa.

Come è stato esattamente osservato, le "materie non materie" costituiscono competenze senza oggetto, e quindi sono definite mediante il loro esercizio; dall'altro, si tratta di ambiti ontologicamente dutili per cui, salvo diversa disciplina costituzionale, «le norme che le contemplano non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra la legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima» (D'Atena). Per usare le parole della sent. 282/2002 a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, «non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (n. 3 del *Considerato in diritto*). Una tale competenza, come riconosciuto dalla successiva sent. 88/2003, «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (n. 4 del *Considerato in diritto*).

Ebbene, la giurisprudenza costituzionale in più occasioni ha mostrato di disattendere tesi estensive riguardo alla portata di tali ambiti, potenzialmente idonei a limitare trasversalmente l'autonomia legislativa regionale.

Così, ad esempio, nella sent. 282/2002 la Corte, nel respingere le prime due censure di incostituzionalità, propone una prima ricostruzione di due "materie non materie", ovvero l'«ordinamento civile» e, come detto la

«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Rispetto alla prima la Corte fornisce una delimitazione “in negativo”, escludendo che «ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell’area dell’“ordinamento civile”, riservata al legislatore statale». Ad avviso della Corte, infatti, occorre distinguere tra principi e i criteri della responsabilità, che appartengono alla disciplina civilistica, e le regole concrete di condotta «la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l’incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale» (n. 3 del *Considerato in diritto*).

La Corte rifiuta quindi un’interpretazione sistematica ed espansiva di tale titolo competenziale, privilegiando una linea interpretativa volta a contenere le enormi potenzialità espansive insite nella locuzione «ordinamento civile». A tal fine la Corte distingue tra norme propriamente di diritto privato e norme che, pur toccando in qualche modo materie privatistiche, non hanno propriamente tale natura in quanto non assumono situazioni, atti, rapporti privatistici ad oggetto diretto e primario della loro regolazione, bensì a semplice presupposto o condizione d’uso di discipline che direttamente e primariamente si dirigono ad altro oggetto (Roppo).

Questo orientamento sembra trovare una conferma nella già richiamata sent. 94/2003: nel ricorso introduttivo il ricorrente denunciava anche la previsione, da parte dell’impugnata legge regionale, della concessione di “contributi” a carico del bilancio regionale, previa imposizione (richiesta e ottenuta da parte del gestore) di un vincolo di destinazione d’uso, da trascriversi, previo assenso del proprietario se diverso dal beneficiario, nei registri immobiliari. La Corte non ritiene che tale “vincolo di destinazione”, quando conseguente a finanziamento ottenuto da gestore non proprietario, incida o, quantomeno, eserciti una qualsivoglia influenza sul rapporto civilistico, poiché la trascrizione di atti del genere «appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei

registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell'ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione» (n. 4.2. del *Considerato in diritto*).

Come si può notare, la Corte costituzionale non si impegna in schemi definitori di questo titolo competenziale dello Stato, ma sembra porsi in continuità con la propria giurisprudenza immediatamente precedente all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 (pure non espressamente richiamata nelle sentenze sopra ricordate)<sup>122</sup> e, in particolare, con la nota sent. 352/2001 resa pochi giorni prima dell'entrata in vigore della riforma (Lamarque).

Nello stesso senso, la sent. 282/2002 nega che una legge della Regione Marche in materia di divieto della terapia eletroconvulsivante possa incidere sulla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dato che la legge riguarderebbe l'appropriatezza di pratiche terapeutiche e quindi inciderebbe piuttosto e soltanto nella materia “tutela della salute”, riservata alla competenza concorrente in forza dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sulla competenza dello Stato in ordine all'«ordinamento penale» si deve ricordare la sent. 438/2002. In essa la Corte ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità di una legge regionale valdostana (l.r. 36/2001), con la quale era stata prevista la costituzione di una società per azioni per la gestione della casa da gioco di Saint Vincent, in quanto la riserva allo Stato in questione avrebbe abbracciato anche l'individuazione delle ipotesi di deroga alle norme penali generali, nonché delle forme e modalità di regolamentazione delle deroghe medesime. La Corte, ritenuto che la Regione non contestasse la competenza del legislatore statale a fissare le deroghe al divieto di gioco d'azzardo di cui agli artt. 718 ss. cod. pen. conclude nel senso che «la definizione della natura giuridica del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività, dei suoi rapporti con l'amministrazione regionale e della destinazione dei suoi proventi [...] non

---

<sup>122</sup> In questa sede, non è possibile analizzare le conseguenze del mutamento testuale del limite in questione da quello del “diritto privato” all’“ordinamento civile”.

impinge nella materia specificamente rivendicata dallo Stato con il ricorso» (n. 5 del *Considerato in diritto*).

Anche in questo caso, dunque, la Corte tenta con successo di limitare, secondo criteri di ragionevolezza, una competenza legislativa statale, la cui interpretazione estensiva rischia di costituire un fattore di condizionamento certo non irrilevante per l'autonomia regionale.

Anche sul limite di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *h*), Cost. («ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale») la Corte propende per un'interpretazione decisamente restrittiva: ciò in virtù dei lavori preparatori e della considerazione del contesto specifico della lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 (cioè in ragione della connessione testuale con “ordine pubblico” e dell'esclusione esplicita della “polizia amministrativa locale”). La “sicurezza pubblica”, infatti, ad avviso della Corte, «è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (n. 3.1. del *Considerato in diritto*). Questa precisazione viene effettuata richiamando la tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni dirette in via primaria a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza del possesso ed ogni altro bene che assuma sostanziale importanza per l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale (sentt. 115/1995; 290/2001).

Alla luce di questa ricostruzione, nella sent. 407/2002 viene respinta la dogliananza del Governo il quale riteneva che una legge regionale lombarda in materia di attività a rischio di interessi rilevanti violasse il combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lett. *h*), in esame, e lett. *s*), Cost. poiché la competenza statale così delineata non avrebbe potuto consentire una parcellizzazione dei livelli di sicurezza per attività egualmente pericolose da Regione a Regione, così come una disciplina diversificata degli dempimenti a carico di determinate imprese.

Proprio la stessa sentenza è altresì nota proprio per l'interpretazione da essa fornita dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., che prevede una

competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Come è noto, rifacendosi alla propria giurisprudenza precedente, la Corte, definisce l'ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto che «delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono alle esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (n. 3.2 del *Considerato in diritto*). In sostanza la "tutela dell'ambiente" è ricondotta, anche attraverso un espresso richiamo alla sent. 282/2002, a quei titoli competenziali dello Stato, come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che non si configurano come "materie" in senso stretto «poiché in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie».

La sentenza appare sotto questo profilo alquanto significativa perché ricostruisce una competenza legislativa regionale in un ambito nel quale un'intepretazione testuale sembrava averla esclusa, in sostanziale continuità con la disciplina dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale ereditata dal vecchio titolo V.

Anche in questo senso, la stessa non è apparsa priva di spunti problematici, a partire dall'individuazione della tutela dell'ambiente tra le "materie non materie", poiché in tal modo in esse finiscono per convergere anche le c.d. "materie funzione" (che si differenziano dalle prime per essere caratterizzate dalla "funzionalizzazione" al perseguimento di determinati obiettivi o di determinati compiti), con tutte le conseguenze che questo pone in termini di capacità di intervento dei legislatori locali.

A ciò si aggiunga che, ferma restando l'esatta qualificazione dell'ambiente come valore costituzionale, non sarebbe stato impossibile delineare anche una nozione di tutela dell'ambiente quale "materia" di legislazione esclusiva statale, soprattutto alla luce di numerose disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità europea che, distinguendo nettamente la politica per la tutela dell'ambiente dalle esigenze di tutela ambienteale in tutte le politiche di settore «pongono assai bene in evidenza la perfetta configurabilità di uno specifico campo di

intervento delle politiche di tutela degli equilibri ecologici» (Cecchetti). Ciò a conferma del fatto che «la tutela dell'ambiente può essere capace di assumere la consistenza e la qualità positiva di una materia (o di un settore) e sia, allo stesso tempo idonea a giocare il ruolo di valore originario e fondamentale dell'ordinamento, tale da interagire con altri settori, altre materie, altre politiche rilevanti sul piano costituzionale» (A. Ferrara).

Le linee giurisprudenziali ora descritte trovano conferma anche in altre pronunce nelle quali, al contrario, la Corte sembra ampliare, in via interpretativa, la potestà legislativa regionale: è il caso della sent. 48/2003 nella quale, come si dirà meglio in seguito, pronunciandosi su una legge della Regione Sardegna istitutiva di nuove Province, ha ritenuto che la legislazione elettorale per gli enti locali rientri nella materia «ordinamento degli enti locali», di competenza legislativa primaria, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto speciale: in tale sentenza, infatti, la Corte riconosce che «la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti tra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia» (n. 2.2. del *Considerato in diritto*).

Per quanto riguarda la tecnica di individuazione delle materie, la Corte attinge prevalentemente alla legislazione, soprattutto a quella più recente (con particolare riguardo al d.lgs. 112/1998)<sup>123</sup> e non sono infrequenti i richiami alla propria giurisprudenza anche precedente all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, ricercando quindi, in questo ambito, linee di continuità che si sono rivelate utili e comunque non pregiudizievoli per l'autonomia regionale.

La Corte non ha ancora affrontato il tema della definizione delle materie, che pure appare essenziale dopo la riforma del titolo V: in particolare, i frequenti richiami al d.lgs. 112/1998 non consentono di poter affermare che la Corte abbia accolto un criterio storico-normativo (per la

<sup>123</sup> Un caso che senz'altro si può citare più degli altri è costituito dalla sent. 94/2003 già ricordata, nella quale la distinzione tra «tutela» e «valorizzazione» dei beni culturali è svolta, come detto, alla luce di un'analisi puntuale della legislazione vigente, in particolare delle numerose disposizioni del d.lgs. 490/1999 puntualmente richiamate.

verità sempre respinto in passato dalla Corte) per la definizione delle materie, che parte della dottrina ha riproposto, dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V, in quanto ritenuto più aderente al nuovo riparto della potestà legislativa di cui al novellato art. 117 Cost. (D'Arena; Mangiameli).

#### **4. Segue: sulla possibilità di desumere i principi dalla legislazione vigente in materia**

La Corte, a partire dalla sent. 282/2002, risolve un tema assai controverso: quello dei rapporti tra la legge cornice e l'esercizio della competenza concorrente da parte delle Regioni. A tale proposito, come è noto, i problemi posti dalla dottrina sono stati sostanzialmente due: se in difetto di legge cornice, la Regione possa legiferare egualmente e se, in tali casi, sia tenuta al rispetto dei principi non scritti, desumibili dal complesso della legislazione nazionale vigente in materia.

La Corte risponde in modo sostanzialmente affermativo ad entrambe le domande: alla prima implicitamente ed alla seconda esplicitamente. A suo giudizio, i principi che si impongono al rispetto del legislatore regionale non debbono necessariamente trarsi da «leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo». Tuttavia «specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore» (sent. 282/2002).

Come è noto, tale possibilità, già prevista nella vigenza del vecchio titolo V dall'art. 9 della l. 62/1953 (come modificato dall'art. 17 della l. 281/1970), e avallata dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 39/1971), è, quindi, sostanzialmente confermata. Anche se l'inciso «soprattutto nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze», nella sua generalità, si presta ad essere interpretato anche nel senso che non si possa escludere che a regime (proprio perché allo Stato spetta solo la determinazione dei principi fondamentali) si possa

andare verso un sistema di legislazione-quadro come elemento necessario del sistema, anche in attuazione dell'art. 5 Cost., che, come è noto, assegna alla Repubblica il compito di adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (altro è poi se un tale "auspicio" possa attuarsi davvero, soprattutto senza un'adeguata riforma del Parlamento).

È poi dubbio se tale inciso possa prefigurare un futuro scenario in cui "a regime" non sia consentito alla Corte di rinvenire principi impliciti anche al di là della legge che fissa i principi fondamentali, anche se si tratterebbe di una innovazione di non poco conto rispetto alla giurisprudenza costituzionale preesistente alla riforma del titolo V<sup>124</sup>.

La Corte ha decisamente escluso l'adesione alla diversa opzione, pure richiamata, anche se non del tutto chiaramente, in un noto parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato<sup>125</sup>, per la quale la fissazione dei principi fondamentali da parte della legislazione statale dovrebbe precedere l'esercizio della potestà legislativa regionale.

La posizione della Corte appare sostanzialmente condivisibile in quanto il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative rafforza le ragioni che in precedenza inducevano a negare che l'adozione di leggi cornice costituisse un presupposto indispensabile ai fini dell'esercizio della competenza concorrente (D'Atena). D'altra parte, già la Corte costituzionale, nella sent. 39/1971 già ricordata, aveva ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 9 della l. 62/1953 (come modificato dalla l. 281/1970), visto che la necessaria attesa delle leggi cornice si sarebbe tradotta nel rischio di paralisi della potestà legislativa regionale, rimessa per ciò solo alla mera discrezione (o, meglio, alla colpevole inerzia) del legislatore statale.

---

<sup>124</sup> Sulla possibilità per la Corte di desumere i principi anche da leggi ulteriori rispetto alla legge cornice, si veda, ad esempio, la sent. 1103/1988.

<sup>125</sup> In tale parere si legge infatti: «È vero che, secondo una linea interpretativa maturata negli anni '70, in occasione del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, si è riconosciuto a queste ultime la facoltà di dar vita – pur in assenza di un'espressa formulazione di principi statali – alle norme di propria competenza, ispirando la disciplina regionale a principi desunti allo "stato fluido" nella normativa statale di settore. Tale interpretazione – suscettibile di ottenere conferma anche in relazione alle nuove competenze conseguite dalle regioni in virtù del nuovo Titolo V della Costituzione – non può, peraltro, trovare applicazione nel caso di specie, nel quale, in materia concorrente, è proprio il principio unificatore che deve essere ancora definito»: Cons. Stato, ad. gen. 11 aprile 2002, n. 1, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Peraltro, come è stato giustamente sostenuto, il cambiamento delle materie di competenza regionale innova completamente il quadro disponibile per l'interprete «sicché l'elaborazione dei principi dovrà essere largamente originale, non potendosi ribadire, passivamente, quelli elaborati dalla giurisprudenza vigente il vecchio testo costituzionale (e quindi un diverso elenco di materie)» (Luciani).

Di tali novità vi sono alcune tracce interessanti proprio nella sent. 282/2002, nella quale i principi in materia di pratiche terapeutiche vengono desunti, in primo luogo, da disposizioni costituzionali, constatata l'assenza di norme legislative sul punto. Proprio l'accostamento dei principi al limite costituzionale appare un fattore significativo di valorizzazione della legge regionale, dichiarata incostituzionale «non perché fuoriesce dalle competenze regionali, ma perché fuoriesce dall'ambito consentito alle scelte del legislatore "politico", ingerendosi in valutazioni che sono riservate alla scienza medica» (Bin).

Ciò premesso, la riproposizione della possibilità di desumere i principi dalle leggi vigenti è destinato a scontare tutti i problemi che già hanno caratterizzato l'applicazione dell'art. 9 della l. 62/1953 (modificato dalla l. 281/1970), ovvero, in primo luogo, i rischi di un ulteriore aumento del contenzioso costituzionale, alimentato dalla difficoltà di rinvenire disposizioni di principio in leggi spesso assai datate o comunque non concepite nell'ottica di un riparto tra livelli territoriali di governo (per tutti, Paladin): il tutto aggravato dal significativo incremento delle materie di legislazione concorrente nel novellato art. 117 Cost.

A ciò si aggiunga che in alcune materie l'individuazione dei principi appare assolutamente ardua: si può ricordare, in questo senso la materia «ordinamento delle comunicazioni» per il complesso intreccio normativo che la caratterizza (fonti comunitarie, leggi e atti con forza di legge, regolamenti governativi e ministeriali; atti normativi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), in assenza di una legge quadro di settore<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> In questo senso, si può ricordare l'audizione del prof. Cheli presso la 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali del Senato, nella quale si legge che «l'assenza di una legge quadro, unita alla naturale mobilità di questa materia (che è in continua evoluzione sotto la spinta delle nuove tecnologie), rende oggi veramente difficile individuare in via interpretativa (cioè prescindendo da

Una prima (anche se parziale e discutibile) risposta a questi problemi potrebbe essere rinvenuta nella l. 131/2003, e precisamente nei commi 3 e 4 dell'art. 1.

Il comma 3 conferma la tesi, fatta propria nella sent. 282/2002, e per di più senza distinguere, come sembra fare la Corte, tra un periodo transitorio e il sistema a regime («Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti»); il comma 4 contiene un'ampia delega al Governo finalizzata all'adozione di decreti legislativi «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità», al fine di orientare, in sede di prima applicazione, «l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali».

Non è possibile in questa sede affrontare i complessi problemi, anche di legittimità costituzionale, che tale ultima disposizione indubbiamente suscita e che sono stati evidenziati dalla dottrina, salvo evidenziare l'impropria formulazione del primo periodo laddove afferma che la delega legislativa è finalizzata a «orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni» quando invece i decreti legislativi in questione dovrebbero vincolare i poteri normativi regionali.

Infine, per concludere sul punto, disattentendo alcune prospettazioni dottrinali (per tutti, D'Atena), la Corte ha ritenuto che la possibilità di desumere i principi fondamentali dalla legislazione vigente valga anche per l'esercizio della potestà ripartita di cui all'art. 122, primo comma, Cost., in materia, tra l'altro, di sistema di elezione e di ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di consigliere regionale. Nella sent. 196/2003 si legge, a tale proposito, che non si può dire «che tale potestà regionale

---

una specifica legge) la linea di confine tra norme di principio e norme di dettaglio. Certo è che in una materia come questa i principi fondamentali tendono in gran parte a coincidere con i vincoli comunitari. Esiste, infatti, una sostanziale sovrapposizione tra il vincolo comunitario e il principio fondamentale».

possa essere esercitata solo dopo che lo Stato abbia dettato i principi fondamentali cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ai sensi dell'art. 122, primo comma, della Costituzione. Anche in questo caso non vi è ragione per ritenerne precluso l'esercizio fino alla statuizione di nuovi principi, con la conseguenza che il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato. Vale dunque il principio per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l'elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale» (n. 4 del *Considerato in diritto*).

Tale affermazione si risolve in un'interpretazione *in bonam partem* per la Regione, giacché l'art. 5 della l. cost. 1/1999 statuisce che, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali ordinari, l'elezione del Presidente della Regione si effettua contestualmente a quella del Consiglio e con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti. Ad avviso della Corte, pur essendo esigui gli spazi a disposizione del legislatore regionale prima dell'adozione dei nuovi statuti, «questo non significa che la legge regionale non possa nemmeno, fin d'ora, modificare in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in attesa del nuovo statuto, e così per quanto riguarda competenze e modalità procedurali» (n. 4 del *Considerato in diritto*).

A tale proposito, deve essere ricordata anche la sent. 201/2003, relativa ad una legge regionale lombarda che aveva limitato l'incompatibilità alla carica di consigliere regionale per i presidenti e gli assessori provinciali, per i sindaci e gli assessori comunali dei Comuni capoluoghi di Provincia e dei Comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti (l.r. 4/2002). In detta pronuncia, disattentando la censura governativa relativa alla violazione dell'art. 65 del d.lgs. 267/2000, la Corte afferma che non quest'ultima disposizione ma il principio di cui essa è espressione è il limite alla legislazione regionale, perché, diversamente, «la legge regionale in tema d'individuazione delle cause di incompatibilità dovrebbe limitarsi a ripetere nel caso di specie le determinazioni contenute nella

legge statale: un risultato incompatibile con la natura concorrente della potestà legislativa regionale in questione, quale prevista dall'art. 122, primo comma, della Costituzione» (n. 4 del *Considerato in diritto*).

Peraltro, pure da tale condivisibile assunto, la Corte conclude però che la legge in questione è incostituzionale perché interpreterebbe in modo eccessivamente limitativo il principio che sta alla base della previsione delle incompatibilità, ovvero quello di evitare le ripercussioni che il cumulo in uno stesso soggetto della carica di sindaco (o assessore comunale) e consigliere regionale può determinare «sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione» (n. 4 del *Considerato in diritto*).

La sent. 196/2003, già ricordata, affronta poi alcune problematiche riguardanti gli spazi a disposizione del legislatore regionale nelle materie di cui all'art. 122, primo comma, Cost., di competenza ripartita.

Così, la Corte afferma essere ormai di competenza regionale la competenza ad emanare il decreto di determinazione e assegnazione dei seggi del Consiglio regionale alle singole circoscrizioni e quello di indizione delle elezioni, riguardanti «aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali ricavabili in materia dalla legislazione statale, né sui vincoli che discendono dal rispetto della normativa transitoria dettata, in pendenza dell'approvazione dello statuto, dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999» (n. 6 del *Considerato in diritto*). Nello stesso senso, è di competenza regionale la disciplina del termine iniziale per lo svolgimento delle elezioni e quella di fissazione della data di indizione delle stesse, vista la loro riconduzione al procedimento elettorale, di competenza regionale (n. 9 del *Considerato in diritto*).

Viceversa, è illegittima la pretesa della Regione di assegnare alla competenza del suo Presidente l'emanazione dell'atto che rende esecutivo il riparto delle spese per gli adempimenti comuni alle elezioni regionali, provinciali e comunali, perché detta previsione contrasta con l'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., che prevede una competenza

legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale di Comuni e Province (n. 7 del *Considerato in diritto*). Parimenti, è illegittima un legge regionale che pretenda di fissare la durata in carica del Consiglio regionale, anche attraverso un “recepimento” della legge statale, giacché solo a quest’ultima spetta tale competenza, ai sensi dell’art. 122, primo comma, Cost. (n. 8 del *Considerato in diritto*).

Infine, la sent. 196 in oggetto appare interessante laddove fissa anche alcuni principi circa i rapporti tra la potestà statutaria e l’esercizio della potestà legislativa regionale in materia elettorale, laddove dichiara l’incostituzionalità di una legge regionale che pretendeva di fissare il termine per la prima riunione del Consiglio regionale in violazione della riserva statutaria di cui all’art. 123 Cost.; nello stesso senso, ancora più rilevante è la dichiarazione di incostituzionalità di leggi regionali che disciplinavano la *prorogatio* degli organi regionali: a tale proposito, nella sentenza in esame si legge che «una interpretazione sistematica delle [...] nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell’attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari» (n. 13 del *Considerato in diritto*), con ciò disattentendo anche la tesi del Governo che riteneva la materia rientrante nella propria competenza ai sensi dell’art. 122, primo comma, Cost. (che, come detto, assegna alla legge statale la competenza a disciplinare la durata degli organi della Regione)<sup>127</sup>.

Nello stesso senso, la sentenza afferma la competenza statutaria anche nel caso della disciplina della *prorogatio* a seguito dell’annullamento delle operazioni elettorali dopo l’elezione del Consiglio (ipotesi concretamente verificatasi, come si sa, a proposito delle elezioni del 2000 in Molise), anche se, in questo caso, con la cautela dell’incidenza

---

<sup>127</sup> Un’eccezione al riguardo è rinvenuta dalla Corte per i casi di scioglimento “sanzionario” di cui all’art. 126, primo comma, Cost., laddove la competenza statale è ritenuta implicita nella *ratio* stessa della disposizione.

della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia giurisdizionale (art. 117, secondo comma, lett. *I*, Cost.).

### **5. Sono ancora legittime le norme statali di dettaglio cedevoli in materie di competenza concorrente? Le implicazioni di un importante *obiter dictum* della sent. 282/2002 a proposito della potestà legislativa concorrente (*cenni e rinvio*)**

Vi è poi un *obiter dictum*, contenuto nella sent. 282/2002, che ha attirato l'attenzione della dottrina: si tratta dell'affermazione secondo cui «la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (n. 3 del *Considerato in diritto*).

La Corte sembrerebbe confermare quelle tesi che sottolineano la parificazione, in via di principio, tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale (per tutti, Caravita; Pizzetti) e individuano la separazione delle competenze quale criterio ordinatore dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali, nel senso che nelle materie di potestà concorrente alla legge statale spetterebbe la sola determinazione dei principi fondamentali e non altro, e solo per questa parte essa concorrerebbe alla disciplina di quelle materie, per il resto riservate al concorso, altrettanto esclusivo e necessario, del legislatore regionale. In questo senso, l'*obiter dictum* sopra riportato è stato ritenuto da alcuni (in particolare, D'Atena) come la prima affermazione della sopravvenuta inammissibilità di norme statali di dettaglio nelle materie di competenza concorrente.

Come è noto, parte della dottrina (Bartole; Caretti; D'Atena; Panunzio) ritiene che detta conclusione si imponga alla luce dell'art. 117, terzo comma, Cost., che, avendo limitato il potere legislativo dello Stato alla sola determinazione dei principi fondamentali della disciplina, non potrebbe più giustificare l'adozione, da parte di quest'ultimo, di prescrizioni puntuali. E tale conclusione discenderebbe dal fatto che l'ammissibilità

delle leggi cornice anche dettagliate era argomentata, nella vigenza del vecchio art. 117 Cost., sulla base della competenza generale della legge statale, oggi venuta meno.

Peraltro, l'*obiter dictum* sopra riportato, nella sua generalità, non sembra ancora elemento sufficiente per accreditare l'acquisizione da parte della Corte di tale tesi: in questo senso, appaiono quindi fondamentali i futuri sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

## **6. Il rapporto tra legge e fonti secondarie nella sent. 88/2003; la persistente (e forse accresciuta) rilevanza del principio di leale cooperazione (*rinvio*)**

Un altro punto importante sul quale la Corte costituzionale ha iniziato un interessante percorso giurisprudenziale è costituito dalla sent. 88/2003, nella quale si è pronunciata per la prima volta su un tema importante vale a dire l'individuazione della fonte nella quale debbono essere contenuti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.). Si tratta di un tema che merita di essere affrontato in una prospettiva più generale: vale a dire se il novellato art. 117 Cost. esprima solo una disposizione sulle competenze rispettive dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali, o abbia l'ambizione di porsi anche come disposizione sulle fonti.

Il tema risulta interessante per almeno due motivi: in primo luogo perché il vecchio art. 117 Cost. era stato interpretato dalla dottrina maggioritaria come fondante una generale (anche se relativa) riserva di legge regionale, cosicché si apre il problema se il nuovo testo della stessa disposizione abbia apportato mutamenti sostanziali in questo senso; in secondo luogo, perché il nuovo art. 117, sesto comma, Cost. introduce una disposizione espressa sul potere regolamentare (prima, come noto, del tutto assente) che è stata interpretata da una dottrina minoritaria come «un esplicito riconoscimento, e con ciò, un fondamento costituzionale tanto alla potestà regolamentare del Governo, quanto a quella delle Regioni e delle altre autonomie locali», qualificando quindi l'Esecutivo

(nazionale e regionale) «come organo non solo di indirizzo, ma anche di normazione, in quanto dotato di una propria potestà normativa secondaria (secondo una conclusione alla quale parte della dottrina era pervenuta già in base al testo costituzionale del 1948») (Lupo).

La sent. 88/2003, peraltro, sembra porsi in linea di continuità con le acquisizioni dottrinali prevalenti nonché con gli orientamenti giurisprudenziali precedenti all'entrata in vigore del titolo V, prendendo, quindi, le distanze anche dalla tesi, pure autorevolmente sostenuta, secondo cui il ribaltamento del criterio di allocazione delle competenze normative tra Stato e Regione avrebbe determinato anche una sorta di inversione o di “trasferimento” della riserva di legge generale dalla Regione allo Stato (G.U. Rescigno).

In effetti, nella sentenza in esame si legge che l'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., determinando una forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome, impone che la determinazione dei livelli essenziali, almeno nelle sue linee generali, sia operata dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori» (n. 4 del *Considerato in diritto*).

La sentenza in esame sembra affermare la necessità di una legge in materia per la duplice e convergente ragione che nel caso in esame si verte comunque in materia di diritti e che la lett. *m*) in questione è idonea a limitare, anche in modo penetrante, l'autonomia regionale: a fondamento della tesi in questione, non sembra esserci, quindi, la ricostruzione dell'art. 117, secondo comma, Cost. come fondativo di una riserva generale e relativa di legge. Induce a tale conclusione il forte legame tra l'individuazione dei livelli essenziali nello snodo tra competenze statali e competenze regionali, l'affermazione della fonte competente a disciplinarli e, soprattutto, l'individuazione con legge delle procedure e degli atti formali per procedere a specificazioni ed articolazioni ulteriori.

Un ulteriore aspetto interessante è costituito dal fatto che la Corte annulla un decreto ministeriale per violazione dello specifico procedimento

di consultazione della Conferenza Stato-Regioni e quindi per violazione del principio di leale cooperazione, che rende illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome, richiamandosi alla propria giurisprudenza precedente all'entrata in vigore della riforma del titolo V (in particolare, le sentt. 39/1984; 206/1985; 116/1994).

Tale posizione è, come noto, pienamente riscontrabile nelle tesi di coloro che inquadrano detto principio come una necessità di "sistema" anche se la l. cost. 3/2001 sembra tipizzarlo solo con riferimento ad ipotesi particolari (per tutti, R. Bin; P. Veronesi). Un ulteriore profilo di interesse è costituito dal collegamento stretto fra individuazione dei livelli essenziali e configurazione del principio di leale cooperazione in termini procedurali, laddove la Corte afferma che la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. attribuisce allo Stato la garanzia del mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, realizzando una profonda incidenza sulle competenze regionali.

## **7. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale nella giurisprudenza costituzionale**

Rimangono a questo punto da analizzare le sentenze che hanno affrontato il complesso problema dell'estensione delle disposizioni della riforma del titolo V alle autonomie speciali, che attualmente è regolato dall'art. 10 della l. cost. 3/2001.

La formula, assai problematica, usata dalla disposizione in questione («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite») pone rilevanti interrogativi che, con riguardo al giudizio costituzionale, attengono, in particolare, all'estensione o meno alle Regioni ad autonomia particolare delle tipologie e dei limiti della potestà legislativa e delle materie di cui al novellato art. 117 Cost.

Senza poter in questa sede ripercorrere le varie e complesse tesi dottrinali circa l'interpretazione dell'art. 10 sul versante della potestà legislativa tra Stato e Regioni (Mangiameli; Demuro; E. Rossi; Ruggeri-Salazar; Salerno; Pinna), da esse traspare il tentativo di coniugare la "specialità" degli statuti delle autonomie speciali con le novità introdotte dal nuovo titolo V: e, per la verità, si tratta di un'impresa non semplice, giacché, da un lato, l'estensione indiscriminata delle disposizioni del titolo V rischierebbe di eliminare la "specialità", mentre, dall'altro, un'interpretazione che valorizzi le peculiarità degli statuti speciali potrebbe determinare l'affermazione di una "specialità deteriore" che costituisce l'esatto contrario della *ratio* dell'art. 10.

Su questi aspetti manca ancora una pronuncia della Corte costituzionale che affronti i principali nodi problematici di tale disposizioni. Vi sono invece una serie di sentenze in cui si risolvono singoli problemi con un approccio peraltro molto puntuale, e quindi inevitabilmente aderente al caso concreto.

Sono fondamentalmente tre le principali questioni, concernenti la potestà legislativa delle Regioni ad autonomia particolare, risolte dalla Corte costituzionale in base all'art. 10 in questione.

Il primo problema si riferisce ad una materia che la l. cost. 3/2001 riferisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre negli statuti speciali la stessa figura nella potestà primaria (o ripartita).

A tale proposito, viene in rilievo la sent. 48/2003, che ha risolto la questione di legittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna istitutiva di quattro nuove Province (l.r. 10/2002).

In tale sentenza si affronta, tra le altre, un'importante questione di costituzionalità relativa ad una disposizione della legge in questione la quale prevedeva che le elezioni degli organi rappresentativi dei nuovi enti avessero luogo nell'ordinario turno amministrativo dell'anno 2003 e che, conseguentemente, scadesse di diritto il mandato elettivo degli organi rappresentativi delle Province esistenti (tutte interessate da variazioni territoriali conseguenti all'istituzione delle nuove). Si trattava quindi di una disposizione che incideva anche nella materia elettorale, abbreviando il

termine di durata in carica dei Presidenti e dei Consigli provinciali delle altre Province e individuando la data delle elezioni delle nuove.

Il Governo eccepiva il fatto che la legge violava la potestà esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale degli enti locali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., nonostante che la Regione Sardegna si vedesse riconosciuta dal proprio statuto una competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio (art. 3, comma 1, lett. *b*, l. cost. 3/1948, come sostituita dall'art. 4 della l. cost. 4 della l. cost. 2/1993), oltre a quella in materia di istituzione di nuove Province (art. 43, secondo comma).

Viceversa, ad avviso della Corte costituzionale, in tali due materie, e segnatamente nella prima, configurata dallo statuto in termini assai ampi, deve essere ricompresa anche la legislazione elettorale degli enti locali sulla quale, invece, le Regioni a statuto ordinario non hanno competenza, essendo compresa nell'elenco di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (lett. *p*: «Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»).

La sentenza conclude quindi che, non essendo venuto meno il sistema dello statuto speciale, la materia rimane nella potestà primaria della Regione Sardegna che non può quindi essere incisa dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato desumibile dall'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. ma rinviene i propri limiti nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

La Corte quindi decide la questione applicando il sistema dello statuto speciale e mantenendo in piedi anche l'apparato dei limiti della potestà primaria regionale, non ritenendolo inciso dalla riforma del titolo V, in quanto l'autonomia sancita dallo statuto speciale nella materia "legislazione elettorale degli enti locali" viene considerata più ampia<sup>128</sup>.

Tuttavia, i limiti della "vecchia" potestà primaria sembrano "ancorati" al dettato costituzionale: così, nel caso di specie i principi generali

---

<sup>128</sup> È chiaro, in questo senso, l'inciso, contenuto nella sentenza, secondo cui «il quesito sulla legittimità costituzionale della norma regionale impugnata va dunque esaminato alla sola luce dei limiti che l'art. 3 dello statuto speciale pone all'esercizio della competenza legislativa primaria, ed essenzialmente del limite dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» (n. 3 del *Considerato in diritto*).

dell'ordinamento assumono la veste di principi generali di rango costituzionale i quali portano a ritenere che il mandato degli organi eletti non può essere inciso da una legge provvedimento ma può essere regolato solo da una legge generale che stabilisca una volta per tutte la durata del mandato (viceversa, una legge provvedimento in questa materia viola questo principio generale e quindi è incostituzionale)<sup>129</sup>.

Un problema diverso è quello delle materie che rientrano nella potestà concorrente o integrativa-attuativa in uno statuto speciale e nella potestà residuale regionale nell'art. 117 Cost. (non figurando né nell'elenco di cui al secondo comma né in quello del terzo comma): in questo caso, almeno in prima approssimazione, queste materie incontrano per le Regioni a statuto ordinario limiti meno rigorosi di quelli della potestà concorrente o della potestà integrativa facoltativa nella logica degli statuti speciali.

Tale questione viene posta, ma non risolta, nella sent. 533/2002 perché la Corte, attraverso un'interessante operazione interpretativa, riconduce la legge, sulla quale era stata sollevata la questione di costituzionalità, non ad un ambito di potestà residuale attuale delle Regioni a statuto ordinario ma ad una materia di potestà concorrente.

La questione riguarda i sovraccanoni per l'utilizzazione di acque pubbliche. La Provincia autonoma di Bolzano sosteneva che la materia sarebbe "transitata", in forza del titolo V, nella potestà residuale delle Regioni a statuto ordinario e quindi, in forza dell'art. 10, chiedeva l'applicazione del novellato art. 117 Cost. rispetto alle corrispondenti disposizioni dello statuto speciale, nelle quali, invece, la materia dell'utilizzazione delle acque pubbliche era considerata di potestà concorrente.

Viceversa, la Corte ricostruisce la disciplina in questione come attinente alla finanza locale, perché i sovraccanoni in questione sono qualificati come prestazioni imposte che vanno ad integrare la finanza locale comunale (e non solo): da qui, la riconduzione alla materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", che rientra nella potestà

---

<sup>129</sup> Come si legge nel n. 3 del *Considerato in diritto*, «tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi eletti locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti».

concorrente ai sensi del novellato art. 117 Cost. e che corrisponde ad una analoga previsione dello statuto speciale.

Il terzo problema di cui la Corte si è occupata è quello che riguarda la sorte delle materie di potestà primaria negli Statuti speciali e di potestà legislativa residuale dopo la riforma del titolo V.

In questo caso, vi è una sorta di parallelismo che le Regioni a statuto speciale fanno valere per tentare di “scardinare” i limiti generali cui la potestà primaria va soggetta, a partire da quello delle norme fondamentali delle leggi di grande riforma economica e sociale, che non è più previsto nel nuovo titolo V.

La Corte si trova a decidere tale questione nella sent. 536/2002 (ed anche in altre che stanno per essere edite). La questione riguarda una legge della Regione Sardegna in materia di caccia che posticipa il termine di chiusura della caccia, stabilito secondo una legge dello Stato (l.r. 5/2002).

Lo Stato oppone il limite delle “grandi riforme economiche e sociali” al quale la Regione ribatte facendo riferimento all’art. 10 in questione dato che questo limite non figura affatto nel novellato art. 117 Cost. per le Regioni di diritto comune.

La Corte fornisce una soluzione articolata ma non priva di elementi di ambiguità (Gorlani). In effetti, la sentenza in questione riconosce che la caccia è una materia di potestà primaria secondo lo statuto sardo e di potestà residuale ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., anche se essa è strettamente connessa alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” che è invece di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.). Per l’appunto, il limite temporale di apertura della caccia, essendo posto a tutela della fauna e della sua capacità di riproduzione, è riconducibile alla competenza statale.

In questo caso, quindi, non sono venuti meno affatto i limiti previsti per la competenza primaria previsti dallo Statuto speciale della Sardegna, ma vale ancora il limite delle norme fondamentali delle leggi di grande riforma economica e sociale che permettono allo Stato, in nome della competenza

sulla tutela dell'ambiente, di incidere in quella regionale relativa alla caccia.

Tuttavia, questa sentenza, di per sé non chiarissima, può essere interpretata anche in senso restrittivo: essa, infatti, non dice che sono rimasti *tout court* i limiti desumibili dagli Statuti speciali ma afferma che il limite delle norme fondamentali delle leggi di grande riforma economica e sociale rimane nella misura in cui lo Stato trovi un titolo di legittimazione nelle disposizioni di cui ai commi secondo o terzo dell'art. 117 Cost. dalle quali solo il limite in questione può scaturire.

In questa ottica le disposizioni dello Statuto speciale sono considerate vigenti ma interpretate e “lumeggiate” alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione. Si tratta di una soluzione che, sia pure per alcuni aspetti criticabile, sembra perseguire l'obiettivo, da un lato, di reinterpretare l'autonomia legislativa delle Regioni a statuto speciale alla luce della l. cost. 3/2001 e, dall'altro, di salvare, quanto più possibile, la capacità prescrittiva degli statuti speciali, altrimenti irrimediabilmente compromessa (è del tutto evidente, infatti, che una determinata lettura dell'art. 10 potrebbe suggerire una autentica “rivoluzione” negli elenchi delle materie che sono comunque diversi rispetto a quelli del titolo V, ed ancor peggio, del tutto disomogenei rispetto ad esso).

La soluzione in questione, allontana, altresì, la tentazione, definita come una vera e propria *fraus constitutioni* (Ruggeri; Salazar), di “costruire” in via interpretativa un nuovo modello di potestà primaria esclusiva delle Regioni ad autonomia particolare cui, in forza dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, non si applicherebbero più i limiti previsti dagli Statuti speciali né quelli dell'art. 117 Cost.<sup>130</sup>.

Questo tentativo di interpretazione di una sentenza, di per sé non chiarissima in alcuni passaggi, appare in linea anche con la successiva giurisprudenza costituzionale e, in particolare, con la sent. 103/2003, la quale conferma anche un ulteriore punto importante, ovvero il fatto che la

---

<sup>130</sup> A tale proposito, si è infatti notato, dagli stessi autori, che «un dato è, infatti, sicuro all'interno di un quadro pure così confuso ed incerto; ed è che l'unità [...] richiede di esser *comunque* protetta e tenuta in costante equilibrio con l'autonomia. E se le cose stanno così, strumenti di compensazione della unità saranno pur tuttavia necessari, quale che ne sia il nome o la forma espressiva».

Corte sembra non accogliere *tout court* nemmeno la tesi dottrinale secondo cui l'art. 10 della l. cost. 3/2001 imporrebbe la scelta tra l'applicazione del modello statutario e quello del novellato art. 117 Cost. Viceversa, la Corte non si pone nell'ottica di una alternativa tra sistemi contrapposti, ma si pone nell'ottica della materia e delle funzioni amministrative, interpretando unitariamente i sistemi. In tale sentenza si trova, a tale proposito, un'enunciazione di principio che rappresenta la sintesi del pensiero della Corte sull'art. 10 in esame: «Le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (n. 2 del *Considerato in diritto*).

Tale riferimento significa, a parere di chi scrive, l'esigenza di una comparazione tra il sistema statutario e quello del "nuovo" titolo V della Costituzione, che miri a individuare linee interpretative coerenti tra i due modelli. In una tale ottica, come detto, i limiti peculiari non sono da ritenersi venuti meno, ma vanno letti alla luce del "nuovo" art. 117 Cost.

Ovviamente, questa linea interpretativa non è esente da aspetti problematici o discutibili: così, ad esempio, a proposito della sent. 48/2003, che pure sembra pienamente in linea con questo orientamento, si è contestato che tale raffronto finisce per sovrapporre il piano dei limiti e quello delle materie, in una logica però di prevalenza delle seconde sui primi (Ruggeri).

Ancora, non è chiaro quale sia la sorte di alcuni limiti generali di legittimità, previsti dagli Statuti speciali ma non espressamente riprodotti nel novellato testo dell'art. 117 Cost., quali quello delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali e quello dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Un ultimo punto, forse banale, ma meritevole comunque di essere sottolineato, è costituito dall'affermata estensione del meccanismo di cui all'art. 10 anche alle Province di Trento e di Bolzano, nonostante che la

loro mancata menzione nella disposizione aveva fatto dubitare di tale possibilità (Mangiameli).



## **TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

*a cura del CNR - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali  
Federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” (\*)*

(\*) *L'introduzione è di Antonio D'Atena.*

*I capitoli sono stati redatti, nell'ordine di cui all'indice, da: Aida G. Arabia, Letizia R. Sciumbata, Antonio Ferrara, Laura Ronchetti, Guido Meloni, Enrico Buglione.*



## INTRODUZIONE

Si avverte preliminarmente che, a differenza dei due che lo hanno preceduto, il Rapporto di quest'anno ha ad oggetto un arco temporale di 18 mesi (dall'1 giugno 2001 al 31 dicembre 2002). Infatti, intendendosi, in futuro, far coincidere il periodo di riferimento dei rapporti con l'anno solare, è stato necessario, in quest'anno di passaggio, comprendere anche il secondo semestre del 2002.

Si avverte, inoltre, che, mentre i dati relativi alla generalità delle sezioni di cui esso si compone sono aggiornati al 31 dicembre 2002, i dati relativi alla sezione n. 3 (*Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali, nonché delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale*) sono aggiornati al marzo 2003. Si è ritenuto di introdurre tale eccezione, per dare immediatamente notizia di interessanti soluzioni in materia di procedimenti di produzione normativa emergenti dai documenti prodotti nell'ultima fase dell'elaborazione statutaria.

Le sei sezioni in cui questa parte del Rapporto si articola offrono un quadro esauriente delle tendenze della produzione normativa regionale nel periodo di riferimento. Esse, come per il passato, sono state costruite sulla base delle risposte ai questionari fornite dai consigli regionali. Non costituiscono, tuttavia, la meccanica sommatoria di tali risposte, tentando di ricavare da esse degli elementi di interpretazione circa le linee di sviluppo della produzione normativa delle regioni ed i problemi che essa evidenzia.

Tra tali problemi, ve n'è uno che emerge con particolare nettezza. Si tratta del problema dei rapporti tra gli esecutivi ed i legislativi regionali.

Premesso che i dati che è stato possibile acquisire, non presentando caratteri di completezza e di totale omogeneità, non consentono di fornire un quadro preciso, può rilevarsi che alcuni elementi lasciano trasparire un sensibile spostamento della produzione normativa dal Consiglio alla Giunta regionale.

Tale spostamento trova, anzitutto, espressione in alcuni indicatori di ordine quantitativo, dai quali risulta un decremento del numero delle leggi adottate (che passano dalle 924 del 1998 alle 708 del 2002) ed un aumento del numero dei regolamenti. In conseguenza di ciò, oggi i regolamenti rappresentano circa un terzo della complessiva produzione normativa regionale. E questo – si badi – sia se il computo viene effettuato a livello di atti, sia se viene compiuto, avendo riguardo ad elementi interni agli atti stessi, quali gli articoli ed i commi (rispetto ai quali i rapporti quantitativi sostanzialmente non cambiano).

E' da avvertire che si tratta di un dato complessivo (e, quindi, non generalizzabile). Per quanto riguarda la legislazione – ad esempio – mentre in alcune regioni la tendenza di cui s'è detto presenta un andamento assolutamente evidente (in un caso, nel periodo 1998-2002, si registra un abbattimento del numero delle leggi quantificabile in  $\frac{3}{4}$ ), in altre realtà regionali il decremento è meno marcato, o addirittura assente. E', inoltre, da considerare che – sempre con riferimento alla legislazione in senso formale – il decremento si lega anche ai processi di semplificazione e riordino normativo, di cui il presente Rapporto dà conto. Cionondimeno, il dato sembra sintomatico di una tendenza che merita di essere registrata.

Non sembra, in particolare, azzardata l'ipotesi che, a seguito del passaggio della potestà regolamentare dal Consiglio alla Giunta (per effetto dell'interpretazione della l. cost. n. 1/1999, affermatasi nella prassi), vi sia stata una autentica "riscoperta" della fonte regolamentare. La quale, mentre in precedenza – soprattutto in alcune regioni – aveva un ruolo assolutamente marginale, si è venuta progressivamente accreditando come un ordinario strumento di produzione normativa, venendo a rivestire un rilievo crescente.

Per completare il quadro, è, inoltre, da considerare che – com'è risultato dalle risposte ai questionari e dai contributi offerti successivamente dai funzionari dei Consigli – ai regolamenti *in senso formale* (e, cioè, agli atti che così si autoqualificano) si affiancano numerosi atti amministrativi, variamente denominati ed intitolati (deliberazioni, direttive, indirizzi, criteri....), a contenuto normativo, la cui rilevazione è resa difficoltosa dalla circostanza che spesso si tratta di atti

di tipo promiscuo, nei quali alle vere e proprie norme si affiancano contenuti strettamente provvedimentali.

Pur non agevolmente quantificabile, il fenomeno appare molto significativo. Non è, infatti, infrequente che la legge demandi a deliberazioni della Giunta il completamento della disciplina da essa posta. Non manca addirittura il caso che la legge inserisca atti del genere nei procedimenti di delegificazione: subordinando la decorrenza dell'effetto abrogativo della legge delegificata all'entrata in vigore del provvedimento amministrativo contemplato dalla legge di delegificazione.

Tali atti – che potrebbero denominarsi *regolamenti travestiti* – pur risalendo ad epoca anteriore, sembra abbiano conosciuto un incremento successivamente all'entrata in vigore della L.Cost. n. 1/1999, confermando, quindi, la tendenza di cui si è detto.

Una tendenza, la quale trova un'ulteriore – anche in questo caso, non agevolmente quantificabile – conferma nella circostanza che talora la legge lasci al regolamento d'esecuzione la parte preponderante della disciplina sostanziale (limitandosi alla posizione di norme a contenuto molto generale).

Ma non è tutto. Non deve, infatti, dimenticarsi che, per effetto del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative, oggi l'area d'interferenza tra la normazione regionale e la normazione comunitaria registra un considerevolissimo ampliamento. Ebbene, è questo un ambito, dal quale i Consigli sono fondamentalmente tagliati fuori.

Un *deficit* di partecipazione consiliare si rileva, anzitutto, nella fase ascendente dei processi comunitari di decisione. Basti considerare che degli atti comunitari *in itinere* non sono informati i Consigli, ma le Giunte. Le quali Giunte, inoltre, non colmano, in genere, tale carenza di elementi conoscitivi (o, comunque, non la colmano in termini utili al coinvolgimento del Consiglio nel processo di decisione). Per la ragione che le informazioni circa l'attività svolgentesi nelle sessioni comunitarie della Conferenza Stato-regioni – quando ci sono – intervengono, per lo più, successivamente alle sedute. E non mettono, conseguentemente, l'organo assembleare in condizione di concorrere all'elaborazione della politica europea della regione, né delle linee che verranno portate avanti dalla

regione stessa in Conferenza. La rilevanza della questione non può sfuggire; soprattutto se si considera che frequentemente l'organo regionale tenuto ad intervenire nella fase discendente (e, cioè, in sede di attuazione della normativa europea) è appunto il Consiglio (chiamato – ad esempio – ad attuare con legge direttive comunitarie). La sua estromissione dalla fase ascendente rischia, quindi, di privare tale fase di parte della sua funzione (che è quella di avvicinare le politiche comunitarie alle esigenze regionali anche al fine di propiziare l'ottemperanza delle regioni alle politiche stesse).

E', inoltre, da segnalare che frequentemente la verifica della compatibilità tra la normativa regionale e quella comunitaria viene esercitata da strutture della Giunta (e non del Consiglio).

Quanto alla fase discendente, ci si limita a segnalare che si registrano casi in cui l'attuazione degli atti comunitari avviene in via regolamentare.

In sede di introduzione non è il caso di spingere oltre l'analisi.

Non ci si può, tuttavia, astenere da un rilievo conclusivo. Non sembra, in particolare, contestabile che la tendenza cui si è fatto cenno corrisponda ad uno dei grandi temi con cui gli Statuti regionali sono chiamati a confrontarsi.

Si ha, quindi, ragione di ritenere che, in questa fase, le rilevazioni e le analisi contenute nel Rapporto che si licenzia possano offrire un contributo non trascurabile al processo di elaborazione in corso nelle regioni.

## 1. Riordino normativo e qualità della legislazione

### 1.1. Premessa

Il Rapporto 2002 sullo stato della legislazione, per la parte relativa ai problemi della legislazione regionale e, in particolare, per la parte sul riordino normativo e sulla qualità della legislazione, mantiene la stessa impostazione del precedente Rapporto (edizione 2001). Le risposte delle regioni ad un apposito questionario elaborato dagli uffici della Camera dei deputati sono la base dell'analisi che segue.

Come per il 2001, la rilevazione ha privilegiato, per accorpate le varie risposte, tre aspetti particolari. Quanto all'aspetto generale del riordino, indicando gli interventi diretti a “disboscare” l'ordinamento (predisposizione di vere e proprie leggi di semplificazione e/o ricorso ad abrogazioni di leggi e/o di parti di esse in leggi di settore); quanto all'aspetto del coordinamento della legislazione, sottolineando lo stato di elaborazione dei Testi unici (o, per similitudine sostanziale, di leggi organiche); quanto, infine, all'aspetto della qualità dei testi normativi, elencando gli strumenti relativi a migliorare il “processo” e il “prodotto” legislativi, l'utilizzazione delle regole di *drafting*, l'adozione del Manuale sulle “Regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi” (anche nella nuova elaborazione). Rispetto al 2001, la rilevazione è integrata da dati e informazioni relativi agli altri strumenti per la semplificazione del sistema (delegificazione e deregolazione) ed alla tipologia dei regolamenti (di attuazione e/o di integrazione o anche di sostituzione della legislazione).

La situazione che emerge dalla rilevazione è sostanzialmente analoga a quella evidenziata nel Rapporto precedente; anche nel periodo considerato, permane la volontà regionale al “decongestionamento” dell'universo normativo. Quasi tutte le regioni hanno, infatti, continuato a combattere l'inflazione normativa elaborando leggi di semplificazione e ricorrendo, sempre più spesso, allo strumento dell'abrogazione esplicita di intere leggi e/o di parti e/o di singole disposizioni in leggi settoriali e plurisettoriali. Sono, quindi, notevolmente ridotti i casi di abrogazioni

implicite e di formule generiche di abrogazione di tutte le norme in contrasto o incompatibili. Emerge, inoltre, la stessa attenzione verso il coordinamento della legislazione attraverso l'emanazione o la previsione futura di Testi unici e/o di leggi organiche. Si sottolinea, infine, il bisogno di avere "buone" leggi sia dal punto di vista formale che dal punto di vista sostanziale e se ne evidenziano le iniziative concrete. La qualità delle fonti normative regionali (organicità e coerenza, chiarezza e semplificazione delle procedure previste) è, tra gli altri, un obiettivo che molte regioni intendono trasformare anche in proposizione normativa statutaria<sup>131</sup>.

### **1.2. *Lo stato della semplificazione e del riordino normativo regionale: le leggi di semplificazione***

Anche nel periodo di riferimento (giugno 2001-dicembre 2002) emerge l'impegno regionale a ridurre e semplificare il "troppo diritto" che, come nelle precedenti rilevazioni, si manifesta in vari modi. In alcune regioni, attraverso l'elaborazione di leggi di semplificazione; in altre procedendo con abrogazioni esplicite in leggi di settore o in sede di leggi finanziarie; in altre ancora attraverso l'emanazione di leggi organiche e/o di Testi unici. Come si ricava dalla tabella 1 solo in alcune regioni è ancora molto elevato il numero delle leggi vigenti, mentre in altre appare molto significativa la riduzione dello stock normativo, a riprova che solo lo strumento dell'abrogazione esplicita rende chiaro e di facile conoscibilità l'universo normativo (l'esatta quantificazione è anche certezza sulla norma da applicare).

Hanno elaborato leggi di semplificazione le regioni Lombardia, Toscana e Valle d'Aosta.

In particolare, in Lombardia è stata adottata la L.r. 22 luglio 2002, n. 15, legge di semplificazione 2001, che ha previsto una serie di casi, riferiti a diverse materie, nei quali i provvedimenti espressi di autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta o altro atto di consenso, comunque determinato, possono essere sostituiti da provvedimenti taciti come la denunzia di inizio attività e il silenzio assenso. Con la medesima legge

---

<sup>131</sup> Più nel dettaglio, si v. *infra*, il par. 3.3 del capitolo 3, relativo ai procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali.

sono state abrogate 299 leggi, considerando solo le abrogazioni intervenute per la prima volta. La legge utilizza, infatti, la formula “sono o restano abrogate”: pertanto, complessivamente, le leggi di cui si afferma l’abrogazione sono 323.

La Toscana ha emanato la terza legge di semplificazione (l.r. n. 11 del 2002), presentata dalla Giunta, che ha portato alla riduzione del numero delle leggi vigenti (584 abrogazioni totali, 49 parziali, oltre all’abrogazione di 8 regolamenti).

Anche nella Valle d’Aosta è stata pubblicata la l.r. 14 ottobre 2002, n. 19, terza e ultima legge di semplificazione del sistema normativo. La legge riguarda il periodo 1981-2000 e abroga 712 leggi e 6 regolamenti. Con quest’ultima legge il tasso di ripulitura del sistema normativo regionale ha raggiunto il 45%.

### **1.3. *Il riordino mediante abrogazioni esplicite***

La regione Abruzzo non ha adottato alcun provvedimento *ad hoc* per snellire e riordinare il sistema normativo. Sono, comunque, entrate in vigore 6 leggi regionali che contengono norme abrogative. Per quanto riguarda l’abrogazione di leggi regionali, ne sono state abrogate due integralmente (l.r. n. 3 del 1984 e la l.r. n. 9 del 1979); la l.r. n. 58 del 1998 è stata abrogata con una abrogazione innominata per le disposizioni che risultano in contrasto con la l.r. 53/2001. Sono, inoltre, stati abrogati 2 articoli (artt. 6 e 7 della l.r. n. 54 del 2001) ed 1 comma (comma 1 dell’art 1 della l.r. n. 30 del 1998). Nell’anno 2002 sono stati abrogati 4 commi (commi 2 - 5) dell’art. 37 della l.r. n. 7 del 2002 e 2 articoli (artt. 5 e 6 della l.r. n. 57 del 2001).

La regione Calabria è intervenuta nell’opera di disboscamento e di riordino normativo mediante leggi di riordino settoriale o in sede di parziale riordino della materia. In totale sono state esplicitamente abrogate 13 leggi (per un totale di 204 articoli). E’ in corso (presso il Consiglio regionale) il riordino normativo in materia di personale.

Anche la Campania ha fatto ricorso all’abrogazione esplicita di leggi in sede di normativa di settore e di leggi finanziarie. In particolare, in materia

urbanistica con la l.r. n. 19 del 2001 e in materia di tutela degli animali e di prevenzione del randagismo con l.r. n. 16 dello stesso anno.

Il medesimo impegno si rileva nella regione Marche dove è stata emanata la l.r. 15 ottobre 2001, n. 20, che ha riordinato la materia relativa all'organizzazione e al personale della regione. La legge ha abrogato 50 leggi regionali (per un totale di 654 articoli) e 4 regolamenti (per un totale di 29 articoli) che contenevano disposizioni prive di efficacia o superate. Le abrogazioni hanno prodotto la deregolazione del settore (si v. par. 1.6).

Nella provincia autonoma di Trento, sono state abrogate per intero 18 leggi provinciali; altre 7 sono state formalmente abrogate nello stesso periodo, ma l'effetto abrogativo è stato fatto decorrere da fatti (es.: l'emanazione di un regolamento) non ancora verificatisi.

In Piemonte, sono state abrogate due leggi (edilizia pubblica e estinzione mutui) peraltro sostituite da due nuove, sono state abrogate altre 10 leggi per il riordino del settore energia e del settore rifiuti (con l'emanazione di due leggi organiche) ed è stato approvato il Testo unico delle leggi sui tartufi che abroga due precedenti leggi in materia. Sono, inoltre, state abrogate altre leggi in occasione di approvazione di norme di parziale riordino della materia (professioni turistiche, trattamento indennitario dei consiglieri, determinazione canoni edilizia pubblica e artigianato).

In Toscana, sono state approvate alcune leggi di riordino intersetoriale e settoriale di grande rilevanza. Più nel dettaglio, la l.r. n. 32 del 2002 (Testo unico della normativa della regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) che ha modificato tutta la disciplina previgente nelle diverse materie, ha operato una forte delegificazione di interi ambiti di normativa rimandando ad un regolamento unico la definizione della maggior parte delle disposizioni di dettaglio e ha previsto, infine, l'abrogazione di 14 leggi previgenti; la l.r. n. 22 del 2002 (Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del comitato regionale per le comunicazioni) che ha unificato diverse leggi dettando una nuova disciplina di attuazione della l. n. 150 del 2000; la l.r. n. 36 del 2001 (Ordinamento contabile della regione Toscana) che ha dato attuazione ai

principi della legislazione statale operando anche una drastica delegificazione attraverso il regolamento attuativo (n. 61 del 2001) ed ha portato all'abrogazione di 17 leggi; la l.r. n. 40 del 2001 (Disposizioni di riordino territoriale ed incentivazione delle forme associative di comuni); la l.r. n. 34 del 2001 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo e rurale); la l.r. n. 58 del 2001 per la parte concernente la materia del servizio farmaceutico; la l.r. n. 64 del 2001 (Norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla l.r. 1 dicembre 1998 n. 88), che contiene un ampio rinvio al regolamento attuativo (n. 28 del 2002). La regione sottolinea, per concludere, che l'attività normativa nel suo complesso ha avuto un andamento non eccessivo nella quantità, ma sicuramente positivo, sia rispetto al profilo della definizione di normative esaustive di settore, sia rispetto alla riduzione del numero degli atti normativi.

#### **1.4. *Il coordinamento della legislazione: leggi organiche e/o Testi unici***

Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, provincia autonoma di Bolzano, Piemonte e Puglia hanno contribuito al riordino del *corpus* normativo regionale emanando una serie di provvedimenti organici. Di norma, si tratta di testi che recano la nuova disciplina di settore, che abrogano contestualmente buona parte della normativa preesistente e che prevedono l'emanazione di norme di attuazione demandate a un regolamento.

In particolare, la regione Abruzzo ha approvato due leggi organiche di settore: la l.r. n. 13 del 2002, in materia di acque minerali e termali e la l.r. n. 16 del 2002, recante interventi a sostegno dell'economia.

Anche la regione Calabria sottolinea che una parte del *corpus* normativo regionale è costituita da leggi organiche di settore (l.l.rr. n. 29 e n. 30 del 2001, nn. 7, 13, 15 e 19 del 2002). In particolare, quest'ultima legge (cd. legge urbanistica) ha riscritto l'intera normativa vigente in materia realizzando, nel contempo, un'ampia delegificazione del settore.

In Emilia-Romagna, l'opera di riordino si deve soprattutto alla l.r. n. 24/2001 recante la "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" che ha disposto l'abrogazione di 18 leggi regionali e alla l.r. 43/2001 recante il "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti

di lavoro nella regione Emilia-Romagna", che ha abrogato 17 leggi regionali.

In Friuli-Venezia Giulia, in diversi settori si è provveduto all'adozione di provvedimenti legislativi organici che riguardano, in particolare, le materie turismo, artigianato, lavori pubblici e corregionali all'estero. Sono all'attenzione delle Commissioni e di prossimo esame da parte dell'Assemblea altri provvedimenti che riguardano la disciplina organica dell'edilizia e dello sport. Unitamente alle materie per le quali, nel periodo antecedente a quello considerato, si è già provveduto a dettare una disciplina organica, si può affermare che le materie coinvolte raggiungono una numero piuttosto significativo. Bisogna anche considerare, per contro che, a volte, per la messa a punto della disciplina dettata dalle recenti leggi organiche si sono rese necessarie successive modificazioni. Resta tuttavia consistente il numero degli interventi legislativi contenuti nelle "*leggi omnibus*".

Nella provincia autonoma di Bolzano, va sottolineato che sono state emanate alcune leggi che, pur non rivestendo la qualifica di Testi unici (e non godendo pertanto della procedura abbreviata di approvazione), si configurano come leggi organiche di settore. Si tratta delle ll.pp. n. 14 del 2001 (contabilità del servizio sanitario provinciale), n. 17 del 2001 (masi chiusi), n. 1 del 2002 (nuova legge di contabilità e bilancio della provincia) e n. 8 del 2002 (legge sulle acque).

Anche nella provincia autonoma di Trento, alcune leggi, del periodo in esame, regolano organicamente una materia o addirittura sottomaterie o settori molto ristretti. Quanto al primo caso, si possono citare, in particolare, le ll.pp. n. 7 del 2002 (disciplina degli esercizi alberghieri ed extra-alberghieri e promozione della qualità della ricezione turistica) e n. 11 del 2002 (disciplina dell'impresa artigiana); quanto al secondo caso, si segnalano le ll.pp. n. 9 del 2001 (disciplina del demanio lacuale e navigazione sul lago di Garda), n. 10 del 2001 (disciplina dell'agriturismo, delle strade del vino e delle strade dei sapori), n. 4 del 2002 (ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia), n. 5 del 2002 (disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico) e n. 8 del 2002 (disciplina della promozione turistica).

Alcune regioni proseguono la strada della semplificazione mediante l'adozione di Testi unici e ne elencano le realizzazioni. Altre regioni ne manifestano la volontà futura e ne indicano le azioni intraprese.

Quanto alle realizzazioni, in Umbria è stato emanato un Testo unico che riordina la materia agricoltura e foreste (l.r. n. 28/2001). In Piemonte è stato adottato il Testo unico delle leggi regionali in materia di raccolta, coltivazione, conservazione e commercializzazione dei tartufi (l.r. n. 10/2002) e ne sono stati predisposti altri due (uno in materia di nomine e l'altro sugli istituti della partecipazione). Anche la regione Calabria riferisce di aver adottato un solo Testo unico (l.r. n. 13 del 2002) - in materia di struttura e funzionamento dei Gruppi consiliari -, che ha riordinato organicamente l'intera materia, procedendo anche all'abrogazione delle numerose leggi previgenti. Nella regione Toscana, oltre agli esempi già richiamati nel paragrafo precedente, occorre segnalare, per la rarità del caso, l'emanazione del regolamento n. 34 del 2002 che si configura come un vero e proprio Testo unico dei regolamenti regionali in materia di caccia e prevede l'abrogazione dei 14 regolamenti esistenti. In Veneto è stato emanato un Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo (l.r. n. 33/2002) di attuazione della legge-quadro n. 135/2001 che, in 131 articoli, ha ricondotto ad un unico testo le disposizioni di legge relative alla classificazione delle strutture alberghiere, extralberghiere e ai campeggi, alle professioni turistiche e agli incentivi e ha abrogato 19 leggi regionali. Sottolinea la regione che si tratta di un testo unico non compilativo (a differenza della bozza tecnica preparata dagli uffici) e, pertanto, di una legge organica<sup>132</sup>.

Quanto alle iniziative programmate, occorre riferire della Basilicata dove, a seguito della promulgazione della l.r. 17 aprile 2001, n. 19, che ha dettato norme sull'impatto della regolazione, sull'analisi tecnico-normativa e sulla redazione dei Testi unici, è stato costituito il gruppo di lavoro interdipartimentale coadiuvato da tre esperti che dovrà predisporre schemi

---

<sup>132</sup> La regione sottolinea, inoltre, che sono in corso di istruttoria, più o meno avanzata, diversi progetti di legge che andranno a riscrivere normative di settore. In particolare, si tratta del p.d.l. n. 231 "Disposizioni generali in materia di lavori pubblici e di interesse pubblico", del p.d.l. 241 "Testo organico per le politiche sociali della regione Veneto, nonché di vari progetti di legge relativi alla nuova legge urbanistica. Tutti i progetti richiamati contengono abrogazioni espresse di disposizioni e leggi precedenti.

per l'emanazione di Testi unici, al fine di assicurare la semplificazione ed il riordino del *corpus* normativo regionale, sia legislativo che regolamentare. Lo stesso è da dire della regione Calabria che ha avviato l'*iter* per la redazione dei Testi unici prevedendo, nel corpo della legge di riordino delle funzioni amministrative (l.r. n. 34 del 2002, art. 157), la costituzione di un apposito Gruppo di lavoro interdipartimentale composto da funzionari della Giunta e del Consiglio regionale, supportato da tre esperti esterni. Nella regione Liguria, è stato presentato al Consiglio regionale un disegno di legge concernente il riordino e la semplificazione della normativa in materia di artigianato (ddl 246/2002, che è attualmente all'esame della Commissione di merito). Non hanno ancora concluso l'*iter* i tre Testi unici segnalati nel Rapporto 2001.

#### **1.5. *La procedura seguita (o predisposta) per l'emanazione di Testi unici (e/o di leggi organiche)***

L'esigenza del riordino complessivo del sistema normativo è sentita anche dalle regioni che non hanno formalmente redatto Testi unici. In quasi tutte le regioni, infatti, sono previste particolari procedure per l'emanazione futura di tali atti.

In Basilicata, il gruppo di lavoro interdipartimentale, richiamato nel paragrafo precedente, ha appena iniziato, con la relativa formazione e sperimentazione, a discutere sulla predisposizione di schemi per l'emanazione di Testi unici e leggi organiche.

In Emilia-Romagna, come evidenziato anche nel Rapporto 2001, più che di Testi unici, si preferisce usare il termine di leggi organiche che recano la disciplina di interi settori con contemporanea abrogazione esplicita delle diverse leggi che disciplinavano i settori stessi. Nel periodo considerato sono state approvate le due leggi organiche segnalate nel paragrafo precedente. Per l'approvazione di tali leggi è stata adottata la procedura ordinaria<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Circa la quantificazione dei Testi unici nel *corpus* normativo, sono vigenti diverse leggi organiche che disciplinano i settori/materie di seguito indicati: riforma del sistema regionale e locale (attuazione del d.lgs n. 112 del 1998); Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum; ordinamento delle comunità montane e disposizioni per la montagna; disciplina delle forme associative degli enti locali; Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella regione Emilia-Romagna; ordinamento contabile della regione Emilia-Romagna;

In Friuli-Venezia Giulia, risulta un solo Testo unico di natura compilativa e concerne la materia dell'urbanistica. È stato pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione con finalità meramente informative. Gli altri provvedimenti di riordino recano la denominazione di "legge organica" e sono stati adottati con legge regionale.

In Liguria, il Testo unico in materia di artigianato, l'unico presentato nel periodo di riferimento, è un disegno di legge, e come tale è di iniziativa della Giunta regionale<sup>134</sup>.

In Sardegna, i Testi unici conoscitivi predisposti nell'ambito del progetto TESEO (collaborazione fra regione e Formez) sono stati divulgati dal Formez e riguardano le materie agricoltura, ambiente, artigianato, industria, lavori pubblici, turismo. La loro predisposizione ha, però, evidenziato la necessità di modificare le normative vigenti rispetto al profilo della semplificazione dei procedimenti e rispetto al profilo dell'adeguamento alle normative della Comunità europea. Limitando le innovazioni principalmente a questi due aspetti, la Giunta ha già presentato un disegno di Testo unico in materia di artigianato e altri (in materia di turismo e di ambiente) sono in fase avanzata di elaborazione. E' stata, inoltre, presentata una proposta di legge che ha ad oggetto un Testo unico in materia di sostegno alle attività produttive, il cui esame è stato abbinato a un disegno di legge limitato però agli interventi per l'industria. Ne è stato già avviato l'esame in Commissione. In tutti questi casi, trattandosi di testi nuovi, anche se volti a riordinare e sistemare in un unico testo la normativa vigente, si segue la normale procedura di esame dei progetti di legge. Un più stretto raccordo fra uffici di Giunta e Consiglio ne renderebbe forse più agile l'istruttoria in Consiglio. A tutt'oggi in nessuna materia esiste un Testo unico esaustivo della disciplina regionale del settore. Ha avuto un effetto di riordino, nel periodo interessato, la l.r. n.

---

commercio; disciplina generale sulla tutela e uso del territorio; disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo; disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali; disciplina delle attività e degli interventi in materia di protezione civile; disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale; associazionismo; volontariato; servizi educativi per la prima infanzia; diritto allo studio; biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali; ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico. Per quanto riguarda l'industria la materia è interamente disciplinata dal Titolo V della l.r. n. 3 del 1999.

<sup>134</sup> Ad oggi, nel *corpus* normativo regionale, sono presenti due Testi unici, uno concernente il trattamento economico dei consiglieri regionali e l'altro riguardante le norme sul funzionamento e l'assegnazione di personale ai Gruppi consiliari (l.r. n. 3 del 1987 e l.r. n. 38 del 1990).

1 del 2002, la quale ridisciplina e adegua alla normativa CE tutte le disposizioni regionali in materia di sostegno all'imprenditoria giovanile (analogamente a quanto fatto in precedenza dalla l.r. n. 21 del 2000, per la parte relativa agli interventi in agricoltura).

In Toscana, i Testi unici, nella prassi del Consiglio regionale, appartengono solo alla categoria di testi innovativi che riordinano un'intera materia o settore. Non è mai stata sperimentata la via di testi compilativi, né si ritiene di ricorrervi in futuro. La procedura seguita per la predisposizione è quella dei gruppi di lavoro interdipartimentali presso la Giunta (anche con l'apporto di funzionari del Consiglio) secondo le disposizioni contenute dalla decisione della Giunta regionale n. 6 del 12 novembre 2001. Per concludere, sicuramente si può affermare che una buona parte della legislazione vigente appartenga alla tipologia dei Testi unici o delle leggi organiche approvati negli ultimi anni<sup>135</sup>. La Giunta regionale ha costituito alcuni gruppi di lavoro per l'elaborazione di Testi unici in materia di artigianato, agricoltura, lavori pubblici, pesca ed assistenza sociale.

Altre regioni rilevano, nel periodo di riferimento, la mancata adozione di Testi unici. Si tratta, in particolare dell'Abruzzo<sup>136</sup>, della Lombardia, delle Marche, del Molise, della provincia autonoma di Trento, della Valle d'Aosta.

---

<sup>135</sup> Si possono citare le normative sul personale regionale (l.r. n. 26 del 2000), sulla sanità (l.r. n. 22 del 2000), sull'igiene e veterinaria (l.r. n. 16 del 2000), sull'assistenza (l.r. n. 72 del 1997), sul turismo (l.r. n. 42 del 2000), sull'attività sportiva (l.r. n. 72 del 2000), sullo spettacolo (l.r. n. 45 del 2000), sulla pianificazione urbanistica (l.r. n. 5 del 1995), sull'edilizia (l.r. n. 52 del 1999), sui rifiuti (l.r. n. 25 del 1998), sui trasporti locali (l.r. n. 42 del 1998), sulle cave (l.r. n. 78 del 1998), sull'edilizia pubblica (l.r. n. 77 del 1998), sui parchi (l.r. n. 49 del 1995), sulle foreste (l.r. n. 39 del 2000), sulle funzioni in materia di agricoltura (l.r. nn. 9 e 11 del 1998, l.r. n. 23 del 2000), sulla difesa del suolo (l.r. n. 91 del 1998), sulla valutazione di impatto ambientale (l.r. n. 79 del 1998), sulle acque (l.r. n. 81 del 1995), sul commercio fisso e ambulante (l.r. n. 28 del 1998 el.r. n. 9/1999), sugli incentivi ai settori dell'economia (l.r. n. 35 del 2000), sulle sanzioni (l.r. n. 81 del 2000), sulle comunità montane (l.r. n. 82 del 2000). Le nuove leggi di questo tipo promulgate nel periodo considerato sono il Testo unico sull'istruzione, formazione professionale e lavoro (l.r. n. 32 del 2002), la normativa in materia di informazione e comunicazione (l.r. n. 22 del 2002), la riforma dell'ordinamento contabile (l.r. n. 36 del 2001), la disciplina delle unioni di Comuni (l.r. n. 40 del 2001), la legge sulla sicurezza (l.r. n. 38 del 2001).

<sup>136</sup> La regione sottolinea, comunque, che sono in vigore tre Testi unici: l.r. 31 luglio 1996, n. 60, in materia di artigianato; l.r. 7 marzo 2000, n. 20, in materia di sport e di impiantistica sportiva; l.r. 28 aprile 2000, n. 83, in materia di gestione dei rifiuti. Nella predisposizione dei Testi unici si è proceduto ad un riordino della materia con contestuale abrogazione di norme incompatibili. I Testi unici vigenti sono di natura compilativa ed innovativa. Presso la 3<sup>a</sup> Commissione consiliare è in discussione un Testo unico sulla caccia nel quale sono confluiti tre progetti di legge del 2001 (nn. 255, 312 e 343).

Precisa, comunque, la Lombardia che con il Programma annuale di semplificazione e delegificazione 2001 adottato in base all'art. 2 della l.r. n. 2 del 2000, è stata adottata la procedura di predisposizione dei Testi unici. Al fine di realizzare un obiettivo di riordino normativo e di innovazione, è stato concordato, fra Giunta e Consiglio, un percorso procedurale agevolato che prevede l'attivazione di un apposito gruppo di lavoro a composizione paritetica Giunta-Consiglio. Per la legislatura in corso, il Programma di semplificazione e delegificazione è stato adottato con deliberazione del Consiglio regionale 10 luglio 2001, n. 268. Il gruppo di lavoro paritetico è stato istituito con decreto 8 novembre 2001, n. 26666, del Segretario generale della Giunta regionale e risulta composto da soli tecnici in rappresentanza della Giunta e del Consiglio. Dai documenti richiamati, l'*iter* di approvazione dei Testi unici regionali risulta articolato in varie fasi: predisposizione della proposta di Testo unico da parte della Giunta regionale; esame del testo da parte del gruppo di lavoro a composizione paritetica Giunta-Consiglio; rilevazione da parte del gruppo di lavoro delle parti innovative e di quelle compilative; predisposizione di adeguati ausili documentali per l'istruttoria legislativa; presentazione dell'operato del gruppo di lavoro alla Giunta regionale; approvazione del Testo unico da parte della Giunta regionale; trasmissione del testo, con relativi supporti documentali, al Presidente del Consiglio per l'assegnazione alla Commissione per gli affari istituzionali, delle disposizioni che devono essere considerate compilative; acquisizione (per le parti sulle quali non si raggiunge l'unanimità) del parere vincolante della Commissione di merito; presentazione all'Aula, da parte della Commissione per gli affari istituzionali, del testo così definito, con relazione illustrativa. Lo stesso Programma annuale di semplificazione specifica quali operazioni devono considerarsi semplicemente compilative: coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, comprese le modifiche necessarie per garantire la coerenza logico-sistematica delle norme, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio; adeguamento delle espressioni superate al linguaggio corrente e uniformazione della terminologia; aggiornamento della indicazione della nuova denominazione di organi e uffici; correzione di errori materiali; eliminazione di ridondanze e modifiche alle disposizioni unificate.

necessarie per rispettare le sentenze della Corte Costituzionale; apposizione di una rubrica agli articoli, capi e altre partizioni che ne siano privi; abrogazione espressa delle disposizioni precedentemente in vigore o di altre collegate che siano tacitamente abrogate o comunque non più in vigore; aggiornamento dei rinvii a disposizioni non più corrispondenti allo stato della legislazione; adeguamento della disciplina sostanziale, organizzativa e procedimentale allo sviluppo delle tecnologie informatiche. Il primo gruppo tecnico a composizione paritetica Giunta-Consiglio è stato costituito dalla Giunta regionale nel novembre 2001 e ha cominciato il mese seguente ad esaminare una proposta di Testo unico in materia di protezione civile. Nel mese di febbraio 2002, il gruppo tecnico ha concluso i lavori e trasmesso il testo, unitamente alla documentazione, alla Giunta regionale.

Infine, la Sicilia sottolinea che l'emanazione dei Testi unici è ammessa solo per quelli compilativi. Nel periodo considerato la l.r. n. 6/2001, all'art. 52, prevede l'emanazione da parte del Presidente della regione, su proposta dell'Assessorato per il bilancio, di un testo coordinato in materia di bilancio e contabilità. Ricorda, ancora, che l'art. 43 della l.r. n. 7/2002 ha autorizzato la pubblicazione di un testo della l. n. 109/1994 (legge sugli appalti) coordinato con le norme della legge regionale richiamata. Il testo coordinato è stato pubblicato contestualmente alla legge stessa.

#### **1.6. *Gli altri strumenti per la semplificazione del sistema: delegificazione e deregolazione***

Il ricorso agli strumenti della delegificazione e della deregolazione non è ancora diffuso e generalizzato, anche se quasi tutte le regioni ne segnalano l'esigenza. Molte regioni sottolineano l'assenza di apprezzabili atti verso tali direzioni e, in particolare, l'Abruzzo rileva, al contrario, nell'ambito delle leggi regionali approvate, l'incremento di leggi di natura provvidenziale che accrescono la produzione legislativa regionale congestionando, in tal modo, l'attività dell'Assemblea elettiva costretta a svolgere le proprie attività in maniera non consona alle proprie funzioni istituzionali.

Altre regioni (Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, province autonome di Bolzano e di Trento, Sicilia, Toscana e Valle d'Aosta ne elencano le realizzazioni.

Riferisce la Campania che una tendenza alla deregolazione si riscontra in due leggi del 2001 (nn. 12 e 17), nonché nei cinque disegni di legge di attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998, approvati dalla Giunta regionale e, attualmente, all'esame delle Commissioni consiliari competenti.

In Emilia-Romagna, il processo di deregolazione normativa e semplificazione amministrativa ha avuto un significativo avvio con l'approvazione della l.r. n. 3 del 1999, attuativa del d.lgs n. 112 del 1998. La legge citata, oltre ad aver abrogato diverse leggi regionali, ha delegificato e semplificato le procedure di diversi settori. In particolare, si segnalano, a titolo di esempio, per il settore delle attività produttive, procedimenti più snelli per l'erogazione della spesa. Ciascun beneficiario, e dunque ogni impresa, segue un'unica procedura uniforme per ogni tipo di intervento, con l'attivazione dello sportello unico attraverso il quale sono effettuate tutte le pratiche per l'autorizzazione, la localizzazione e la cessazione delle imprese. Dopo tale corposa riforma è confermata la tendenza a prevedere leggi di disciplina generale e ordinamentale, lasciando ad atti amministrativi la disciplina delle specifiche procedure attuative. Si indica, a titolo di esempio, la l.r. n. 31/2002 che, nel disciplinare l'attività edilizia, dà attuazione ai principi di semplificazione e accelerazione dei procedimenti.

In Friuli-Venezia Giulia, la deregolazione normativa riguarda le materie demandate ai contratti di lavoro.

Nelle Marche, va innanzitutto premesso che già dalla scorsa legislatura si era affermata la tendenza a conferire, nelle leggi che prevedono spese, alla Giunta regionale il compito di dettare, con atto amministrativo, criteri e modalità di erogazione di contributi, sovvenzioni e ausili finanziari, in precedenza disciplinati con legge. Tale tendenza si è consolidata nel periodo considerato. In alcuni casi gli atti in discorso sono deliberati sentita o su conforme parere della Commissione consiliare competente in materia. Una considerevole opera di deregolamentazione è stata compiuta dalla l.r. n. 20 del 2001 che ha abrogato tutte le leggi regionali in materia

di trattamento economico e giuridico del personale rinviando la regolamentazione della materia alla contrattazione collettiva e ad un atto amministrativo l'individuazione dei servizi della Giunta e le loro attribuzioni (in precedenza individuati con legge).

Nella provincia autonoma di Bolzano, un certo grado di deregolamentazione normativa è senz'altro identificabile. Sempre più spesso le leggi provinciali rimandano a deliberazioni dell'esecutivo la fissazione di criteri applicativi o di norme di dettaglio delle leggi, provocando in certi casi i malumori delle opposizioni che vorrebbero disciplinare con legge determinate questioni.

Nella provincia autonoma di Trento, si può sicuramente parlare di deregolazione nel campo dell'ordinamento degli uffici e del personale. La provincia sottolinea, comunque, che l'applicazione dell'istituto non si traduce, però, in una diminuzione della produzione normativa. Se cala leggermente il volume delle nuove leggi in materia, aumenta il peso dei regolamenti e dei contratti. Oltretutto, questi ultimi sono mal scritti e trascurano di esplicitare i loro rapporti con atti normativi e contratti precedenti. Quindi, ritiene la provincia che, almeno in questo campo, la deregolamentazione, come semplificazione del sistema, sia illusoria non essendo, poi, così importante che su una materia statuisca la legge o il contratto, e che, tra l'altro, i contratti (oltre ai regolamenti) sono più numerosi e di minor qualità rispetto alle leggi.

Nella regione Sicilia, la legge n. 8 del 2002 recante "Norme per la semplificazione amministrativa", ha introdotto nell'ordinamento il principio della semplificazione dei procedimenti amministrativi ed ha previsto che ogni anno la Giunta regionale presenti un disegno di legge per la delegificazione, indicando i criteri per la sua attuazione ed individuando i procedimenti oggetto di disciplina. La delegificazione è affidata a regolamenti emanati dalla Giunta, previo parere della Commissione competente. La legge indica i criteri ed i principi cui i regolamenti si improntano. L'entrata in vigore dei regolamenti produce l'abrogazione delle norme, anche di legge, che regolavano i procedimenti oggetto del regolamento.

La Toscana, oltre ai casi di delegificazione richiamati nel par. 1.3, sottolinea che l'approccio al tema della deregolazione è ancora modesto nella legislazione anche se sussistono settori ove si è legiferato in modo proficuo negli anni recenti, quali le autorizzazioni in campo edilizio (l.r. n. 52 del 1999), ovvero la semplificazione delle procedure per gli aiuti in agricoltura (l.r. n. 11 del 1998, n. 23 del 2000 e la più recente n. 59 del 2001), le professioni turistiche (l.r. n. 42 del 2000), gli aiuti alle imprese (l.r. n. 35 del 2000). Nel periodo considerato non vi sono esempi di rilievo, salvo il caso delle procedure per aiuti all'agricoltura attraverso i C.A.A. (centri autorizzati di assistenza agricola), oggetto di modifiche con la l.r. 10 dicembre 2001, n. 59.

Infine, la Valle d'Aosta segnala di aver fatto ricorso allo strumento della delegificazione già dall'inizio degli anni novanta, attraverso il rinvio, operato da singole leggi, a deliberazioni della Giunta regionale per la disciplina di aspetti di dettaglio e per l'adozione di disposizioni applicative (criteri e modalità per l'erogazione di contributi, modalità per la presentazione delle istanze e per l'istruttoria delle stesse, ecc.).

#### ***1.7. I regolamenti (o, comunque, atti di natura regolamentare) del Consiglio e della Giunta che hanno sostituito e/o integrato la legislazione***

Quanto alla tipologia dei regolamenti, dalla rilevazione emerge che in quasi tutte le regioni i regolamenti rivestono funzioni di attuazione/esecuzione della legislazione, a volte di integrazione (Friuli-Venezia Giulia, provincia autonoma di Trento, Toscana e Umbria), altre volte, ma solo in via marginale, di sostituzione (Molise).

Più in particolare, in Emilia-Romagna, il numero di regolamenti approvati nel periodo considerato è ancora contenuto. Tuttavia si può notare che è confermata la tendenza, per finalità di semplificazione amministrativa, di prevedere leggi di disciplina generale e ordinamentale lasciando ai regolamenti o ad altri atti amministrativi la disciplina attuativa. Tra i regolamenti approvati, vi sono regolamenti attuativi di leggi regionali (r.r. nn. 16, 41, 45 del 2001 e 35 del 2002); regolamenti attuativi di leggi statali (r.r. n. 44 del 2001); regolamenti modificativi o abrogativi di altri

regolamenti (r.r. n. 39 del 2001 e r.r. nn. 4, 24 e 32 del 2002) e il regolamento interno di contabilità del Consiglio (del. n. 393 del 2002).

Quanto, più in particolare, ai regolamenti di integrazione, in Friuli-Venezia Giulia, buona parte delle leggi degli ultimi anni demandano ad atti della Giunta regionale o del Presidente della regione l'emanazione di disposizioni di integrazione ed attuazione. Spesso è previsto che detti provvedimenti prima della loro emanazione vengano assoggettati al parere, a volte vincolante, delle Commissioni consiliari competenti. Di norma è previsto che il parere deve essere espresso entro un periodo determinato, decorso il quale se ne può prescindere. Per quanto riguarda gli atti di sostituzione, questi concernono l'attività di delegificazione che, nel periodo di riferimento, ha riguardato in particolare l'organizzazione delle strutture dell'amministrazione regionale.

Nelle Marche, sono stati approvati quattro regolamenti da parte della Giunta regionale. Il regolamento n. 2 del 2001 è esecutivo della l.r. n. 10 del 1997, mentre il regolamento n. 3 del 2002 è stato emanato in base all'art. 105, comma 2, lettera l) del d.lgs. n. 112 del 1998. Tale regolamento non ha un rapporto immediato e diretto con una legge regionale, anzi il regolamento in questione interviene in una materia non disciplinata da legge regionale. In considerazione di quanto evidenziato si rileva che solo il regolamento n. 3 del 2002 ha integrato in misura minima la legislazione regionale. Il regolamento n. 4 del 2002 è attuativo della l.r. n. 3 del 2002, mentre il regolamento n. 5 del 2002 modifica l'art. 3 del precedente regolamento n. 2 del 2001 (di esecuzione della l.r. n. 10 del 1997).

Nella provincia autonoma di Trento, sebbene la Giunta abbia sempre posseduto una potestà regolamentare, negli ultimi dieci-quindici anni si registra un aumento del numero dei regolamenti, con conseguente diminuzione del numero delle (nuove) leggi. La lettura di questo fenomeno potrebbe, secondo la provincia, essere connesso a una minore efficienza del Consiglio, causata da maggioranze meno forti. In ogni caso, pare che in diversi casi, più che una sostituzione della legge con il regolamento, ci sia stata una maggiore integrazione della legge a opera del regolamento,

nel senso che, a parità di volume delle leggi, è aumentato il volume dei regolamenti.

La Sardegna rileva una progressiva estensione del ricorso ad atti a contenuto generale con valore normativo esterno adottati da organi afferenti all'esecutivo (regolamenti in senso sostanziale, piani, regolamenti emanati da singoli assessori, ordinanze del Commissario per l'emergenza idrica) con un conseguente "restringimento" della regolazione legislativa. Evidenzia, comunque, che si tratta di atti non disciplinati sotto il profilo procedurale e dei limiti, con conseguenti effetti rilevanti dal punto di vista delle garanzie istituzionali e delle posizioni soggettive. Non compensa questo squilibrio nemmeno il parere della Commissione consiliare previsto, ormai sempre più raramente, per alcuni di questi atti.

In Sicilia, i regolamenti sono tutti ascrivibili alla potestà del governo ma non hanno ancora sostituito o integrato la legislazione. Va, comunque, sottolineato che nel 2001 la produzione regolamentare è stata più corposa: 7 regolamenti con 70 articoli e 19 allegati, dei quali alcuni collegati ad importanti settori istituzionali, quali quelli discendenti dalla legge di riforma dell'amministrazione regionale (n. 10 del 2000).

In Toscana, la tendenza ad intervenire con norme regolamentari (o con atti amministrativi di tipo regolamentare) ad integrazione dei contenuti delle leggi è affermata da tempo in talune materie. Come dati "storici" occorre segnalare il Testo unico sul turismo, la legge forestale, la legge sul commercio, che affidavano gran parte della disciplina al regolamento di esecuzione. Come dati più recenti, e premesso che si è accentuata tale prassi, si possono citare una serie di leggi già richiamate nel par. 1.3 e precisamente: la legge sulla contabilità (n. 36 del 2001) che ha demandato al regolamento ciò che un tempo era contenuto della legge; la legge sulle acque reflue (n. 64 del 2001) che rinvia al regolamento regionale ovvero ai regolamenti locali parte delle disposizioni attuative; il Testo unico sull'istruzione, formazione professionale e lavoro (l.r. n. 32 del 2002) che opera una vasta delegificazione, sottraendo materie prima disciplinate dalle leggi di settore e che ricadono nella tutela dei diritti civili e sociali; la normativa in materia di informazione e comunicazione (l.r. n. 22 del 2002) che prevede un atto normativo per la creazione di un'agenzia informativa,

nonché un atto deliberativo della Giunta per definire i criteri per l'assegnazione dei contributi alle imprese. In generale, si può rilevare come, nelle proposte di legge più recenti, siano quasi normalmente previste disposizioni di attuazione da emanarsi con regolamenti della Giunta regionale o deliberazioni del Consiglio. La regione sottolinea, comunque, che tale tendenza potrebbe trovare ostacolo non tanto nell'Assemblea consiliare quanto negli enti locali dotati ora di vera autonomia regolamentare e titolari di precise funzioni.

In Piemonte, i regolamenti sono tutti (tranne quello sull'autonomia contabile del Consiglio) emanati dalla Giunta: dove è possibile si tende a superare le leggi con provvedimenti anche deliberativi autorizzati da disposizioni di legge.

Anche in Umbria, i 2/3 dei regolamenti prodotti nel periodo considerato sono integrativi della legislazione regionale.

#### **1.8. *Le iniziative per la qualità (formale e sostanziale) della legislazione assunte dal Consiglio e dalla Giunta***

Emerge, anche rispetto alla qualità della legislazione, l'impegno regionale a proseguire nel miglioramento formale e sostanziale degli atti emanati. Numerose (e anche differenti) sono in tal senso le iniziative intraprese. Le regioni descrivono, nei dettagli, strumenti e procedure avviate, soffermandosi anche sulle strutture organizzative interessate e, a volte, istituite *ad hoc*. Tutte le regioni forniscono anche elementi in tema di formazione del personale maggiormente coinvolto nel processo legislativo e nelle problematiche ad esso connesse e, in particolare, informano della partecipazione a corsi e gruppi di lavoro in tema di *drafting* e fattibilità delle leggi, nonché, più in generale, di delegificazione e semplificazione.

In Abruzzo, il Servizio Legislativo del Consiglio regionale, a partire dall'inizio della VII legislatura, predispone, per ogni progetto di legge presentato all'Ufficio di Presidenza del Consiglio, un fascicolo di documentazione al fine di fornire alle Commissioni consiliari ed a tutti gli interessati al procedimento normativo un elaborato per l'esame istruttorio dell'articolato. Il fascicolo è costituito dai riferimenti normativi regionali, statali e comunitari ed è accompagnato da una relazione del Servizio

relativa ai profili della proponibilità, ammissibilità, fattibilità e costituzionalità del progetto di legge. La relazione contiene anche un controllo di conformità del progetto di legge alle regole dettate dal “Manuale unico” e dalle recenti direttive stabilite con la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001 n. 1.1.1.26/1088/9.92 “Guida alla redazione dei testi normativi”.

In Campania, le proposte e i disegni di legge sono corredati del parere del Settore legislativo del Consiglio e della Giunta sotto il profilo dell'ammissibilità e della costituzionalità; le Commissioni consiliari completano i provvedimenti legislativi con i riferimenti normativi e redigono il testo per l'esame dell'aula.

In Emilia-Romagna proseguono le iniziative relative alla qualità formale e sostanziale della legislazione. In particolare, per quanto riguarda quest'ultima, prosegue l'esperienza, in materia di analisi di fattibilità dei progetti di legge, del gruppo di lavoro costituito dal 1997 e successivamente sviluppatisi con la collaborazione dell'Università di Bologna. Si sta svolgendo (dopo un corso di formazione promosso dal Formez, gennaio-febbraio 2002) la sperimentazione della procedura di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La sperimentazione coinvolge personale tecnico sia della Giunta che del Consiglio. Per quanto attiene al consolidamento delle iniziative sviluppatesi nel corso degli anni, dal gennaio 2002, a seguito dei provvedimenti di riorganizzazione delle strutture consiliari, è operante una nuova struttura “Servizio Legislativo e qualità della legislazione”, con competenze giuridiche, statistiche, economico-finanziarie, che interviene sia nella fase di progettazione degli interventi, sia nel corso del successivo *iter* legislativo.

In Lombardia, per quanto riguarda il profilo tecnico-giuridico, è proseguita la fornitura di “schede giuridiche” su singoli progetti di legge. Si segnala, inoltre, che nel corso del periodo osservato si è consolidata, in via di fatto, la prassi di costituire “tavoli” composti da funzionari delle varie strutture coinvolte (Servizio Commissioni e Servizio legislativo del Consiglio, Servizio Legislativo e Settori della Giunta regionale) al fine di seguire i testi dei progetti di legge nel corso del loro *iter*.

Nella regione Marche, è stata approvata, con decreto n. 4 del 2002 del Direttore del dipartimento competente in materia di programmazione e bilancio, la scheda di analisi economico finanziaria da allegare, ai sensi dell'art. 8, comma 2, della l.r. 11 dicembre 2001, n. 31 (Ordinamento contabile della regione Marche e strumenti di programmazione) alle proposte di legge (di iniziativa della Giunta) che comportano l'erogazione di spese a carico del bilancio regionale. La scheda, predisposta dalla struttura regionale competente per materia, deve evidenziare la coerenza economico-finanziaria della proposta rispetto al bilancio. Per quanto attiene alle proposte di legge di iniziativa consiliare, è all'esame dei competenti organi politici la delibera di adozione della scheda economico finanziaria. Infine, occorre segnalare la predisposizione, da parte delle competenti strutture del Consiglio, in collaborazione con le Università degli Studi marchigiani, delle "formule standard delle disposizioni legislative di uso ricorrente nella legislazione regionale".

Nella provincia autonoma di Bolzano, risulta che solo il Consiglio provinciale abbia intrapreso iniziative per la qualità della legislazione. Con deliberazione 11 dicembre 2001, n. 7, infatti, ha approvato modifiche al proprio regolamento interno, proposte dalla Presidente del Consiglio provinciale, e tra queste alcune disposizioni dirette a garantire il rispetto di un adeguato standard di tecnica legislativa e una migliore qualità della legislazione provinciale<sup>137</sup>.

In Piemonte, è stato attivato un nuovo protocollo d'intesa tra le strutture del Consiglio e della Giunta attive nel processo legislativo che, oltre a definire regole per la trasmissione elettronica dei testi e del relativo flusso procedurale stabilisce le specifiche competenze in materia di *drafting*; inoltre, è stato realizzato il "dossier virtuale" delle leggi per la completa

---

<sup>137</sup> In particolare, le modifiche riguardano: a) nuovo art. 86 (sull'iniziativa legislativa), che ai commi 3 e 4 impone la redazione degli articoli dei disegni di legge secondo le regole di tecnica legislativa, per garantirne la massima leggibilità; b) nuovo art. 97-ter che alla lettera b) stabilisce l'inammissibilità di emendamenti estranei all'oggetto del disegno di legge; c) nuovo art. 97-sexies che sancisce l'inammissibilità di articoli aggiuntivi presentati durante la trattazione in Aula di disegni di legge. Per quanto riguarda il consolidamento di tali nuove regole, fino ad oggi non è stato richiesto alcun intervento previsto dal nuovo art. 86, comma 4, del regolamento interno (cioè interventi di Commissioni legislative o dell'ufficio affari legislativi e legali del Consiglio); si sono avute, invece, declaratorie di inammissibilità, da parte della Presidente del Consiglio, di emendamenti diretti a introdurre articoli aggiuntivi in disegni di legge all'ordine del giorno del Consiglio.

informatizzazione della documentazione relativa all'*iter* legislativo in forma ipertestuale; infine, è in fase di sperimentazione l'AIR sia in Giunta che in Consiglio.

In Sicilia, un primo controllo finalizzato alla stampa del testo in forma corretta per la sua diffusione, viene effettuato dal Servizio delle Commissioni e dell'attività legislativa che ha il compito di ricevere i testi e di proporne la trasmissione alle Commissioni competenti. Ulteriore controllo è, poi, realizzato dal funzionario addetto alla Commissione quando il provvedimento è posto all'ordine del giorno dei lavori della Commissione medesima. In tale fase vengono forniti ai deputati elementi di documentazione e di supporto alla loro attività, quali raccolte dei riferimenti normativi e talvolta anche di dottrina e di giurisprudenza costituzionale in materia. Successivamente, nella fase di discussione del disegno di legge in Aula, anche a seguito di una recente modifica regolamentare che ha introdotto il termine di 24 ore dalla chiusura della discussione generale per la presentazione degli emendamenti (raccolti dall'ufficio per l'attività legislativa in un unico fascicolo). Per quanto attiene al controllo successivo all'approvazione del disegno di legge da parte dell'Assemblea regionale, il Servizio delle Commissioni e dell'attività legislativa, introducendo gli emendamenti nel testo e verificando che tale inserimento non comporti la necessità di correzioni formali, svolge un'intensa attività di *drafting*.

In Toscana, l'idea di prevedere alcune regole sulla qualità legislativa da inserire nel nuovo Statuto regionale in corso di perfezionamento, ha trovato una sua realizzazione nelle schede istruttorie di approfondimento preparate da un gruppo tecnico nominato dalla Commissione Statuto per la preparazione dello Statuto medesimo. In esse c'è un'intera parte dedicata alle possibili norme in materia di qualità normativa, con particolare riferimento ai Testi unici, alla previsione di una legge organica sulla normazione, all'osservanza delle regole sul *drafting*, all'omogeneità normativa. E' previsto che le proposte di legge, che non rispettino le norme sulla qualità, possano essere dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio regionale. E' anche previsto un Organo di garanzia statutaria che dovrebbe rilevare, tra l'altro, anche l'eventuale contrasto tra le leggi in corso di approvazione e le norme statutarie a

tutela della qualità normativa. Si prevede, infine, l'obbligo di motivazione delle leggi. Il Servizio qualità della legislazione del Consiglio, in collaborazione con il Servizio atti consiliari e le Aree legislative, ha pubblicato il primo Rapporto regionale sulla legislazione, relativo al periodo maggio 2000-novembre 2001. Il volume, articolato in tre parti (il procedimento legislativo, la qualità della legislazione e i rapporti degli uffici di consulenza tecnico-legislativa) è uno strumento diretto ad individuare caratteristiche e tendenze della legislazione regionale, al fine del miglioramento della stessa. Il prossimo Rapporto sarà integrato con altri argomenti e vedrà il coinvolgimento di altri servizi del Consiglio. Esiste un'apposita struttura di riferimento per l'elaborazione del Rapporto che è il Servizio qualità della legislazione (recentemente rafforzata) che provvede (attraverso l'Osservatorio legislativo interregionale) anche ad un opportuno collegamento con gli altri Consigli regionali che stanno elaborando analoghi rapporti o inserito nei loro programmi tale obiettivo.

In Umbria, il 22 ottobre 2002, il Consiglio regionale ha approvato una mozione concernente il programma di razionalizzazione e riassetto legislativo regionale. E' *in itinere* un protocollo d'intesa tra la Giunta e il Consiglio.

Nella Valle d'Aosta, nel periodo di riferimento, il servizio legislativo del Consiglio, oltre alla consueta attività di analisi dal punto di vista formale e sostanziale di tutti i progetti di legge presentati al Consiglio regionale, ha continuato a redigere, per ogni progetto di legge, appositi dossier di accompagnamento o schede di analisi, a supporto dei consiglieri nell'istruttoria legislativa. Più in particolare, questi materiali contengono il testo del progetto di legge e della relazione illustrativa; una serie di tabelle che riportano, su testo a fronte, le disposizioni richiamate dal progetto di legge; le disposizioni comunitarie, statali e regionali (già intervenute nella materia oggetto di disciplina); nonchè la giurisprudenza e la dottrina più significativa sui temi oggetto del progetto di legge.

Infine, quale strumento connesso allo sviluppo della qualità della legislazione, si segnala che i Consigli regionali dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, del Piemonte e della Toscana hanno dato vita ad un progetto denominato CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli

Interventi regionali) con l'obiettivo di far crescere, all'interno e all'esterno dei Consigli regionali, la funzione di controllo e gli strumenti idonei a realizzarla. Il progetto intende approfondire, in particolare, tre aspetti: come si declina la funzione di controllo negli Statuti regionali; come si può sperimentare l'introduzione di clausole valutative nella legislazione regionale; come si possono attrezzare le strutture interne ai Consigli a supporto della valutazione e del controllo. Il progetto, avviato nel 2002, è coordinato da un Comitato di indirizzo, composto da due consiglieri per ogni regione coinvolta, che decide le linee-guida, e da un Comitato tecnico, composto da dirigenti dei quattro Consigli e dallo staff dell'ASVAPP (Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche). L'attività di ricerca è curata da "Progetto Valutazione", braccio operativo dell'ASVAPP.

#### **1.9. *La nuova edizione del Manuale sulle “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”***

La prima edizione del Manuale era stata adottata formalmente da quasi tutte le regioni (sette regioni in Consiglio e in Giunta; quattro solo in Consiglio; le altre lo applicavano in via di prassi).

Relativamente alla adozione formale della nuova edizione, elaborata nel marzo 2002 dall'Osservatorio legislativo interregionale, dalla rilevazione risultano averlo formalmente adotato l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, le Marche, la provincia autonoma di Trento, il Piemonte, la Puglia, la Sicilia, la Toscana, la Valle d'Aosta e il Veneto. Altre regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sardegna) sottolineano l'avvio della procedura per l'adozione, mentre la provincia autonoma di Bolzano rileva che, pur in assenza di adozione formale, il controllo del rispetto delle regole in esso contenute è effettuato in pratica dagli uffici dell'avvocatura della Giunta provinciale per i disegni di legge della Giunta e dall'ufficio affari legislativi e legali per tutti i disegni di legge presentati in Consiglio provinciale.

In particolare, in Emilia-Romagna, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha adottato il Manuale, con delibera n. 158 del 24 settembre 2002, stabilendo che lo stesso sia utilizzato dagli uffici consiliari nella

predisposizione degli atti normativi. Un gruppo di lavoro sta elaborando un progetto per la sperimentazione di schede accompagnatorie ai progetti di legge per rilevare, unitamente agli aspetti attinenti all'analisi tecnico-normativa, il rispetto delle regole stabilite dal Manuale.

In Friuli-Venezia Giulia, non ci sono specifiche modalità di controllo circa il rispetto del Manuale sulle regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi, tuttavia tutti i funzionari che operano nell'ambito del procedimento legislativo sono chiamati al rispetto di tali regole, nonché di quelle più recenti, a seguito dell'adozione del nuovo manuale adottato in sede di Ufficio di Presidenza del Consiglio. Anche gli uffici della Giunta si muovono nella stessa direzione dopo analoga deliberazione della Giunta stessa.

In Lombardia, la nuova edizione del Manuale è stata formalmente adottata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio n. 121 del 26 giugno 2002<sup>138</sup>. Successivamente, un decreto del Direttore generale dell'Area Assistenza legislativa ha dettato le misure organizzative finalizzate ad una efficiente applicazione delle tecniche redazionali da parte delle strutture consiliari competenti (in particolare dirigenti e funzionari dei Servizi Commissioni, Segreteria dell'Assemblea, nonché Legislativo e legale) nelle varie fasi dell'*iter* istruttorio dei provvedimenti normativi. In base alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, l'operato del personale direttamente coinvolto nell'applicazione del Manuale costituisce elemento di verifica ai fini della valutazione annuale delle prestazioni. I dirigenti sono investiti della responsabilità delle attività svolte dalle proprie strutture in ordine all'applicazione del Manuale e devono curare di annotare sulla pratica attinente ai provvedimenti normativi, le attività svolte, nonché le situazioni di difficoltà applicative concernenti la corretta stesura tecnica dei testi. Sono previste, altresì, relazioni di sintesi annuali sulle attività complessivamente svolte dalle strutture e sulle più evidenti difficoltà applicative riscontrate. Sono state adottate iniziative per l'informazione e la diffusione del Manuale e delle misure organizzative dirette ai

---

<sup>138</sup> Il testo del Manuale è stato oggetto anche di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della regione, unitamente alla citata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza e al decreto del direttore generale dell'Area Assistenza legislativa.

Consiglieri, ai Presidenti delle Commissioni e delle strutture dei gruppi. Il Presidente del Consiglio ha sollecitato il Presidente della Giunta regionale affinché il Manuale sia fatto proprio dalla Giunta stessa e sia applicato dalle strutture organizzative dell'Esecutivo in sede di predisposizione degli atti normativi (proposte di deliberazione, progetti di legge) presentati al Consiglio.

Nella regione Marche, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha adottato la nuova versione del Manuale con deliberazione n. 811 del 15 maggio 2002. Con tale atto sono state individuate, nell'ambito dell'organizzazione interna del Consiglio regionale, anche le strutture competenti a verificare ed a garantire il rispetto delle regole del Manuale (struttura di supporto all'Assemblea e Segreteria del Consiglio regionale nella fase di ricezione delle proposte di legge; strutture di supporto alle Commissioni consiliari nella fase di redazione dei provvedimenti legislativi approvati dalle Commissioni stesse; struttura di supporto all'Assemblea e Segreteria del Consiglio regionale in sede di coordinamento formale dei testi normativi, dopo l'approvazione degli stessi da parte del Consiglio medesimo). Anche la Giunta regionale ha adottato il Manuale con deliberazione n. 80 del 16 luglio 2002.

Nella provincia autonoma di Trento, prima dell'adozione formale della nuova edizione delle regole per la redazione dei testi normativi (avvenuta nel dicembre 2002), è stata avviata un'opera di formazione interna al Consiglio e d'integrazione delle regole (dove esse lasciavano aperte più soluzioni) con usi locali, per standardizzare l'attività dei redattori e dei correttori di testi.

In Piemonte, proseguono le forme di controllo già evidenziate nel 2001 e riconfermate e meglio specificate nel protocollo d'intesa già richiamato nel par. 1.8. L'Ufficio di Presidenza ha adottato formalmente il nuovo manuale che viene applicato da tutte le strutture.

In Sicilia, al controllo dell'applicazione del Manuale provvede il Servizio della Commissione e dell'attività legislativa stessa, raccordandosi anche con gli uffici dell'amministrazione regionale competenti ed, in particolare, con l'ufficio legislativo e legale della regione per le questioni interpretative

più complesse e per i casi dubbi in merito alla formulazione delle norme approvate.

In Toscana, il nuovo Manuale è stato formalmente adottato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale con decisione 10 giugno 2002, n. 11. Per seguirne l'applicazione ed effettuare il monitoraggio costante sulla legislazione *in itinere*, è stato costituito un gruppo di lavoro, interno al Consiglio. Il Coordinatore del Consiglio regionale ha emanato una direttiva con la quale si danno disposizioni sull'utilizzo del nuovo Manuale da parte degli uffici competenti.

In Valle d'Aosta, gli uffici legislativi della Giunta regionale e del Consiglio regionale effettuano uno *screening* d'ufficio sui disegni di legge per un controllo di primo livello sull'applicazione del Manuale. In particolare, per quanto riguarda il Consiglio regionale, tale controllo è formalizzato in una deliberazione dell'Ufficio di presidenza, nella quale sono indicati i principali elementi da considerare nel controllo, autorizzando l'ufficio legislativo ad apportare le correzioni formali ritenute necessarie. La nuova edizione del manuale è stata adottata nel mese di ottobre 2002.

In Veneto, il controllo fatto dagli uffici non riveste carattere procedimentale. Tuttavia il 30 ottobre 2002, l'Ufficio di Presidenza ha adottato ufficialmente il Manuale e lo ha distribuito oltre che ai consiglieri anche ai dirigenti delle strutture e dei gruppi consiliari. E' stato, altresì previsto un programma di informazione-formazione coordinato dalla Direzione per l'assistenza legislativa che presidia l'attività di assistenza legislativa agli organi consiliari. Sempre diretta al miglioramento del *drafting* è stata introdotta, per ogni progetto di legge, un'appendice denominata "parte notiziale" con la riproduzione dei testi normativi citati, al fine di prevenire errori o inesattezze nelle citazioni. Infine, l'Ufficio di Presidenza, ha approvato il programma della direzione legislativa che prevede l'adozione di un Rapporto annuale sulla legislazione.

#### **1.10. “Forme” di studi di impatto per i disegni di legge e per i regolamenti**

Prevedono studi di impatto le regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Veneto; ne

rilevano l'assenza le regioni Calabria, Friuli-Venezia Giulia, che comunque sottolinea che di norma gli interventi avvengono alla luce dell'esperienza acquisita sul campo, Liguria, Molise, province autonome di Bolzano e di Trento, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta.

Quasi tutte le regioni (dirigenti e funzionari dei Servizi legislativi di Giunta e Consiglio) hanno partecipato, nei primi mesi del 2002, ad un corso sperimentale sull'analisi di impatto della regolazione (AIR), organizzato dal Formez.

In particolare, riferisce l'Abruzzo, che alla fase teorica del corso ha fatto seguito, nei mesi successivi, la parte pratica della sperimentazione che ha comportato una serie di incontri di approfondimento e studio sull'analisi di impatto nella regolamentazione di un progetto di iniziativa consiliare riguardante l'abolizione, per i comuni montani e quelli rientranti nelle zone parco, del divieto di istituire nuove fiere e mercati nei giorni festivi e domenicali. Il gruppo di lavoro ha effettuato numerose consultazioni con un campione di sindaci, al fine di predisporre una scheda AIR contenente l'opzione normativa più opportuna, a seguito della valutazione dei costi e dei benefici che deriverebbero dall'introduzione della nuova disciplina.

In Basilicata, il gruppo di lavoro, richiamato nel par. 1.4, ha iniziato ad esaminare un disegno di legge, finalizzato ad aumentare i livelli di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro, sottponendolo ad analisi di impatto della regolazione, nonché ad analisi tecnico-normativa ai sensi della l.r. n. 19 del 2001.

In Emilia-Romagna, il gruppo fattibilità dei progetti di legge, operante dal 1997, è stato incardinato dal primo gennaio 2002 presso la nuova struttura "Servizio legislativo e qualità della legislazione". Il gruppo è formato da un dirigente Professional, da un funzionario addetto alla documentazione e ricerca, da un funzionario area giuridica, da un consulente area economico-finanziaria, da stagisti area statistica. Anche nel corso del periodo considerato il gruppo ha svolto diversi studi e analisi su progetti di iniziativa di Giunta e consiliare<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> Si richiamano gli studi relativi ai seguenti progetti: p.d.l. "Misure urgenti in tema di lotta all'inquinamento luminoso con risparmio energetico nelle illuminazioni esterne" (oggetto consiliare n. 989); p.d.l. "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" (ora

In Lombardia, non sono presenti forme di analisi strutturate in modo analogo all'AIR. Sono, invece, previsti altri strumenti di analisi *ex ante* ed *ex post* della legislazione regionale, già descritti nel Rapporto 2001<sup>140</sup>. Per quanto riguarda il consolidamento della sperimentazione per l'analisi *ex post* delle leggi si segnala ancora l'incertezza, da parte del Consiglio, sulla scelta dell'organo o del soggetto politico che debba selezionare i testi.

Nella regione Marche, sono stati effettuati, dal Servizio studi legislativi e fattibilità del Consiglio, alcuni studi di impatto della regolazione su proposte di legge sotto il profilo procedurale, normativo e sociale. Le proposte di legge ad iniziativa della Giunta che comportano spesa, successivamente al decreto n. 4 del 2002 (richiamato nel par. 1.8), sono corredate dalla scheda di analisi economico-finanziaria.

In Piemonte, gli uffici delle Commissioni proseguono nella redazione di dossier per i provvedimenti più significativi con analisi *ex ante* di impatto normativo e procedurale. Gli uffici di supporto alle Commissioni si avvalgono per questo lavoro di funzionari esperti (al momento uno per Commissione). In particolare, nel periodo di riferimento, sono state redatte 143 schede tecniche.

In Sicilia una forma di studio di impatto e fattibilità viene condotta dalla Commissione assembleare per l'esame delle questioni concernenti l'attività della Comunità europea. Lo studio si concretizza nella redazione di pareri di carattere tecnico sulla compatibilità dei disegni di legge in rapporto alla normativa comunitaria.

---

L.R. n. 24 del 2001); p.d.l. "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (oggetto consiliare n. 2319); progetto "Politiche volte ad incentivare la natalità"; progetto su "Misure per agevolare il ricambio generazionale nelle imprese"; sperimentazione AIR su progetto "Misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti".

<sup>140</sup> Tra le leggi regionali prese in considerazione dal presente Rapporto sono state oggetto di analisi *ex ante* la l.r. 13/2001 ("Norme in materia di inquinamento acustico") e la l.r. 6/2002 ("Disciplina delle Comunità montane"). Inoltre, nel periodo osservato, sono state elaborate analisi *ex post* relative a leggi regionali approvate in precedenza (l.r. 24/97 "Raccolta, incremento e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati" e l.r. 23/99 "Politiche regionali per la famiglia", con riferimento ad alcuni specifici interventi: buono casa e buono socio-sanitario) e un quaderno di documentazione (pdl 0075 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"). Quale sostegno informativo al processo decisionale legislativo è stato, inoltre, predisposto un dossier di documentazione per la Commissione Statuto sui temi relativi alla rappresentanza politica delle donne ("Quali regole a sostegno della rappresentanza politica delle donne?").

In Toscana, l'azione della Giunta regionale relativa all'introduzione dell'AIR è arrivata alla fase sperimentale. Sono in corso di esame, sotto il profilo dell'AIR, cinque proposte di legge in materia di servizi sociali, artigianato, piercing e tatuaggi, pesca. Per ciò che riguarda il Consiglio regionale, il MIPA (Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni) ha presentato un progetto per l'introduzione dell'AIR nel Consiglio medesimo che, ritenuto valido, comporterà una fase di formazione e sperimentazione, a partire dalla fine del 2002. Viene svolta da anni un'analisi di fattibilità su tutte le proposte di legge presentate in Consiglio.

In Umbria, pur non essendo previsti studi di impatto, come stabilito dal regolamento interno della Giunta regionale (n. 6 del 2001), le proposte di legge della Giunta sono corredate da una scheda degli elementi finanziari e relativa copertura e da una scheda delle implicazioni organizzative, dal parere del Comitato legislativo e dall'eventuale parere del Consiglio delle autonomie locali.

In Veneto anche la nuova legge di contabilità (l.r. n. 39 del 2001) prevede, per tutti i progetti di legge, la predisposizione, da parte delle strutture di Giunta, della scheda di analisi economico-finanziaria, di cui si è già dato conto nel Rapporto 2001. Alla scheda è allegata l'analisi di compatibilità del progetto di legge sia con il quadro del decentramento (di cui alla l.r. n. 11 del 2001, di attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998), sia con il quadro costituzionale, predisposta dall'Ufficio legislativo. La scheda viene illustrata in Commissione e, se condivisa, allegata al parere da inviare alla Commissione competente.

#### ***1.11. Le procedure informative esterne o formalmente inserite nel procedimento legislativo***

In quasi tutte le regioni, a norma dello Statuto (e dei regolamenti interni), il procedimento legislativo è preceduto da una preventiva attività informativa (consultazioni, audizioni, indagini conoscitive). Quasi tutte le procedure informative sono esterne al procedimento legislativo.

Più nei dettagli, in Abruzzo, per alcune leggi regionali si svolgono, presso le Commissioni consiliari, procedure informative che precedono

l'approvazione del progetto di legge in Commissione. In genere sono consultati soggetti istituzionali o rappresentanti di categoria portatori degli interessi oggetto del progetto di legge.

In Basilicata, il procedimento legislativo regionale implica frequentemente una preventiva attività informativa attraverso consultazioni o audizioni con soggetti che gli organi regionali, nella loro discrezionalità, decidono di consultare. Tuttavia esiste un caso in cui l'audizione è obbligatoria. Infatti, l'art. 41 dello Statuto prevede che ogni organizzazione sociale o ente ha diritto di far pervenire al Consiglio, nei termini stabiliti dal regolamento, osservazioni e proposte sui progetti di legge presentati al Consiglio medesimo. Tali osservazioni e proposte sono esaminate dalla Commissione competente e di esse è fatta adeguata menzione nella relazione al Consiglio. Su richiesta di almeno due gruppi consiliari o di  $\frac{1}{4}$  dei componenti, la Commissione prima di riferire sul progetto procede alla audizione delle organizzazioni sociali o degli enti che si siano avvalsi del diritto di presentare osservazioni o proposte.

In Calabria, il regolamento interno del Consiglio regionale prevede che le Commissioni consiliari possono avviare indagini conoscitive, sulla base di un preliminare documento che definisca l'ambito e gli obiettivi conoscitivi dell'indagine e individui il programma e gli strumenti. In tali casi le Commissioni possono avvalersi di esperti, ricorrere a cognizioni fuori sede, ascoltare estranei, acquisire consulenze. La Commissione riferisce con apposito documento al Consiglio, avanzando eventuali proposte. Il regolamento disciplina anche le richieste di consultazioni avanzate dagli enti locali, dalle organizzazioni dei lavoratori e dalle formazioni sociali, nonché le audizioni disposte dalle Commissioni<sup>141</sup>.

In Campania, il procedimento legislativo, a norma dell'art. 40 dello Statuto e dell'art. 55 del regolamento interno, è preceduto da un'intensa attività di consultazione e di audizione degli enti e delle organizzazioni interessate. Le interrogazioni degli enti locali sono presentate al Presidente del Consiglio regionale che le trasmette alle Commissioni consiliari competenti. Queste ultime possono, inoltre, disporre e

---

<sup>141</sup> In concreto, hanno trovato applicazione ed attuazione nelle leggi regionali nn. 27, 29, 30, 32, 34, 36, 37, 38 del 2001 e nelle leggi regionali nn. 1, 6, 7, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 29 e 34 del 2002.

programmare (d'intesa con il Presidente del Consiglio regionale) indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività legislative (consultando esperti, rappresentanti sindacali e delle categorie economiche e sociali).

In Emilia-Romagna, si richiama quanto già evidenziato nel Rapporto 2001 sull'art. 17 dello Statuto e sugli artt. 25 e 26 del regolamento interno, che prevedono la possibilità - per le Commissioni consiliari - di consultare le rappresentanze della società civile e di procedere a pubbliche udienze conoscitive per leggi e atti amministrativi ritenuti rilevanti. Anche per il periodo considerato si sono svolte diverse udienze conoscitive in relazione alle leggi approvate<sup>142</sup>.

In Friuli-Venezia Giulia, per un gran numero di leggi regionali si è proceduto, nel corso dell'*iter* dei lavori consiliari, con audizioni e consultazioni con le parti interessate (enti, tecnici, parti sociali, associazioni, ecc.). Anche la presentazione dei disegni di legge della Giunta sono spesso preceduti da incontri con le parti interessate. Le consultazioni previste espressamente nell'*iter* di formazione delle leggi

<sup>142</sup> In particolare, si segnalano 27 udienze conoscitive in riferimento ai seguenti progetti di legge: "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" (l.r. n. 24 del 2001); "Norme per la declokalizzazione degli immobili colpiti dagli eventi calamitosi dell'ottobre e novembre 2000" (l.r. n. 25 del 2001); "Disciplina degli organi di rappresentanza e tutela dell'artigianato" (l.r. n. 32 del 2001); "Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico" (l.r. n. 7 del 2002); "Norme per la tutela e la regolamentazione dei campeggi didattico-educativi" (l.r. n. 23 del 2001; "Norme per lo sviluppo dell'esercizio saltuario del servizio di alloggio e prima colazione a carattere familiare denominato Bed and Breakfast" (l.r. n. 29 del 2001); "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella regione Emilia-Romagna (l.r. n. 43 del 2001); "Progetto di legge finanziaria per il 2002" (l.r. n. 49 del 2001); "Bilancio di previsione per il 2002" (l.r. n. 50 del 2001); "Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale" (l.r. n. 8 del 2002); "Progetto di legge finanziaria adottata in coincidenza con l'assestamento di bilancio" (l.r. n. 18 del 2002); "Assestamento del bilancio" (l.r. n. 19 del 2002); "Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale" (l.r. n. 9 del 2002); "Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace" (l.r. n. 12 del 2002); "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio" (l.r. n. 16 del 2002); "Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva" (l.r. n. 29 del 2002); "Norme concernenti la localizzazione di impianti fisi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti fissi per la telefonia mobile" (l.r. n. 30 del 2002); "Disciplina generale delle trasformazioni edilizie" (l.r. n. 31 del 2002); "Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare" (l.r. n. 33 del 2002); "Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale" (l.r. n. 34 del 2002); "Disposizioni regionali in materia di espropri" (l.r. n. 37 del 2002); "Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale" (l.r. n. 40 del 2002). Si segnala, inoltre, che la Commissione consiliare sicurezza sociale ha tenuto 10 udienze conoscitive sul territorio in ordine al progetto di legge "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (ogg. 2319).

regionali riguardano la Conferenza delle autonomie locali (l.r. n. 15 del 2001) per specifiche materie.

In Lombardia, l'approvazione di una serie di leggi regionali <sup>143</sup> è stata preceduta da procedure informative (audizioni) esterne al procedimento legislativo con gli Enti locali, l'ANCI, le organizzazioni sindacali, le associazioni di categoria, ambientalisti, di volontariato, dei consumatori e degli utenti e aziende di trasporto, le associazioni e le federazioni sportive, nonché consultazioni territoriali. Numerose consultazioni sono state effettuate anche in sede di discussione del Piano socio-sanitario regionale 2002-2004 (atto non legislativo). Per l'approvazione delle leggi regionali nn. 32, 33 e 34 del 2002 sono stati consultati i soggetti firmatari del patto per lo Sviluppo.

Nella regione Marche, si conferma quanto evidenziato nel Rapporto 2001. Le Commissioni consiliari, ai sensi del secondo comma dell'art. 65 del regolamento interno del Consiglio regionale, inviano le proposte di legge di interesse generale agli enti locali, alle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e autonomi e alle altre formazioni sociali al fine di esprimere pareri e proposte. La Commissione competente indica le altre formazioni sociali alle quali le proposte di legge di interesse generale devono essere inviate. Le Commissioni consiliari, ai sensi dell'art. 65, comma 5, del regolamento interno del Consiglio regionale, possono procedere con le modalità di cui all'art. 105 del medesimo regolamento, alla consultazione di enti locali, sindacati, altre organizzazioni sociali e singoli cittadini.

In Piemonte, quasi tutti i progetti di legge vengono sottoposti alla consultazione di enti ed organismi rappresentativi a livello regionale ed a vario titolo interessati al provvedimento in esame. Le memorie presentate da tali soggetti sono sintetizzate dagli uffici dei Settori Commissioni legislative e collocate in testi a fronte con la proposta di riferimento. Tali documenti sono sempre utilizzati in fase istruttoria.

Nella provincia autonoma di Bolzano, la previsione di audizioni da parte delle Commissioni legislative è contenuta nell'art. 44, comma 1, del

---

<sup>143</sup> Si tratta, in particolare, delle ll.rr. nn.12, 13, 16, 17 e 19 del 2001, nonché delle ll.rr. nn. 1, 3, 7, 9, 14, 18, 19, 20, 26, 27, 30 del 2002.

regolamento interno del Consiglio provinciale. La richiesta di audizioni nell'ambito del procedimento legislativo, da parte di componenti delle Commissioni o da gruppi di interesse, deve essere deliberata a maggioranza dalle Commissioni legislative<sup>144</sup>.

Nella provincia autonoma di Trento, le procedure di consultazione, svolte non solo in occasione dell'esame di disegni di legge ma anche su altre tematiche, sempre di competenza delle Commissioni, sono sempre molto elevate<sup>145</sup>. In aggiunta alle organizzazioni sindacali, sociali, enti pubblici, gruppi di cittadini, ecc., le Commissioni sentono regolarmente i componenti dell'esecutivo competenti per materia, nonché i vertici della burocrazia locale. Del procedimento legislativo le procedure informative costituiscono parte integrante per consuetudine, tanto che sono pochissimi i disegni di legge licenziati dalle Commissioni senza che sugli stessi non sia organizzata una sessione di consultazioni. La possibilità di effettuare consultazioni è disciplinata da una specifica norma del regolamento interno che fa riferimento all'attività e ai poteri generali delle Commissioni e che, quindi, ha una portata più ampia dell'applicazione al solo procedimento legislativo.

In Sardegna, in 6 casi (rispetto alle 26 leggi approvate) vi sono state audizioni nel corso dell'istruttoria da parte delle Commissioni; l'audizione è prevista dal Regolamento consiliare ed è prassi ricorrente almeno per i progetti di legge più rilevanti. Sono stati sentiti: amministratori locali, organizzazioni sindacali ed imprenditoriali; esponenti delle Università regionali; comitati di amministratori e di cittadini.

In Sicilia, lo Statuto speciale, all'art. 12, comma 2, prevede che "i progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione della rappresentanza degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali". Specifiche disposizioni sono

---

<sup>144</sup> Le leggi provinciali per le quali è stata effettuata, dopo la loro presentazione in Consiglio provinciale, una procedura informativa sono le seguenti: I.p. n. 17 del 2001 (sui masi chiusi), per l'esame della quale la competente Commissione legislativa ha effettuato un'audizione di tre avvocati competenti in materia; I.p. n. 10 del 2002 (referendum confermativo), per l'esame della quale la competente Commissione ha effettuato un'audizione di esperti in materia di referendum e di sistemi elettorali.

<sup>145</sup> Nel periodo 1 giugno 2001-31 dicembre 2002, si è svolto il seguente numero di audizioni: Prima Commissione: 20 audizioni; Seconda Commissione: 21 audizioni; Terza Commissione: 9 audizioni; Quarta Commissione: 51.

anche dettate dal regolamento interno che individua i soggetti destinatari di tali norme: rappresentanze regionali delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro e degli organi professionali, tecnici dell'amministrazione o degli enti controllati, professori universitari ed esperti sulle materie in esame<sup>146</sup>. Va segnalato, inoltre, che la convocazione dei membri del Governo, dei rappresentanti di organi tecnici o di altri soggetti è stata disposta anche nella fase successiva all'emanazione delle leggi<sup>147</sup>.

In Toscana, le proposte di legge sono di regola soggette ad una consultazione delle forze sociali, economiche e delle associazioni o gruppi interessati all'attuazione degli interventi o beneficiari di servizi o contributi. Ciò avviene con maggior ampiezza per le proposte di legge dirette a disciplinare un intero settore di competenza regionale che sono di iniziativa della Giunta regionale. In particolare, la trattazione della proposta concernente il Testo unico in materia di istruzione, formazione professionale e lavoro è stata preceduta da un ampio coinvolgimento di enti, soggetti pubblici e privati che si sono espressi formalmente nel merito del testo in discussione. Il relatore o la Commissione possono o meno recepire i suggerimenti o le proposte emendative pervenute dai soggetti consultati, ma non sussiste obbligo di pronunciarsi a favore o contro pareri o emendamenti fatti giungere alla Commissione durante la fase di consultazione. Per quanto attiene al rapporto con gli enti locali, il Consiglio delle autonomie locali (istituito già dal 1998) esprime parere su tutte le proposte di legge, garantendo formalmente la massima partecipazione

---

<sup>146</sup> In particolare, nel periodo preso in considerazione, si ricorda l'audizione di alcuni professori delle Università siciliane sulle problematiche aperte dalla revisione dello Statuto; l'audizione dei rappresentanti degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni degli enti locali in merito al disegno di legge di modifica degli appalti che ha dato il via alla l.r. n. 7 del 2002; l'audizione dei rettori, dei Presidenti delle opere universitarie, dei rappresentanti degli studenti e dei dirigenti scolastici sui temi dei diritti allo studio e del buono scuola; l'audizione dei docenti universitari, amministratori locali, associazioni ambientaliste, dirigenti dei compartimenti marittimi in ordine alle problematiche di riordino delle coste. Inoltre, si citano le audizioni svolte presso la Commissione sanità in materia di situazione delle AUSL che hanno interessato gli assessori alla sanità e al bilancio, i sindaci di alcuni comuni, i direttori generali di alcune AUSL e di ospedali.

<sup>147</sup> Si cita il caso dell'audizione dell'Assessore all'agricoltura sullo stato di attuazione dei regimi di aiuto di cui alla l.r. n. 32 del 2000; l'audizione del direttore dell'Assessorato sanità sulle problematiche della gestione del servizio 118 e convenzione con la CRI; l'audizione dell'Assessore per l'industria sullo stato di attuazione della l.r. n. 5 del 1999 di scioglimento degli enti economici; l'audizione dell'Assessore regionale per la cooperazione sull'attuazione della l.r. n. 32 del 2000 in ordine al settore della pesca o quella dell'Assessore al lavoro sull'attuazione del complemento di programmazione.

degli enti locali al procedimento legislativo. Infine, l'approvazione della l.r. n. 5 del 2002 ha introdotto nel Consiglio regionale della Toscana una disciplina delle attività dei gruppi di pressione che costituisce un esempio innovativo sul rapporto tra le istituzioni rappresentative e la società civile. Con le disposizioni approvate si consente un incremento reale della possibilità di conoscere l'attività consiliare e di influire sulle decisioni che incidono sui cittadini prima che vengano formalizzate. Si prevede, infatti, un registro per l'accreditamento dei gruppi di interesse (associazioni rappresentative di categorie economiche, sociali e del terzo settore). I gruppi iscritti hanno diritto a presentare proposte, ad acquisire documenti, ma anche a "seguire per via telematica le sedute delle Commissioni consiliari di loro specifico interesse".

L'Umbria riferisce che per l'approvazione delle leggi da parte del Consiglio regionale viene redatta una *check-list* standardizzata di analisi tecnico-normativa e vengono acquisiti tutti gli elementi utili per l'istruttoria anche attraverso forme di consultazione pubblica dei soggetti interessati.

Anche in Veneto sono previste (art. 22 dello Statuto e art. 21 del regolamento consiliare) e praticate forme di consultazione delle parti sociali durante l'istruttoria dei progetti di legge o di atti amministrativi da parte delle Commissioni consiliari. Spesso si rinnovano, in attuazione del principio di concertazione, anche consultazioni già effettuate dalla Giunta regionale. Inoltre, soprattutto nei settori sanità e agricoltura, si è proceduto a consultazioni anche in sede di espressione di pareri alla Giunta regionale.

#### **1.12. *I controlli sulla fase di attuazione delle leggi (forme di monitoraggio o di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina)***

Molte leggi regionali prevedono "formule" per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti.

In alcune regioni (Basilicata e Calabria), le leggi regionali di maggiore rilevanza prevedono forme di monitoraggio e di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina attraverso l'istituzione di specifici organismi denominati osservatori o nuclei di valutazioni. In particolare, in Calabria, la l.r. n. 34 del 2002, sul riordino delle funzioni amministrative regionali e

locali, ha previsto l'istituzione dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa e monitoraggio.

In Emilia-Romagna, già da tempo, è avvertita l'esigenza di inserire nei testi normativi specifiche "clausole valutative" concernenti analisi del processo di attuazione e analisi di impatto<sup>148</sup>.

Anche in Liguria, si riscontrano alcuni esempi di forme di monitoraggio nella l.r. 7 gennaio 2002 n. 4, relativa agli interventi in favore dello sviluppo delle attività universitarie, dove è previsto che la Giunta regionale riferisca, annualmente, al Consiglio sullo stato di avanzamento degli interventi previsti e nella l.r. 5 febbraio 2002, n. 6, recante norme per lo sviluppo degli impianti per attività sportive e fisico motorie, dove è previsto che la Giunta regionale presenti annualmente alla Commissione consiliare competente una relazione sulla attività svolta comprensiva dell'andamento delle funzioni delegate.

In Lombardia, la l.r. n. 1 del 2002 prevede lo sviluppo di un sistema di monitoraggio per la raccolta, elaborazione ed archiviazione di dati relativi ai servizi di trasporto pubblico locale, finalizzato alla verifica del livello di efficacia, efficienza e qualità dei servizi erogati. I dati di monitoraggio sono utilizzati dalla regione e dagli enti locali a supporto dello sviluppo e della programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale di rispettiva competenza e per la valutazione e il controllo delle attività svolte dai soggetti gestori.

In Piemonte, 8 leggi prevedono informative, relazioni su applicazione o monitoraggio (l.r. n. 30 del 2001, in materia di adozioni e affidamenti familiari; l.r. n. 13 del 2001, concernente conferimenti in conto capitale per società partecipate; l.r. n. 19 del 2001, relativa alle attività svolte da ARES Piemonte; l.r. n. 5 del 2002, in tema di determinazioni delle Commissioni

---

<sup>148</sup> Per il periodo considerato si segnalano le seguenti leggi che prevedono al proprio interno controlli sulla fase di attuazione, con forme di monitoraggio e di valutazione: l.r. n. 24 del 2001 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo", art. 55 Monitoraggio e valutazione di impatto; l.r. n. 7 del 2002 "Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico", art. 9 Attività di indirizzo, valutazione e monitoraggio; l.r. n. 8 del 2002 "Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale", art. 6 Clausola valutativa. Analoga norma per il monitoraggio e la valutazione è contenuta nel progetto di legge "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (oggetto consiliare n. 2319) in fase di esame presso la competente Commissione consiliare.

provinciali espropri; nonché altre leggi che dettano disposizioni in campo energetico, in materia di rifiuti, di tutela del patrimonio delle associazioni sportive storiche, di medicine non convenzionali).

In Puglia, in via generale le leggi organiche prevedono al proprio interno controlli sulla fase di attuazione. In particolare, la legge in materia di formazione professionale prevede forme di rilevamento e di monitoraggio dei processi e dei risultati, nonché la redazione di un Rapporto annuale sullo stato del sistema formativo che, valutando i risultati conseguiti ed indicando il grado di raggiungimento degli obiettivi, consenta la predisposizione di eventuali rimedi e correttivi.

In Sardegna, alcune leggi regionali parlano di monitoraggio. In particolare, la legge finanziaria per l'anno 2002 prevede numerosi casi di monitoraggio al fine di verificare l'andamento della spesa di fondi (in particolare, di fondi di rotazione o di fondi depositati presso aziende di credito); di verifica dell'utilizzo di trasferimenti finanziari a favore di enti locali, ecc. Dispone, inoltre, la presentazione di una serie di disegni di legge di semplificazione delle procedure, in particolare di quelle di spesa. Infine, la l.r. n. 22 del 2002 prevede sia allegato alla proposta di bilancio lo "stato di attuazione e la gestione" del fondo unico. Si tratta di un fondo in cui vengono raccolte le risorse assegnate dallo Stato relative alle leggi statali di incentivi e sostegni alle imprese antecedenti al d.lgs. n. 112 del 1998. La legge regola la materia in modo sommario e indiretto; pertanto, il controllo dovrebbe assicurare una verifica dell'effettiva destinazione ed utilizzo dei fondi.

Anche in Sicilia, numerose leggi prevedono il monitoraggio o il controllo delle disposizioni normative vigenti<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Nel periodo di riferimento si richiamano, in particolare: la l.r. n. 10 del 2002 "Variazioni al bilancio..." che all'art. 8, 2° c., prevede che il Governo regionale presenti, entro il 1° ottobre di ogni anno, la situazione finanziaria sullo stato di attuazione della spesa regionale riferita al 30 giugno ed entro il 31 ottobre quella sullo stato di attuazione delle leggi di spesa; la l.r. n. 8 del 2002 che all'art. 1 impone alla Giunta di presentare una relazione sullo stato di attuazione della semplificazione de procedimenti amministrativi, allegata al disegno di legge di semplificazione; la l.r. n. 5 del 2002 che all'art. 3 prevede fra i compiti attribuiti ai comitati di gestione delle "Strade del vino" quello di "vigilare sulla corretta attuazione delle iniziative da parte dei soggetti interessati e sul rispetto dei requisiti di qualità imposti dalla normativa stessa"; la l.r. n. 22 del 2001 che prevede un monitoraggio finanziario dello stato di attuazione del POR ed un controllo dello stesso; l'art. 4 della l.r. n. 14 del 2002 sul buono scuola, che prevede il monitoraggio dell'offerta formativa in capo all'Osservatorio permanente per la dispersione scolastica; l'art. 26, comma 7, della l.r. n. 23 del 2002 che integra la normativa sulla disciplina del monitoraggio

In Toscana, l'inserimento di clausole valutative o, comunque, di formule per consentire di monitorare gli effetti della legge è fortemente sostenuto dalla struttura tecnica di assistenza alle Commissioni consiliari, ma non è ancora così frequente come sarebbe auspicabile<sup>150</sup>.

In Umbria, in taluni casi è prevista la presentazione da parte della Giunta al Consiglio di una relazione sullo stato di attuazione della legge. A titolo di esempio, si segnala il caso della l.r. n. 12/2002.

In Veneto, numerose leggi prevedono relazioni sullo stato di attuazione. In particolare, nel 2002, è da segnalare quella sullo stato di attuazione del decentramento amministrativo, presentata e discussa in Commissione consiliare. La regione riferisce, inoltre, della costituzione di un apposito gruppo di lavoro sulla valutazione delle politiche regionali che, nel corso di un seminario, ha illustrato i risultati dell'analisi di tutte le leggi regionali che prevedono relazioni al Consiglio e ne ha evidenziato caratteristiche e modalità, al fine di intervenire con proposte operative per migliorarne l'efficacia.

---

dello stato di attuazione del POR e l'art. 27 della stessa legge recante "controllo e monitoraggio della spesa pubblica".

<sup>150</sup> Nelle seguenti leggi sono presenti alcuni tentativi in questa direzione: la legge in materia di sicurezza pubblica (l.r. n. 38 del 2001) prevede una relazione annuale della Giunta al Consiglio sull'attuazione degli interventi, sulla stipula degli atti e sull'impiego dei finanziamenti; la l.r. n. 40 del 2001 in merito al riordino territoriale dei comuni, prevede un programma triennale per l'attuazione ed una relazione sui risultati raggiunti nel triennio preventivo rispetto all'esame del nuovo programma; la l.r. n. 53 del 2001 in materia di commissari nominati dalla regione, stabilisce che gli atti di nomina dei commissari siano trasmessi al Consiglio regionale e che il Presidente della Giunta presenti al Consiglio ogni anno una relazione sulle attività commissariali concluse e in corso (art. 15); la l.r. n. 18 del 2002 relativa alla incentivazione dell'uso di alimenti biologici e tipici nelle mense di scuole e di altri enti pubblici, prevede l'obbligo annuale per la Giunta di trasmettere alle Commissioni consiliari competenti una relazione a consuntivo, determinandone anche i contenuti richiesti (art. 3); la l.r. n. 22 del 2002 in materia di informazione e comunicazione, stabilisce, all'art. 4, che il programma annuale delle attività della Giunta sia comunicato al Consiglio e che debba contenere una sintetica illustrazione dell'attività svolta nell'anno precedente, nonché specifiche previsioni di verifica dell'efficacia degli interventi di maggiore rilevanza; prevede, poi, all'art. 36, relativo alla concessione dei contributi alle imprese radiotelevisive, che la Giunta informi annualmente il Consiglio sui benefici erogati; la l.r. n. 32 del 2002 (Testo unico in materia di istruzione, formazione professionale e lavoro) disciplina l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, di un Piano di indirizzo generale integrato per l'attuazione degli interventi con validità pluriennale e la trasmissione annuale, da parte della Giunta al Consiglio, del rapporto sullo stato di avanzamento del Piano (attività svolte e risultati conseguiti), al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni di verifica e controllo (art. 31, comma 6).

**TABELLA 1****Stima delle leggi vigenti**

REGIONI	LEGGI EMANATE	LEGGI ABROGATE ESPLICITAMENTE	LEGGI VIGENTI
ABRUZZO			<b>2576</b>
BASILICATA	<b>1585</b>	<b>922</b>	<b>663</b>
BOLZANO			<b>753 ll.pp.; 586 reg. e 25 contr. prov. coll. di intercomparto</b>
CALABRIA	<b>873</b>	<b>123</b>	<b>750</b>
CAMPANIA			<b>550*</b>
E.ROMAGNA	<b>1411 ll.rr.(di cui 217 l. fin.) e 70 reg.</b>	<b>576 ll.rr. e 40 reg.</b>	<b>618 llrr. e 30 reg.</b>
FVG	<b>2041</b>	<b>640</b>	<b>1401</b>
LAZIO			<b>1800 ll.rr. e 76 reg. *</b>
LIGURIA			<b>750</b>
LOMBARDIA	<b>1860 ll.rr. e 82 reg.</b>	<b>966 ll.rr. e 12 reg.</b>	<b>894 ll.rr. e 70 reg.</b>
MARCHE			<b>830 ll.rr. e 41 reg.</b>
MOLISE			<b>796 ll.rr. e 33 reg.</b>
PIEMONTE	<b>1820</b>	<b>332</b>	<b>1488 (di cui 651 non più operanti)</b>
PUGLIA	<b>1203</b>	<b>421</b>	<b>782 (di cui 226 l. di bilancio)</b>
SARDEGNA			<b>1990</b>
SICILIA			
TOSCANA		<b>1315 ll.rr. e 35 reg.</b>	<b>479 ll.rr. e 45 reg.</b>
TAA			<b>234</b>
TRENTO	<b>1126 (di cui 263 l. a termine)</b>	<b>362</b>	<b>500</b>
UMBRIA			<b>570 ll.rr. e 38 reg. *</b>
VALLE D'AOSTA	<b>2588</b>	<b>1676</b>	<b>912</b>
VENETO	<b>1752 ll.rr. e 65 reg.</b>	<b>838 ll.rr.(di cui 49 hanno esaurito gli effetti e 138 l. di bilancio) e 35 reg.</b>	<b>727 ll.rr e 30 reg.</b>

\* dato aggiornato alla rilevazione precedente del Rapporto 2001

## 2. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

### 2.1. *Analisi introduttiva*

#### 2.1.1. *Premessa*

Come nel Rapporto 2001, anche quest'anno dall'analisi delle risposte fornite dagli uffici dei Consigli regionali in ordine alla formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea, si è evinto il loro interesse per questa materia e, soprattutto, per la politica di coesione economica e sociale, che, d'altra parte, ha un peso preponderante nell'attività regionale. La maggior parte degli uffici regionali, infatti, ha apportato il suo contributo alla ricerca non solo rispondendo alle domande formulate, ma aggiungendo informazioni e osservazioni molto interessanti.

Occorre premettere che la scelta metodologica compiuta nel formulare il questionario è consistita nel riproporre le domande dell'anno precedente; tale scelta, non priva di limiti, ha consentito però di privilegiare l'attenzione per i cambiamenti intervenuti rispetto al 2001.

Inoltre, il mantenimento delle domande dell'anno precedente, unito ad un'analisi focalizzata sui rapporti Consigli – Giunte, non ha consentito di cogliere – né era d'altra parte tra gli obiettivi prefissati – gli elementi innovativi nell'ambito della politica di coesione, con specifico riguardo ai programmi comunitari 2000-2006 (Docup per le regioni Obiettivo 2, POR per le regioni dell'Obiettivo 1, Complementi di programmazione, Iniziative comunitarie) ed all'organizzazione delle strutture secondo quanto previsto dall'importante Riforma dei fondi a finalità strutturale del 1999 (Regolamento CE n.1260/1999)<sup>151</sup>.

Da sottolineare, inoltre, che, anche nel Rapporto 2002, informazioni riferite a determinati aspetti (es. Comitato delle regioni, uffici di rappresentanza, Rappresentanza italiana a Bruxelles, programmi

---

<sup>151</sup> Nel periodo di riferimento del presente Rapporto è risultata di maggiore rilevanza l'attività di valutazione, di monitoraggio e di controllo in relazione alle innovazioni introdotte dalla riforma del 1999: individuazione delle autorità di gestione e delle autorità di pagamento; ruolo dei Comitati di sorveglianza; introduzione dell'incentivazione automatica e del disimpegno automatico; applicazione del principio della premialità e così via.

comunitari) sono state incluse in diverse tipologie di risposta a seconda dell'interpretazione delle domande da parte delle regioni. Pertanto, come nel Rapporto 2001, anche in questo del 2002 si è proceduto all'esame dei dati riferiti alle singole domande del questionario cercando di individuare e far emergere le linee di tendenza comuni tra le regioni. A tale scopo, ove possibile, queste ultime sono state raggruppate sulla base delle informazioni fornite su specifici argomenti.

Tuttavia, a differenza di quanto effettuato nel precedente del 2001, in questo Rapporto 2002 si è scelto di ampliare l'analisi introduttiva allo scopo di delineare un quadro generale indicativo degli orientamenti delle regioni in relazione agli aspetti più salienti del rapporto tra i diversi livelli istituzionali: regione, Stato, Unione europea. Detta analisi è stata effettuata sulla base delle informazioni ottenute dall'esame del questionario, ma è stata anche supportata sia da documentazione rappresentativa dell'attività parlamentare in questa materia, sia da alcuni articoli ritenuti particolarmente interessanti per comprendere il ruolo delle regioni rispetto ai processi di riforma in atto in Italia e in Europa.

La decisione di esaminare nell'analisi introduttiva il ruolo delle regioni nel processo di riforma costituzionale in Italia è stata determinata dal fatto che nel Rapporto 2002 è stata introdotta una domanda proprio su questo processo in atto e, in particolare, sugli eventuali cambiamenti avvertiti dalle regioni rispetto a quanto previsto dal quinto comma dell'art.117 della Costituzione. In questo caso, l'esame dei dati ha consentito di individuare una linea di tendenza comune, avendo le regioni affermato di non aver recepito alcun cambiamento in relazione alla partecipazione delle regioni al processo normativo comunitario. Probabilmente ciò è dovuto al fatto che il quesito posto è risultato prematuro rispetto all'evolversi degli eventi, ma un Rapporto datato 2002 non poteva certo esimersi dall'affrontare la materia.

#### 2.1.2. *Le riforme costituzionali*

La situazione normativa attuale si presenta ancora in evoluzione e piuttosto complessa; tuttavia è opportuno delineare il quadro normativo entro cui le regioni saranno chiamate ad operare nei prossimi tempi,

anche perché le stesse hanno, comunque, fatto cenno al Titolo V della Costituzione. Infatti, con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione attuata mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 sono stati previsti dei cambiamenti nella partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione, ma, nello stesso tempo, si è accentuato il potere delle regioni e delle province autonome<sup>152</sup>. Infatti, con il nuovo art. 117 Cost. è stata regolamentata la partecipazione delle regioni alla fase ascendente ed è stata, altresì, rafforzata la loro competenza nell'attuazione degli atti dell'Unione europea. In particolare, l'art. 117 Cost. ha stabilito il principio in base al quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella ripartizione delle competenze concorrenti. Inoltre, ha previsto che, nelle materie di loro competenza, le regioni partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedano all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti stessi dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge statale, la quale deve disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Da aggiungere anche quanto stabilito dall'art. 120 della Cost., vale a dire il potere del Governo di sostituirsi alle regioni nel caso, tra gli altri, di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria. Il compito di disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione è demandato ad una successiva legge statale.

Ma il nuovo testo costituzionale ha introdotto delle innovazioni soprattutto nella materia dei rapporti internazionali, che si possono così sintetizzare: previsione degli obblighi internazionali a carico della generalità degli atti legislativi (art. 117, comma 1); riconoscimento alle regioni della competenza ad eseguire i trattati internazionali che incidono su materie loro assegnate, ove in tale competenza si consideri incluso il

---

<sup>152</sup> Come emerso anche dal questionario (ad es. provincia autonoma di Trento), per le regioni a statuto speciale e le province autonome il nuovo Titolo V della Costituzione dovrebbe essere letto tenendo conto di quanto disposto dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, il quale precisa che fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite.

potere di adottare l'ordine di esecuzione (art.117, comma 5); previsione del potere estero delle regioni (art.117, comma 9) <sup>153</sup>.

2.1.3. *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali interni relativi alla formazione delle politiche dell'Unione europea*

Il 20 giugno 2002, il Consiglio dei ministri ha approvato il cd. disegno di legge “La Loggia” “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (Atto Senato n.1545; Atto Camera n.3590) che ha definito, in attuazione del quinto comma dell’art.117 Cost., le modalità della partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari, ammettendo l’intervento delle stesse alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio europeo e della Commissione europea, ma sottolineando che ciò deve avvenire nell’ambito delle delegazioni del governo nazionale, sulla base di un accordo rispetto alle modalità stabilito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni. Ciò al fine di rappresentare l’Italia in modo unitario. Il disegno di legge è stato approvato definitivamente dalle Camere nel 2003 (legge 5 giugno 2003, n. 131).

Solo un accenno allo schema di disegno di legge costituzionale “Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione” approvato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile 2003 nel quale si afferma testualmente che le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza legislativa esclusiva, sono consultate durante le trattative internazionali; 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, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Ulteriori disposizioni attuative del dettato costituzionale relativo al ruolo delle regioni nelle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario sono presenti nel disegno di legge di iniziativa governativa “Modifiche ed integrazioni alla legge 9 marzo 1989, n.86, recante norme generali sulla

---

<sup>153</sup> In proposito, vedasi D’Athena A. (2002), “La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’unione europea”, Rassegna parlamentare, Milano, Giuffrè, anno XLIV, Fasc.4.

partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (Atto Camera n. 3123) e in due progetti di legge di iniziativa parlamentare (Atti Camera n.3071 e n.3310) di modifica della legge "La Pergola" (l. n. 86/1989). L'obiettivo è di adeguare i meccanismi previsti, appunto, dalla legge n. 86 (ad esempio, la legge comunitaria annuale e la Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea) al nuovo contesto istituzionale. Le modifiche alla legge "La Pergola" riguardano principalmente tre aspetti: la partecipazione parlamentare e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta fase "ascendente" della formazione del diritto comunitario; la previsione di nuove modalità per il recepimento del diritto comunitario nella cosiddetta fase "descendente" e la proceduralizzazione della partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali a tutto il processo di integrazione del nostro ordinamento con quello dell'Unione europea. I tre progetti hanno previsto, inoltre, anche se con modalità differenti, un istituto nuovo nell'ordinamento normativo italiano, vale a dire la riserva di esame parlamentare dei progetti di atti comunitari<sup>154</sup>.

Per quanto riguarda il ruolo attribuito alle regioni e alle province, il disegno di legge n. 3123 (cui alcune regioni hanno fatto cenno nel questionario) ha indicato, con riferimento a quanto disposto dal quinto comma dell'art.117 della Costituzione, diverse modalità di partecipazione alla fase ascendente: un tempestivo aggiornamento delle informazioni riguardanti i progetti degli atti normativi e di indirizzo comunitari; l'individuazione da parte delle regioni di rappresentanti invitati a partecipare stabilmente alle riunioni interne volte a definire la posizione italiana da sostenere in sede comunitaria e compiti più rilevanti attribuiti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Relativamente alla fase descendente, le regioni sono tenute (non hanno solo la facoltà) a dare immediata ed autonoma attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza

---

<sup>154</sup> Ad esempio, il disegno di legge n. 3123 ha stabilito che il governo possa apporre, in casi di particolare importanza politica, una riserva di esame parlamentare sui progetti di atti normativi e di indirizzo e sui progetti di atti relativi alle misure previste dai Titoli V e VI del TUE (rispettivamente politica estera e sicurezza comune e cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale). Tale riserva può essere apposta su tutto il testo o su parte dello stesso e le Camere devono rispondere entro 15 giorni dalla ricezione.

esclusiva e, previa indicazione dei principi fondamentali nella legge comunitaria o in altra legge, nelle materie di legislazione concorrente. Lo Stato, tuttavia, come previsto dal quinto comma dell'art.117 Cost., deve riservarsi poteri sostitutivi anche perché unico responsabile nei confronti dell'Unione europea. A questo proposito, tenendo conto del percorso indicato dalla legge comunitaria 2001 (l. n. 39/2002), il disegno di legge in oggetto ha cercato di individuare un meccanismo che fosse in grado di evitare l'inadempimento degli obblighi comunitari mediante l'intervento tempestivo del governo (legislativo e regolamentare). In particolare, ha previsto nelle materie indicate nel secondo comma dell'art.117 Cost., al di fuori delle leggi comunitarie, un percorso speciale per attuare, attraverso dei regolamenti di delegificazione, le direttive riguardanti le materie già disciplinate dalla legge e non coperte da riserva assoluta di legge sui cui progetti si sia pronunciato il Parlamento europeo (procedure di codecisione o di cooperazione previste dagli artt.251 e 252 del TUE) o entrambe le Camere<sup>155</sup>. Inoltre, ha stabilito, sempre con riferimento alle materie previste nel secondo comma dell'art.117 Cost., che, con decreto del Ministro competente, si possano attuare le norme che modifichino le modalità esecutive o le caratteristiche tecniche di direttive già recepite. Anche in questo caso, l'informazione alle Camere deve essere immediata. Se i provvedimenti rientrano nelle materie di competenza delle regioni devono indicare esplicitamente la natura sostitutiva del potere esercitato e il carattere cedevole delle disposizioni emanate. Entrambi questi aspetti (azione sostitutiva dello Stato e carattere cedevole delle disposizioni) sono stati ribaditi sia nella legge comunitaria 2001 (l. n. 39/2002), sia nella legge comunitaria 2002 (l. n. 14/2003), la quale ha, però, aggiunto che i provvedimenti in questione devono essere emanati "nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nelle materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato".

---

<sup>155</sup> In questo caso, si fa riferimento alla procedura in base alla quale i progetti di atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea sono trasmessi, contemporaneamente alla loro ricezione, dal Governo alle Camere per l'assegnazione ai competenti organi parlamentari. Da aggiungere che anche le regioni devono essere informate, in modo tempestivo, tramite la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano dei progetti rientranti nelle materie di loro competenza.

Il 27 novembre 2002, l'elaborazione di un testo unificato in relazione ai tre progetti di legge di modifica della legge "La Pergola" (A.C. 3071, A.C. 3123, A.C. 3310) è stata attribuita dalla Commissione XIV "Politiche dell'Unione europea" (che aveva avviato l'esame in sede referente il 6 novembre) ad un Comitato ristretto presso il quale viene svolta la discussione e vengono proposte le modifiche effettive alla legge. Il testo unificato redatto dal Comitato ristretto è stato poi ampiamente dibattuto dalla Commissione, che lo ha licenziato l'11 giugno 2003. Nel testo si prevede, tra l'altro, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Comitato interministeriale affari comunitari europei (CIACE) finalizzato a concordare le linee politiche del governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea. Il CIACE è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per le politiche comunitarie e vi partecipano il Ministro per gli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto delle tematiche all'ordine del giorno. Quando si trattano questioni che interessano le regioni e le province autonome, alle riunioni prendono parte il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome o un Presidente di regione o di provincia autonoma; mentre, per le materie di competenza degli enti locali, i Presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali stessi. Il CIACE si avvale di un Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie.

#### *2.1.4. La partecipazione delle regioni a livello comunitario*

Il 22 dicembre 2002 la Commissione XIV "Politiche dell'Unione europea" della Camera ha deliberato un'indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di formazione e di attuazione delle politiche dell'Unione europea<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Le informazioni riguardanti l'indagine conoscitiva sono state acquisite dai resoconti stenografici di alcune sedute della Commissione XIV "Politiche dell'Unione europea", tra cui quella del 6 novembre 2002 relativa alle modifiche alla l. n. 86/1989, quella del 16 gennaio 2003 con l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province e quella dell'11 febbraio 2003 con l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Confrontando alcune fasi dell'indagine conoscitiva con i dati del questionario oggetto della ricerca sono emersi degli elementi comuni, come ad esempio l'interesse delle regioni per la loro presenza a Bruxelles. Infatti, anche in questo Rapporto 2002, le regioni hanno evidenziato il ruolo fondamentale rivestito dagli uffici di rappresentanza o di collegamento a Bruxelles volto, tra l'altro, ad intrattenere i rapporti con i funzionari comunitari e i parlamentari europei, a diffondere le informazioni alle amministrazioni pubbliche, ad offrire servizi di consulenza al settore privato. Rispetto al Rapporto 2001, alcune regioni (es. Piemonte e Toscana) hanno informato di aver provveduto alla costituzione di questi uffici, mentre altre (es. Basilicata) ne hanno evidenziato la mancanza. Dall'indagine conoscitiva emerge l'importanza attribuita agli uffici regionali, ma si avverte anche l'esigenza di adeguarli al nuovo contesto istituzionale e normativo, aggiornando, ad esempio, la legge comunitaria n. 52/1996 con cui è stata riconosciuta alle regioni e alle province autonome, appunto, la facoltà di istituire "uffici di collegamento" a Bruxelles, così come di inserire propri funzionari nell'ambito della Rappresentanza permanente presso l'Unione europea. Altrettanto rilevante, infatti, è risultata per le regioni la Rappresentanza permanente composta, principalmente, da personale diplomatico presso le istituzioni comunitarie degli Stati membri, ma nella quale sono presenti, dal 1997, quattro funzionari rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Una delle richieste, in questo caso, è di modificarne la strutturazione per evitare che possa configurarsi come un'ambasciata italiana, facendo capo, tra l'altro, al Ministero degli esteri, cui spetta la nomina dei rappresentanti italiani (la designazione è, invece, attribuita alla Conferenza Stato-regioni). Un aspetto interessante emerso dall'indagine conoscitiva è il diverso trattamento riservato al personale dell'Italrap rispetto a quello degli uffici di rappresentanza o di collegamento. Quest'ultimo, infatti, sembra risentire, tra l'altro, del fatto di non avere un vero e proprio accreditamento e, quindi, di non avere libero accesso agli uffici della Commissione e di dover affrontare problemi logistici riguardanti l'assistenza sanitaria, l'imposizione fiscale e così via.

La rilevanza attribuita a queste forme di partecipazione da parte delle regioni, ma anche le difficoltà evidenziate fanno ritenere indispensabile

ormai pensare ad una riorganizzazione globale della rappresentanza italiana a Bruxelles, quindi sia di quella governativa, sia di quella regionale. A tale proposito, sembra efficace puntare sul principio dell'unitarietà, magari anche creando o modificando il sistema di coordinamento tra gli uffici regionali a Bruxelles e tra questi e la Rappresentanza italiana.

Un'ulteriore forma di partecipazione ritenuta significativa dalle regioni sia come canale informativo, sia come elemento di raccordo tra istituzioni comunitarie e quelle regionali è rappresentata dal Comitato delle regioni (Trattato di Maastricht del 1992), che presenta, per quanto riguarda l'Italia, una composizione mista formata da rappresentanti dei tre livelli di decentramento. La rappresentanza regionale italiana si trova in una condizione di inferiorità numerica rispetto agli altri Stati di tipo decentrato, i quali, accogliendo la richiesta dell'Unione europea (regioni-NUTS II), hanno disposto che ogni entità regionale avesse un proprio rappresentante. E' da precisare che tale situazione permane ancora oggi in quanto il d.p.c.m. 11 gennaio 2002 ha modificato la ripartizione dei seggi riservati all'Italia (24) facendo aumentare il numero di rappresentanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano che è passato da 12 a 14 rispetto ai 5 ciascuno attribuiti alle province e ai comuni, ma ciò non ha consentito evidentemente ad ogni regione e provincia autonoma di avere un proprio rappresentante<sup>157</sup>. D'altra parte, il ruolo del Comitato delle regioni (ormai al terzo mandato) è in continua evoluzione anche per le innovazioni introdotte, per ultime, dal Trattato di Nizza e dalla Dichiarazione di Laeken. In particolare, il Trattato di Nizza ha disposto che i membri del Comitato siano nominati dal Consiglio a maggioranza qualificata (su proposta degli Stati membri) e che siano titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure avere una responsabilità politica dinanzi a un'assemblea eletta; mentre la

---

<sup>157</sup> Il decreto del 2002 ha, inoltre, sottolineato che i rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono indicati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome; mentre quelli delle province e dei comuni rispettivamente dall'Unione province italiane (UPI) e dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Inoltre, ha previsto 24 membri supplenti (8 rappresentanti delle regioni e delle province autonome; 4 delle province e 12 dei comuni) ed ha specificato che possono far parte del Comitato delle regioni i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e i componenti dei rispettivi Consigli e delle Giunte.

Dichiarazione di Laeken ha previsto la presenza di sei osservatori del Comitato nella Convenzione europea sul futuro dell'Unione. In questo contesto, il Comitato ha avanzato alcune richieste, tra cui quelle di essere riconosciuto come istituzione europea, di rafforzare i suoi poteri consultivi, di ottenere il diritto di ricorso presso la Corte nel quadro della procedura proposta dalla Convenzione per quel che riguarda la sussidiarietà, nonché in difesa delle sue prerogative, di aumentare a 5 anni il mandato dei membri. Lo stesso Comitato è stato incaricato dal Vicepresidente della Convenzione (Dehaene) di svolgere un ruolo di mediatore tra la Convenzione e le autonomie territoriali nell'ambito del dialogo con la società civile previsto dalla Dichiarazione di Laeken. Ciò ha rafforzato il ruolo del Comitato nella Convenzione, ma ha anche consentito di intrattenere rapporti più stretti con le autorità regionali e locali, compresi i responsabili degli uffici di rappresentanza a Bruxelles. D'altra parte, lo stesso Comitato ha, di recente, riaffermato la sua legittimità in quanto interlocutore istituzionale nell'ambito dell'Unione europea respingendo “ogni tentativo volto a sostituirlo con strutture diverse che non sarebbero rappresentative della totalità delle collettività territoriali”<sup>158</sup>.

#### 2.1.5. *Il ruolo della Giunta e del Consiglio*

Relativamente al contesto nazionale, l'unica forma di partecipazione indicata dalle regioni è la sede della Conferenza Stato-regioni, essendo consentito ai rappresentanti della Giunta regionale di partecipare alle sedute delle sessioni comunitarie nelle quali far emergere i propri interessi in relazione all'attuazione delle disposizioni comunitarie. Una sessione speciale della Conferenza è dedicata alla trattazione, nell'ambito delle politiche comunitarie, di argomenti di interesse regionale e provinciale. D'altra parte, le regioni hanno assunto, nel corso degli anni, un ruolo sempre più importante in sede di Conferenza essendo coinvolte nella definizione della posizione negoziale italiana rispetto a temi di particolare rilievo su cui sono poi prese delle decisioni in sede comunitaria (basti

---

<sup>158</sup> Sul Comitato delle regioni, vedasi Sintesi dei lavori del Gruppo di contatto “Poteri locali e regionali” (COV 523/03); Contributo del Comitato delle regioni per la Convenzione europea (CNV 494/03 e 520/03); Documento di riflessione sulla dimensione regionale e locale in Europa (CONV 518/03); V. Falcone (2002), *Ruolo del Comitato delle regioni nell’agenda del “cantiere” Europa* in “Parlamenti regionali”, n.4.

pensare ad Agenda 2000). Inoltre, le regioni esprimono il loro parere sulle leggi comunitarie. A questo proposito, è interessante la richiesta segnalata sia dalle regioni nel questionario, sia evidenziata nel corso dell'indagine conoscitiva di redigere una legge comunitaria regionale. In particolare, nel questionario, alcune regioni (ad esempio, la Lombardia) hanno fatto riferimento ad una sessione comunitaria della Conferenza dei presidenti delle regioni (Palermo 31/10/2002) nella quale all'o.d.g. era indicata anche l'opportunità di prevedere una legge regionale comunitaria, con riferimento al nuovo Titolo V Cost. E' interessante precisare che, sia il Ministro per gli affari regionali On. La Loggia, sia il Presidente della Commissione per le politiche dell'Unione europea On. Stucchi hanno fatto cenno alla legge comunitaria regionale nell'ambito della Riunione interistituzionale svoltasi alla Camera del 24 febbraio 2003 e promossa dal Comitato per la legislazione<sup>159</sup>.

Anche nel Rapporto 2002 le regioni hanno evidenziato il ruolo preminente della Giunta rispetto al Consiglio, partecipando la prima agli organismi rappresentativi ed essendo referente della Commissione europea e dello Stato per quanto riguarda la predisposizione e l'attuazione dei programmi comunitari. Tra gli altri elementi che confermano il ruolo di maggior rilievo attribuito alla Giunta, da ricordare, ad esempio, la scelta del governo di trasmettere i provvedimenti comunitari "in itinere" proprio alla Giunta e non al Consiglio o quella delle regioni di affidare alle strutture interne alla Giunta competenze in merito all'applicazione della normativa comunitaria e alla verifica della compatibilità con quella regionale, nonché all'invio delle comunicazioni relative ai regimi di aiuto alla Commissione europea per la notifica. La richiesta di maggiore coinvolgimento dei consigli regionali emersa, in modo evidente, dai dati del questionario è stata anche esplicitata nel corso dell'indagine conoscitiva<sup>160</sup> con molte proposte, tra cui la previsione di una sessione comunitaria della Commissione bicamerale per gli affari regionali nella quale siano presenti i rappresentanti dei consigli regionali; l'istituzionalizzazione della

---

<sup>159</sup> Riunione interistituzionale "Nuovi metodi della legislazione tra Stato, regioni e U.E. nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture e sanità. Il ruolo delle Assemblee", Roma, 24 febbraio 2003.

<sup>160</sup> Si fa riferimento alla seduta dell'11 febbraio 2003 con l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

cooperazione tra parlamento nazionale e consigli regionali anche in relazione ad un'informazione reciproca sui temi comunitari e ad un'attività di formazione del personale; la partecipazione di un funzionario del Consiglio presso la Rappresentanza permanente a Bruxelles; un coinvolgimento dei consigli regionali nella fase ascendente del diritto comunitario. Ovviamente, il processo di riforma in corso in Italia, anche con riferimento alle regioni, non solo dovrà tener conto sempre più dei cambiamenti in atto in ambito comunitario (Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea di Nizza, Consiglio europeo di Laeken, Convenzione europea per la riforma dei Trattati), ma sarà sicuramente condizionato dal nuovo sistema che si verrà a creare a livello europeo.

#### *2.1.6. Le prospettive della Convenzione europea*

Nel Rapporto 2002, alcune regioni hanno fatto già riferimento al tema della Convenzione chiedendo, tra l'altro, un rafforzamento del carattere democratico dell'Unione europea mediante la partecipazione delle regioni alla fase costituente e un maggiore coinvolgimento dei cittadini. Rispetto a quest'ultimo elemento, purtroppo è da ammettere che il problema del deficit democratico è ancora presente in ambito europeo nonostante i tentativi di accrescere il ruolo del parlamento europeo e quello dei parlamenti nazionali. Come ribadito dal Vicepresidente della Commissione per le politiche dell'Unione europea On. Zani nella già citata Riunione interistituzionale, sembra ormai unanime il consenso espresso nel corso dei lavori della Convenzione sull'opportunità di inserire nei primi articoli della Costituzione europea un esplicito riconoscimento del ruolo delle regioni e dell'intero sistema delle autonomie locali. D'altra parte, ciò è in linea con la risoluzione approvata dal Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali.

Le regioni e, principalmente, i Consigli regionali si sono dimostrati, comunque, particolarmente interessati a rafforzare e allargare il dibattito sul futuro dell'Europa e sulla Convenzione europea. Basti pensare, a tale proposito, al primo Convegno sull'avvenire dell'Europa (Ancona, febbraio 2002); alle risoluzioni del Piemonte (febbraio 2002), dei Presidenti dei Consigli regionali (marzo 2002) e di altre regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Sardegna, Toscana, Veneto) (maggio 2002);

al sistema dei Forum regionali (Roma, maggio 2002), alla Dichiarazione sull'Avvenire dell'Europa e sulla Convenzione europea (Reggio Calabria, luglio 2002); all'incontro delle regioni europee a Valencia e alla riunione della Calre a Bruxelles (ottobre 2002); agli eventi di fine 2002 in tutte le altre città a partire da Milano<sup>161</sup>.

## **2.2. I risultati dell'indagine svolta<sup>162</sup>**

### *2.2.1. Le forme di partecipazione degli organi regionali all'elaborazione delle norme comunitarie. Innovazioni attribuibili a quanto dispone ora il quinto comma dell'art. 117, Cost.*

A) Le regioni hanno precisato che non esiste una partecipazione diretta all'elaborazione delle norme comunitarie da parte del Consiglio regionale. La maggior parte delle stesse ha evidenziato che l'unica forma di partecipazione è quella della Giunta regionale nella fase di seduta delle sessioni comunitarie della Conferenza Stato-regioni.

Alcune regioni hanno, invece, inteso quali forme di partecipazione il Consiglio delle regioni e delle autonomie locali (Umbria), il Comitato delle regioni e le altre sedi comunitarie (Marche, Piemonte, provincia autonoma di Trento, Sicilia, Valle d'Aosta), l'ufficio di rappresentanza presso l'Unione europea (Marche, Veneto; la Basilicata l'ha citato evidenziandone la mancanza) e la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea (Marche). La Campania ha indicato sia la partecipazione dalla Giunta alle sedute di sessioni comunitarie della Conferenza Stato-regioni, sia l'ufficio di rappresentanza a Bruxelles.

La Sardegna (l.r. n. 20/1998) e la Toscana (l.r. n. 37/1994 modificata dalla l.r. n. 9/1996) hanno indicato le rispettive leggi regionali di disciplina della partecipazione della regione al processo normativo comunitario, sottolineandone, comunque, la disapplicazione più o meno totale. A titolo di esempio, la legge regionale toscana ha previsto che il Consiglio regionale esprima pareri sui progetti di atti normativi comunitari e che

---

<sup>161</sup> Vedasi, in proposito, R. Nencini (2002), *Rafforzare il dibattito sull'Europa*, in "Parlamenti regionali", n.4.

<sup>162</sup> I paragrafi che seguono si riferiscono ai punti nei quali è articolato il questionario predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati e inviato alle regioni.

approvi, sulla base di una relazione che la Giunta è obbligata a presentare al Consiglio stesso, una risoluzione in ordine alla partecipazione del Presidente della regione alla Conferenza Stato-regione, allo stato di attuazione dei programmi comunitari cofinanziati e all'adeguamento della legislazione regionale al diritto comunitario.

Come indicato in premessa, l'Emilia-Romagna ha ricordato che, sempre con riferimento alla fase ascendente, il procedimento di partecipazione delle regioni all'elaborazione delle norme comunitarie è attualmente oggetto di revisione nell'ambito del testo unificato di riforma della legge "La Pergola". La stessa regione ha anche sottolineato che, comunque, l'assenza di partecipazione diretta riguarda non solo il Consiglio, ma anche la Giunta.

B) Come già osservato in premessa, una linea di tendenza comune tra le regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta) è stata quella di non aver riscontrato innovazioni attribuibili a quanto disposto dal quinto comma dell'art. 117 della Costituzione, con particolare riferimento alla partecipazione delle regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari in materia di loro competenza. Tra le regioni che si sono espresse in questo senso, la Sicilia si è distinta per essersi soffermata sull'argomento formulando anche delle osservazioni. In particolare, ha evidenziato che con la riforma della parte seconda del titolo V della Costituzione, il Legislatore ha inteso garantire con norma costituzionale una competenza già riconosciuta nel nostro ordinamento (leggi 183/1987 e 86/1989, come integrate dalla l. 422/2000), che tuttavia era stata circoscritta in forme e modalità partecipative rivelatesi non del tutto soddisfacenti. Il sistema previgente si caratterizzava, infatti, per la mera facoltà da parte delle regioni di presentare osservazioni al Governo statale sui progetti di atti normativi e di indirizzo posti in essere dagli organi dell'Unione europea. Le difficoltà legate ai tempi di analisi dei documenti, da un lato, la irrilevanza dal punto di vista giuridico delle osservazioni espresse, dall'altro, non hanno di fatto consentito una partecipazione effettiva della regione all'elaborazione degli

atti comunitari. Secondo la stessa regione Sicilia, non si sono ancora verificate innovazioni riconducibili al disposto del quinto comma dell'art.117 della Costituzione per l'assenza di una legge statale di definizione delle norme di procedura.

La provincia autonoma di Bolzano ha messo in evidenza che il Consiglio provinciale è stato coinvolto nel dibattito relativo all'elaborazione della Costituzione europea approvando la mozione n. 518/02 dd. 9 ottobre 2002 recante "Convenzione europea".

#### *2.2.2. I principali canali informativi nelle regioni e tra organi regionali*

Le regioni che hanno risposto alla domanda posta dal questionario si possono suddividere in due gruppi:

Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Umbria e Veneto hanno evidenziato che non vi sono canali informativi regolari sulle modalità di partecipazione all'elaborazione delle norme comunitarie;

Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Sicilia, provincia autonoma di Bolzano, Valle d'Aosta hanno indicato gli uffici di rappresentanza o di collegamento delle regioni a Bruxelles e la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea (art. 58, commi 2 e 4, della legge nazionale n. 62/1996).

Il Friuli-Venezia Giulia ha anche aggiunto che, relativamente alla fase ascendente, vi sono sporadiche comunicazioni; mentre risulta di maggior peso la partecipazione ai pareri del Comitato delle regioni. La stessa regione ha, comunque, evidenziato che ciò riguarda solo gli uffici della Giunta. La provincia autonoma di Bolzano ha precisato, in particolare, di curare contatti formali e informali con le più importanti strutture dell'Unione europea attraverso l'ufficio di collegamento a Bruxelles gestito insieme con la provincia autonoma di Trento e il Länd austriaco del Tirolo.

#### *2.2.3. Eventuali sessioni specifiche del Consiglio*

A differenza delle precedenti domande nelle quali è stato possibile aggregare gruppi di regioni, le risposte relative al quesito in oggetto sono risultate molto differenti. Infatti, l'unico elemento comune si è riscontrato

tra le regioni che hanno risposto negativamente: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta. In una posizione differente la Liguria, la quale ha precisato che la convocazione di una sessione comunitaria della Giunta regionale avviene con scadenza almeno semestrale.

La diversità delle risposte ha reso opportuno indicare il contenuto delle stesse per evitare la perdita di informazioni interessanti forniteci dalle regioni.

In particolare, l'Abruzzo ha precisato che non vi sono state sessioni specifiche dell'Assemblea, ma che si sono tenute nel 2001 delle sedute di due Commissioni speciali. In particolare, sei sedute della Commissione consiliare speciale per le politiche europee, internazionali e per i programmi della Commissione europea e una seduta della Commissione speciale sul monitoraggio dei percorsi di utilizzazione delle risorse dei bandi comunitari.

La Calabria ha indicato le interrogazioni riguardanti l'attuazione del Programma Operativo Regionale (POR) e i risultati degli esami del Comitato di sorveglianza.

La Campania ha evidenziato che, su conforme richiesta di consiglieri regionali, sono state svolte sedute specifiche sull'utilizzazione dei fondi europei con conseguente relazione del Presidente della Giunta regionale e relativo dibattito. Inoltre, ha aggiunto che la materia delle politiche comunitarie è di competenza della I Commissione consiliare permanente.

La Lombardia, pur dichiarando l'assenza di sessioni specifiche, ha precisato che nel corso della seduta consiliare del 27 novembre 2001 è stata approvata una mozione in cui si chiedeva che, in vista del vertice di Laeken (14-15 dicembre 2001), il Presidente del Consiglio regionale e la Giunta si facessero interpreti della volontà dei cittadini della Lombardia di rafforzare i caratteri democratici dell'Unione europea anche mediante la partecipazione delle regioni alla nuova fase costituente e il coinvolgimento di tutti i lombardi nella costruzione dell'Europa politica.

La Basilicata, la Sardegna e la Toscana, invece, hanno fatto riferimento alle rispettive leggi regionali di disciplina della partecipazione della regione

al processo normativo comunitario<sup>163</sup>. La Toscana ha anche precisato che, comunque, le Commissioni consiliari non tengono sessioni specifiche.

Il Veneto ha messo in evidenza che, nel periodo considerato, è stata presentata, alla prima Commissione consiliare, una relazione relativa allo stato di attuazione delle politiche comunitarie.

#### *2.2.4. L'attuazione delle norme e delle politiche comunitarie a livello regionale*

L'attuazione della normativa comunitaria investe il piano legislativo, quello amministrativo e quello relativo agli atti di programmazione previsti dalla stessa normativa comunitaria<sup>164</sup>. In particolare, le regioni hanno precisato che l'attuazione della normativa comunitaria avviene mediante leggi regionali (Marche<sup>165</sup>, Valle d'Aosta); leggi regionali e delibere della Giunta (Abruzzo, Calabria); leggi regionali e atti normativi (Emilia-Romagna, Lombardia, Sicilia)<sup>166</sup>; leggi provinciali e regolamenti (provincia autonoma di Bolzano); atti amministrativi (Liguria, Molise) e atti

---

<sup>163</sup> La Sardegna ha evidenziato che non è stato attuato quanto previsto dall'art.7 della l.r. n.20/1998, vale a dire l'investimento del Consiglio da parte della Giunta in relazione agli orientamenti preliminari allo svolgimento della Conferenza Stato-regioni e la tenuta di sessioni semestrali comunitarie della Giunta regionale. La Toscana ha indicato quanto disposto dall'art.3 della l.r. n.37/1994, "La Giunta presenta al Consiglio, unitamente al programma regionale di sviluppo, una relazione riguardante la partecipazione della regione al processo comunitario...". La Basilicata ha previsto nella l.r. n.37/1997, che il Consiglio regionale dedichi, entro il 30 giugno di ogni anno, una o più sedute alla sessione comunitaria con lo scopo di effettuare delle verifiche circa lo stato di attuazione dei programmi attivati a livello regionale e definire gli indirizzi regionali in materia di politiche comunitarie.

<sup>164</sup> La regione Sardegna ha precisato, a tale proposito, che sul piano legislativo, l'iniziativa della Giunta è finalizzata a modificare la legislazione regionale, con particolare riferimento alla compatibilità di determinate provvidenze rispetto ai regimi di aiuto considerati ammissibili dalla normativa comunitaria; mentre su quello amministrativo è la Giunta regionale, con proprie deliberazioni, a dare diretta attuazione ai regolamenti dell'UE senza necessità di mediazione legislativa regionale. Infine, la procedura di formazione degli atti di programmazione è prevalentemente caratterizzata da relazioni negoziali fra l'esecutivo regionale, gli organi governativi nazionali e gli organi della Commissione europea.

<sup>165</sup> La regione Marche ha puntualizzato che, nelle materie di competenza concorrente, la regione dà immediata attuazione alle direttive (legge comunitaria n.128/1998) mediante legge regionale proposta dalla Giunta e approvata dal Consiglio.

<sup>166</sup> L'Emilia-Romagna ha fatto riferimento alla l.r. n..15/2002 "Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE. Modifiche alla l.r. n. 8/1994 «Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria» e alla l.r. n. 22/2002 "Integrazione alla l.r. n. 15/2002". La Lombardia ha indicato, come esempio, la l.r.n.20/1999 riguardante la valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.) e la l.r.n.19/2001 relativa alla prevenzione degli incendi. La Sicilia ha fatto riferimento alla l.r. n. 6/1997.

programmatici secondo le procedure previste dalla l.r. n.13/2000<sup>167</sup> (Umbria); atti amministrativi e programmatici della Giunta regionale (Campania).

Il Piemonte ha sottolineato che la regione opera con deliberazioni consiliari proposte dalla Giunta per i programmi e fondi strutturali e con deliberazioni della Giunta per l'attuazione dei regolamenti comunitari o di orientamento (es. agricoltura). Per quanto riguarda il regime di aiuti, la notifica dei provvedimenti normativi alla Commissione europea avviene nella fase conclusiva dell'esame in Commissione consiliare.

Per la Toscana spetta al Consiglio l'attuazione sia legislativa, che amministrativa delle norme comunitarie riguardanti materie di competenza regionale (l.r. n.37/1994); mentre per la Sicilia è attribuito al Presidente della regione il compito di convocare semestralmente una sessione della Giunta dedicata ai problemi comunitari per verificare, tra l'altro, la conformità della legislazione regionale alla normativa comunitaria e predisporre gli eventuali adeguamenti da proporre all'Assemblea regionale siciliana (l.r. n. 6/1997). La stessa regione ha aggiunto, inoltre, che all'interno della Assemblea stessa è stata istituita la "Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità Europee" al fine di valutare, ex ante, la compatibilità dei disegni di legge rispetto alla normativa comunitaria. Nell'arco temporale considerato, questa Commissione ha espresso un parere sulla legge sugli appalti<sup>168</sup>.

La Basilicata, l'Emilia-Romagna, la Sardegna, la Toscana e la Valle d'Aosta hanno evidenziato che la regione partecipa e dà attuazione alle politiche comuni (politica agricola, ambientale, di ricerca e sviluppo tecnologico, dei trasporti, energetica) e ai programmi comunitari (Docup, POR, Complementi di programmazione, Programma di Sviluppo Rurale, PIC-Interreg, Urban, Equal e Leader). Da precisare che l'approvazione dei

---

<sup>167</sup> L'art.19 della l.r. n.19/2000 prevede, in particolare, che la Giunta regionale sottoponga al Consiglio uno schema generale di orientamenti di programma preliminari all'elaborazione degli atti programmatici da presentare per il negoziato con il Governo e la Commissione europea.

<sup>168</sup> E' interessante rilevare che detta Commissione non svolge funzioni legislative, referenti e di elaborazione normativa, attribuite alle Commissioni legislative permanenti, ma funzioni consultive che esplica mediante pareri da richiedere, per prassi, in tutti i casi in cui risulti evidente una connessione tra disegni di legge regionali e direttive o regolamenti comunitari. Lo stesso organo svolge funzioni propulsive, mediante l'adozione di atti di indirizzo politico nei confronti del Governo regionale con la deliberazione di proposte di voti che l'Assemblea regionale siciliana inoltra al Parlamento.

piani e programmi generali o settoriali cofinanziati spetta al Consiglio su iniziativa della Giunta. A tale proposito, la Sardegna ha sottolineato che, nonostante la citata l.r. n. 20/1998 preveda l'intervento del Consiglio sia nella fase preliminare, sia nella fase conclusiva della formazione di questi programmi, i tempi e le modalità di elaborazione delle relative proposte e di modifica in itinere delle stesse sono tali da rendere di fatto inoperante l'intervento consiliare. La stessa previsione legislativa dell'approvazione finale da parte del Consiglio dei programmi definiti a seguito del negoziato tra esecutivo regionale e autorità comunitarie è ormai disattesa in quanto essa interverrebbe quale mera ratifica di atti approvati dalla Commissione UE e ormai non più suscettibili di modificazioni.

La Lombardia ha fornito importanti informazioni riguardanti il quesito posto, evidenziando, in particolare, che, attraverso la sessione comunitaria della Conferenza dei Presidenti delle regioni (31/10/2002 a Palermo), si è discusso un documento sulla partecipazione delle regioni alla formazione degli atti normativi comunitari, nonché all'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea. Inoltre, è stata posta all'ordine del giorno l'opportunità di prevedere una legge regionale comunitaria, anche alla luce della recente modifica del titolo V della Costituzione. Ancora secondo la Lombardia l'attuazione a livello regionale delle norme comunitarie avviene anche attraverso il DPFR in quanto il Programma Integrato di Sviluppo Locale, sulla base degli indirizzi ivi contenuti, assicura l'integrazione tra programmazione comunitaria, nazionale, regionale e territoriale, garantendo un certo sviluppo locale.

#### *2.2.5. Modalità di informazione del Consiglio sulle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria Conferenza Stato-regioni*

Dai dati forniti dalle regioni si evince che non esistono procedure codificate che consentano al Consiglio regionale di essere informato riguardo alle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria Conferenza Stato-regioni. Tuttavia, la Liguria ha evidenziato che la Giunta, a seguito di ogni sessione comunitaria, presenta al Consiglio una relazione sui contenuti e sulle determinazioni assunti nell'ambito della sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni.

Le procedure indicate dalle altre regioni sono le seguenti: informazioni fornite, in via informale, da parte del Presidente della Giunta al Consiglio in sede di relazione sulle politiche comunitarie (Abruzzo); informazioni dirette da parte del Presidente o della Giunta in sede assembleare (Basilicata); risposte ad interrogazioni o relazioni dall'Assessore al ramo rende in Aula (Calabria); relazione sul processo di integrazione europea inviata dall'Assessore competente al Consiglio (Friuli-Venezia Giulia); relazioni presentate in Consiglio o presso le competenti Commissioni consiliari (Emilia-Romagna); trasmissione dei relativi ordini del giorno di ogni seduta (Lombardia); strumenti ordinari che il regolamento interno prevede possano essere utilizzati dai singoli consiglieri, con funzione di informazione e controllo sull'operato dell'organo esecutivo regionale (Marche); comunicazioni occasionali all'Assemblea da parte del Presidente della Giunta regionale (Molise); informazioni *a posteriori* mediante scambio di informazioni e documenti tra uffici consiliari e quelli esecutivi sugli argomenti esaminati e sulle decisioni assunte nell'ambito della Conferenza Stato-regioni (Piemonte); audizioni periodiche, aventi funzione conoscitiva, effettuate dalla Commissione CE dell'Assemblea ai rappresentanti del governo regionale (Sicilia); comunicazioni sporadiche del Presidente della Giunta regionale o dell'Assessore competente ai sensi del regolamento interno (Umbria); modalità e forme ordinarie previste dallo Statuto e dal regolamento del Consiglio regionale di informazione da parte della Giunta verso il consiglio regionale (comunicazioni del Presidente della regione, relazioni in Consiglio o presso le competenti Commissioni consiliari) (Valle D'Aosta).

La Lombardia ha anche evidenziato che il Consiglio regionale ha istituito la Commissione speciale per l'attuazione delle politiche comunitarie, alla quale sono state attribuite rilevanti competenze (delibera n. VII/0021 del 27 luglio 2000)<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> La Commissione ha le seguenti competenze: studio, proposte e monitoraggio sulle modalità di attuazione sull'applicazione diretta delle direttive comunitarie nelle materie di competenza legislativa regionale; elaborazione di una proposta di *Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea*, da sottoporre al Consiglio regionale e trasmettere al Comitato delle regioni; indicazioni e proposte sulla partecipazione della regione all'elaborazione delle politiche comunitarie; formulazione di proposte e indirizzi per l'attuazione delle politiche comunitarie di interesse regionale; espressione di pareri alle Commissioni permanenti su atti riguardanti materie di interesse comunitario, con particolare riferimento al profilo della compatibilità dei

## 2.2.6. *Le forme di integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali*

La maggior parte delle regioni (Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria) ha evidenziato che i casi di maggiore integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali sono rappresentati dalla predisposizione e dall'attuazione dei principali programmi comunitari inclusi nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, tra cui il Programma Operativo Plurifondo - POR; il Docup Ob 2 – Riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (FESR); il Piano di sviluppo rurale (FEAOG); il Programma Operativo Regionale Ob 3 – Adeguamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione e formazione (FSE); il Programma di riqualificazione della pesca (SFOP); i PIC- Interreg III, Leader plus, Equal, Urban. A tale proposito, sono risultate di particolare interesse le osservazioni della Sardegna e della Toscana sul ruolo più rilevante assegnato alle regioni a seguito dell'ultima Riforma dei fondi a finalità strutturale del 1999 (Regolamento CE n.1260/1999)<sup>170</sup>. La Toscana ha anche ricordato che, oltre a far parte dell'Ufficio comune delle regioni del centro Italia (Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana e Umbria), ha istituito a Bruxelles un ufficio di collegamento regionale. Inoltre, ha messo in evidenza che la Commissione speciale per i rapporti con l'Unione europea<sup>171</sup> (delibera n. 143 del 7 giugno 2000) è stata rinnovata attribuendo la denominazione di "Commissione speciale sui rapporti con

---

provvedimenti con la normativa UE, rapporti con organismi comunitari, statali e di altre regioni che abbiano competenza sulle problematiche della Commissione speciale.

<sup>170</sup> Infatti, la Sardegna ha evidenziato che "le politiche dell'UE hanno ormai raggiunto un'estensione programmatica e finanziaria tale da investire gran parte delle competenze regionali. Inoltre, la conseguente disciplina normativa comunitaria e le sue recenti innovazioni, intervenute prevalentemente a seguito dei nuovi Regolamenti dei Fondi Strutturali del 1999, ha reso necessario l'adeguamento della previgente legislazione regionale e condiziona con sempre maggiore prescrittività l'attuale legislazione della regione". La Toscana ha, invece, ribadito che "nel settore dei fondi strutturali la regione svolge un ruolo molto importante sia nella programmazione degli interventi, che nella loro effettiva realizzazione, secondo quanto previsto dall'ultima Riforma delle procedure di accesso ai Fondi stessi, approvata dalla Commissione europea per il periodo 2000 – 2006".

<sup>171</sup> A questa Commissione sono stati assegnati i seguenti compiti e finalità:  
a) cura dei rapporti con l'Unione europea, anche in collaborazione con le Commissioni permanenti,  
b) informazione e documentazione sugli atti dell'Unione europea,  
c) proposte al Consiglio per atti di indirizzo e programmazione concernenti l'attuazione e la promozione delle politiche comunitarie,  
d) promozione della partecipazione dei cittadini e delle istituzioni al processo di integrazione europea.

l'Unione europea e sulle attività internazionali della regione" (delibera n. 110 del 9 luglio 2002). Lo scopo è stato quello di sottolineare la crescente importanza dei rapporti con i paesi esterni all'Unione europea, anche a livello regionale, compresi quelli con i paesi del Mediterraneo, con cui la Toscana ha iniziato già da anni rapporti di cooperazione. La regione Calabria ha istituito la Commissione consiliare politiche comunitarie e relazioni esterne con l.r. n. 45/2002. Alla stessa sono state affidate funzioni di istruzione, coordinamento e monitoraggio di tutta l'attività legislativa e amministrativa regionale, nonché l'importante compito di partecipare alla formazione dell'indirizzo politico comunitario della regione. La Puglia ha indicato, quale forma di integrazione oltre ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali, anche il Comitato di sorveglianza.

Altre regioni hanno valutato casi di integrazione le materie e le politiche settoriali. In particolare, la Calabria ha indicato l'agricoltura, il lavoro e la formazione professionale; mentre il Friuli-Venezia Giulia un programma articolato di informazione comunitaria e, insieme alla Sicilia, le norme in materia di aiuti di Stato. Il Piemonte, l'Umbria e la Valle d'Aosta hanno fatto riferimento ad un numero più elevato di materie, di politiche e di programmi settoriali, quali: sviluppo rurale, occupazione, formazione e mercato del lavoro, commercio, agricoltura, industria, artigianato, ambiente, turismo.

La provincia autonoma di Bolzano ha, invece, indicato alcuni provvedimenti principalmente di attuazione di regolamenti e direttive comunitarie e di coordinamento con leggi statali: il disegno di l.p. n. 121/2002 relativo al settore agricolo; le ll.pp. nn. 8/2002, 9/2002 e 11/2002 riguardanti, rispettivamente, la tutela delle acque, il sostegno dell'economia e comunicazione e trasporto; nonché il regolamento n.41/2001 concernente il settore dei lavori pubblici e appalti<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> - Nel settore dell'agricoltura è stato presentato dalla Giunta provinciale un disegno di legge provinciale n. 121/02 "Norme per l'agricoltura biologica", approvato dalla II Commissione legislativa, attualmente sull'ordine del giorno del plenum;

- nel settore comunicazione e trasporto con la l.p. n. 11/2002, prevedendo una modifica alla l.p. n. 37/1974, la Giunta provinciale è stata autorizzata ad imporre oneri di servizio pubblico nei collegamenti tra Roma e Bolzano in conformità alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio europeo ed è stata data attuazione, con ciò modificando le leggi provinciali n. 87/1973, n. 5/2000 e n. 5/2001, alla direttiva 2000/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la costruzione di impianti a fune adibiti a trasporto di persone e impianti di risalita a fune bassa adibiti a trasporto di persone o cose, rinviando per l'adozione

L'Abruzzo ha sottolineato che la maggiore integrazione avviene nell'ambito delle discussioni in Commissione e nell'aula consiliare delle leggi regionali attuative delle direttive europee.

*2.2.7. Le modalità con cui ha luogo l'integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali*

Dai dati del questionario è emerso che, nel periodo considerato, l'integrazione tra le politiche dell'Unione europea e le politiche regionali è avvenuta principalmente secondo due modalità:

- a) La predisposizione e l'attuazione dei programmi finanziati dai fondi strutturali nell'ambito della politica di coesione economica e sociale (Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Sicilia, Valle d'Aosta). In questo caso, la procedura è la seguente: iniziative di proposta della Giunta regionale, approvazione da parte del Consiglio regionale, negoziato con la Commissione europea, approvazione da parte della Commissione e attuazione del programma, generalmente, con legge regionale. La Campania ha specificato che le forme di maggiore integrazione tra politiche comunitarie e politiche nazionali riguardano l'attuazione dei principali programmi comunitari (POR) e, così come per le Marche, le modalità di intervento si sostanziano essenzialmente in atti amministrativi. La stessa ha, inoltre, affermato che le aree di riferimento sono lo sviluppo socio-economico, il territorio, i trasporti e i servizi alla persona. La Basilicata ha fatto esplicito riferimento ai bandi relativi a misure previste nel POR; mentre la Sicilia al Comitato di sorveglianza per l'attuazione del POR ed alcune riunioni a Bruxelles per gli aiuti di Stato.

---

delle modalità di applicazione ai regolamenti di esecuzione di competenza della Giunta provinciale;

- con l.p. n. 8/2002 "Disposizioni sulle acque" è stata approvata una legge organica che contiene anche disposizioni sulla tutela delle acque per coordinare la materia anche con la legge statale che ha recepito le direttive comunitarie n. 271 e 676 del 1991;
- nel settore lavori pubblici e appalti la Giunta provinciale ha recepito con proprio regolamento 41/2001 le direttive 92/50/CEE, 93/37/CEE, 97/52/CEE e 98/4/CEE del Consiglio Europeo;
- nel settore del sostegno dell'economia ed in particolare dell'internazionalizzazione la provincia con l.p. n. 9/2001 (che inserisce il comma 20/ter nella l.p. n. 4/1997) è stata autorizzata a svolgere le funzioni di Autorità di gestione e pagamento per gli interventi relativi al programma di iniziativa comunitaria INTERREG III per la cooperazione transfrontaliera Italia-Austria ai sensi dei regolamenti (CE) n. 1260/99 e 438/01.

- b) L'attuazione di regolamenti e direttive comunitarie mediante atti normativi o amministrativi. La regione Calabria ha indicato le leggi regionali nel settore del lavoro, mentre la Sardegna ha evidenziato che lo strumento principale di integrazione normativa, dal punto di vista quantitativo, continua ad essere la legge finanziaria riscontrandosi una certa stasi nell'attività legislativa settoriale da parte del Consiglio. La provincia autonoma di Bolzano è entrata un po' più nel dettaglio facendo riferimento alla presentazione di disegni di legge da parte della Giunta provinciale (approvati dal Consiglio) per conformarsi ai regolamenti CE, per recepire le direttive comunitarie e per coordinare la materia con la normativa statale e comunitaria esistente. L'attuazione delle direttive avviene anche mediante l'adozione di regolamenti da parte della Giunta provinciale.

Le regioni Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia si sono, invece, differenziate. Infatti, la prima ha affermato che nell'arco di tempo considerato non sembrano esserci state occasioni di integrazione tra le politiche regionali ed europee, ma ha anche precisato che il Servizio Legislativo ha segnalato, per alcuni progetti di legge in materia di trasporto, industria ed agricoltura, l'opportunità che le strutture interessate, in relazione alla materia trattata nello stesso progetto di legge, attuassero una verifica tecnica congiunta con il Servizio Attività Internazionali per chiarire se le leggi dovessero essere obbligatoriamente notificate (artt. 87 e 88 del Trattato CE).

La Lombardia ha fatto riferimento ai DPFR regionali 2001 e 2002 e, in particolare, alle tabelle A e B<sup>173</sup> che riportano un quadro esplicativo dell'integrazione tra la programmazione regionale, con gli obiettivi specifici di riferimento, e quella comunitaria. In particolare, dal DPFR 2001 si possono individuare gli obiettivi programmatici delle regioni che attengono all'area istituzionale (federalismo, sicurezza); a quella socio-economica (economia; cultura; istruzione, formazione professionale e lavoro); a quella socio-sanitaria (persona; famiglia e associazioni) e a quella territoriale (infrastrutture e mobilità; ambiente; territorio; casa), nonché i programmi

---

<sup>173</sup> Si evidenzia che la sottoscritta ha esaminato le tabelle direttamente dai DPFR 2001 e 2002 in quanto, evidentemente per qualche disguido, non ha ricevuto la documentazione inviata alla Camera dalla regione Lombardia.

comunitari (piano di sviluppo rurale, sfop), le iniziative comunitarie (equal; interreg III A, B e C; urban II) e le azioni innovative da utilizzare per perseguire tali obiettivi.

Nel DPFR 2002 si riscontra l'assenza dell'area relativa all'ambito istituzionale. Infatti, le aree di riferimento e gli obiettivi programmatici sono i seguenti: sviluppo socio-economico e culturale (economia; istruzione, formazione professionale e lavoro); servizi alla persona (persona, famiglia e associazioni) e territorio (ambiente). I programmi individuati per il raggiungimento degli obiettivi sono quasi uguali a quelli del DPFR 2001 in quanto non sono più indicate le iniziative comunitarie interreg III B e C e urban II. La regione Lombardia ha, inoltre, evidenziato che, anche a seguito delle recenti modifiche costituzionali, la regione ha instaurato una serie di rapporti di collaborazione stabili con le regioni dei Paesi storicamente aderenti all'UE, sia attraverso associazioni e comunità di lavoro (Alpe Adria, Arge Alp. Quattro Motori<sup>174</sup>), sia con iniziative e rapporti bilaterali quali l'organizzazione di eventi tematici, la promozione dei relativi sistemi produttivi, lo scambio di informazioni, la collaborazione culturale. Il Friuli-Venezia Giulia ha indicato la programmazione bottom-up.

#### *2.2.8. I ruoli del Consiglio e della Giunta nella formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea*

Nella formazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea, il ruolo del Consiglio è differente da quello della Giunta. Tale diversità si riscontra soprattutto nell'ambito della politica di coesione economica e sociale nella quale, come precisato da molte regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lombardia, Marche e Umbria), la Giunta regionale predispone e attua i programmi cofinanziati, i quali sono approvati, anche con modificazioni, dal Consiglio regionale. Tuttavia, le procedure seguite dalle regioni in materia di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie sono differenti. Ad esempio, l'Umbria ha evidenziato che la Giunta

---

<sup>174</sup> Nel DPFR 2001 è precisato, tra l'altro, che la regione Lombardia si è fatta promotrice della creazione, nell'ambito dei Quattro Motori, di un polo di eccellenza europea volto a riunire le regioni tradizionalmente più forti (Catalunya, Baviera e Ile de France) con alcune regioni di primo piano dell'allargamento allo scopo di avviare una collaborazione privilegiata con la Commissione europea.

regionale procede al negoziato con il Governo e la Commissione europea sulla base di una risoluzione approvata dal Consiglio regionale che indica gli indirizzi fondamentali e le priorità (art. 19 della l.r. n. 13 del 2000); mentre la Calabria ha specificato che il Consiglio delibera le linee programmatiche e la Giunta cura la realizzazione dei programmi. Quest'ultimo aspetto è stato ribadito anche dalla Campania. Il Veneto ha sottolineato che, per quanto riguarda le politiche del settore agricolo, il Consiglio partecipa in modo puntuale attraverso il parere della Commissione alla Giunta sulle procedure di predisposizione dei bandi e sull'individuazione delle priorità. La Lombardia ha osservato che il ruolo del Consiglio è ancora marginale, mentre per la Giunta assume rilevanza l'istituto del partnerriato tra amministrazioni centrali e locali, tra l'altro già sperimentato per la definizione delle riforme introdotte da Agenda 2000. Inoltre, ha indicato due modalità attraverso cui la Giunta attua i programmi comunitari: a) la partecipazione ai bandi di programmi comunitari della Commissione europea e delle varie autorità di gestione; b) la gestione diretta, come autorità di gestione, degli obiettivi 2 e 3. La Lombardia ha anche precisato che la Giunta coordina e promuove le attività derivanti dall'appartenenza all'Unione europea attraverso la Cabina di regia regionale per le politiche comunitarie (D.G.R. n. 2764 del 22.12.2000)<sup>175</sup>.

La regione Marche ha indicato le procedure relative all'elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie evidenziando che quelle relative ai programmi comunitari sono state stabilite sulla base di un protocollo d'intesa Giunta-Consiglio, mentre quelle riguardanti le iniziative

---

<sup>175</sup> La Cabina di regia elabora gli obiettivi generali, le politiche da perseguire e i risultati da raggiungere relativi alla programmazione comunitaria di interesse regionale, in coerenza con gli obiettivi del Programma Regionale di Sviluppo. Inoltre, promuove le iniziative atte ad assicurare un maggior ruolo della regione nei rapporti con l'UE; i rapporti di cooperazione tra le amministrazioni pubbliche interessate alle politiche ed agli interventi comunitari; la più ampia ed efficace partecipazione delle parti economiche e sociali interessate alla gestione e attuazione delle politiche comunitarie; l'integrazione e il coordinamento tra le politiche regionali e le politiche comunitarie; le iniziative atte ad assicurare l'integrale, tempestiva ed efficace utilizzazione dei fondi comunitari e il rispetto delle procedure di verifica e controllo richiesti dall'UE. Tale cabina di regia si articola su tre livelli: a) Coordinamento politico-istituzionale assicurato dalla Giunta regionale riunita in "sessione comunitaria" (tale sessione è di norma semestrale); b) Coordinamento tecnico-amministrativo affidato al Comitato di coordinamento dei direttori generali della Giunta regionale; c) Segreteria tecnica fornita dalla struttura organizzativa istituita presso la Direzione Generale Presidenza, in collaborazione con i funzionari delle altre Direzioni Generali, come designati dai rispettivi Direttori; la segreteria tecnica assicura inoltre il raccordo con la Delegazione di Bruxelles e i collegamenti permanenti con tutte le istanze tecniche comunitarie, nazionali e regionali ogni volta che se ne ravvisi l'esigenza e l'opportunità.

comunitarie (Leader plus, Interreg III ed Equal) sono state differenti tra loro sulla base di quanto disposto dal regolamento comunitario n. 1260/1999<sup>176</sup>. La stessa regione ha, inoltre, ribadito l'istituzione di una Commissione consiliare permanente (IV) competente in materia di politiche comunitarie, cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale finalizzata ad accrescere il coinvolgimento del Consiglio regionale nell'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie. Detta Commissione consiliare esprime, tra l'altro, parere in ordine alle proposte di legge o di atto amministrativo, assegnate in sede referente ad altre Commissioni, che prevedono l'impiego di risorse comunitarie.

La Sicilia ha ricordato che, in quanto regione dell'Obiettivo 1, è destinataria di ingenti risorse provenienti dai fondi strutturali dell'UE, così come ha evidenziato la partecipazione diretta alla definizione del Programma operativo regionale per gli anni 2000-2006 e l'esclusiva responsabilità della sua attuazione attraverso i complementi di programmazione, pur sotto il controllo della Commissione europea e del Comitato di sorveglianza. Nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, un ruolo preminente è svolto dal Governo regionale attraverso il dipartimento della programmazione che si occupa di definire gli obiettivi da perseguire a livello regionale in conformità con gli indirizzi strategici e le priorità stabilite dalla Commissione europea. A mezzo del partenariato

---

<sup>176</sup> In particolare, le procedure relative all'approvazione dei programmi comunitari (Obiettivi 2 e 3 del regolamento CE 1260/1999), nonché del piano di sviluppo rurale e del programma SFOP 2000/2006 "Interventi a sostegno del settore ittico" (regolamento CE 1257/99), sono state stabilite con un protocollo di intesa Giunta-Consiglio. In base a detto protocollo, la competenza all'approvazione della proposta di atto da presentare all'UE è attribuita al Consiglio regionale. La fase di negoziazione con la UE è invece seguita dal competente servizio della Giunta regionale che ne informa la Giunta medesima. Sulle modifiche richieste dall'Unione europea e sulle relative determinazioni assunte dalla Giunta viene data informazione al Presidente del Consiglio, alle Commissioni consiliari competenti e ai Presidenti dei gruppi consiliari. Terminata la fase di negoziazione, la Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti, adotta le modifiche al programma concordate con la UE. Dopo l'approvazione del programma da parte della UE, la Giunta approva l'atto definitivo. Successivamente l'atto è pubblicato nel B.U.R. Le modifiche del programma che dovessero richiedersi nelle fasi successive sono comunicate al Consiglio regionale.

Le procedure relative alle iniziative comunitarie (regolamento n.1260/99) sono risultate differenti. Infatti, per quanto riguarda Leader plus, la proposta è stata adottata dalla Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti. Successivamente la stessa è stata inviata, per la valutazione all'UE. Le modifiche al programma sono state adottate dal Consiglio su proposta della Giunta regionale. Al contrario, per Interreg III, la proposta di programma regionale di accordo tra le regioni comprese nel gruppo CADS è stata adottata dalla Giunta regionale e trasmessa al Ministero competente per i successivi adempimenti. Per quanto attiene l'iniziativa comunitaria EQUAL e le azioni innovative di cui al fondo FERS, (regolamento CE 1260/99), la competenza è attribuita alla Giunta regionale.

istituzionale che costituisce uno dei principi cardine della riforma dei fondi strutturali, si sono effettuate numerose riunioni a carattere tecnico-politico tra i responsabili del Governo regionale ed i rappresentanti della Commissione europea in vigore all'indomani del POR Sicilia 2000-2006. L'ARS ha dedicato all'esame del POR Sicilia un'apposita seduta dall'Aula nel corso della quale è stato approvato un odg di indirizzo al Governo regionale circa le posizioni da assumere durante le trattative. La Commissione CE ARS ha avuto il compito di seguire tutto il relativo iter. Tuttavia, a partire dal mese di settembre 2002, non può esprimere alcun parere obbligatorio sulle proposte regionali connesse al POR, ed al complemento di programmazione, né sulle circolari e sui piani di intervento sulla finanza comunitaria.

L'Abruzzo e la Sicilia (l.r. n.10/1999) hanno evidenziato il ruolo della Giunta nella notifica alla Commissione dei provvedimenti relativi alla disciplina dei regimi di aiuto ai sensi dell'art.88 del TUE; mentre la Liguria ha precisato che le competenze sono quelle previste dalla l.r. n. 44 del 1995 riguardante proprio le norme per la partecipazione della regione al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie.

La provincia autonoma di Bolzano ha specificato che la Giunta provinciale approva i regolamenti e adotta gli altri provvedimenti (criteri per l'attribuzione di vantaggi economici, art. 2 della l.p. n. 17/1993). Inoltre, nel periodo di riferimento, sono state approvate dal Consiglio leggi provinciali di iniziativa della Giunta. Al contrario, nessun disegno di legge di iniziativa di consiglieri è stato approvato dalle Commissioni legislative o dal Consiglio provinciale.

#### *2.2.9. Esito e tipologie dei provvedimenti notificati alla Commissione europea*

Dall'esame dei dati, è emerso che la maggior parte delle regioni ha risposto senza particolari problemi a questa domanda, con le uniche eccezioni rappresentate dall'Abruzzo, dalla Basilicata e dalla provincia autonoma di Trento. Queste regioni, però, a differenza di poche altre che non hanno risposto al quesito, hanno spiegato il motivo della loro difficoltà

a rispondere in modo esaustivo. Infatti, la prima regione ha precisato che, nel periodo di riferimento, non c'è stato alcun provvedimento di notifica preventiva alla Commissione europea (art. 88 del Trattato CE); mentre la Basilicata ha riscontrato una certa difficoltà nell'indicare il numero dei provvedimenti notificati ed i relativi esiti. Quest'ultima ha, tuttavia, osservato che, in generale, le notifiche non dovrebbero essere state numerose in quanto i regimi di aiuto sembrerebbero prevalentemente contenuti nei limiti del *de minimis*. Da precisare che proprio nel 2002 (l.r. n. 4/2002), la Basilicata ha ridisciplinato il *de minimis* nell'ambito dei regimi regionali di aiuto. La provincia autonoma di Trento ha specificato che le notifiche alla Commissione europea sono state effettuate, ma che i dati sono in possesso della Giunta e non del Consiglio.

Per quanto riguarda le altre regioni, il dato quantitativo relativo alle notifiche, così come la loro tipologia hanno fatto riscontrare una certa differenza tra le stesse. La Lombardia e le Marche e, in parte, l'Emilia-Romagna, hanno fornito indicazioni molto dettagliate, specificando il numero, il titolo, l'atto regionale, la data di notifica e lo stato della procedura. Al contrario, la maggior parte (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise, provincia autonoma di Bolzano, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) ha dato informazioni più generiche. La Sicilia non ha fornito alcuna indicazione di dettaglio, precisando che, nel periodo di riferimento, sono stati trasmessi tutti i provvedimenti amministrativi connessi all'attuazione della l.r. n.32/2000 (normativa quadro in materia di aiuti di Stato erogati dalla regione). L'esito è stato prevalentemente positivo in quanto gli aiuti concessi ai sensi della suddetta legge sono, per la maggior parte, cofinanziati con fondi comunitari e sono stati autorizzati unitamente all'approvazione del complemento di programmazione regionale.

Dall'analisi dei dati, è emerso che, nel periodo di riferimento della ricerca, i provvedimenti notificati sono stati circa 67<sup>177</sup>, di cui ben 23 suddivisi tra Sardegna (13) e Lombardia (10). Le altre regioni ne hanno notificato un numero inferiore: Umbria (7); Friuli-Venezia Giulia e Molise (6); Emilia-Romagna (5); Piemonte (4); provincia di Bolzano (3); Toscana,

---

<sup>177</sup> Al totale vanno aggiunti i provvedimenti della Sicilia di cui non si conoscono, però, i dati quantitativi.

Valle d'Aosta e Veneto (2); Calabria e Liguria (1). Per quanto riguarda il Veneto si deve precisare che si tratta di atti notificati dal Consiglio sulla base di una nuova procedura adottata nel 2002 (in precedenza gli atti erano tutti notificati dalla Giunta regionale) <sup>178</sup>. Non vi sono, invece, notizie su quelli notificati dalla Giunta con atti di attuazione delle leggi o con autonomi atti amministrativi.

Per quanto riguarda la tipologia dei provvedimenti, si è riscontrata una netta prevalenza delle delibere della Giunta regionale (27), seguite dai disegni, proposte e progetti di legge (14) e dai provvedimenti legislativi (13).

Il dato geografico fa emergere che circa la metà dei provvedimenti è stata notificata dalle regioni del nord (33 su 67); mentre la restante parte si può suddividere, quasi equamente, tra centro (20) e sud (14) (tabella 1).

Relativamente all'esito della notifica, è da precisare che l'analisi non si riferisce al totale dei provvedimenti in quanto alcune regioni hanno fornito informazioni dettagliate sui provvedimenti stessi, ma per alcuni di essi non hanno indicato gli esiti. Un esempio fra tutti, la Sardegna che ha evidenziato di aver notificato 13 provvedimenti, ma non ha fornito informazioni sullo stato della notifica per 10 di essi. Comunque, dall'elaborazione dei dati risulta che nessun provvedimento abbia ottenuto esito negativo da parte della Commissione europea, mentre una ridottissima parte degli stessi è stata ritirata. Si tratta di soli 5 provvedimenti che, per differenti motivazioni, la Lombardia, le Marche e il Piemonte hanno, appunto, deciso di ritirare. Escludendo questi ultimi, si riscontra una quasi perfetta parità tra i provvedimenti ancora in corso di esame (25) e quelli che hanno avuto esito positivo (27). Da evidenziare che questa suddivisione rispecchia la situazione delle regioni del nord, ma non certo quella delle regioni del centro e del sud. Infatti, dei 33 provvedimenti notificati dalle regioni del nord, la metà è ancora in corso di esame da parte della Commissione europea (16); mentre l'altra metà ha già avuto esito positivo (15). Al contrario, la maggioranza dei

---

<sup>178</sup> La nuova procedura individua nell'approvazione del testo del provvedimento da parte della Commissione consiliare prima dell'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea, il momento dell'invio del testo legislativo al controllo di compatibilità comunitaria. L'invio stesso è curato direttamente dal Consiglio regionale.

provvedimenti notificati dalle regioni del sud è ancora in fase di esame (8 su 10); mentre la parte più rilevante dei provvedimenti delle regioni del centro ha avuto esito positivo (10 su 14) (tabella 2).

Confrontando i provvedimenti con i principali settori d'attività, emerge che su un totale di 46 provvedimenti indicati, la maggioranza preponderante di notifiche riguarda l'agricoltura e foreste (34). I rimanenti 12 provvedimenti sono relativi all'energia (4), al turismo (3), ai servizi (2), all'industria e artigianato (1), al commercio (1) e alle comunicazione e ai trasporti (1).

Dall'esame della tipologia dei provvedimenti rispetto ai settori di attività, si evince che i 34 provvedimenti riguardanti il settore primario sono rappresentativi di tutte le tipologie individuate, con particolare riferimento alle delibere della Giunta regionale (10 su 18 totali) e ai disegni, proposte e progetti di legge (9 su 12 totali). Le altre tipologie sono così rappresentate: provvedimenti legislativi (6 su 7 totali); provvedimenti di aiuti di Stato (3); regolamenti (2); delibera del Consiglio (1) e convenzione (1).

Tra i provvedimenti non inclusi nel settore primario, da evidenziare otto delibere di Giunta (3 energia, 2 turismo, 2 servizi e 1 commercio); un provvedimento legislativo (comunicazione e trasporti) e tre provvedimenti relativi all'industria e artigianato, al turismo e al settore energetico rientranti nella tipologia relativa ai disegni, proposte e progetti di legge (tabella 3).

Dal confronto tra regioni e settori d'intervento, emerge che i 34 provvedimenti relativi all'agricoltura e foreste riguardano, tranne che la provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta, tutte le altre regioni: Lombardia (7); Friuli-Venezia Giulia e Umbria (6); Piemonte (3); Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Veneto (2); Calabria e Liguria (1). Tra queste regioni, alcune (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Umbria) hanno indicato provvedimenti relativi esclusivamente a questo settore, mentre altre hanno fatto riferimento, oltre che all'agricoltura e foreste, anche all'industria, artigianato e commercio (Emilia-Romagna, Marche); al turismo (Lombardia); ai servizi (Emilia-Romagna, Marche) e all'energia (Lombardia, Marche, Piemonte). Il dato geografico, in questo

caso, risente della parzialità delle informazioni soprattutto da parte delle regioni del sud. Tuttavia, dalle risposte del questionario si evince che dei 34 provvedimenti in agricoltura ben 22 appartengono alle regioni del nord e solo 11 a quelle del centro (11).

Le uniche regioni che non hanno fatto riferimento al settore primario, hanno invece indicato l'industria, artigianato e commercio e il turismo (Valle d'Aosta) e il settore della comunicazione e dei trasporti (provincia autonoma di Bolzano) (tabella 4).

**Tabella 1 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per regione e per tipologia**

Dati 1/6/2001- 31/12/2002

Regioni	Provvedimenti legislativi	Disegni, proposte e progetti di legge	Delibere della Giunta reg.*	Delibere del Consiglio reg.	Regolamenti	Convenzioni	Provvedimenti amministrativi di natura programmatica	Provvedimenti amministrativi di attuazione di l.r.	Provvedimenti di aiuti di Stato	Provvedimenti di bando	TOTALE
Piemonte		4									4
Valle d'Aosta		2									2
Lombardia			10								10
Provincia di Bolzano	3										3
Provincia di Trento											
Veneto ***		1		1							2
Friuli-V.G.		1			2	1				2	6
Liguria	1										1
Emilia-Romagna	2		3								5
Toscana	1		1								2
Umbria	1	3							3		7
Marche		1	4								5
Lazio											
Abruzzo											
Molise		2					4				6
Campania											
Puglia											
Basilicata											
Calabria	1										1
Sicilia **											
Sardegna	4		9								13
<b>Nord</b>	8	6	13	1	2	1	1		1	2	33
<b>Centro</b>	2	4	5	1	1	1	1		3	1	14
<b>Sud</b>	5	2	9	1	1	1	4		1	1	20
<b>TOTALE</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>67</b>

Nostra elaborazione sulla base delle risposte del questionario della Camera dei deputati

\* Sono comprese le direttive di attuazione.

\*\* La Sicilia ha evidenziato di aver notificato provvedimenti amministrativi di attuazione di leggi regionali, ma non ne ha indicato il numero.

\*\*\* Il Veneto ha specificato che si tratta di atti notificati dal Consiglio, mentre non vi sono informazioni su quelli notificati dalla Giunta con atti di attuazione delle leggi ovvero con autonomi atti amministrativi.

**Tabella 2 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per regione e per esito della notifica**

Dati 1/6/2001- 31/12/2002

Regioni	Provvedimenti notificati					
	Provvedimenti totali	Ancora in corso di esame	Notificati con esito positivo	Notificati con esito negativo ***	Ritirati	
Piemonte	4	3				1
Valle d'Aosta	2	2				
Lombardia	10	3	6			1
provincia di Bolzano	3	2	1			
provincia di Trento *						
Veneto	2	1	1			
Friuli-Venezia Giulia	7	2	5			
Liguria	1	1				
Emilia Romagna	4	2	2			
Toscana	2		2			
Umbria	7		7			
Marche **	5	1	1			3
Lazio *						
Abruzzo *						
Molise	6	6				
Campania *						
Puglia *						
Basilicata *						
Calabria	1		1			
Sicilia						
Sardegna ***	3	2	1			
Non attribuibili	10					
Nord	33	16	15			2
Centro	14	1	10			3
Sud	10	8	2			1
<b>Totale ***</b>	<b>67</b>	<b>25</b>	<b>27</b>			<b>5</b>

Nostra elaborazione sulla base delle risposte del questionario della Camera dei deputati

\* L'Abruzzo ha precisato che, nel periodo di riferimento, non vi è stato alcun provvedimento notificato alla Commissione europea; mentre la Basilicata ha evidenziato che le notifiche non sono state numerose in quanto quasi tutte rientranti nel regime di aiuti *de minimis*. Le altre regioni non hanno risposto al quesito.

\*\* La regione Marche ha specificato che un provvedimento è stato ritirato in quanto la procedura è stata accorpata ad altre e gestita a livello nazionale.

\*\*\* Il totale (67) include 10 provvedimenti non attribuibili in quanto la Sardegna ha precisato di aver notificato alla Commissione europea 13 provvedimenti, ma ha fornito informazioni sull'esito solo di tre.

\*\*\*\* Nessun provvedimento notificato ha avuto esito negativo.

**Tabella 3 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per tipologia e per settore d'intervento**

Dati 1/6/2001 - 31/12/2002

Regioni	Provvedimenti legislativi	Disegni, proposte e progetti di legge	Delibere della Giunta reg.	Delibere del Consiglio reg.	Regolamenti	Convenzioni	Provvedimenti amministrativi di natura programmatica **	Provvedimenti amministrativi di attuazione di l.r. ***	Provvedimenti di aiuti di Stato	Provvedimenti di bando	Progetti di bando	Totale *
Agricoltura e foreste	6	9	10	1	2	1			3	2		34
Industria e artigianato		1										1
Turismo		1	2									3
Servizi			2									2
Energia		1	3									4
Commercio			1									1
Comunicazione e trasporti	1											1
Non attribuibili												21
<b>Totali</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>			<b>3</b>	<b>2</b>		<b>67</b>

*Nostra elaborazione sulla base delle risposte del questionario della Camera dei deputati*

\* Il totale include 21 provvedimenti non attribuibili in quanto alcune regioni hanno specificato il numero e la tipologia dei provvedimenti notificati, ma non i settori d'intervento; mentre altre hanno indicato il settore solo per alcuni provvedimenti.

\*\* Le regioni che hanno fatto riferimento ai provvedimenti amministrativi di natura programmatica e a quelli di attuazione di leggi regionali non hanno precisato il settore di riferimento.

**Tabella 4 - Provvedimenti notificati alla Commissione europea suddivisi per regione e per settore d'intervento**

Dati 1/6/2001 - 31/12/2002

Regioni	SETTORI D'INTERVENTO						Totale *
	Agricoltura e foreste	Industria, artigianato e commercio	Turismo	Servizi	Energia	Comunicazioni e trasporti	
Piemonte	3				1		4
Valle d'Aosta		1	1				2
Lombardia	7		2		1		10
provincia di Bolzano						1	1
provincia di Trento *							
Veneto	2						2
Friuli Venezia Giulia	6						6
Liguria	1						1
Emilia Romagna	3	1		1			5
Toscana	2						2
Umbria	7						7
Marche	2	1		1	1		5
Lazio *							
Abruzzo *							
Molise *							
Campania *							
Puglia *							
Basilicata *							
Calabria	1						1
Sicilia *							
Sardegna *							
Non attribuibili							21
<b>Nord</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>31</b>
<b>Centro</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>\</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>\</b>	<b>14</b>
<b>Sud</b>	<b>1</b>	<b>\</b>	<b>\</b>	<b>\</b>	<b>\</b>	<b>\</b>	<b>1</b>
<b>Totali</b>	<b>34</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>67</b>

Nostra elaborazione sulla base delle risposte del questionario della Camera dei deputati

\*Il totale include 21 provvedimenti non attribuibili in quanto le regioni indicate hanno specificato il numero e la tipologia dei provvedimenti notificati, ma non i settori d'intervento oppure hanno evidenziato il settore solo per alcuni provvedimenti.

**3. Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali, nonché delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale e province autonome<sup>179</sup>**

**3.1 *L'istituzione e il funzionamento delle Commissioni Statuto nei Consigli delle regioni ordinarie***

Come già individuato nel precedente Rapporto tutti i consigli regionali hanno istituito delle Commissioni per la definizione o l'esame in sede referente delle proposte dei nuovi Statuti, in attuazione della l. cost. n. 1 del 1999. Si tratta, in genere, di Commissioni speciali ad eccezione dell'Emilia-Romagna che ha istituito un'apposita Commissione ordinaria per l'esame in sede preparatoria e referente delle proposte di revisione dello Statuto e della Puglia che ha affidato la materia alla Commissione consiliare permanente "Affari istituzionali". Per la loro istituzione in tre casi s'è provveduto con legge regionale (Calabria, Umbria, Molise), in un altro con modifica del regolamento consiliare (Marche) e in tutti gli altri con deliberazione consiliare (in Veneto con decreto del Presidente del Consiglio regionale). I termini previsti per la conclusione dei lavori, ove non siano stati fissati con il termine della legislatura (come per la Liguria), sono spesso già esauriti (Abruzzo), in alcuni casi s'è provveduto a prorogare i termini originari (Basilicata, Umbria), ad eliminarli (Calabria) o ad istituire una nuova Commissione (Molise).

Per quanto riguarda la composizione, a parte la naturale variazione numerica dei membri, le particolarità di maggior rilievo sono da individuare nel fatto che in due casi sono chiamati a farne parte il Presidente della Giunta regionale (Piemonte) o un rappresentante di Giunta (Calabria). Un'altra particolarità di rilievo è da rinvenire nella composizione paritetica tra maggioranza e opposizione che si riscontra in alcune regioni (Abruzzo, Molise). La presidenza delle Commissioni è affidata ad un esponente della maggioranza nei consigli delle regioni Abruzzo, Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto e ad un esponente dell'opposizione in Basilicata, Campania, Puglia, Toscana, Umbria. E'

---

<sup>179</sup> I dati di questo paragrafo sono aggiornati al mese di marzo del 2003.

stata prevista invece un'alternanza alla carica, tra rappresentanti della maggioranza e rappresentanti dell'opposizione, in Emilia-Romagna e in Molise.

Compito affidato alle Commissioni Statuto, in alcuni casi, è anche quello di elaborare o esaminare in sede referente le proposte di revisione della legge elettorale regionale (Calabria, Campania, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria) e del regolamento consiliare (Abruzzo, Calabria, Campania, Lombardia, Molise, Puglia, Umbria, Veneto). Una diversa ipotesi di coordinamento tra l'organo competente alla revisione dello Statuto e l'altro cui spetta modificare il regolamento consiliare è quella prevista dalla regione Marche secondo la quale la Commissione straordinaria per lo Statuto esprime il proprio parere sulla proposta di modifica del regolamento interno prima che questa (predisposta dall'Ufficio di presidenza del Consiglio) sia sottoposta all'Assemblea.

Il procedimento per la revisione del regolamento del Consiglio regionale è stato avviato nella regione Calabria. Il regolamento è stato, comunque, già parzialmente modificato o integrato in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Piemonte. Al di là di queste limitate correzioni sono dunque ancora generalmente in vigore i regolamenti interni dei Consigli approvati prima delle ultime modifiche costituzionali. Sono state ritenute non più applicabili, tuttavia, le norme direttamente incompatibili con le recenti revisioni costituzionali e dunque, in primo luogo, quelle concernenti i controlli sugli atti amministrativi e sulle leggi regionali nonché sul sistema di elezione dei componenti della Giunta regionale.

### **3.2 *Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione dei nuovi Statuti ordinari***

In tutte le regioni si è previsto o, comunque, concretamente realizzato il coinvolgimento della società civile e degli enti locali. A tal fine si è proceduto, in particolare, all'audizione o alla consultazione delle formazioni e degli altri soggetti sociali. Inoltre alcune regioni hanno espressamente previsto di avvalersi della consulenza di esperti (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise,

Umbria). Altre regioni, invece, hanno organizzato giornate di studio (Emilia-Romagna), nonché gruppi di ricerca misti (funzionari regionali – esperti esterni) che hanno avanzato proposte operative alla Commissione (Toscana).

Le Commissioni di alcune regioni hanno all'esame una prima bozza di Statuto ed hanno avviato o concluso il procedimento di approvazione della complessiva proposta di legge statutaria (Abruzzo, Calabria, Marche, Lazio, Puglia, Umbria). In altri casi una prima ipotesi di articolato provvisorio è stata elaborata da gruppi di lavoro o uffici tecnici senza che sia ancora incominciato l'esame in Commissione (Emilia-Romagna). In Toscana il gruppo tecnico di supporto alla Commissione ha elaborato delle schede istruttorie di approfondimento senza formulare proposizioni normative. In alcune regioni è stato elaborato uno schema di Statuto o altri documenti diversamente denominati contenenti l'indice delle ripartizioni e, in qualche caso, una bozza di solo alcune proposizioni normative (Campania, Lombardia, Molise, Piemonte). In altre regioni sono stati approvati documenti di indirizzo con l'individuazione di principi e linee generali (Basilicata, Liguria). E' da registrare, infine, che nel Consiglio della regione Veneto sono state presentate cinque proposte di legge di revisione dello Statuto ma la Commissione speciale competente non s'è ancora riunita per esaminarle. Questo perché il Consiglio regionale ha ritenuto di modificare il proprio regolamento consiliare che prevedeva all'art. 15 l'esistenza di una *Commissione per lo Statuto e per il regolamento del Consiglio* composta di 10 membri e presieduta dal Presidente del Consiglio ritenendo necessario per la stesura del nuovo Statuto aumentare i componenti in modo da far partecipare tutti i gruppi ai lavori e separare la carica di Presidente del Consiglio da quella di Presidente della Commissione Statuto<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> L'iter della modifica è stato piuttosto lungo e si è concluso con la novella del regolamento approvata dall'aula con deliberazione 31 gennaio 2003, n. 4. I componenti sono stati individuati in 21 ma la nuova Commissione Statuto non è ancora stata insediata.

### **3.3 *Delle principali soluzioni innovative emergenti nei lavori preparatori degli Statuti in materia di procedimenti normativi***

Nonostante la disomogeneità dei documenti disponibili, che solo in qualche caso hanno ricevuto almeno un parziale esame nelle Commissioni consiliari competenti, possiamo già ricavare qualche prima osservazione dalle bozze di articolo nonché dagli schemi e dagli indici dei contenuti normativi elaborati dalle (o per le) Commissioni, con particolare riferimento per quanto di nostro più specifico interesse alla disciplina dei procedimenti normativi<sup>181</sup>.

In molte delle bozze disponibili si rinvengono, in primo luogo, ipotesi di proposizioni normative che intenderebbero garantire la qualità tecnica delle leggi. A tal fine sono enunciati i principi di semplicità e chiarezza cui la formulazione dei testi normativi si deve conformare (Abruzzo, art. 35; Marche, art. 24; Lazio, art. 37; Umbria, art. 34). Da questi enunciati si fa discendere a volte la necessità che i progetti di legge assegnati alle Commissioni siano accompagnati da una relazione tecnica concernente l'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolazione proposta (Abruzzo, art. 35; Marche, art. 24; Umbria, art. 35), nonché la necessità dell'istituzione, a questi fini, di una struttura o organo tecnico già denominato in qualche caso Comitato per la legislazione (Abruzzo, art. 24; Emilia-Romagna, XXXVIII, Marche, art. 24; Puglia, art. 37; Umbria, art. 34). La regione Emilia-Romagna, inoltre, intenderebbe prevedere un protocollo di intesa tra l'Ufficio di presidenza del Consiglio e la Giunta regionale contenente le regole tecniche per la redazione dei testi normativi.

Un altro principio fissato o presupposto è quello della facile reperibilità e conoscenza delle leggi regionali (Abruzzo, Emilia-Romagna, Umbria). Da questo principio è fatta derivare la necessità di provvedere alla pubblicazione anche telematica e alla pubblicità delle leggi (Abruzzo, Umbria) ma anche l'esigenza di curare la razionalizzazione della legislazione regionale vigente (Emilia-Romagna). Più spesso, anche a

---

<sup>181</sup> Si fa qui riferimento alla documentazione raccolta dal servizio studi del Senato della Repubblica nel dossier n. 337, "I nuovi Statuti regionali: i testi in elaborazione", marzo 2003. Per la Calabria si è tenuto conto del testo approvato dalla Commissione per l'autoriforma nella seduta del 28 marzo 2003.

prescindere dall'espresso riferimento a questo o ad altro principio, si intenderebbe prevedere e disciplinare la redazione di testi unici di riordino e semplificazione delle disposizioni riguardanti settori omogenei (Abruzzo, art. 44; Calabria, art. 43; Emilia-Romagna, XXXIX; Lazio, art. 37; Umbria, art. 37) e in due casi le proposizioni normative ipotizzate, al fine di non vanificare lo sforzo di razionalizzazione e semplificazione, prevederebbero che le disposizioni contenute nei testi unici possano essere abrogate solo con previsione espressa (Calabria, art. 43; Umbria, art. 37).

Una serie di altre possibili disposizioni statutarie introdurrebbero elementi di rafforzamento del procedimento legislativo in determinati casi. Si tratta, in primo luogo, di quelli in cui si prevede che debba essere sentito il parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL) secondo quanto previsto dall'art. 123 della Costituzione. Alcune regioni intenderebbero prevedere però, in più, un effetto rafforzato al parere dell'organo consultivo delle autonomie locali: qualora il Consiglio regionale deliberi in difformità al parere del Consiglio delle autonomie lo potrebbe fare solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti (Emilia-Romagna, XXIX; Lazio, art. 38; Puglia, art. 35; Umbria, art. 23). Inoltre, in alcune delle attuali bozze di Statuto, ai CAL è riconosciuto il potere d'iniziativa legislativa (Calabria, art. 38; Lazio, art. 39; Marche, art. 27; Umbria, art. 30) prevedendosi, in particolare, la necessaria iscrizione di questi progetti di legge all'ordine del giorno del Consiglio regionale entro un preciso termine dalla data della loro presentazione. In Calabria e Umbria sarebbe anche garantito che tali iniziative legislative siano discusse con precedenza su ogni altro argomento (Calabria, art. 39; Umbria, art. 31).

Un altro caso di parere obbligatorio di un organo consultivo esterno al consiglio regionale che si incardini all'interno del procedimento legislativo si rinviene nella bozza di revisione dello Statuto della regione Puglia secondo la quale si intenderebbe istituire la *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale* con il compito, tra l'altro, di esprimere parere sulla legge finanziaria regionale (art. 36).

Un'ulteriore ipotesi di rafforzamento del procedimento legislativo è quella prevista dalla bozza di Statuto della regione Umbria laddove si

intenderebbe prevedere che i progetti di legge relativi ad alcune materie (la modifica dello Statuto, ovviamente, ma anche legge elettorale, le leggi di conferimento di funzioni amministrative, le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto, le leggi finanziarie le leggi di ratifica di intese con altre regioni, la legge sulla composizione del Consiglio delle autonomie locali) debbano essere approvati a maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea legislativa (art. 31).

In molte delle attuali bozze di Statuto si intenderebbe prevedere, inoltre, l'istituzione di organi di garanzia statutaria; in cinque casi su sei la valutazione circa la conformità allo Statuto delle leggi e, in qualche caso, anche dei regolamenti regionali è inserita all'interno del procedimento normativo come parere da rendere al competente organo deliberante preventivamente all'approvazione finale dell'atto normativo (Abruzzo, art. 78; Calabria, art. 56; Emilia-Romagna, XXX; Marche, art. 48; Umbria, art. 35) <sup>182</sup>. Si tratterebbe questa di un'ulteriore fase del procedimento che, a seconda dei casi, potrebbe essere eventuale, su richiesta, ovvero obbligatoria. In una sola ipotesi i poteri di detto organo di garanzia sarebbero previsti come decisioni da prendere *ex post*, nell'ambito di un autonomo procedimento di controllo che si porrebbe al di fuori del procedimento legislativo, sulle questioni di conformità che siano state sollevate dalla Giunta regionale, dal difensore civico e – in determinati casi – da un quarto dei componenti del Consiglio delle autonomie entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge (Lazio, art. 66).

Nella maggior parte degli articoli predisposti nell'ambito dei lavori preparatori dei nuovi Statuti si trovano, inoltre, proposizioni normative concernenti la disciplina del procedimento di formazione dei regolamenti regionali. Al di là della questione della tipologia e della spettanza dei poteri regolamentari e delle condizioni e dei limiti per l'eventuale autorizzazione/delegazione di poteri regolamentari dal Consiglio alla Giunta, che per la stretta connessione coi problemi relativi alla forma di governo non riteniamo di tenere in considerazione in questa sede, un'innovativa disposizione di carattere generale si rinviene senz'altro tra le *ipotesi di proposizioni normative per la redazione di un progetto di Statuto*

---

<sup>182</sup> Non molto chiara è invece la collocazione procedimentale del “controllo normativo” che la bozza di Statuto della regione Puglia intenderebbe affidare al *Consiglio statutario regionale* (art. 37).

della regione Emilia-Romagna dove si prevederebbe che i regolamenti debbano essere emanati dal Presidente della regione previo parere obbligatorio dell'organo di garanzia statutaria circa la conformità del regolamento allo Statuto (XLII).

Le proposizioni normative che nelle bozze di Statuto intenderebbero disciplinare i procedimenti normativi non prevedono però sempre degli aggravamenti procedurali, in qualche caso anzi sono volte alla loro semplificazione. In questo ambito vanno considerate le ipotizzate disposizioni che intenderebbero prevedere la possibilità del ricorso, nei casi e nei modi previsti, al procedimento in Commissione redigente in luogo del procedimento ordinario (Abruzzo, art. 32; Calabria, art. 29; Emilia-Romagna, XXXVI; Lazio, art. 41; Umbria, art. 32).

**3.4 *Lo stato di avanzamento del procedimento di approvazione delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale in attuazione della L.Cost. n. 2 del 2001, nonché degli eventuali procedimenti di revisione dei rispettivi Statuti speciali***

Il Consiglio regionale della regione Friuli-Venezia Giulia ha approvato la cd. legge statutaria recante la “Disciplina della forma di governo della regione, dell’elezione del Consiglio regionale nonché dei referendum regionali e dell’iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell’art. 12, secondo comma, dello Statuto” nel marzo del 2002 (in B.U. 27 marzo 2002, n. 13, 3915 ss.). Il successivo referendum popolare confermativo svolto il 29 settembre 2002 (disciplinato dalla l.r. 29/2001) ha avuto esito negativo, nonostante che la delibera legislativa fosse stata approvata con ampia maggioranza consiliare, e non ha consentito la promulgazione della legge. Poco dopo, nell’ottobre del 2002, è stato approvato dal Consiglio un documento del Presidente della regione che propone l’istituzione di un’assemblea rappresentativa della realtà regionale denominata “Convenzione per lo Statuto”, con l’incarico di discutere e proporre al Consiglio le linee del nuovo Statuto. Le modalità di funzionamento e la composizione dovranno essere stabilite dal Consiglio, che successivamente adotterà un provvedimento organico da proporre al Parlamento nazionale.

La provincia autonoma di Bolzano ha istituito una Commissione consiliare speciale (Delibera del Consiglio, 6 novembre 2001, n. 6) con il compito di esaminare i disegni di legge in materia di: determinazione della forma di governo e, specificamente, delle modalità per l'elezione del Consiglio provinciale (per il quale l'art. 47, comma 3, dello Statuto di autonomia – è bene rammentare - impone l'adozione del sistema proporzionale), del Presidente della provincia e degli assessori; rapporti tra gli organi della provincia; presentazione e approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della provincia; casi di ineleggibilità e incompatibilità; esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali; referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo. Nel corso del 2002 è stato presentato dalla Giunta provinciale il disegno di legge n. 111/2002 per disciplinare in modo organico, in attuazione della legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001, sia il procedimento elettorale sia la forma di governo. Alcuni passaggi di questo disegno di legge (come ad es. il calcolo per la ripartizione dei seggi nel consiglio provinciale, la rappresentanza del gruppo linguistico ladino e il rimborso delle spese elettorali) sono stati fortemente contrastati dall'opposizione, anche mediante la presentazione di un numero ingente di emendamenti, e la trattazione del disegno di legge si è bloccata nell'autunno del 2002. Di fronte a questa situazione di stallo in seno al Consiglio provinciale e considerato che i tempi per l'approvazione del disegno di legge elettorale entro una data utile per le prossime elezioni, previste per l'autunno del 2003, erano piuttosto stretti, la Giunta provinciale ha deciso di rinviare la disciplina organica della materia alla prossima legislatura e di presentare in aula un cd. maxiemendamento che sostituisse interamente il testo dell'originario disegno di legge. Tale normativa ha carattere meramente tecnico, nel senso che contiene un solo articolo che prevede che per la prossima elezione del Consiglio il territorio provinciale costituisce un unico collegio elettorale e che il numero dei consiglieri è di trentacinque. Disciplina inoltre l'insediamento della Commissione di convalida del Consiglio provinciale, alla quale spettano gli accertamenti e le istruttorie sulle cause di incompatibilità e ineleggibilità dei consiglieri, e il funzionamento e le attribuzioni delle diverse sezioni elettorali e dell'ufficio centrale elettorale - delle cui funzioni è stata investita

la ripartizione servizi centrali della provincia - nell'ambito del procedimento elettorale. Per tutto il resto il primo comma dell'articolo unico del maxiemendamento dispone che ai sensi della norma transitoria di cui all'art. 4, comma 4, della l. cost. n. 2/2001 e compatibilmente con le nuove disposizioni, continua a trovare applicazione la l.r. n. 7/1983. Il disegno di legge è stato infine approvato dal Consiglio provinciale a maggioranza assoluta dei suoi componenti in data 6 novembre 2002 e la relativa delibera legislativa è stata pubblicata a fini notiziali sul Bollettino Ufficiale della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 51 del 10 dicembre 2002. Non essendo stata presentata nessuna domanda di referendum popolare confermativo, ai sensi dell'art. 47, comma 5, dello Statuto, la legge è stata promulgata dal Presidente della provincia e pubblicata sul Bollettino ufficiale della regione (l.p. 14 marzo 2003, n. 4).

Il Consiglio della provincia autonoma di Trento ha recentemente approvato due distinte leggi statutarie per la disciplina del sistema elettorale, la forma di governo, il referendum, l'iniziativa popolare e gli altri oggetti previsti dall'art 47 dello Statuto speciale (l.p. 5 marzo 2003, n. 2, "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della provincia", e l.p. 5 marzo 2003, n. 3 "Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali").

Nella regione Valle d'Aosta l'attuale maggioranza consiliare ha deciso di rinviare alla prossima legislatura (luglio 2003) l'adozione della legge statutaria in materia di forma di governo. Con legge regionale statutaria 13 novembre 2002, n. 21 è stata modificata la legge elettorale regionale del 12 gennaio 1993, n. 3, senza alterarne l'impianto e non disciplinando *ex novo* il sistema elettorale. Tale legge si è resa necessaria per conformarsi alle modifiche statutarie introdotte dalla l. cost. 2/2001: la richiesta di un solo anno di residenza nella regione, in luogo dei precedenti tre, per l'esercizio dell'elettorato passivo e la promozione di pari condizioni per l'accesso alle competizioni elettorali. E' stato, inoltre, inserito un intero capo sulla disciplina del contenimento e della pubblicità delle spese elettorali. Sulle modalità individuate dalla delibera legislativa, approvata dal Consiglio regionale il 25 luglio 2002, per promuovere parità di condizioni per l'accesso alle competizioni elettorali il governo ha promosso

la questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale (il ricorso del 12 settembre 2002 è stato respinto dalla sent. 13 febbraio 2003, n. 49). Si segnala, da ultimo, che è stata presentata una proposta di legge costituzionale al Consiglio regionale, di iniziativa consiliare, per una complessiva revisione dello Statuto speciale della regione. La proposta è all'esame della Commissione consiliare competente.

Per quanto riguarda la regione Sardegna non risulta nulla da segnalare sul procedimento di approvazione della legge statutaria. L'attenzione qui è concentrata sulla revisione dello Statuto speciale. Si stanno valutando tre possibilità: l'iniziativa del Consiglio regionale che può prevedere con legge una Commissione speciale Statuto che sottoponga al Consiglio le proprie conclusioni; l'iniziativa di ventimila elettori residenti in Sardegna, per la quale si potrebbe costituire un'associazione di fatto che elabori un testo da sottoporre direttamente al Parlamento nazionale, previe consultazioni, conferenze, attività di partecipazione nella comunità sarda; infine, istituire un'Assemblea costituente sarda, grazie al preventivo inserimento di un art. 54-bis nello Statuto che legittimi il Consiglio regionale a deliberarne l'istituzione. Il nuovo Statuto regionale, secondo questa ipotesi, sarebbe approvato con le procedure stabilite all'art. 138 della Costituzione, oltre che dall'art. 54-bis dello Statuto. Il Consiglio regionale ha scelto quest'ultima possibilità approvando una proposta di legge costituzionale che muove in tale direzione (A.C., XIV, n. 1521).

Non si registra, infine, alcuno stato di avanzamento formalizzato per quanto attiene al procedimento di approvazione delle leggi statutarie nella regione Sicilia. Né con riferimento alla legge sulla cd. forma di governo, né con riferimento alla disciplina del referendum regionale, dell'iniziativa legislativa e sulle modalità di autosciooglimento. Lo stesso vale per la legge elettorale regionale. È stata istituita però nell'autunno del 2001 un'apposita Commissione speciale per la revisione dello Statuto. La legge istitutiva (l.r. 13/2001) la configura come organo di legislatura e le affida il compito di elaborare una proposta organica di nuovo Statuto. È stata presentata ed assegnata alla Commissione una proposta di legge di revisione organica dello Statuto di iniziativa parlamentare. Gli uffici e i consulenti della Commissione hanno predisposto una bozza di revisione

dello Statuto della regione siciliana da offrire quale contributo aperto all'approfondimento dei commissari (presentata il 30 gennaio 2003).

### **3.5 *Le leggi di disciplina del referendum popolare confermativo degli Statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle regioni speciali***

Sono quattro le regioni ordinarie che hanno già approvato la legge di disciplina del referendum sulle leggi regionali statutarie ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (Emilia-Romagna, l.r. 25 ottobre 2000, n. 29; Calabria, l.r. 10 dicembre 2001, n. 35; Marche, l.r. 23 dicembre 2002, n. 28; Toscana, l.r. 17 gennaio 2003, n. 6) ma si tratta di un adempimento che tutte le regioni di diritto comune dovranno compiere preliminarmente all'approvazione degli Statuti in quanto trattasi di un istituto nuovo per cui manca un'apposita disciplina e per cui non può essere sufficiente riferirsi in via analogica, per quanto (limitatamente) applicabile, alla disciplina concernente i referendum regionali già previsti prima della novella costituzionale del 1999.

Tutte le regioni speciali e le province autonome hanno invece già preliminarmente approvato l'apposita legge di disciplina del referendum popolare confermativo delle cd. leggi statutarie ai sensi di quanto previsto dai rispettivi Statuti così come modificati dalla l.cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (Sicilia, l.r. 23 ottobre 2001, n. 14; Friuli-Venezia Giulia, l.r. 27 novembre 2001, n. 29; Valle d'Aosta, l.r. 22 aprile 2002, n. 4; Bolzano, l.p. 17 luglio 2002, n. 10; Trento, l.p. 1 ottobre 2002, n. 13; Sardegna, l.r. 28 ottobre 2002, n. 21).

La Corte costituzionale con la sent. 3 luglio 2002, n. 304 ha risolto le prime forti incertezze interpretative riguardanti l'interpretazione dell'art. 123 Cost, co. 2, che erano già state evidenziate dalla dottrina (v. il *Rapporto* dello scorso anno) e che hanno costituito oggetto della questione preliminarmente affrontata da questa decisione concernente il procedimento di formazione dei nuovi Statuti regionali. E' stato chiarito che il controllo di legittimità costituzionale delle deliberazioni statutarie ha natura preventiva e deve essere proposto con ricorso governativo nei trenta giorni dalla pubblicazione notiziale di queste deliberazioni sul bollettino ufficiale della regione e non dalla (eventuale) pubblicazione

successiva alla promulgazione dello Statuto o della legge di revisione statutaria. La Corte poi, affrontando la questione nel merito, ha anche chiarito – sempre per quanto attiene agli aspetti relativi al procedimento di formazione degli Statuti - che le regioni hanno piena disponibilità delle modalità e dei tempi di esercizio della loro nuova potestà normativa statutaria e non sono esclusivamente tenute all'approvazione di uno Statuto organico (e la sua successiva modifica) senza la possibilità di emendare i vecchi Statuti ancora vigenti, approvati con legge statale.

Alcune delle leggi regionali in questione hanno fissato le regole per risolvere la delicata questione della sovrapposizione temporale del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale, dato che i termini per l'iniziativa referendaria decorrono dalla stessa data di quelli fissati per il ricorso governativo (rispettivamente: tre mesi e trenta giorni dalla pubblicazione notiziale). Emilia-Romagna, Marche, Toscana e la provincia di Trento hanno disposto che, qualora il governo promuova la questione di legittimità costituzionale, il termine per la richiesta del referendum popolare è interrotto (o sospeso) e comincia nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della decisione della Corte costituzionale. Le attività e le operazioni eventualmente compiute prima dell'interruzione/sospensione conservano validità solo in caso di rigetto del ricorso<sup>183</sup>.

Si differenziano le soluzioni escogitate dalle regioni e province autonome che hanno regolato la questione, invece, nel caso in cui la legge statutaria sia dichiarata solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale. Emilia-Romagna e Marche prevedono che il Consiglio regionale possa deliberare di apportare modifiche derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale senza che la deliberazione in questione debba essere nuovamente approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. (per quanto riguarda gli Statuti delle regioni ordinarie). La regione Toscana e la provincia di Trento prevedono invece che nel caso in cui la deliberazione legislativa statutaria sia dichiarata anche solo parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale ciò determini l'estinzione del procedimento referendario e le operazioni già eventualmente compiute

---

<sup>183</sup> L.r. E.R. art. 11; I.r. Mar. art. 17-18; I.r. Tos. art. 4; I.p. TN art. 16. In senso analogo anche la bozza di d.d.l. della regione Umbria, art. 3.

perdano efficacia. La sola provincia di Trento prevede, inoltre, che la delibera legislativa debba essere nuovamente pubblicata, sempre ai fini della richiesta del referendum, nel testo risultante a seguito della sentenza o a seguito delle modifiche introdotte consequenzialmente dal Consiglio (cui è concesso, a tal fine, un termine di tre mesi intercorrente tra la data di pubblicazione della sentenza e la data per la nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria).

Queste previsioni normative pongono una serie di delicate questioni interpretative che non possono essere approfondite in questa sede, tuttavia è necessario quantomeno accennare al fatto che le varie disposizioni richiamate regolano aspetti diversi della stessa questione e non debbono necessariamente considerarsi in contrasto tra loro. Le norme fissate dalle regioni Emilia-Romagna e Marche intendono escludere che un semplice coordinamento formale (come ad es. una nuova numerazione degli articoli) debba comportare una nuova doppia deliberazione consiliare a intervallo non minore di due mesi. Le disposizioni dettate dalla regione Toscana e dalla provincia di Trento, invece, valgono ad escludere che un procedimento referendario avviato da una richiesta concernente una delibera legislativa statutaria possa proseguire con riferimento ad un testo anche solo parzialmente diverso. E' soltanto la provincia di Trento, però, che prevede espressamente la necessità di una nuova pubblicazione della delibera legislativa statutaria, nel testo modificato a seguito della sentenza della Corte costituzionale, al fine di consentire il computo di un nuovo termine per un'eventuale nuova richiesta di referendum.

Altre disposizioni di rilievo che riteniamo di segnalare nella legislazione regionale di disciplina del referendum popolare confermativo delle leggi statutarie sono:

- a) La possibilità concessa al Presidente della regione Emilia-Romagna e al Presidente della provincia di Trento, qualora prima dell'indizione del referendum già richiesto sia intervenuta la pubblicazione del testo di un'altra deliberazione legislativa statutaria, di ritardare fino a sei mesi il termine previsto per l'indizione dello stesso in modo che l'eventuale ulteriore referendum sulla nuova deliberazione legislativa

possa svolgersi contemporaneamente al primo (I.r. Emilia-Romagna, art. 5; I.p. Trento, art.8);

- b) La possibilità concessa al Consiglio provinciale di Trento e al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna di modificare o revocare la deliberazione legislativa statutaria già approvata anche durante la decorrenza del termine di tre mesi dalla pubblicazione notiziale del suo testo sul Bollettino ufficiale della regione ai fini della richiesta di referendum (I.p. Trento, art. 17; I.r. Emilia-Romagna., art. 12);
- c) La sospensione delle operazioni referendarie in caso di scioglimento del Consiglio regionale in Toscana (I.r. cit. art. 13);
- d) Il rinvio normativo operato dalle regioni Valle d'Aosta (I.r. cit. art. 23) e Friuli-Venezia Giulia (I.r. cit. art. 21), per quanto non disposto dalla legge regionale e in quanto applicabili, alle disposizioni della legge di disciplina del referendum costituzionale e degli altri referendum statali previsti dalla Costituzione (l. 25 maggio 1970, n. 352).

Un ulteriore elemento di valutazione di cui si può tenere conto consiste nel verificare se e in che modo la questione della revisione statutaria e del suo relativo procedimento, con particolare riferimento al procedimento popolare confermativo, è stata affrontata nei lavori preparatori degli Statuti.

Nella proposta di Statuto della regione Abruzzo (art. 84) si affronta direttamente la questione del coordinamento del procedimento referendario con quello concernente il giudizio di legittimità costituzionale prospettandosi una diversa soluzione rispetto a quelle già adottate dalle leggi regionali che hanno espressamente regolato la materia. Si prevederebbe qui, infatti, non l'interruzione/sospensione dell'eventuale procedimento referendario già avviato nel caso in cui sia stata promossa la questione di legittimità costituzionale ma si disporrebbe una doppia pubblicazione della delibera legislativa statutaria: la prima al fine di consentire l'eventuale impugnazione da parte del Governo; la seconda, decorso inutilmente il termine per il ricorso governativo o dopo la sentenza della Corte costituzionale e le eventuali deliberazioni consequenziali del Consiglio regionale, al fine della richiesta del referendum popolare confermativo.

In altre tre bozze di Statuto si rinvia espressamente alla legge regionale la disciplina delle modalità di svolgimento del referendum statutario (Calabria, art. 58; Emilia-Romagna, XLVII; Marche, art. 38), nella seconda di queste bozze tuttavia è fissato direttamente il principio che deve essere sottoposto a referendum l'intero testo approvato dal Consiglio regionale, sul quale si esprime un voto unico. Nelle altre bozze di Statuto attualmente disponibili il referendum sulle leggi statutarie, invece, non è considerato né nell'ambito della partizione interna dell'articolato dedicata ai referendum regionali e agli istituti di democrazia diretta né in quella eventualmente dedicata alla disciplina della revisione statutaria (Lazio, Puglia, Umbria).

Più in generale, manca spesso nelle attuali bozze di Statuto una disciplina della revisione dello Statuto. Negli articolati delle regioni Calabria, Emilia-Romagna e Marche si trovano però alcune ipotesi di proposizioni normative sicuramente innovative e di rilievo. Nei rispettivi testi si prevede, in primo luogo, che l'abrogazione totale dello Statuto non sia valida se non sia contestuale alla deliberazione del nuovo Statuto (Calabria, art. 57; Emilia-Romagna, LXIX; Marche, art. 28). Inoltre, la bozza emiliano-romagnola dispone di non ammettere emendamenti sulla seconda deliberazione dell'approvazione consiliare. Il testo calabrese prevede che le proposte di revisione dello Statuto non approvate dal Consiglio non possano essere ripresentate prima che sia trascorso un anno dalla loro reiezione (la stessa limitazione del potere di iniziativa legislativa non sarebbe però disposta per il caso dell'eventuale reiezione popolare espressa mediante il referendum). La bozza marchigiana, infine, si spinge fino al punto di prevedere che non si farebbe luogo a referendum se lo Statuto fosse stato approvato nella seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti l'assemblea legislativa. L'ipotizzata formulazione normativa dispone in difformità da quanto già chiaramente previsto dall'art 123 Cost. e perciò, se non si tratta di una semplice svista, presuppone necessariamente la possibilità della deroga dell'antinomica disposizione costituzionale da parte dello Statuto regionale.

Nella bozza della regione Lazio pur non rinvenendosi una disciplina statutaria della revisione dello Statuto regionale si rinvia al procedimento

previsto dall'art. 123 Cost. e dunque, conseguentemente, a una normativa di attuazione di livello non statutario (art. 65). Il medesimo principio vale ovviamente anche per le altre regioni che nelle loro bozze non disciplinano la revisione statutaria né rinviano espressamente alla Costituzione.

## **4. Nuove procedure non legislative tra Giunta e Consiglio**

### **4.1. Premessa**

Nel periodo preso in considerazione non è ancora avvenuto quel riassetto complessivo della forma di governo regionale e del sistema delle fonti regionali che avrebbe dovuto essere realizzato con l'approvazione dei nuovi Statuti, quale atto conclusivo della dinamica avviata dalla l. cost. n. 1 del 1999. La novella costituzionale ha dato, comunque, impulso immediato a un nuovo atteggiarsi dei rapporti tra Giunta e Consiglio, soprattutto attraverso la valorizzazione del Presidente della Giunta in virtù della sua elezione diretta.

Nel concreto atteggiarsi dei rapporti tra Giunta e Consiglio assumono un ruolo chiave le scelte operate nella formazione della Giunta. Laddove gli assessori sono membri esterni al Consiglio, si è rilevato più complicato per l'Assemblea ottenere le informazioni indispensabili per potere svolgere una sostanziale funzione di indirizzo e di controllo sull'operato della Giunta. E, in effetti, il dato più significativo sembra essere la latente conflittualità che caratterizza i rapporti tra Giunta e Consiglio regionale, non imputabile solo al singolo contesto politico, ma piuttosto a un'*impasse istituzionale*.

Per quanto riguarda le fonti, si è consolidato l'orientamento a ritenere la potestà regolamentare attribuita alla Giunta in attuazione della novella costituzionale del 1999: ad eccezione della Valle d'Aosta, ovunque tale potestà è esercitata dalla Giunta o dal Presidente della Giunta regionale, anche se in alcuni casi non in modo esclusivo (Umbria, Lombardia e Valle d'Aosta), favorendo un incremento nella produzione di regolamenti a partire dal 2000. I dati disponibili, disaggregati per anno solare, tuttavia, testimoniano le esigue dimensioni in termini assoluti che caratterizzano tuttora il ricorso al regolamento: nel 2002, tranne laddove da sempre è notevole e è esercitata dalla Giunta (68 in Friuli-Venezia Giulia, e 50 e 32 nelle province autonome di Bolzano e Trento), la produzione di regolamenti ha raggiunto tra le 10 e le 15 unità in Basilicata, Lombardia, Molise, Piemonte e Puglia, e nelle altre regioni non supera le poche unità

(vedi la tabella “Regolamenti emanati dalle regioni e dalle province autonome” a pag. 332). I dati relativi al numero dei regolamenti adottati nell’intero periodo di riferimento, tuttavia, consentono di concludere che circa un terzo della produzione normativa delle regioni considerate nel loro insieme è avvenuta ad opera dei regolamenti: a fronte di 1.194 leggi, con 13.939 articoli e 37.114 commi sono stati approvati 524 regolamenti, con 6.484 articoli e 6.766 commi (vedi Tabella 1 a pag. 362 e Tabella 3.a a pag. 375, in *Appendice*).

In attesa dell’approvazione dei nuovi Statuti, l’esercizio di tale potestà da parte della Giunta ha comportato prevalentemente l’adozione di regolamenti di esecuzione e attuazione sulla base di singole previsioni contenute in leggi regionali o, con minor frequenza, statali (vedi Tabella 4.a a pag. 376 e Tabella 4.b a pag. 377, in *Appendice*). Sebbene siano stati registrati taluni regolamenti che si configurano come “indipendenti” (in Umbria e Marche), solo il Molise ha rilevato un ricorso alla potestà regolamentare in via sostitutiva a quella legislativa (cfr. par.1.7 in Riordino normativo e qualità della legislazione) e la Toscana ha segnalato previsioni legislative adottate nel 2002 che demandano alla fonte regolamentare materie prima regolate dalla legge.

Ciò potrebbe spiegare perché le Commissioni consiliari non rendono ovunque pareri preventivi nell’*iter* di formazione dei regolamenti (rilevati in Abruzzo, Basilicata, Campania, Lombardia, Marche, Sicilia e - raramente vincolanti - in Friuli-Venezia Giulia), anche se alcune leggi adottate in Piemonte e Toscana nel periodo di riferimento ne introducono la previsione. L’attività consultiva del Consiglio sugli atti della Giunta si conferma in alcune regioni una delle funzioni principali dell’organo assembleare (in Veneto, in Emilia-Romagna, in Lombardia e nelle Marche). Tale coinvolgimento consiliare abbraccia una vasta gamma di atti approvati dalla Giunta, tra cui atti di varia denominazione sostanzialmente regolamentari, rilevati in particolare in Lombardia, Piemonte, Sardegna e non solo in seguito alla novella costituzionale. E’ un fenomeno, quest’ultimo, non nuovo e riconducibile alle più generali trasformazioni della funzione normativa. L’esercizio del potere regolamentare da parte della Giunta potrebbe, in alcuni casi

(espressamente in Toscana), avere limitato l'adozione di atti amministrativi a contenuto regolamentare.

#### **4.2 *L'influenza dell'elezione diretta dei Presidenti sui procedimenti non legislativi del Consiglio***

Nella valutazione dell'impatto che l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ha prodotto sui procedimenti non legislativi del Consiglio sono confermate alcune costanti, già emerse nel precedente Rapporto.

Rilevante conseguenza dell'elezione diretta del Presidente della Giunta è il progressivo depotenziamento dell'attività dei Consigli regionali nella produzione normativa. In Emilia-Romagna è diminuito il numero di atti approvati dal Consiglio (sia di proposta della Giunta che di competenza consiliare) rispetto allo stesso periodo del precedente anno (249). In realtà, anche se nella prassi è abbandonata ogni incertezza interpretativa sull'attribuzione del potere regolamentare in capo alla Giunta, non sembra si possa evincere una totale sottrazione ai Consigli di tale potestà, esercitata nel periodo considerato in tre Regioni (Lombardia, Umbria e Valle d'Aosta). Se si conferma che la maggior parte dei regolamenti sono adottati in esecuzione e attuazione di leggi, in Umbria sono in costante aumento gli atti regolamentari di emanazione della Giunta, che, in taluni casi, non costituiscono attuazione di leggi ma si configurano come regolamenti "indipendenti" (un caso di regolamento in materia non disciplinata da legge regionale è stato segnalato nelle Marche, mentre in Toscana e in Molise si sono attribuite a regolamenti materie prima disciplinate dalla legge).

Ai fini, inoltre, di una più netta distinzione tra funzioni esecutive di competenza della Giunta e funzioni legislative e di indirizzo del Consiglio, in Lombardia e Piemonte si conferma la tendenza ad una riduzione dell'attività "amministrativa", anche di alta amministrazione delle Assemblee, riduzione che in Calabria è addirittura drastica. Se in Basilicata continuano ad essere applicate le previsioni statutarie che conferiscono al Consiglio regionale l'approvazione di piani e programmi, si registra una certa tendenza della Giunta regionale dell'Umbria ad attribuirsi nei disegni di legge accanto alla programmazione annuale

anche quella pluriennale e in Puglia è stato sottratto al Consiglio il controllo sulle deliberazioni degli enti strumentali aventi ad oggetto "Statuti, regolamenti ed emissioni di prestiti obbligazionari".

La novella del 1999 ha modificato la forma di governo rendendo non più obbligatoria l'approvazione del programma della Giunta da parte del Consiglio (Abruzzo), a volte sostituita con una mera comunicazione del Presidente neo-eletto all'Assemblea regionale avente ad oggetto gli indirizzi programmatici della Giunta senza approvazione di alcun documento conclusivo (Marche).

Nel corso dell'ultimo anno sono emerse ulteriori conseguenze istituzionali rilevanti sotto il profilo della forma di governo. In particolare, laddove la Giunta sia composta da membri non appartenenti al Consiglio, si è inserito l'obbligo per gli assessori di assistere alle sedute Consiliari e, su richiesta, alle sedute delle Commissioni, senza diritto di voto (nelle Marche); in Veneto la circostanza che tutti gli assessori siano esterni ha talora comportato un problema di informazione-comunicazione. Anche per colmare tale *deficit* informativo del Consiglio si è mantenuta la tendenza a prevedere che gli atti attuativi di leggi regionali siano adottati sentita la competente Commissione consiliare.

Come si è detto, la latente conflittualità che caratterizza i rapporti tra Giunta e Consiglio regionale un po' ovunque non sembra attribuibile al singolo contesto politico, ma piuttosto a un'*impasse* istituzionale. Se in Emilia-Romagna non si registrano variazioni quantitative per gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo (11 mozioni, 169 risoluzioni, 1421 interrogazioni e 87 interpellanze), si rileva, invece, un sostanziale incremento rispetto alle legislature precedenti, sia in valori assoluti che percentuali, in Lombardia degli atti di indirizzo (mozioni, ordini del giorno e risoluzioni), in Umbria di interrogazioni ed interpellanze nei confronti dell'esecutivo regionale. In Sardegna è stata discussa in Consiglio una mozione presentata dall'opposizione sulla sottrazione di importanti atti politici e amministrativi strategici per lo sviluppo dell'Isola, in cui si imputa al Presidente della Giunta di esprimere posizioni e di adottare iniziative in talune importanti materie senza il coinvolgimento del Consiglio. Anche in Sicilia è emerso in Consiglio un problema rispetto all'informazione e alla

verifica sui poteri attribuiti al Presidente della Giunta e sugli atti adottati in qualità di commissario straordinario (per l'emergenza idrica in particolare).

#### *4.2.1. Votazioni e discussioni assimilabili a quelle "fiduciarie"*

In considerazione del fatto che nel periodo di riferimento si sono tenute nuove elezioni solo nelle due isole e in Molise, si conferma l'assenza di votazioni e/o discussioni assimilabili a quelle fiduciarie. In Molise, in esito alle elezioni regionali del novembre 2001 il Presidente della Giunta - all'atto dell'insediamento - ha semplicemente comunicato in Assemblea il suo programma senza seguito di discussione o votazione. In Sardegna, in occasione dell'elezione del nuovo Presidente della Giunta (intervenuta nel periodo interessato a seguito di dimissioni del precedente Presidente) si sono svolti dibattiti sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente eletto; sulle dichiarazioni e sulla composizione della Giunta il Consiglio si è pronunciato con un ordine del giorno secondo la prassi da tempo vigente. In Sicilia, dove le elezioni si sono tenute nel giugno 2001, il dibattito sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente della regione ha avuto luogo nell'autunno 2001 alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva, senza l'approvazione di documenti di indirizzo politico.

Le relazioni Giunta-Consiglio talora sono sfociate in mozioni di sfiducia o atti analoghi: in Piemonte sono state presentate dall'opposizione e respinte mozioni di sfiducia nei confronti sia del Presidente della Giunta (1) che di singoli assessori; anche in Sardegna è stata presentata una mozione di sfiducia alla Giunta, discussa e non approvata dal Consiglio, e in occasione della sostituzione di un assessore il Presidente della Giunta ha reso comunicazioni al Consiglio che ha deliberato con un ordine del giorno; in Umbria si registra un caso di mozione di "censura" nei confronti della Giunta regionale. In Sicilia è stata presentata nel febbraio 2002 una mozione dei deputati dell'opposizione di "richiesta al Presidente della regione di revoca della nomina dell'Assessore per il territorio e l'ambiente", sulla quale è stata posta e approvata la pregiudiziale ai sensi dell'art. 101 del regolamento, "cioè che l'argomento non debba discutersi". Sulla

mozione è stato poi presentato un ordine del giorno, votato a scrutinio segreto e respinto.

#### *4.2.2. Interventi del Presidente della regione in Consiglio regionale*

La maggior parte delle Regioni, contrariamente allo scorso anno, non ha registrato una presenza costante o frequente del Presidente della Giunta alle sedute del Consiglio. E' espressamente indicato che il Presidente della Giunta partecipa alle sedute del Consiglio regionale con regolarità solo in Basilicata, in Puglia dove ha preso la parola ogni volta che è stato presente, nelle provincie autonome di Trento e Bolzano. Sembra di potersi dedurre che nella maggior parte delle regioni il Presidente partecipi alle sedute consiliari solo se intende prendere la parola. In Emilia-Romagna, invece, un Presidente della Giunta spesso presente in Consiglio regionale (47 sedute su un totale di 113) ha preso la parola 9 volte, a fronte di 38 interventi "presidenziali" segnalati in Piemonte, 33 in Toscana, circa 30 in Sicilia, 29 (su un totale di 44 sedute) in Campania, 21 in Abruzzo, 20 (su un totale di 67 sedute) in Veneto, 6 in Molise, 7 in Lombardia, 4 in Calabria, sporadicamente in Umbria.

Vari sono i motivi e le occasioni in cui il Presidente della Giunta regionale è intervenuto in Consiglio. Talvolta il Presidente è intervenuto in aula consiliare per rispondere a interrogazioni (Calabria, Campania, Toscana) o interpellanze (Abruzzo, Campania, Toscana), ordine dei lavori (Campania, Toscana 2); sovente per comunicazioni e informative presidenziali o della Giunta al Consiglio (in Toscana 13, in Emilia-Romagna 3, in Lombardia e in Sardegna 2, sporadicamente in Basilicata, Umbria e Molise).

In Sardegna i consiglieri ricorrono spesso a mozioni (in Toscana una volta) per sollecitare la Giunta e in specie il Presidente a comunicare o pronunciarsi su avvenimenti o questioni di rilievo: anche se non sempre, non di rado, è il Presidente stesso a partecipare al dibattito a nome della Giunta.

Accanto all'ipotesi di intervento sollecitato dal Consiglio stesso (espressamente segnalata dalla Basilicata, dalla Campania e dal Piemonte, spesso su richiesta delle opposizioni), è generalmente previsto

l'intervento del Presidente della Giunta in Consiglio tutte le volte che lo ritenga opportuno: per presentare (in Abruzzo) o nel corso dell'esame e della discussione di disegni di legge (in Sicilia in particolare per la legge sugli appalti e i provvedimenti per il Banco di Sicilia); per promuovere o partecipare al dibattito in Consiglio su aspetti rilevanti delle politiche regionali (in Campania sulla formazione professionale, sul lavoro e sull'ambiente, in Lombardia, Toscana, Piemonte, in Veneto in circa sette occasioni, in Sicilia sulla crisi idrica, sullo stato delle linee ferrate, sul contenimento della spesa sanitaria, su questioni sociali (Fiat) e politiche); in occasione di atti di bilancio (in Toscana due volte, in Veneto in occasione di provvedimenti fortemente ostacolati dall'ostruzionismo delle opposizioni, in Sicilia). Nelle Marche si conferma che il Presidente della Giunta interviene in seno all'Assemblea ogni qual volta lo ritenga opportuno o necessario chiedendone l'autorizzazione al Presidente del Consiglio secondo l'immutato dettato normativo del regolamento interno del Consiglio stesso. Tale intervento *motu proprio* da parte del Presidente della Giunta può dipendere - come si rileva in Sardegna - anche dalla sensibilità del Presidente della Giunta regionale e soprattutto dal rapporto Presidente/maggioranza che in questa regione ha fatto registrare una partecipazione meno frequente alla discussione delle singole leggi: è ricorso due volte alle comunicazioni all'Aula (sempre su richiesta dei consiglieri, in un caso ha riferito su determinazioni del Comitato delle regioni) e due volte alle dichiarazioni (in entrambi i casi su rilevanti accordi in discussione tra Giunta e Governo).

In alcune regioni è stata segnalata la tendenza del Presidente della regione a intervenire personalmente in Consiglio per esporre la posizione propria o della Giunta su temi di particolare rilevanza (in Umbria, in Piemonte, in Abruzzo anche su argomenti di interesse nazionale quali la pace sociale, la partecipazione della regione ai lavori della Convenzione Europea), per la commemorazione di vittime di atti di terrorismo o incidenti (in Lombardia e in Toscana in tre occasioni, in Abruzzo una volta).

#### **4.3 *Pareri su atti della Giunta espressi dall'Assemblea o dalle Commissioni consiliari***

Nel periodo di tempo considerato l'attività consultiva del Consiglio regionale sugli atti della Giunta si conferma in alcuni casi una delle funzioni principali dell'organo assembleare (in particolare in Veneto, in Emilia-Romagna, in Lombardia e nelle Marche). Come già segnalato nel precedente Rapporto, vi sono, tuttavia, delle significative eccezioni. In Basilicata, Toscana e nella provincia autonoma di Bolzano l'attività consultiva dell'Assemblea è del tutto eliminata dall'ordinamento regionale al fine, evidentemente, di non determinare interferenze in una rigida divisione dei poteri: in particolare nella provincia autonoma di Bolzano non è prevista, in Basilicata, in Toscana e in Valle d'Aosta non risulta che il Consiglio regionale né le Commissioni consiliari permanenti abbiano espresso preventivo parere su atti di specifica competenza del Presidente o della Giunta regionale. In Toscana, tuttavia, nel periodo di riferimento è stata adottata una legge che rinvia a un regolamento di esecuzione previo parere della Commissione consiliare competente (l.r. 42/2002).

L'attività consultiva da parte delle Commissioni consiliari in genere è intensa: sono stati resi 195 pareri in Veneto; 153 in Emilia-Romagna a fronte di 176 atti di approvazione del Consiglio su proposta della Giunta; circa 90 in Sicilia; 107 in Lombardia; 74 in Puglia; 68 nelle Marche; 38 nella provincia autonoma di Trento; 37 in Sardegna; 36 in Piemonte; 28 in Friuli-Venezia Giulia; 27 in Abruzzo; 14 in Umbria; circa 10 in Calabria e Molise.

Soltanto la Lombardia segnala un caso in cui è stata l'Assemblea stessa a rendere un parere, nella fattispecie concernente un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione; mentre il Piemonte osserva che il pdl in materia di Consulta delle libere professioni prevede un parere di approvazione di Assemblea; alcune regioni, invece, espressamente escludono tale ipotesi (Emilia-Romagna, Marche, Molise e Veneto).

Le regioni che hanno indicato il tipo di atto sul quale le Commissioni hanno reso il loro parere, confermando le rilevazioni precedenti, segnalano atti della Giunta quali: convenzioni, incarichi e consulenze;

piani territoriali di coordinamento; concessione di contributi; accordi di programma; piani di riparto per specifici interventi o soggetti, programmi d'intervento per settori, programmi di attuazione politiche comunitarie, schemi di programmi, bandi, costituzione e rinnovo di comitati e Commissioni regionali, piani regolatori di comuni o loro varianti; transazioni; autorizzazioni; piani di indirizzo; linee guida in attuazione di legge regionale. In tre casi le regioni fanno riferimento anche a pareri resi su regolamenti (Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e provincia autonoma di Trento). Non poche regioni hanno rilevato la previsione di parere consiliari (o semplici informative) su atti di varia denominazione, attuativi di leggi regionali, di natura assai simile a regolamenti, come nel caso della Lombardia, del Piemonte (indirizzi o criteri), della Sardegna (programmi di spesa o indirizzi, direttive). La Campania rileva che le delibere della Giunta sono trasmesse ad una Commissione consiliare speciale denominata "Controllo sugli atti della Giunta regionale", presieduta da un consigliere dell'opposizione. La maggior parte delle regioni indica anche le materie in cui tali atti giuntali sono stati adottati in seguito al parere reso dalle Commissioni assembleari, ma l'enumerazione della materie è talmente estesa che non fornisce alcun dato significativo.

In Sardegna in qualche caso la previsione del parere supplisce all'indeterminatezza delle disposizioni legislative e tende a recuperare un controllo del Consiglio riguardo a decisioni ampiamente rimesse alla Giunta. Analogi sembrerebbe l'intento sotteso agli 8 pareri indicati dalla Lombardia sulle linee guida in attuazione di legge regionale; in Umbria si segnala una certa tendenza alla reintroduzione di pareri delle Commissioni consiliari permanenti per attuare una forma di bilanciamento a fronte dell'attribuzione alla Giunta regionale della competenza per l'adozione degli atti di programmazione non solo annuali ma anche pluriennali.

Non si dispone, invece, di indicazioni relative al valore da attribuire a tali pareri (obbligatori e vincolanti o meno) né il grado di conformità a quanto in essi espresso negli atti definitivi assunti dalla Giunta raramente vincolanti in Friuli-Venezia Giulia. Sotto questo profilo il Veneto segnala che ben 23 pareri resi dalle Commissioni del Consiglio sono condizionati a prescrizioni, o a modifiche puntuali, 8 ad osservazioni od auspici.

#### **4.4 Consiglio regionale e orientamenti assunti dalla Giunta in Conferenza Stato-regioni**

In nessuna regione è stata introdotta una procedura *ad hoc* per indirizzare gli orientamenti della Giunta in sede di Conferenza Stato-regioni. Alcune regioni precisano che i Consigli potrebbero ricorrere alle forme classiche di indirizzo come l'approvazione di ordini del giorno o mozioni e risoluzioni (Campania, Liguria, Sardegna), ma solo in Basilicata si rileva che spesso gli orientamenti, che sorgono in sede di discussione, sono fatti propri dalla Giunta che si impegna a sostenerli pur in mancanza di un atto formale. Altrove, il ricorso ai tipici atti di indirizzo al fine di orientare la posizione della Giunta in Conferenza, tuttavia, è stato sporadico (provincia autonoma di Bolzano, Umbria), non puntuale (provincia autonoma di Bolzano), se non addirittura mai praticato (Marche). Nella maggior parte delle regioni, comunque, i Consigli non indirizzano in alcun modo – né formalmente né informalmente – le posizioni che la Giunta assumerà nell'importante sede interistituzionale.

In Lombardia, anche se non si sono registrati atti di indirizzo espressamente volti ad impegnare la Giunta regionale in funzione delle riunioni della Conferenza Stato-regioni, il Consiglio ha adottato atti di indirizzo su singole “politiche” oggetto del confronto tra lo Stato e le regioni (ad es: sanità, infrastrutture, tutela ambientale) rappresentando la propria posizione sia alla Giunta, sia alle autorità nazionali.

##### *4.4.1. Accesso dei Consigli all'ordine del giorno e alle decisioni della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza unificata*

Un'attività di indirizzo da parte dei Consigli regionali degli orientamenti della Giunta in seno alla Conferenza Stato-regioni è difficile che possa esercitarsi - più o meno formalmente - se i Consigli non hanno modo di conoscere quanto accade e si decide in quella sede che non li vede partecipi. Si lamenta, infatti, l'inesistenza di un canale permanente di informazione Giunta-Consiglio su quanto accade in Conferenza Stato-regioni (Friuli-Venezia Giulia) che rappresenterebbe il presupposto per l'esercizio di una attività, se non di indirizzo, perlomeno di controllo, da parte delle Assemblee. Positiva eccezione è il Piemonte dove vi è uno

scambio continuo e tempestivo della documentazione sulle decisioni della Conferenza tra le strutture della Giunta e del Consiglio cui segue un'informativa in Commissione. La Basilicata probabilmente esprime una condizione generalizzata quando ammette che, in assenza di procedure formali, l'accesso conoscitivo sull'attività della Conferenza non va oltre alle informazioni riportate sui siti istituzionali presenti in internet, che consentano di conoscere ordini del Giorno e decisioni della Conferenza del Presidente delle Giunte, della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza unificata.

*4.4.2. Modalità di coinvolgimento del Consiglio nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali*

Come si è rilevato, oramai si è del tutto consolidato l'orientamento volto ad attribuire alla Giunta il potere regolamentare sottraendolo alla tradizionale competenza del Consiglio e a non coinvolgere ad alcun titolo il Consiglio nel relativo procedimento di formazione (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, provincia autonoma di Bolzano, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto). Ciò non ha comportato ovunque un monopolio di tale potestà in capo alla Giunta: in Valle d'Aosta la competenza è restata in capo al Consiglio e è stata esercitata anche dal Consiglio dell'Umbria e della Lombardia. Parallelamente, a fine di controbilanciare lo spiccato potenziamento dell'esecutivo regionale delineato dalla riforma costituzionale a detrimento del Consiglio, si sta diffondendo la tendenza a introdurre alcune misure e modalità di coinvolgimento delle Assemblee, tra le quali senz'altro il parere obbligatorio delle competenti Commissioni del Consiglio della Basilicata e del Molise sullo schema di regolamento. In Piemonte, per la prima volta, alcune leggi (in materia di protezione civile, aiuti, contributi e premi comunitari in agricoltura, legge finanziaria 2003) hanno previsto il parere di Commissione consiliare su regolamenti attuativi che saranno adottati dalla Giunta. In Friuli-Venezia Giulia sono sempre più frequenti i casi in cui le leggi regionali prevedono il rilascio di pareri preventivi, a volte vincolanti, da parte delle Commissioni consiliari competenti sia su regolamenti del Presidente della regione che su sugli atti della Giunta regionale; in Abruzzo, Lombardia, nelle Marche e in Sicilia per talune materie le leggi prevedono che i regolamenti di attuazione o di

esecuzione siano adottati dalla Giunta previa acquisizione del parere da parte della competente Commissione consiliare. Tuttavia nelle Marche, nel corso del periodo di riferimento, sono stati approvati dalla Giunta regionale due regolamenti regionali nel cui procedimento di formazione non c'è stato il coinvolgimento del Consiglio regionale.

In Sardegna, dove la potestà regolamentare, in base allo Statuto, appartiene al Consiglio, in genere i regolamenti veri e propri adottati sono molto pochi, nel periodo interessato nessuno; si moltiplicano, però, atti di varia denominazione (direttive, programmi di attuazione ecc.) i cui contenuti sono sostanzialmente regolamentari (quando non riguardano aspetti che dovrebbero trovare disciplina in legge, perché ad es. definiscono situazioni soggettive dei cittadini) e vengono deliberati dalla Giunta. In molti casi questi atti sono previsti dalla legge e talora è previsto il parere delle Commissioni consiliari prima della loro deliberazione da parte della Giunta. In altri casi questi atti vengono adottati dalla Giunta o anche da singoli assessori senza alcun passaggio consiliare.

Il Consiglio della provincia autonoma di Trento è coinvolto nel procedimento di formazione dei regolamenti esprimendo sulla maggior parte di essi un parere obbligatorio e non vincolante per mezzo della competente Commissione permanente. Non si tratta di una competenza generale ma sono sempre le singole leggi di settore a prevedere la procedura di parere sul regolamento e sulle sue successive modificazioni. Il parere si esprime nell'ultima fase del procedimento, dopo che la Giunta ha già esperito tutte le altre eventuali fasi di ascolto. Si esprime dunque sull'atto pronto per essere deliberato dall'esecutivo, tanto che la Giunta non può modificare l'atto se non nel senso di recepire quanto contenuto nel parere. Eventuali altre modifiche di merito prima di essere deliberate devono essere sottoposte al preventivo parere della Commissione.

**Regolamenti emanati dalle regioni e dalle province autonome**

Regione	2001			2002		
	emanati da Giunta	emanati da Consiglio	tot.	emanati da Giunta	emanati da Consiglio	tot.
1 Abruzzo	3	-	3	5	-	5
2 Basilicata	7	-	7	10	-	10
3 Calabria	5	-	5	3	-	3
4 Campania	-	-	-	-	-	-
5 Emilia-Romagna	6	-	6	4	-	4
6 Friuli Venezia Giulia	81	-	81	68	-	68
7 Lazio	4	-	4	3	-	3
8 Liguria	2	-	2	6	-	6
9 Lombardia	9	1	10	14	1	15
10 Marche	2	-	2	3	-	3
11 Molise	4	-	4	13	-	13
12 Piemonte	21	-	21	15	-	15
13 Prov.aut. di Bolzano	97	-	97	50	-	50
14 Prov.aut. di Trento	40	-	40	32	-	32
15 Puglia	16	-	16	10	-	10
16 Sardegna	2	1	3	22	-	22
17 Sicilia	6	-	6	2	-	2
19 Toscana	12	-	12	8	-	8
20 Umbria	7	-	7	7	1	8
21 Valle d'Aosta	-	3	3	-	4	4
22 Veneto	4	-	4	6	-	6
	<b>totali</b>	<b>328</b>	<b>5</b>	<b>333</b>	<b>281</b>	<b>6</b>
						<b>287</b>

*Nota:*

In questa Tabella non sono stati considerati i regolamenti interni dei Consigli e delle Giunte.

In particolare per l'anno 2001: 1 regolamento interno della Giunta della Lombardia e 6 regolamenti interni dei Consigli (2 Basilicata, 1 Prov. aut. Di Bolzano, 2 Toscana).

Per l'anno 2002 sono stati esclusi 6 regolamenti interni dei Consigli (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Prov.aut. di Trento).

Sono invece compresi nel computo (22 per il 2002 e 2 per i primi 6 mesi del 2001) 24 atti della regione Sardegna che, pur non essendo regolamenti formali, sono stati indicati come atti di natura regolamentare.

## 5. Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

### 5.1. *L'organismo di raccordo tra regioni e autonomie locali e le sue fonti di disciplina*

I dati trasmessi dalle regioni sul punto fotografano una realtà tendenzialmente stabile, caratterizzata dalla previsione legislativa (salvo rare eccezioni, quale quella costituita dalla Sardegna, che ancora si fonda su un DPGR) di organismi di raccordo e di consultazione regione-enti locali.

La mancata adozione dei nuovi Statuti regionali, cui il riformato art. 123, u.c., Cost., affida la disciplina del Consiglio delle autonomie locali, “quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali”, comporta infatti, allo stato, una sostanziale conferma dei modelli organizzativi e relazionali affermati dalla legislazione regionale nel corso degli anni.

La nuova fase statutaria delle regioni dovrebbe costituire, al contrario, l’occasione per una più compiuta ridefinizione dei rapporti tra regioni ed enti locali e, conseguentemente, l’occasione per fondare su nuove basi la disciplina dei Consigli delle autonomie locali, che il disposto costituzionale dell’art. 123 qualifica quali organi di “consultazione”, ma che probabilmente le previsioni statutarie potrebbero rafforzare sul piano dei poteri, anche alla luce di quanto finora realizzato attraverso le Conferenze e i Consigli già istituiti legislativamente.

Dalle rilevazioni effettuate è possibile, però, ricavare comunque taluni elementi innovativi, che contribuiscono ad arricchire il dato normativo regionale per quanto concerne la previsione di strumenti di raccordo e di consultazione regione-enti locali.

In primo luogo, va registrata la istituzione della Conferenza regione-autonomie locali in Calabria, che riduce così alle province autonome di Trento e di Bolzano - che pure ha diverse proposte in oggetto - nonché alla regione Trentino Alto Adige, le realtà ancora prive di uno specifico organismo di consultazione con gli enti locali.

La l.r. della Calabria n. 34/2002 istituisce la Conferenza nel quadro dell'intervento di riordino delle funzioni amministrative regionali e locali, inserendosi in tal modo nel filone di quelle regioni che hanno introdotto (o ridisciplinato) gli organismi di raccordo a seguito dell'attuazione del d. lgs 112/1998.

La Conferenza della Calabria è configurata, peraltro, alla stregua del modello prevalente riscontrabile nelle realtà regionali, quale strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi locali.

Ad essa è rimessa la formulazione di proposte su temi di interesse delle autonomie locali; esprime pareri sugli indirizzi della legge finanziaria e di bilancio e sugli atti generali di programmazione, nonché sui provvedimenti riguardanti l'assetto delle funzioni e l'ordinamento degli enti locali. La Conferenza, inoltre, promuove e sancisce le intese previste dalla legislazione regionale; assicura lo scambio di dati e di informazioni tra regione, province e comuni; promuove ed esamina rapporti e studi sui processi di riforma dell'amministrazione.

La riconduzione della Conferenza della Calabria nella sfera dei rapporti tra esecutivi si traduce chiaramente sul piano della composizione dell'organismo. Fanno parte della Conferenza, infatti, il Presidente della regione, che la presiede, i presidenti delle province, i sindaci dei comuni capoluogo e tredici sindaci eletti dall'assemblea dei sindaci.

Tra gli interventi innovativi deve registrarsi anche quello della regione Sicilia, introdotto con l'art. 100 della legge finanziaria del 2002 (l.r. 2/2002), volto a dare completamento alla disciplina normativa relativa alla Conferenza regione-autonomie locali.

In effetti, la istituzione della Conferenza in Sicilia, prevista dall'art. 43 della l.r. 6/1997, era rimasta priva del regolamento attuativo, cui la legge rimetteva la determinazione della composizione, delle competenze specifiche e del funzionamento dell'organismo, con la conseguenza che i raccordi istituzionali sono rimasti affidati, nelle more dell'adozione del regolamento, ad un coordinamento regione-autonomie locali previsto in via transitoria dalla stessa legge istitutiva della Conferenza (art. 44, l.r. 6/1997).

La nuova disciplina normativa, saltando il rinvio regolamentare e il conseguente ricorso provvisorio al Coordinamento, ha specificato che la Conferenza interviene “con propri deliberati” sulle questioni di carattere generale che abbiano incidenza in ambito comunale, provinciale o metropolitano, nonché in ogni altra ipotesi in cui il governo regionale lo richieda. Ampio è il ventaglio dei provvedimenti per i quali è previsto, dalla legislazione di settore, il parere o il coinvolgimento della Conferenza.

L'art. 100 della l.r. Sicilia 2/2002 determina anche la composizione della Conferenza, caratterizzandola per un ruolo determinante riconosciuto alle associazioni regionali delle autonomie. Fanno parte della Conferenza il Presidente della regione, gli assessori regionali per gli enti locali e per il bilancio e le finanze, il Presidente di ANCI Sicilia, il Presidente dell'URPS, nove sindaci e tre presidenti delle province regionali scelti dalle associazioni degli enti locali, nonché i rappresentanti della Lega delle autonomie, dell'ASACEL e dell'ASAEL.

Infine, da segnalare le modifiche legislative della Lombardia alla l.r. 1/2000 di attuazione del d.lgs e istitutiva della Conferenza regionale delle autonomie locali, volte a superare le difficoltà riscontrate, sotto il profilo della funzionalità dell'organismo, nelle fasi di avvio delle attività della Conferenza.

In particolare, con la l.r. 26/2001, art. 5, la Lombardia ha inteso porre rimedio alle difficoltà incontrate dall'organo a deliberare in sede plenaria a causa delle numerose e persistenti assenze.

I correttivi introdotti sono a carattere sia procedurale che organizzativo.

Viene estesa la facoltà di delega, già prevista per i rappresentanti delle associazioni delle autonomie, anche ai sindaci dei comuni capoluogo, ai presidenti delle province e ai presidenti delle camere di commercio. È prevista, inoltre, la corresponsione a tutti i componenti di un gettone di presenza.

Un'ampia autonomia organizzativa e procedurale è rimessa, inoltre, al regolamento interno della Conferenza, chiamato a determinare le maggioranze richieste per la validità delle sedute, le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute, le procedure di

funzionamento e di organizzazione dei lavori, nonché, eventualmente, forme semplificate per l'espressione di alcuni pareri, da rendere anche mediante l'istituzione di articolazioni interne della Conferenza cui verrebbero attribuite funzioni deliberative.

In conclusione, gli orientamenti prevalenti che, in attesa dei nuovi Statuti regionali, sembrano riscontrabili nelle regioni in ordine agli organismi di consultazione con gli enti locali, sono riconducibili a tre diverse tipologie:

- la conferma da parte della maggioranza delle regioni delle scelte legislative compiute nel passato, più o meno recente, rinviando probabilmente proprio ai nuovi Statuti la definizione della nuova disciplina delle Conferenze;
- la introduzione della Conferenza in via legislativa nelle realtà che ne sono ancora prive, come nel caso della Calabria;
- gli interventi a modifica della legislazione previgente al fine di soddisfare esigenze di funzionalità dell'organismo di raccordo e di consultazione tra regioni ed enti locali, come nel caso della Sicilia e della Lombardia.

## **5.2 *Rapporti del Consiglio con l'organismo di raccordo tra regione e autonomie***

Anche i dati rappresentati nell'ultima rilevazione dalle regioni sul sistema di relazioni Consiglio regionale-Conferenze rappresentano una sostanziale conferma delle indicazioni emerse già nel Rapporto 2001, in base alle quali veniva evidenziato un tendenziale rapporto privilegiato degli organismi di raccordo con le Giunte regionali, piuttosto che con i Consigli.

Non si era tuttavia trascurato di porre in debito risalto anche taluni elementi significativi delle possibili relazioni Conferenze-Consigli, in particolare attraverso la individuazione di moduli relazionali riconducibili a tre categorie principali:

- partecipazione dei consiglieri regionali ai lavori della Conferenza;

- previsione di pareri obbligatori della Conferenza o di intese su provvedimenti di interesse degli enti locali; anche se in diversi casi i pareri pervengono al Consiglio per il tramite della Giunta (come conferma anche la recente legge della Calabria);
- richiesta di intervento (audizioni o pareri) da parte delle Commissioni consiliari.

Posizione indubbiamente differenziata risulta essere quella della Toscana, laddove il Consiglio regionale si raccorda al Consiglio delle autonomie locali attraverso la trasmissione di tutte le proposte di atti depositate presso il Consiglio regionale, per l'espressione dei pareri obbligatori o delle osservazioni facoltative. Valenza generale ha anche la trasmissione, in Valle d'Aosta, di tutti i ddl regionali al Consiglio permanente degli enti locali da parte della presidenza del Consiglio regionale.

D'altra parte, la peculiarità dell'esperienza Toscana, caratterizzata innanzitutto dal fatto che il Consiglio delle autonomie locali è istituito presso il Consiglio regionale, è rimarcata anche dalla previsione di una seduta congiunta dei due organi con cadenza annuale.

Da rilevare, infine, che la Lombardia sottolinea la diversa composizione della Conferenza a seconda degli oggetti considerati per l'espressione di pareri; la Conferenza della Lombardia prevede, infatti, una componente rappresentativa delle autonomie funzionali, che si affianca alla rappresentanza delle autonomie territoriali.

Nel caso di pareri obbligatori riguardanti lo Statuto regionale, il bilancio e la legge finanziaria, i pdl sull'ordinamento e le funzioni locali, i pdl di ripartizione delle risorse, le proposte concernenti le intese istituzionali di programma, la Conferenza decide con l'esclusione dei rappresentanti delle autonomie funzionali. La composizione plenaria è richiesta, invece, per i pareri sul DPEFR, sulle politiche regionali di programmazione e sviluppo economico, sui provvedimenti di trasferimento e delega di funzioni, nonché su altri atti di competenza del Consiglio e della Giunta.

### **5.3 *Gli atti trasmessi all'organismo di raccordo***

I dati rappresentati, peraltro non sempre omogenei, delineano realtà regionali piuttosto differenziate.

Si passa dalle esperienze della Toscana e della Valle d'Aosta, dove è previsto che tutti i ddl all'esame del Consiglio (nonché le proposte di deliberazione, per la Toscana) sono trasmessi ai Consigli delle autonomie locali, a realtà, come quella della Puglia, dove non risulta essere stato trasmesso alcun atto dal Consiglio regionale alle Conferenze.

Per le altre regioni può introdursi una distinzione tendenziale tra quelle realtà a forte incidenza numerica degli atti sottoposti alle Conferenze e quelle, invece, a media e bassa incidenza.

Tra le prime possono ricomprendersi l'Emilia-Romagna, con 72 oggetti all'ordine del giorno delle 17 sedute della Conferenza, la Lombardia con 37 provvedimenti inviati, le Marche con 32 atti, l'Abruzzo, la Basilicata e il Veneto con più di 20 provvedimenti.

Tra le seconde, invece, oltre alle già citate Piemonte e Puglia, possono considerarsi le Conferenze di recente istituzione (la Calabria e la Sicilia, con ancora nessun atto trasmesso, ma anche il Friuli-Venezia Giulia, seppure con 17 atti), nonché la Liguria e il Molise.

Sotto il profilo delle diverse tipologie di atti considerati, prevalente è senza dubbio la trasmissione dei progetti di legge, riguardanti normative di bilancio e finanziarie, leggi a carattere ordinamentale e di determinazione delle funzioni e delle connesse risorse da trasferire agli enti locali, nonché una pluralità di interventi normativi a carattere settoriale di interesse locale (tra le quali, ad esempio, secondo l'elenco dell'Emilia-Romagna, diritto allo studio, sicurezza e polizia locale, servizi sociali, associazionismo, cooperazione internazionale, commercio, demanio marittimo, recupero edifici storico-artistici, ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico, trasformazioni edilizie, espropri).

Di un qualche rilievo è anche la consistenza degli atti di programmazione generale delle regioni sottoposti all'esame delle Conferenze, con i connessi provvedimenti amministrativi di approvazione.

#### **5.4     *Forma ed effetti delle pronunce dell'organismo di raccordo***

Il parere obbligatorio rimane la forma di maggior rilievo attraverso la quale le Conferenze intervengono nei processi decisionali regionali, sia con riferimento agli atti di competenza delle Giunte che a quelli propri dei Consigli.

A ciò segue una valutazione tendenzialmente positiva (v. ad es. Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Veneto) in ordine al seguito che tali pareri, caratterizzati da una forte rilevanza politica (Umbria), hanno avuto da parte degli organi regionali chiamati a decidere.

Gli strumenti attraverso i quali gli organismi di consultazione e di raccordo intervengono rispetto ai provvedimenti trasmessi non si limitano, però, ai soli pareri, in alcuni casi espressi anche oralmente (Basilicata), ma, come emerge dalla rilevazione, possono tradursi anche in osservazioni (Friuli-Venezia Giulia), talvolta a carattere facoltativo (Toscana), o in una presa d'atto (Liguria).

Più articolata la situazione della Toscana, che, anche a ragione della specificità del ruolo e delle competenze riconosciute al Consiglio delle autonomie locali, presenta una pluralità di esiti riconnessi ai pareri (64) e alle osservazioni facoltative (5). Rispetto ai 49 atti già perfezionati sui quali si è pronunciato il Consiglio toscano, sono rilevate 87 condizioni, di cui 49 accolte e 27 raccomandazioni, di cui 8 accolte, 10 non accolte e 9 non valutabili.

Una novità di un qualche rilievo è segnalata dalla regione Lombardia, che a seguito della modifica legislativa volta a rafforzare la funzionalità della Conferenza, ha adottato un regolamento interno in base al quale taluni pareri da rendere al Consiglio regionale (quelli sui provvedimenti di modifica della legge regionale di attuazione del d.lgs 112/1998 e, qualora si riscontri l'inerzia della Conferenza in sede plenaria, quello sul DPEFR) possono essere espressi dall'Ufficio di Presidenza.

L'intento semplificatorio, in ordine al funzionamento dell'organismo di consultazione lombardo, è perseguito anche attraverso l'acquisizione da parte della Conferenza di osservazioni formulate dall'Ufficio di Presidenza (come nel caso della l.r. 12/2001 sulla pesca).

Un elemento che deve essere evidenziato rispetto ai dati disponibili è quello relativo alla pressoché totale assenza di intese raggiunte in sede di Conferenze. Tant'è che le esigenze di concertazione, rilevanti soprattutto nei confronti delle competenze della Giunta, sono state talvolta soddisfatte attraverso lo strumento dei pareri, con i quali sono stati raggiunti veri e propri testi concertati (Piemonte).

#### **5.5 *Eventuale esistenza di un organo analogo per il rapporto con le forze sociali e le sue caratteristiche***

Anche per quanto attiene agli organismi di concertazione con le forze sociali, i dati dell'ultima rilevazione fotografano una situazione tendenzialmente cristallizzata rispetto al precedente Rapporto 2001.

Numerose restano le regioni prive di un apposito organismo di raccordo e concertazione con le forze sociali (Calabria, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, province autonome di Trento e di Bolzano) e non si registra alcuna nuova istituzione.

Anzi, rispetto a quelle realtà regionali nelle quali è previsto un apposito organismo concertativo, v'è da rilevare, da un lato, la pressoché totale inattuazione del CREL in Sardegna, per mancata designazione da parte del Consiglio regionale dei tre membri di propria competenza; dall'altro lato, per quanto riguarda la Sicilia, la soppressione, con la l.r. 6/2001, del CREL istituito dalla l.r. 6/1988.

In un bilancio seppure del tutto approssimativo, deve pertanto concludersi per una tendenza regressiva in ordine alla istituzione e alla effettiva attuazione degli organismi di raccordo regioni-forze sociali.

Di segno opposto, invece, il trend riscontrabile con riferimento all'affermarsi di moduli organizzativi alternativi ai Comitati, quali, in particolare, i tavoli di concertazione a carattere generale, che registrano la presenza attiva della regione e delle componenti sociali (Toscana, Umbria).

Da rilevare, inoltre, il potenziamento di strumenti pattizi per la definizione di apposite procedure concertative tra regione e parti sociali,

che assumono una valenza generale in ordine alla definizione delle scelte di maggior rilievo dei governi regionali.

È il caso, nello specifico, della Lombardia, che ha stipulato il “Patto per lo sviluppo dell’economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia per la VII legislatura”, attraverso il quale la Giunta regionale, le parti sociali e i soggetti economici sono chiamati ad indicare scelte strategiche e priorità condivise, nonché interventi conseguenti. Diverse sono le modalità del confronto e della concertazione, secondo un modello codificato: confronto ordinario, nella fase dell’istruttoria dei provvedimenti; un confronto preventivo, mediante l’espressione di pareri obbligatori e non vincolanti sul DPEFR , il PRS e il Bilancio; confronto per accordi, per l’attivazione su temi specifici di apposite sedi di confronto e di approfondimento.

Infine, una disciplina unitaria per le attività di concertazione è stata recentemente adottata dalla Giunta regionale del Veneto, recependo un previo accordo per la istituzione e la disciplina del tavolo della concertazione regionale. Secondo tale disciplina la concertazione si svolge su due diversi livelli: in un ambito generale (tavolo generale), per definire preventivamente e governare le tematiche di rilevanza strategica; su tavoli settoriali, per tematiche di interesse specifico. Il protocollo, la cui efficacia è riferita alla legislatura in corso, costituisce pertanto lo strumento di riferimento per la concertazione tra Giunta regionale e forze sociali, mentre analoga modalità non è prevista per il Consiglio, al quale non è assicurata neppure l’informazione istituzionale relativamente agli esiti dei tavoli concertativi.

## **6. Alcuni aspetti della legislazione regionale in materia di finanza e contabilità**

### **6.1 Finalità e principali risultati dell'indagine**

Nell'ambito del settore finanza e contabilità, il questionario inviato alle regioni ha avuto ad oggetto:

- il recepimento del decreto legislativo n. 76/2000 "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della l. 25 giugno 1999, n. 208";
- alcune caratteristiche della legge finanziaria utili ad identificare il ruolo attribuito a questo strumento dalle diverse regioni;
- la politica tributaria delle regioni.

Mentre i primi due temi erano già presenti nelle precedenti edizioni del Rapporto sulla legislazione, il terzo costituisce una innovazione, essendosi ritenuto che indicazioni sull'esercizio da parte delle regioni dei poteri ad esse attualmente riconosciuti in materia tributaria possano contribuire a rendere più concreto il dibattito in corso sulle prospettive aperte dalla riforma dell'art. 119 della Costituzione.

Per quanto riguarda il recepimento del d.lgs. 76/2000 o, comunque, delle norme di contabilità vigenti per lo stato, risulta che tutte le regioni ad eccezione di due hanno ormai provveduto. Una conseguenza di ciò è che tutti i bilanci per il 2002 sono redatti per Unità previsionali di base, assegnate a specifici centri di responsabilità. Resta tuttavia da verificare se queste riforme abbiano effettivamente contribuito a migliorare la trasparenza dei bilanci e i controlli sulla gestione delle spese.

Circa le leggi finanziarie, l'indagine mette in evidenza che tutte le regioni adottano questo strumento al fine di garantire l'equilibrio del proprio bilancio. Come nelle precedenti rilevazioni, tuttavia, anche nel periodo preso in esame (giugno 2001-dicembre 2002), in diversi casi alla legge finanziaria vengono attribuite finalità più ampie, soprattutto quando esse contengono disposizioni che modificano l'organizzazione e le

funzioni degli organi regionali, che modificano strumenti di intervento già esistenti o che ne introducono di nuovi. In questi casi la legge finanziaria diventa un punto di riferimento essenziale per comprendere le politiche di entrata e di spesa di una regione ma - come mettono in evidenza alcune delle risposte al questionario - possono anche rappresentare uno strumento a disposizione delle Giunte per adottare importanti riforme senza un adeguato dibattito presso i Consigli.

Di particolare interesse, infine, è l'analisi delle politiche tributarie delle regioni. Nel periodo preso in considerazione, quasi tutte le regioni che hanno risposto al questionario hanno modificato la disciplina dei tributi propri intervenendo sia su quelli "minori" - in qualche caso per abolirli - sia su quelli più importanti e visibili come le tasse automobilistiche, l'addizionale Irpef, l'Imposta regionale sulle attività produttive. E se è vero che in alcune regioni gli interventi sui tributi propri hanno avuto l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale, è anche vero che in altre essi sono stati finalizzati ad ottenere sensibili incrementi di gettito. Anche per effetto dei maggiori poteri riconosciuti alle regioni in questo campo con le riforme attuate nel corso degli anni '90 e degli accordi con lo stato sulla copertura dei disavanzi in sanità, sembra, quindi, che la politica tributaria si avvii a divenire un settore di grande interesse per le regioni e nel quale esse sono fermamente intenzionate ad intervenire.

## 6.2 *Recepimento del D.Lgs. 76/2000*

Rispetto alla situazione evidenziata nel Rapporto sulla legislazione regionale per il 2001, nel periodo di riferimento si registrano indubbiamente sensibili progressi. Infatti le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria (che, in parte, era già intervenuta in materia nel 1999), Marche, Molise, Puglia, Toscana e Veneto, nonché la provincia autonoma di Bolzano hanno adeguato la propria normativa di contabilità al d. lgs. 76/2000<sup>184</sup>. Tenendo conto che il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, il Piemonte, l'Umbria, la Sicilia, la Sardegna e la provincia autonoma di Trento lo avevano già fatto (come

---

<sup>184</sup> O, comunque, nel caso delle regioni speciali e delle province autonome, alle norme di contabilità vigenti per lo stato.

evidenziato nel *Rapporto 2001*), si può affermare che tutte le regioni salvo due hanno ormai provveduto.

Uno degli effetti più evidenti della riforma della contabilità regionale è il fatto che il bilancio dovrebbe essere redatto in termini di UPB (Unità Previsionali di Base) e proprio per questo una parte del quesito posto alle regioni ha riguardato tale specifico aspetto. Come risulta dall'ultima colonna della tabella 1, tutte le regioni che hanno modificato la propria normativa di contabilità hanno anche redatto il bilancio per il 2002 con questo nuovo metodo di classificazione delle spese, salvo la provincia autonoma di Bolzano che, tuttavia, si è adeguata a partire dal bilancio 2003.

Il quesito relativo al recepimento del d.lgs 76/2000 chiedeva, inoltre, alle regioni di indicare se alla creazione delle unità previsionali di base è seguita la loro attribuzione a specifici centri amministrativi. Hanno risposto in modo esplicito solo le regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna. Tutte hanno confermato l'istituzione dei centri, salvo il Molise "a causa dell'attuazione ancora incompleta della riorganizzazione dell'amministrazione regionale"<sup>185</sup>. La Sardegna, inoltre, indica le funzioni attribuite ai centri di responsabilità: "essi adottano gli atti di gestione, fatte salve le spese obbligatorie e vincolate, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 9 della l.r. 13 novembre 1998, n. 31"<sup>186</sup>.

---

<sup>185</sup> Va tuttavia osservato che in Friuli la gestione del bilancio, nonostante l'articolazione in UPB, fa capo ad un unico centro di responsabilità amministrativa. Questa regione segnala, inoltre, in materia contabile, il permanere di alcune differenze rispetto alla normativa statale: il bilancio pluriennale è redatto solo a legislazione vigente compresi gli effetti della legge finanziaria; il bilancio annuale è redatto solo in termini di competenza e non indica i residui (corrispondendo quindi al primo anno del bilancio pluriennale); il limite dell'indebitamento è fissato al 20% anziché al 25%; la tipologia dei fondi speciali determinati con legge finanziaria è più ampia (es. fondo per i programmi comunitari, per la contrattazione collettiva, per la concessione di incentivi alle imprese) e la loro utilizzazione è possibile anche in via amministrativa.

<sup>186</sup> Come precisa la regione, "La disposizione al cui rispetto vengono richiamati i centri di responsabilità amministrativa è contenuta nella legge generale sull'organizzazione degli uffici della regione e sulla dirigenza. Essa stabilisce che 1) spetta alla Giunta, al Presidente e ai singoli Assessori definire i programmi da attuare e fissare gli obiettivi generali dell'azione amministrativa, indicando le scale di priorità e determinando le rispettive risorse finanziarie; 2) spetta ai direttori generali, sulla base di tali risorse, determinare i programmi operativi affidandone la gestione ai direttori dei servizi; 3) i direttori generali tengono costantemente informati i componenti della Giunta regionale preposti al rispettivo ramo dell'amministrazione sull'esito delle verifiche periodiche e sulle misure adottate per conseguire gli obiettivi prefissati. La ripetizione di una norma apparentemente pleonastica -non foss'altro perché già contenuta in altra precedente e del tutto vigente legge regionale- è sintomatica dell'esigenza insorta di porre

E' interessante chiedersi, a questo punto, se l'articolazione delle spese per UPB abbia effettivamente giovato alla leggibilità ed alla trasparenza dei bilanci e, in particolare, se i Consigli regionali abbiano ora la possibilità di capire meglio le politiche finanziarie che la Giunta si propone di attuare nel corso di un determinato esercizio. Le regioni che hanno direttamente partecipato al gruppo di lavoro "Finanza pubblica" costituito presso la Camera dei deputati non hanno fornito, in proposito, indicazioni particolarmente confortanti<sup>187</sup>. In effetti da un'analisi dei bilanci 2002<sup>188</sup> risulta che, almeno in questa fase iniziale, l'introduzione delle UPB sembra non aver facilitato sia l'individuazione della destinazione economica e funzionale delle spese (anche perché spesso non viene più riportato il codice SIR), sia l'analisi della dinamica delle uscite per settori di intervento, visto che la loro allocazione nei bilanci 2002 è, nella maggior parte dei casi, molto diversa da quella del 2001.

### **6.3 Principali caratteristiche delle leggi finanziarie regionali**

#### *6.3.1. Disposizioni a carattere generale sui contenuti delle leggi finanziarie*

Nel questionario inviato alle regioni è stato chiesto di indicare le disposizioni a carattere generale inerenti le leggi finanziarie, previste nelle leggi di recepimento del d.lgs 76/2000. In proposito, delle regioni che hanno provveduto ad adeguare la loro normativa contabile nel periodo di riferimento, hanno fornito indicazioni dettagliate solo le Marche ed il Veneto.

Per le Marche, l'art. 5 della l.r. 31/3001 prevede che la regione, "dopo aver consultato la Conferenza regionale delle autonomie ed il Comitato economico e sociale, adotta, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge finanziaria contenente il

---

rimedio ad un certo scollamento verificatosi da un lato tra l'esercizio della funzione di indirizzo politico della Giunta e degli Assessori e l'esercizio dell'autonomia gestionale attribuita ai diversi centri amministrativi, dall'altro nei rapporti tra i diversi livelli della dirigenza (ossia dirigenti generali, di servizio e di settore) sia a seguito delle nuove norme che disciplinano la funzione dirigenziale sia a seguito della loro connessione con le nuove norme di contabilità".

<sup>187</sup> In particolare, hanno partecipato al gruppo di lavoro le regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Sicilia e Sardegna.

<sup>188</sup> Ci si riferisce, in particolare, a quella condotta annualmente dall'Istituto sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" ai fini della redazione dell'*Osservatorio Finanziario regionale* (Franco Angeli editore, Milano).

quadro di riferimento finanziario per il periodo contemplato nel bilancio pluriennale. Essa detta norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e può operare modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio della regione". Più in particolare – e sempre in base all'art. 5 – "la legge finanziaria: determina la quota da iscrivere nel bilancio per le leggi di spesa di natura continuativa o ricorrente la cui quantificazione è da essa rinviata; determina, per le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale, le quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati; stabilisce l'eventuale riduzione, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle autorizzazioni legislative di spesa; dispone l'eventuale rifinanziamento, per l'anno cui essa si riferisce, delle leggi regionali di spesa; dispone l'eventuale variazione delle aliquote e delle altre misure relative alle imposte, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce". Infine è esplicitamente previsto, da un lato, che la legge finanziaria possa disporre semplificazioni procedurali, integrazioni e adattamenti alla normativa regionale in coerenza con gli obiettivi della programmazione, nel quadro della compatibilità finanziaria e, dall'altro, che essa non possa contenere norme di carattere ordinamentale ed organizzativo.

Per il Veneto l'art. 2 della l. 39/2001 – innovando le disposizioni in materia già previste dalla l.r. 72/1977 – stabilisce, tra l'altro, che "la finanziaria individua il quadro finanziario di riferimento con riguardo al periodo compreso nel bilancio pluriennale". In particolare essa prevede: il livello massimo di ricorso al mercato finanziario per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; le misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi previsti a favore della regione; il rifinanziamento o la riduzione degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; la diversa distribuzione nel tempo e fra gli obiettivi di intervento delle autorizzazioni di spesa disposte dalla legislazione vigente a valere sul bilancio pluriennale; gli importi dei fondi speciali. Inoltre la legge finanziaria può stabilire norme il cui contenuto sia finalizzato direttamente ad azioni in campo economico e sociale o a carattere

infrastrutturale". Rispetto al passato – come mette in evidenza la regione – “sono state escluse dalla finanziaria norme che non comportano variazioni di entrata o di spesa (che in precedenza contribuivano a fare della finanziaria un provvedimento *omnibus*) prevedendo però che la Giunta regionale, oltre al disegno di legge finanziaria, può adottare disegni di legge collegati recanti modifiche e integrazioni di tipo ordinamentale e procedurale, per settori omogenei di materie che non comportano variazioni di entrata e di spesa alla normativa vigente”.

#### 6.3.2. *Diffusione, tempi di approvazione e struttura della legge finanziaria*

Tutte le regioni e province autonome hanno ormai, tra i loro strumenti di programmazione, quello della legge finanziaria (cfr. tab. 2). Inoltre quattro di queste – Calabria, Emilia-Romagna, Sicilia, Trento e Bolzano – oltre alla legge finanziaria adottata in concomitanza con il bilancio di previsione, dispongono anche di leggi finanziarie approvate in occasione degli assestamenti di bilancio.

Trattandosi di uno dei documenti fondamentali per la definizione delle politiche di entrata e di spesa della regione, è evidente che la legge finanziaria dovrebbe essere promulgata prima dell'inizio dell'esercizio al quale si riferisce, come avviene per lo Stato<sup>189</sup>. Con riferimento alla finanziaria per il 2002, ciò si verifica in sei casi: Bolzano, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Valle d'Aosta e Trento. La promulgazione della legge è invece slittata a gennaio 2002 in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Veneto e tra marzo e agosto nelle altre<sup>190</sup>.

Come nei precedenti *Rapporti*, uno dei quesiti posti alle regioni riguarda la struttura della legge finanziaria in quanto il numero degli articoli e soprattutto quello dei commi può già fornire indicazioni in merito al ruolo attribuito dalle diverse regioni a questo provvedimento: cioè se si tratti o meno di una legge *omnibus* attraverso la quale far approvare in tempi ristretti importanti riforme nei settori più disparati (ad esempio, modifiche all'organizzazione della regione e degli enti ad essa collegati, previsione di

---

<sup>189</sup> Si preferisce fare riferimento alla data di promulgazione, piuttosto che a quella di approvazione, in quanto solo da questo momento la finanziaria diventa legge a tutti gli effetti.

<sup>190</sup> La Puglia, pur avendo previsto, nella proprio legge di riforma della contabilità, l'emanazione della legge finanziaria prima dell'esercizio al quale si riferisce, nel periodo di riferimento non sembra aver adottato questo provvedimento.

nuove forme di intervento, disciplina del personale). In base al numero dei commi, le leggi finanziarie adottate nel periodo in esame hanno sicuramente una struttura complessa nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Sardegna, Sicilia, Veneto e nelle province autonome di Trento e Bolzano<sup>191</sup>: si va da un minimo di 97 commi per il Veneto, ad un massimo di 567 commi per il Friuli-Venezia Giulia (cfr. tabella 2). Al contrario hanno una struttura che può essere definita agile le leggi finanziarie delle regioni Calabria, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Trentino Alto Adige, Toscana e Umbria.

#### *6.3.3. Alcune indicazioni sui contenuti delle leggi finanziarie approvate*

Le informazioni cui sopra si è fatto riferimento non sono ovviamente di per sé sufficienti a definire il ruolo che ciascuna regione attribuisce alla legge finanziaria. Per questo, con il questionario trasmesso alle regioni sono stati posti ulteriori quesiti volti a far emergere i contenuti effettivi di questi provvedimenti.

In particolare è stato chiesto alle regioni di precisare:

- a) se la legge finanziaria del periodo osservato introduce innovazioni o modifiche di carattere non strettamente finanziario relative a forme di intervento già esistenti; se modifica competenze attribuite ad organi della regione o interviene sull'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale o modifica quelli esistenti; se interviene sulla disciplina del personale della regione o di organismi ad essa collegati;

---

<sup>191</sup> E' interessante riportare per intero quanto affermato dalla regione Sardegna nella risposta a questo punto del questionario. "Non si arresta la tendenza della legge finanziaria a diventare una "superlegge", come già segnalato nel precedente Rapporto. Ciò in totale deroga all'articolo della nuova legge di contabilità che si riproponeva di circoscriverne le materie di pertinenza. La legge finanziaria del 2002 consta di 6 capi, contenenti nel complesso 34 articoli con un totale di 256 commi (l'articolo più lungo ne contiene 25) e di 6 tabelle. Né la titolazione dei 6 capi (I - Disposizioni di carattere finanziario e programmatico; II - Disposizioni in materia di contenimento della spesa e snellimento dell'attività amministrativa; III - Disposizioni in materia di agricoltura, ambiente, opere pubbliche e trasporti; IV - Disposizioni in materia di occupazione, attività produttive, lavoro e formazione professionale; V - Disposizioni in materia di attività culturali e sanitarie; VI - Disposizioni diverse) né la rubrica dei singoli articoli sono in grado di dare conto esaustivo delle materie trattate in ciascun capo e nella maggior parte degli stessi articoli. La legge finanziaria continua ad esercitare una funzione supplente e sostitutiva della normale produzione legislativa di settore".

- b) se la legge finanziaria del periodo osservato introduce nuove forme di intervento della regione, anche attraverso rinvii a successive deliberazioni o regolamenti;
- c) se la legge finanziaria è accompagnata da altri atti o documenti che integrano la manovra di bilancio;
- d) se la legge finanziaria del periodo osservato disciplina i rapporti finanziari della regione con gli enti locali.

Per quanto riguarda il punto a), alcune regioni e province autonome - Abruzzo, Bolzano, Trento, Sardegna e Sicilia - affermano esplicitamente che la legge finanziaria contiene numerose disposizioni di carattere organizzatorio ed ordinamentale<sup>192</sup>. A queste regioni bisogna aggiungere il Friuli-Venezia Giulia (che, con la finanziaria, ha disposto in materia di delega di funzioni alle province), la Valle d'Aosta (che, in materia di personale, ha determinato la dotazione organica dell'amministrazione regionale e ha stabilito l'ammontare delle risorse necessarie per il rinnovo contrattuale) e la Basilicata (che, con la finanziaria, è intervenuta sull'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale dettando disposizioni in materia di uffici e personale e ha modificato organismi regionali esistenti come l'Ufficio legale, posto alle dipendenze del Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo). Negli altri casi sembra, invece, che le leggi finanziarie del periodo in esame si siano limitate a garantire gli equilibri di bilancio con interventi sulle entrate - e in particolare sui tributi propri - e sulle autorizzazioni di spesa già previste da precedenti provvedimenti legislativi.

La situazione sopra descritta risulta poi confermata dalle risposte al punto b), ma con qualche contraddizione. Ad esempio ciò vale per la Liguria ed il Veneto. Dalle risposte della prima emerge che, con la

---

<sup>192</sup> Ad esempio: in Abruzzo vengono istituiti due strutture di supporto permanenti della Giunta regionale e, inoltre, il Consorzio funzionale tra Aziende sanitarie Locali, l'Agenzia sanitaria regionale, l'Osservatorio epidemiologico regionale, la Conferenza per la programmazione sanitaria; nella provincia di Trento sono stati ridefiniti i compiti del Centro tecnico finanziario per lo sviluppo economico della provincia e si è intervenuti sull'assetto organizzativo modificando la legge sulla tesoreria e permettendo di affidare ad esterni lo svolgimento di attività amministrative (concessione di contributi in agricoltura); in Sicilia è stato istituito l'organismo denominato Casa Sicilia (con il compito di promuovere fuori dall'Italia la cultura, l'immagine, le opportunità di impresa e i prodotti siciliani) e l'Ufficio per le relazioni diplomatiche e internazionali, è stato ampliato l'ufficio di Bruxelles e sono stati trasformati o privatizzati diversi enti regionali.

finanziaria, sono stati previsti nuovi incentivi alle forme associative tra gli enti locali e l'istituzione di un nuovo fondo per gli investimenti regionali destinati al finanziamento di programmi di investimento comunitari, nazionali e regionali. Per il Veneto con la legge finanziaria per il 2002 sono stati previsti, tra l'altro: contributi per i comuni montani (sopra i 400 metri) per l'esercizio delle funzioni; un fondo di rotazione per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane; contributi per l'accessibilità delle strutture aperte al pubblico nel centro storico di Venezia; contributi a favore delle persone non autosufficienti assistite a domicilio. Le risposte a tale quesito, inoltre, mettono in evidenza che, dove la legge finanziaria assume le caratteristiche di un provvedimento *omnibus*, le disposizioni di carattere organizzatorio e/o ordinamentale nella maggior parte dei casi rinviano a successive deliberazioni o regolamenti di Giunta per la definizione delle procedure e delle modalità di attuazione. Indubbiamente ciò contribuisce a ridurre ancora i poteri di vigilanza e di controllo sull'attività della Giunta da parte del Consiglio regionale. Di particolare interesse, da questo punto di vista, è la risposta fornita dalla regione Sardegna secondo la quale "sembra potersi affermare che, con l'abolizione del controllo governativo sulle leggi, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione, il legislatore regionale abbia assunto un atteggiamento abbastanza disinibito rispetto al rilievo, frequente sotto il previgente regime, di «illegittimità per eccesso di delega legislativa all'esecutivo», con ciò favorendo, tuttavia, una ulteriore erosione del proprio ruolo".

Interessanti sono anche le risposte al punto c) in quanto da esse emerge che la finanziaria, nelle regioni in cui essa non interviene direttamente per disciplinare nuove forme di intervento o per modificare l'organizzazione della regione e degli enti dipendenti, in qualche caso rinvia l'emanazione di norme in materia a provvedimenti collegati, da definire in momenti successivi. Una conferma di quanto appena detto viene fornita dalla Calabria e dalla provincia di Trento. In Calabria, la finanziaria - per la prima volta nel 2002 di tipo snello - è stata accompagnata da 4 provvedimenti collegati (in materia di personale, agricoltura, norme ordinamentali e procedurali, sanità). Per Trento, invece, come sottolinea la stessa provincia, "finché le leggi finanziarie sono state accompagnate da collegati, esse sono state piuttosto magre. Da quando

non sono più previste leggi collegate, sostituite dalle leggi di adeguamento (fuori manovra di bilancio), le leggi finanziarie sono ridivenute complesse. Le finanziarie approvate nel 2002 (l.p. n. 9 e n. 15) hanno già questa impostazione, anche se non è stata approvata (ma solo presentata) una legge di adeguamento".

Quella appena indicata non è, però una regola generale. Ad esempio in Liguria, Toscana ed Emilia-Romagna, le rispettive leggi finanziarie, pur trattandosi sicuramente di provvedimenti snelli, non prevedono il rinvio a collegati e, tranne che in Emilia-Romagna, non sono neppure accompagnate o precedute da documenti di programmazione economica<sup>193</sup>. D'altra parte in Basilicata e in Veneto le leggi finanziarie per il 2002, pur essendo molto articolate, sono state accompagnate da provvedimenti collegati: 4 nella prima (mercato del lavoro, residenti in Argentina, Uffici e personale, sanità) e 9 nella seconda.

Per quanto riguarda infine il punto d) tutte le regioni speciali, date anche le loro maggiori competenze in questo campo, hanno risposto in modo affermativo. Anzi risulta che tale normativa è un punto di riferimento essenziale per gli enti locali, dato che stabilisce l'ammontare dei trasferimenti correnti ed in conto capitale ad essi destinati e dato che in questi casi i trasferimenti della regione (o della provincia autonoma) rappresentano la loro principale forma di finanziamento diversa dalle entrate proprie. Anche in alcune regioni ordinarie - ed in particolare in Abruzzo, Liguria, Marche e Veneto - si riscontrano, tuttavia, norme in questo campo. Ad esempio il Veneto con la finanziaria per il 2002 all'art. 7 ha disposto il finanziamento delle funzioni conferite agli enti locali ai sensi della l.r. 11/2001 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

---

<sup>193</sup> Dalle risposte al questionario emerge che anche in Veneto la legge finanziaria viene preceduta da un documento di programmazione economica e finanziaria. In particolare la legge 35/2001 "Nuove norme sulla programmazione", stabilisce che tale documento sia presentato dalla Giunta al Consiglio per l'approvazione e che esso contenga: a) l'analisi sintetica della congiuntura in atto; b) la valutazione dell'avanzamento dei risultati dei Piani di settore e dei PAS, sulla base dell'attività di monitoraggio e valutazione; le proposte di variazione dei PAS in corso o le indicazioni per la formulazione di quello di nuova predisposizione.

#### **6.4 *Interventi delle regioni in materia di tributi propri***

Data l'importanza del tema dell'autonomia tributaria delle regioni nel dibattito attualmente in corso in materia di federalismo, per la prima volta si è deciso di introdurre nel questionario, sia pure a titolo sperimentale, alcune domande volte a verificare se, nel periodo in esame, sono state emanate norme dirette a modificare la disciplina dei tributi propri, i contenuti di tali norme e, cosa non meno importante, l'entità degli effetti finanziari ad esse collegati. Del resto l'argomento in oggetto è strettamente connesso a quello delle leggi finanziarie, visto che le modifiche dei tributi propri in molti casi vengono introdotte proprio con queste leggi.

Salvo la Sardegna e la Valle d'Aosta, tutte le regioni che hanno risposto al questionario hanno dichiarato di aver modificato la disciplina dei tributi propri. Di seguito, così come indicato dalle singole regioni, viene riportato il contenuto di tali modifiche:

- Abruzzo: l'art. 13 della legge finanziaria per il 2002 prevede la riduzione dell'IRAP nel settore agricolo e per le cooperative della piccola pesca e loro consorzi; l'art.14 prevede una riduzione dell'IRAP per i piccoli Comuni montani;
- Basilicata: con l'art. 3 della legge finanziaria per il 2002 è stata ridotta al 3,25% l'aliquota Irap per gli enti considerati ONLUS e per le cooperative sociali, con decorrenza dall'anno di imposta 2002;
- Calabria: con la l.r. 39/2002 sono state modificate l'Irpef e le tasse automobilistiche;
- Emilia-Romagna: nel periodo osservato è stata introdotta una riduzione dell'aliquota dell'IRAP per le ONLUS e le cooperative sociali, in ragione della specificità delle finalità perseguite. L'art. 7 della l.r. 21 dicembre 2001, n. 48 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e di sistema informativo tributario e fiscale regionale) fissa infatti al 3,50% l'aliquota dovuta da questi soggetti, a decorrere dal periodo di imposta successivo;
- Friuli-Venezia Giulia: nel periodo osservato è stata confermata la riduzione, ai sensi dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. 446/1997,

dell'aliquota IRAP per determinati soggetti (fissata al 3,5% dalla legge finanziaria 2002). Inoltre, con la l.r. 9/2002 è stata modificata la l.r. 47/1996 concernente la quota di accisa sulle benzine di spettanza regionale, a causa dell'estensione di tale partecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione;

- Liguria: l'art. 1 della l.r. 44/2001 prevede la sospensione, a decorrere dal 1° gennaio 2002, dell'applicazione della tassa sulle concessioni regionali per licenza per aprire e condurre agenzie di viaggio; è stata, inoltre, ridotta al 3% l'aliquota Irap e, per la stessa imposta, sono state prorogate le agevolazioni alle nuove iniziative produttive;
- Lombardia: con la l.r. 27/2001 (Legge finanziaria 2002) la regione ha apportato modifiche alle aliquote IRPEF passando da una percentuale dallo 0,9% ad aliquote che variano dall'1,2% al 1,4%, in rapporto alle fasce di reddito (manovra resa necessaria per le problematiche legate alla spesa sanitaria). È stata, inoltre, modificata la percentuale IRAP per gli intermediari finanziari portandola dal 4,75% al 5,75%, prevedendo nel contempo una riduzione della percentuale al 3,25% per alcune categorie economiche e l'esenzione per altre. Sempre con la medesima legge si è infine provveduto ad abrogare l'ARISGAM (Addizionale regionale sull'imposta sul consumo del gas metano). Con la legge finanziaria 2003 (l. r. n. 33/2002) sono state effettuate due manovre sull'IRAP: la prima consistente nell'esenzione dell'IRAP per le imprese composte da giovani minori di anni 30 e/o donne minori di anni 45; la seconda consistente nella modifica dell'aliquota IRAP per gli intermediari finanziari che passa dal 5,75 previsto per l'anno 2002 al 5,25 per l'anno 2003.
- Marche: con la l.r. 35/ 2001 sono state emanate disposizioni in materia di addizionale regionale IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive;
- Molise: è stata approvata la l.r. 45/2002 che disciplina l'esercizio delle competenze regionali relative all'imposta regionale sulle attività

produttive (IRAP), nel rispetto dei principi posti dalla normativa statale in materia di imposte sui redditi.

- Piemonte: la l.r. 34/2001 è intervenuta in materia di addizionale regionale all'IRPEF (aliquota 1,4 per cento) e di addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi civili (euro 0,015 al metro cubo) per il 2002; la l.r. 37/2001 è intervenuta in materia di tasse di concessione regionale; infine la l.r. 27/2002 dispone in materia di addizionale regionale IRPEF;
- provincia autonoma di Bolzano: l'art. 9 della l.p. 9/2001 (Finanziaria di assestamento 2001) ha stabilito una maggiorazione dell'imposta di soggiorno per i titolari di seconde abitazioni; l'art. 10 della stessa legge ha introdotto nuove disposizioni in materia di imposta automobilistica provinciale; l'art. 1 della l.p. 11/2002 (Finanziaria di assestamento 2002) ha introdotto nuove disposizioni in materia di IRAP (esenzione dal pagamento IRAP delle ONLUS e altre norme in materia accertamento, riscossione e contenzioso).
- provincia autonoma di Trento: l'art. 13 della l.p. 1/2002 (legge collegata) è intervenuto in materia di IRAP; gli articoli 11 e 12 della stessa legge, poi, hanno modificato disposizioni previgenti in materia di tassa automobilistica e d'imposta per l'iscrizione nei registri automobilistici. La l.p. 15/2002, infine, è intervenuta confermando precedenti riduzioni di aliquote, rivedendo la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica e dell'accertamento dei tributi provinciali e sospendendo l'applicazione in provincia dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA) (articoli da 1 a 4);
- Sicilia: la Legge finanziaria per il 2002 modifica la disciplina del tributo ambientale (già introdotto dalla l.r. 6/2001), l'IRAP, la tassa per il diritto allo studio, l'imposta sulle assicurazioni e la tassa sui rifiuti solidi urbani;
- Toscana: la l.r. 29/2002 ha modificato la disciplina del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, ma solo per gli aspetti sanzionatori;

- Veneto: con la l.r. 40/2001 sono state rideterminate le aliquote delle addizionali regionali IRPEF e della tassa automobilistica regionale per l'anno 2002; con la l.r. 18/2002 (impugnata dal governo) sono stati prorogati i termini per il recupero delle tasse automobilistiche dovute per l'anno 1999 e sono cessate le tasse di concessione regionale per la ricerca e la raccolta dei tartufi; con la l.r. 34/2002 sono state modificate le addizionali regionali IRPEF per il 2003, sono state modificate le aliquote IRAP in aumento per le banche, società finanziarie e imprese di assicurazione, in diminuzione per le nuove imprese giovanili, femminili e per le nuove cooperative sociali. Inoltre, sono stati esentati dalla tassa automobilistica regionale i veicoli delle associazioni di volontariato di protezione civile.

Passando agli aspetti finanziari delle manovre sui tributi propri, va in primo luogo sottolineato che, delle regioni citate sopra, l'Abruzzo, la Basilicata, il Friuli-Venezia Giulia, il Molise e la Sicilia, non forniscono informazioni al riguardo. Tutte le altre indicano invece, come richiesto nel questionario, l'entità del maggiore o minore gettito che la manovra dovrebbe produrre, sia pure con diversi livelli di dettaglio.

In particolare, per l'esercizio 2002, prevedono maggiori entrate: la Calabria (60 milioni di euro), la Lombardia (378 milioni, di cui 224 per la manovra sull'addizionale Irpef e 155 per la manovra sull'Irap), le Marche (405 milioni), il Piemonte (180 milioni), il Veneto (204 milioni, ai quali si aggiungono, per il 2003, 167 milioni derivanti dalla manovra sull'addizionale IRPEF e circa 47 milioni per la manovra sull'IRAP).

Le restanti regioni e province autonome prevedono diminuzioni delle entrate, in genere di entità modesta salvo che per Trento dove il gettito dovrebbe diminuire di circa 10 milioni di euro, soprattutto per la manovra sull'IRAP.

**Tab.1 - Leggi regionali di adeguamento delle norme di contabilità al dlgs 76/2000 o alle norme di contabilità dello stato - Situazione al 31.12.02**

Regioni e Province autonome	Leggi emanate entro luglio 2001	Leggi emanate da agosto 2001 a dicembre 2002	Bilancio 2002 per UPB
Abruzzo		I.r.3/2002	SI
Basilicata		I.r. 34/2001	SI
Calabria		I.r.8/2002	SI
Campania		I.r. 7/2002	SI
Emilia Romagna		I.r.40/2001	SI
Friuli Venezia G.	I.r.7/1999		SI
Lazio		I.r. 25/2001	SI
Liguria	I.r.39/1999	I.r.15/2002	SI
Lombardia	I.r.27/2000		SI
Marche		I.r. 31/2001	SI
Molise		I.r. 4/2002	SI
P.a. Bolzano		I.p. 1/2002	SI (da 2003)
P.a. Trento	I.p.3/1998		SI
Piemonte	I.r.7/2001		SI
Puglia		I.r. 28/2001	SI
Sardegna	I.r.23/1999		SI
Sicilia	I.r.10/1999 e I.r.6/2001		SI
Trentino A.A.			NO
Toscana		I.r. 36/2001	SI
Umbria	I.r.13/2000		SI
Valle d'Aosta			NO
Veneto		I.r.39/2001	SI

**Tab. 2 – Alcune caratteristiche delle leggi finanziarie per il 2002  
o, se approvate entro il 31.12.2003, per il 2003**

Regioni e Province autonome	Num. LL. FF. approv.		Estremi l.f. 2002 iniziale	Estremi l.f. 2003 iniziale	Alcune caratteristiche ultima l.f. iniziale approvata			
	iniziali	assest.			n. articoli	n. commi	allegati	collegati
Abruzzo	1		I.r. 10.05.02 n. 7	-	49	176	si (6)	no
Basilicata	1		I.r. 31.01.02 n.10	-	38	101	si (6)	si
Calabria	1	1	I.r.13.05.02 n.13	-	4	5	si (3)	si
Campania	2		I.r. 26.07.02 n.15		55	152	si (2)	no
Emilia Romagna	2	2	I.r. 28.12.01 n.49	I.r.23.12.02 n.38	48	61	no	no
Friuli Venezia G.	1		I.r. 25.01.02 n.3	-	13	567	si (2)	si
Lazio	1		I.r. 16.04.02 n. 8		122	306	si (4)	no
Liguria	1		I.r. 07.05.02 n.20	-	17	33	si (2)	no
Lombardia	2		I.r. 18.12.01 n.27	I.r. 23.12.02 n.33	1	11	si (1)	si
Marche	1		I.r. 23.04.02 n.6	-	42	114	si (4)	no
Molise	1		I.r. 03.06.02 n.7	-	8	17	si (2)	no
P.a. Bolzano	1	2	I.p. 28.12.01 n.19	-	48	103	si (2)	no
P.a. Trento	2	1	I.p. 31.12.01 n.11	I.p. 30.12.02 n.15	39	123	si (4)	no
Piemonte	1		I.r. 05.08.02 n.20	-	21	48	si (2)	no
Puglia								
Sardegna	1		I.r. 22.04.02 n. 7	-	34	256	si (6)	no
Sicilia	1	1	I.r. 26.03.02 n.2	-	132	380	si (8)	no
Toscana	2		I.r. 21.12.01 n. 65	I.r. 20.12.02 n.43	23	46	no	no
Trentino A.A.	2	1	I.r. 22.07.02 n.2	I.r. 13.12.02 n.4	3	3	no	no
Umbria	1		I.r. 22.04.02 n. 5		11	21	si (4)	no
Valle d'Aosta	2		I.r. 11.12.01 n.38	I.r. 11.12.02 n.25	59	121	si (2)	no
Veneto	1		I.r. 17.01.02 n.2	-	48	97	si (3)	si



## **APPENDICE**

*(a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)*



### **Rapporto 2002 sullo stato della legislazione**

#### **IL NUMERO E LA TIPOLOGIA DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

(Tabelle riassuntive dei dati forniti dagli uffici regionali sulla base del questionario - vedi Appendice 2)

**Le leggi** (*elaborazione dei dati del punto 2 del questionario: Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi alle leggi - tabelle 2a, 2b, 2c e 2d*)

- Tabella 1, numero e dimensione delle leggi promulgate nel periodo giugno 2001 – dicembre 2002
- *Tabella 1a*, dimensione delle leggi
- *Tabella 1b*, leggi che recano Tabelle e/o Allegati
- *Tabella 1c*, durata media dell'iter di approvazione delle leggi
- *Tabella 1d*, natura delle leggi e impugnativa costituzionale
- *Tabella 1e*, iniziativa legislativa
- *Tabella 2a*, classificazione delle leggi secondo il criterio della tecnica redazionale
- *Tabella 2b*, classificazione delle leggi secondo la fonte che ne prevede l'emanazione (vincoli)
- *Tabella 2c*, classificazione secondo la tipologia della normazione
- *Tabella 2d*, classificazione dell'oggetto prevalente delle leggi secondo i macrosettori di materie (per articoli)
- *Tabella 2e*, classificazione dell'oggetto prevalente delle leggi secondo il profilo delle materie (per articoli)
- *Tabella 2f*, fonte giuridica della potestà legislativa

**I regolamenti** (*elaborazione dei dati del punto 3 del questionario: Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi ai regolamenti - tabelle 3a e 3b*)

- *Tabella 3*, regolamenti emanati nel periodo giugno 2001 – dicembre 2002
- *Tabella 3a*, dimensione dei regolamenti
- *Tabella 4a*, classificazione dei regolamenti secondo la potestà normativa
- *Tabella 4b*, classificazione dei regolamenti secondo la fonte che ne prevede l'emanazione (vincoli)
- *Tabella 4c*, classificazione dell'oggetto prevalente dei regolamenti secondo i macrosettori di materie
- *Tabella 4d*, classificazione dell'oggetto prevalente dei regolamenti secondo il profilo delle materie

**Tabella 1**

NUMERO E DIMENSIONE DELLE LEGGI  
PROMULGATE NEL PERIODO GIUGNO 2001 - DICEMBRE 2002

<b>Regione</b>	<b>n. leggi</b>	<b>n. articoli</b>	<b>n. commi</b>	<b>n. caratteri</b>
1 Abruzzo	106	833	2.524	-
2 Basilicata	62	645	1.811	-
3 Calabria	73	822	2.442	-
4 Campania	45	690	-	-
5 Emilia-Romagna	66	949	2.364	958.252
6 Friuli Venezia Giulia	49	911	4.165	1.725.617
7 Lazio	77	1.021	2.527	-
8 Liguria	74	613	1.334	-
9 Lombardia	52	329	1.338	745.629
10 Marche	51	625	1.763	-
11 Molise	56	567	1.445	-
12 Piemonte	59	413	937	545.261
13 Prov. aut. di Bolzano	28	652	1.752	-
14 Prov. aut. di Trento	25	559	1.863	844.114
15 Puglia	51	695	1.981	-
16 Sardegna	34	268	843	300.961
17 Sicilia	29	633	1.523	-
18 Trentino-Alto Adige	7	34	46	-
19 Toscana	72	604	1.481	607.088
20 Umbria	58	519	1.185	-
21 Valle d'Aosta	58	819	1.915	1.375.333
22 Veneto	62	738	1.875	830.421
totali	1.194	13.939	37.114	7.932.676

**PARAMETRI MEDI**

n. medio di leggi per regione	54
n. medio di articoli per legge	12
n. medio di commi per articolo	3
n. medio di caratteri per legge	16.630

**Tabella 1a**

## DIMENSIONE DELLE LEGGI \*

	n. leggi	n. articoli	n. commi	n. caratteri
1 Emilia-Romagna	66	949	2.364	958.252
2 Friuli Venezia Giulia	49	911	4.165	1.725.617
3 Lombardia	52	329	1.338	745.629
4 Piemonte	59	413	937	545.261
5 Prov. aut. di Trento	25	559	1.863	844.114
6 Sardegna	34	268	843	300.961
7 Toscana	72	604	1.481	607.088
8 Valle d'Aosta	58	819	1.915	1.375.333
9 Veneto	62	738	1.875	830.421
totali	477	5.590	16.781	7.932.676

\*Il dato è relativo alle 9 regioni che hanno rilevato questa informazione su un totale di 477 leggi

**Tabella 1b**

## LEGGI CHE RECANO TABELLE E/O ALLEGATI

numero delle leggi considerate*	1.021
di cui con tavole e/o allegati	107
<i>n. di tavole e/o allegati</i>	
1	58
da 2 a 5	44
6 e oltre	5
	107

\* nel computo delle leggi non sono state considerate:  
le leggi della regione Campania che non ha fornito il dato (45 leggi) e le leggi  
di bilancio, gli assestamenti, i rendiconti delle regioni e degli Enti (128 leggi)

**Tabella 1c**

## DURATA MEDIA DELL'ITER DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI

durata iter	numero di leggi	%	di iniziativa				popolare	mista
			della Giunta	del Consiglio	degli enti locali			
da 1 a 30 giorni	417	35,0	290	114	-	-	1	12
da 31 a 90 giorni	300	25,2	229	60	1	-	-	10
da 91 a 180 giorni	209	17,6	118	74	1	-	-	16
da 180 a 360 giorni	172	14,5	98	63	-	1	-	9
più di 360 giorni	92	7,7	39	45	-	-	-	5
	1190	100	774	356	2	2	2	52
dato assente		4						
totale leggi		1194						

**Tabella 1d**

## NATURA DELLE LEGGI E IMPUGNATIVA COSTITUZIONALE

Regione	Numero di leggi		Corte costituzionale	impugnativa
	ordinaria	statutaria		
Abruzzo	106			1
Basilicata	62			1
Calabria	73			2
Campania	45			-
Emilia-Romagna	66			3
Friuli-Venezia Giulia	49			5
Lazio	77			-
Liguria	74			5
Lombardia	52			4
Marche	51			9
Molise	56			1
Piemonte	59			5
Prov. aut. di Bolzano	26	1 promulgata, 1 approvata		5
Prov. aut. di Trento	23	2 approvate		-
Puglia	51			2
Sardegna	34			4
Sicilia	29			3
Toscana	72			4
Trentino-Alto Adige	7			-
Umbria	58			1
Valle d'Aosta	57	1 impugnata		3
Veneto	62			1
<b>totali</b>	<b>1.189</b>		<b>5</b>	<b>59</b>

*Nota:*

Non sono state prese in considerazione le due delibere legislative statutarie della regione Marche del 24 e 25 luglio 2001, recanti disposizioni transitorie in attuazione della legge cost. 1/1999 e la denominazione di Parlamento regionale, dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 304 e n. 306 del 2002.

**Tabella 1e**

**INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE LEGGI  
PROMULGATE NEL PERIODO GIUGNO 2001 - DICEMBRE 2002**

---

regione	n. leggi	della Giunta		consiliare		degli enti locali		popolare	
		%	%	%	%	%	%	%	%
1 Abruzzo	106	65	61,3	39	36,8	2	1,9	-	-
2 Basilicata	62	46	74,2	16	25,8	-	-	-	-
3 Calabria	73	28	38,4	42	57,5	-	-	-	-
4 Campania	45	30	66,7	15	33,3	-	-	-	-
5 Emilia-Romagna	66	52	78,8	8	12,1	-	-	-	-
6 Friuli-Venezia Giulia	49	27	55,1	20	40,8	-	-	-	-
7 Lazio	77	49	63,6	24	31,2	-	-	-	-
8 Liguria	74	39	52,7	29	39,2	-	-	-	-
9 Lombardia	52	37	71,2	9	17,3	-	-	1	1,9
10 Marche	51	27	52,9	20	39,2	-	-	-	-
11 Molise	56	26	46,4	30	53,6	-	-	-	-
12 Piemonte	59	47	79,7	12	20,3	-	-	-	-
13 Prov.aut. di Bolzano	28	26	92,9	2	7,1	-	-	-	-
14 Prov.aut. di Trento	25	16	64,0	6	24,0	-	-	-	-
15 Puglia	51	31	60,8	17	33,3	-	-	-	-
16 Sardegna	34	23	67,6	10	29,4	-	-	-	-
17 Sicilia	29	19	65,5	5	17,2	-	-	-	-
18 Trentino-Alto Adige	7	7	100,0	-	0,0	-	-	-	-
19 Toscana	72	52	72,2	18	25,0	-	-	-	-
20 Umbria	58	41	70,7	7	12,1	-	-	1	1,7
21 Valle d'Aosta	58	52	89,7	6	10,3	-	-	-	-
22 Veneto	62	37	59,7	22	35,5	-	-	-	-
<b>TOTALI</b>	<b>1.194</b>	<b>777</b>	<b>65,1</b>	<b>357</b>	<b>29,9</b>	<b>2</b>	<b>0,2</b>	<b>2</b>	<b>0,2</b>

*nota:*

nel computo delle leggi di iniziativa della Giunta e in quelle di iniziativa del Consiglio non sono comprese quelle classificate di iniziativa "mista", riportate nel seguito della Tabella 1- e;

3 leggi della regione Calabria e 1 legge della regione Lazio non recano l'indicazione della tipologia dell'iniziativa;

## segue Tabella 1e

regione	n. leggi	iniziativa mista		%	tot.
1 Abruzzo	106	-			100,0
2 Basilicata	62	-			100,0
3 Calabria	73	-			95,9
4 Campania	45	-			100,0
5 Emilia-Romagna	66	6	Giunta-Consiglio	9,1	100,0
6 Friuli-Venezia Giulia	49	2	Giunta-Consiglio	4,1	100,0
7 Lazio	77	3	Giunta-Consiglio	3,9	98,7
8 Liguria	74	6	*	8,1	100,0
9 Lombardia	52	5	Giunta-Consiglio	9,6	100,0
10 Marche	51	4	Giunta-Consiglio	7,8	100,0
11 Molise	56	-			100,0
12 Piemonte	59	-			100,0
13 Prov. aut. di Bolzano	28	-			100,0
14 Prov. aut. di Trento	25	3	Giunta-Consiglio	12,0	100,0
15 Puglia	51	3	Giunta-Consiglio	5,9	100,0
16 Sardegna	34	1	Giunta-Consiglio	2,9	100,0
17 Sicilia	29	5	Giunta-Consiglio**	17,2	100,0
18 Trentino-Alto Adige	7	-			100,0
19 Toscana	72	2	*	2,8	100,0
20 Umbria	58	9	Giunta-Consiglio	15,5	100,0
21 Valle d'Aosta	58	-			100,0
22 Veneto	62	3	Giunta-Consiglio***	4,8	100,0
TOTALI	1.194	52		4,4	99,7

*nota:*

3 leggi della regione Calabria e 1 legge della regione Lazio non recano l'indicazione della tipologia dell'iniziativa;

\* non è specificata la "composizione" dell'iniziativa mista;

\*\* per 2 leggi (delle 5) non è specificata la "composizione" dell'iniziativa mista;

\*\*\* per 1 legge (delle 3) non è specificata la "composizione" dell'iniziativa mista;

**Tabella 2a**

**CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI  
SECONDO IL CRITERIO DELLA TECNICA REDAZIONALE**

<b>Regione</b>	<b>testo nuovo</b>	<b>novella</b>
Abruzzo	53	53
Basilicata	36	26
Calabria	47	25
Campania	41	4
Emilia-Romagna	54	12
Friuli-Venezia Giulia	46	3
Lazio	60	17
Liguria	44	30
Lombardia	39	13
Marche	37	14
Molise	38	18
Piemonte	44	15
Prov. aut. di Bolzano	23	5
Prov. aut. di Trento	24	1
Puglia	38	13
Sardegna	19	15
Sicilia	19	10
Toscana	41	31
Trentino-Alto Adige	0	7
Umbria	38	20
Valle d'Aosta	48	10
Veneto	41	21
<b>totali</b>	<b>830</b>	<b>363</b>

*Nota:*

1 legge della Calabria non è classificata

**Tabella 2b**

CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI  
SECONDO LA FONTE CHE NE PREVEDE L'EMANAZIONE (VINCOLI)

Regione	legislazione vincolata da norme			legislazione non vincolata
	regionali	statali	dell'U.E.	
Abruzzo	90	14	1	3
Basilicata	11	28	3	20
Calabria	35	31	4	31
Campania	18	4	-	23
Emilia-Romagna	12	12	2	40
Friuli-Venezia Giulia	11	10	3	26
Lazio	6	3	-	68
Liguria	1	25	1	47
Lombardia	14	23	3	27
Marche	9	8	-	34
Molise	12	11	-	33
Piemonte	11	17	-	31
Prov. aut. di Bolzano	11	7	-	10
Prov. aut. di Trento	2	7	-	16
Puglia	31	12	4	6
Sardegna	3	5	1	27
Sicilia	-	8	-	21
Toscana	13	2	2	55
Trentino-Alto Adige	7	-	-	-
Umbria	3	16	3	37
Valle d'Aosta	14	4	1	39
Veneto	8	9	2	39
<b>totali</b>	<b>322</b>	<b>256</b>	<b>30</b>	<b>633</b>

*Nota:*

- 46 leggi hanno una doppia classificazione (2 Abruzzo, 24 Calabria, 1 Friuli-V.G., 13 Lombardia, 3 Puglia, 2 Sardegna, 1 Umbria);
- 3 leggi hanno una tripla classificazione (2 Calabria, 1 Lombardia);
- 5 leggi non sono state classificate.

**Tabella 2c**

## CLASSIFICAZIONE SECONDO LA TIPOLOGIA DELLA NORMAZIONE

Regione	n. di leggi	prowe-dimento	settore	istitu-zionale	inter-set-toriale	bilancio
1 Abruzzo	106	60	28	1	-	17
2 Basilicata	62	38	9	-	1	12
3 Calabria	73	33	11	15	2	13
4 Campania	45	-	22	-	12	12
5 Emilia-Romagna	66	20	35	-	-	11
6 Friuli-Venezia Giulia	49	19	25	4	-	1
7 Lazio	77	41	23	3	2	8
8 Liguria	74	24	39	4	-	7
9 Lombardia	52	21	17	1	4	9
10 Marche	51	19	19	1	1	11
11 Molise	56	12	24	11	2	7
12 Piemonte	59	41	6	2	-	10
13 Prov. aut. di Bolzano	28	5	14	1	-	8
14 Prov. aut. di Trento	25	3	8	3	-	11
15 Puglia	51	28	13	2	-	8
16 Sardegna	34	15	9	2	-	10
17 Sicilia	29	8	10	3	1	7
18 Toscana	72	30	19	7	2	14
19 Trentino-Alto Adige	7	-	-	-	-	7
20 Umbria	58	18	27	3	1	9
21 Valle d'Aosta	58	14	27	6	2	9
22 Veneto	62	26	18	13	-	5
totali	1.194	475	403	82	30	206

*Nota:*

- 4 leggi hanno una doppia classificazione:  
 l.r. 23/2002 Calabria (provvedimento e bilancio);  
 l.r. 15/2002 Campania (intersettoriale e bilancio);  
 l.r. 3/2002 e 15/2002 Sardegna (provvedimento e bilancio);  
 2 leggi non sono classificate.

**Tabella 2d**

**CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DELLE LEGGI  
SECONDO I MACROSETTORI DI MATERIE**

<b>macrosettore</b>	<b>numero di articoli</b>	<b>%</b>
A Ordinamento istituzionale	2.007	14,4
B Sviluppo economico e attività produttive	2.878	20,6
C Territorio ambiente e infrastrutture	2.595	18,6
D Servizi alla persone e alla comunità	2.142	15,4
E Finanza regionale	4.311	30,9
classificati in più macrosettori	6	0,0
<b>totale articoli</b>	<b>13.939</b>	<b>100,0</b>
<i>(per un totale di 1.194 leggi)</i>		

*Nota:*

In questa edizione del Rapporto sulla legislazione la classificazione dell'oggetto prevalente delle leggi poteva essere effettuata anche per articoli, suddividendo la legge in più parti.  
 Per questo motivo la *Tabella 2 -d* e la successiva *Tabella 2 - e*, recano il numero di articoli classificati secondo i macrosettori e le materie, anziché il numero di leggi.  
 Questa possibilità è stata scarsamente usata: delle 1.194 leggi solo 26 (pari al 2,2%) sono state suddivise per essere classificate (in termini di articoli la percentuale è del 3,8%: 528 su 13.393).

**Tabella 2e**

**CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DELLE LEGGI  
SECONDO IL PROFILO DELLE MATERIE**

	materia	n. articoli	%
E1	Bilancio	3.204	23,9
B9	Agricoltura e foreste	978	7,3
E2	Contabilità regionale	889	6,6
B8	Turismo	760	5,7
C1	Territorio e urbanistica	680	5,1
C2	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	634	4,7
A4	Personale e amministrazione	622	4,6
D1	Tutela della salute	614	4,6
A5	Enti locali e decentramento	530	3,9
A1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato alla voce A2)	394	2,9
C4	Opere pubbliche	399	2,5
C3	Risorse idriche e difesa del suolo	317	2,4
D3	Servizi sociali	294	2,2
C6	Trasporti	288	2,1
D4	Istruzione scolastica	248	1,8
B10	Caccia, pesca e itticolatura	245	1,8
B7	Commercio, fiere e mercati	229	1,7
D6	Lavoro	212	1,6
A2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta	203	1,5
B4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	175	1,3
D8	Beni e attività culturali	169	1,3
D10	Ordinamento della comunicazione	156	1,2
B1	Artigianato	151	1,1
D12	Sport	134	1,0
C7	Protezione civile	123	0,9
D5	Formazione professione	120	0,9
A3	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	109	0,8
B3	Industria	105	0,8
E3	Tributi	98	0,7
B2	Professioni	85	0,6
D2	Alimentazione	81	0,6
C5	Viabilità	72	0,5
B5	Ricerca, trasporto e produzione di energia	56	0,4
D9	Ricerca scientifica e tecnologica	42	0,3
altro		79	0,6
	<b>totale</b>	<b>13.425</b>	<b>100,0</b>
classificati in più materie		114	
indicazione di altri oggetti		217	
classificati solo nel macrosettore		183	
	<b>totale complessivo</b>	<b>13.939</b>	

**Tabella 2f**

## FONTE GIURIDICA DELLA POTESTA' LEGISLATIVA

Regione	n. di leggi	primaria	concorrente	delegata	ulteriore	attuativa
1 Abruzzo	106	44	59	3	-	-
2 Basilicata	62	41	21	-	-	-
3 Calabria	73	51	21	1	-	-
4 Campania	45	26	13	-	5	-
5 Emilia-Romagna	66	14	52	-	-	-
6 Friuli-Venezia Giulia	49	30	18	-	-	1
7 Lazio	77	35	42	-	-	-
8 Liguria	74	24	49	-	-	-
9 Lombardia	52	38	13	-	-	-
10 Marche	51	19	27	-	-	-
11 Molise	56	35	20	-	-	-
12 Piemonte	59	17	39	1	-	1
13 Prov. aut. di Bolzano	28	24	4	-	-	-
14 Prov. aut. di Trento	25	25	-	-	-	-
15 Puglia	51	27	24	-	-	-
16 Sardegna	34	26	4	-	-	-
17 Sicilia	29	22	7	-	-	-
18 Toscana	72	37	34	1	-	-
19 Trentino-Alto Adige	7	7	-	-	-	-
20 Umbria	58	20	31	5	-	3
21 Valle d'Aosta	58	51	7	-	-	-
22 Veneto	62	30	34	4	-	-
totali	1.194	643	519	15	5	5
% sul totale		54,2	43,7	1,3	0,4	0,4

*Nota:*

17 leggi non sono state classificate sotto questo profilo;

2 leggi (intero testo) hanno una doppia classificazione:

I.r. 15/2002 Lombardia (primaria e concorrente); I.r. 23/2002 Umbria (primaria e attuativa)

In alcuni casi la legge è stata classificata per articoli anche sotto questo profilo, per cui la legge risulta avere una doppia o tripla classificazione, in particolare:

Toscana

I.r. 22/2002 e I.r. 32/2002 (primaria e concorrente)

Veneto

I.r. 27/2001 e I.r. 26/2002 (primaria, concorrente e delegata)

I.r. 2/2002 e I.r. 29/2002 (primaria e concorrente)

**Tabella 3**

**REGOLAMENTI EMANATI  
NEL PERIODO GIUGNO 2001 - DICEMBRE 2002**

regione	n. reg.ti	della Giunta						del Consiglio			
		tipo di atto			DGR-DGP	non indica	tot.	%	tipo di atto		
		A	C	D					B	E	reg. int.
1 Abruzzo	8	8					8	100			-
2 Basilicata	20			17			17	85	3		3
3 Calabria	8	7					7	88	1		1
4 Campania	1	-					-	-	1		100
5 Emilia-Romagna	10	9					9	90	1		1
6 Friuli-Venezia Giulia	142		142				142	100			-
7 Lazio	5	5					5	100			-
8 Liguria	8		7				7	88	1		1
9 Lombardia	24	16		1	5	22	92		2	2	8
10 Marche	4	4					4	100			-
11 Molise	16	16					16	100			-
12 Piemonte	28	28					28	100			-
13 Prov.aut. di Bolzan	106		31	74			105	99	1		1
14 Prov.aut. di Trento	59		49	9			58	98	1		2
15 Puglia	21	21					21	100			-
16 Sardegna	24			11	13	24	100				-
17 Sicilia	5		5				5	100			-
18 Toscana	18		16				16	89	2		2
19 Trentino-Alto Adige	-										-
20 Umbria	15	15					15	100			-
21 Valle d'Aosta	6						-	-	6	6	100
22 Veneto	7	7					7	100			-
<b>totali</b>	<b>535</b>	136	250	112	18	516	96,4		11	8	19
											2,1

Legenda per "Tipo di atto":

A = Regolamento regionale

B = Regolamento interno del Consiglio regionale /Consiglio provinciale;

C = Decreto del Presidente della Giunta regionale, decreto del Presidente della regione, decreto del Presidente della provincia autonoma

D = Deliberazione della Giunta regionale, deliberazione della Giunta della Provincia autonoma

E = Deliberazione del Consiglio regionale/Consiglio provinciale

Nota:

Sono compresi nel computo 24 atti della regione Sardegna che pur non essendo regolamenti formali, sono stati indicati come atti di natura regolamentare; 7 di questi inoltre sono stati inseriti nel computo dei regolamenti di Giunta, anche se emanati da altre autorità (Assessore, Dirett., Commissario straordinario)

**Tabella 3 a**

## DIMENSIONE DEI REGOLAMENTI EMANATI

regione	n. reg.ti	n. articoli	n.	commi	n. caratteri	Tabelle e/o Allegati
1 Abruzzo	8	120	408	-	-	-
2 Basilicata	17	189	373	-	-	7
3 Calabria	7	42	98	-	-	4
4 Campania	-	-	-	-	-	-
5 Emilia-Romagna	9	126	430	172.779	-	3
6 Friuli-Venezia Giulia	142	1.382	3.402	1.123.537	107	-
7 Lazio	5	66	172	-	-	-
8 Liguria	7	45	87	-	-	2
9 Lombardia	24	357	1.016	466.442	40	-
10 Marche	4	37	119	-	-	11
11 Molise	16	170	595	-	-	18
12 Piemonte	28	343	902	366.628	21	-
13 Prov. aut. di Bolzano	105	1.451	4.575	-	-	85
14 Prov. aut. di Trento	58	596	1.823	-	-	37
15 Puglia	21	193	648	-	-	-
16 Sardegna	24	224	618	-	-	14
17 Sicilia	5	64	124	-	-	-
18 Toscana	16	481	1.591	594.112	64	-
19 Umbria	15	360	1.176	-	-	18
20 VDA	6	108	341	105.476	1	-
21 Veneto	7	130	315	95.687	7	-
	524	6.484	6.766	19.758	428	

Nota:

in questa e nelle successive tabelle, sono esclusi gli 11 atti classificati come Regolamento interno del Consiglio (vedi Tabella 3)

**Tabella 4a**

CLASSIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI  
SECONDO LA POTESTA' NORMATIVA

---



---

<b>regione</b>	<b>propria</b>	<b>delegata</b>	<b>totali</b>
1 Abruzzo	7	1	8
2 Basilicata	15	2	17
3 Calabria	7	-	7
4 Campania			-
5 Emilia-Romagna	9	-	9
6 FVG	142	-	142
7 Lazio	5	-	5
8 Liguria	7	-	7
9 Lombardia	18	3	21
10 Marche	-	-	-
11 Molise	15	1	16
12 Piemonte	28	-	28
13 Prov. aut. di Bolzano	105	-	105
14 Prov. aut. di Trento	58	-	58
15 Puglia	21	-	21
16 Sardegna	23	1	24
17 Sicilia	5	-	5
18 Toscana	13	3	16
19 Umbria	15	-	15
20 VDA	6	-	6
21 Veneto	7	-	7
<b>totali</b>	<b>506</b>	<b>11</b>	<b>517</b>
<i>percentuale sul totale</i>	98	2	

Nota:

3 regolamenti della Lombardia e i 4 regolamenti delle Marche non sono stati classificati sotto questo profilo.

**Tabella 4b**

**CLASSIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI  
SECONDO LA FONTE CHE NE PREVEDE L'EMANAZIONE (VINCOLI)**

regione	regione	vincolato			non vincolato	totali
		Stato	U.E.	-		
1 Abruzzo		7	2	-	-	9
2 Basilicata		11	4	1	1	17
3 Calabria		7	1	-	-	8
4 Campania						-
5 Emilia-Romagna		4	1	-	4	9
6 FVG		135	6	-	1	142
7 Lazio		5	-	-	-	5
8 Liguria		7	-	-	-	7
9 Lombardia		12	7	1	2	22
10 Marche		3	-	-	1	4
11 Molise		7	2	1	6	16
12 Piemonte		19	9	-	-	28
13 Prov. aut. di Bolzano		97	8	-	-	105
14 Prov. aut. di Trento		58	-	-	-	58
15 Puglia		13	7	-	1	21
16 Sardegna		11	11	1	2	25
17 Sicilia		5	-	-	-	5
18 Toscana		14	1	-	-	15
19 Umbria		10	1	1	3	15
20 VDA		3	-	-	3	6
21 Veneto		4	1	-	2	7
		<b>totali</b>	<b>432</b>	<b>61</b>	<b>5</b>	<b>26</b>
						<b>524</b>
		<i>percentuale sul totale</i>	<i>82</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>5</i>

*Nota:*

3 regolamenti hanno una doppia classificazione (Abruzzo e Calabria: vincolo Stato e regione; Sardegna: vincolo Stato e UE); 3 regolamenti non sono stati classificati.

**Tabella 4c**

CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DEI REGOLAMENTI  
SECONDO I MACROSETTORI DI MATERIE

<b>regione</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>Totale</b>
1 Abruzzo	2	3	2	1	-	8
2 Basilicata	5	4	7	1	-	17
3 Calabria	-	1	-	6	-	7
4 Campania	-	-	-	-	-	-
5 Emilia-Romagna	4	3	2	-	-	9
6 FVG	20	46	23	44	8	141
7 Lazio	2	1	-	2	-	5
8 Liguria	2	2	3	-	-	7
9 Lombardia	3	8	9	2	2	24
10 Marche	2	-	-	2	-	4
11 Molise	6	5	1	4	-	16
12 Piemonte	3	8	7	5	5	28
13 Prov. aut. di Bolzano	9	22	16	57	1	105
14 Prov. aut. di Trento	13	15	8	16	6	58
15 Puglia	5	10	1	5	-	21
16 Sardegna	14	6	4	-	-	24
17 Sicilia	1	2	1	1	-	5
18 Toscana	4	7	2	2	1	16
19 Umbria	4	7	1	3	-	15
20 VDA	2	-	2	1	1	6
21 Veneto	1	4	2	-	-	7
<b>totali</b>	<b>86</b>	<b>164</b>	<b>93</b>	<b>156</b>	<b>24</b>	<b>523</b>
<i>percentuale sul totale</i>	<i>16,4</i>	<i>31,4</i>	<i>17,8</i>	<i>29,8</i>	<i>4,6</i>	

1 regolamento non è stato classificato

**Tabella 4d**

CLASSIFICAZIONE DELL'OGGETTO PREVALENTE DEI REGOLAMENTI  
SECONDO IL PROFILO DELLE MATERIE

	materia	n. reg.ti	%
A4	Personale e amministrazione	60	11,8
D3	Servizi sociali	50	9,8
B9	Agricoltura e foreste	43	8,4
B7	Commercio, fiere e mercati	31	6,1
D1	Tutela della salute	29	5,7
B10	Caccia, pesca e itticolatura	28	5,5
B8	Turismo	27	5,3
C2	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti	22	4,3
C6	Trasporti	22	4,3
C1	Territorio e urbanistica	19	3,7
D4	Istruzione scolastica	19	3,7
D8	Beni e attività culturali	16	3,1
D5	Formazione professione	13	2,5
C4	Opere pubbliche	11	2,2
A3	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	10	2,0
A5	Enti locali e decentramento	10	2,0
B1	Artigianato	10	2,0
B3	Industria	10	2,0
D6	Lavoro	10	2,0
B4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	8	1,6
C3	Risorse idriche e difesa del suolo	8	1,6
C7	Protezione civile	8	1,6
E1	Bilancio	8	1,6
E2	Contabilità regionale	8	1,6
E3	Tributi	8	1,6
A1	Organi della Regione (ad esclusione di quanto classificato alla voce A2)	4	0,8
C5	Viabilità	3	0,6
D7	Previdenza complementare e integrativa	3	0,6
D11	Spettacolo	3	0,6
D12	Sport	3	0,6
D10	Ordinamento della comunicazione	2	0,4
	altro	4	0,8
	totale	510	100,0
classificati in più materie		8	
classificati solo nel macrosettore		5	
	totale complessivo	523	



## Rapporto 2002 sullo stato della legislazione

### QUESITI E MODULI PER LA RILEVAZIONE DEI DATI RELATIVI ALLE LEGGI ED AI REGOLAMENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

#### AVVERTENZA

1. *Periodo della rilevazione: come convenuto nella riunione del 29 luglio 2002 il Rapporto 2002 coprirà il periodo 1° giugno 2001 - 31 dicembre 2002.*
2. **Struttura e contenuto dei 'moduli'**

*Il complesso dei dati da rilevare e dei quesiti sotto i quali raccogliere insieme alle informazioni, le osservazioni e le valutazioni dei compilatori, è stato suddiviso in due blocchi, sostanzialmente corrispondenti alla partizione che si era fatta già per il precedente Rapporto fra parte generale e approfondimenti settoriali.*

*La 'parte generale' rileva e classifica gli atti normativi della regione e propone, insieme, i cinque gruppi di quesiti - già presenti nel precedente Rapporto - intesi a definire il più complesso quadro della regolazione normativa in cui quegli atti si inseriscono (qualità della legislazione, rapporti con l'UE, i nuovi statuti, rapporti Giunta-Consiglio, rapporti con enti locali e forze sociali)..*

*Gli 'approfondimenti settoriali' propongono temi e quesiti attinenti più specificamente ai rapporti tra la potestà legislativa dello Stato e quella delle regioni in cinque settori ritenuti esemplificativi degli aspetti più problematici della transizione che caratterizza attualmente l'ordinamento regionale. Per ciascuno dei settori (finanza e tributi, sanità, agricoltura, ambiente, attività produttive) questa parte propone alcune considerazioni sugli aspetti che sembrano essere più significativi e determinanti e, per ciascuno di questi, formula uno o più quesiti che devono costituire soltanto 'lo spunto' dal quale parte la risposta del compilatore. I temi indicati potranno perciò essere integrati da tutte le informazioni e osservazioni che il compilatore riterrà utili.*

*Questo documento contiene:*

## **PARTE GENERALE**

1. Modulo riassuntivo del numero complessivo degli atti normativi:  
Tabella 1
2. Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi alle leggi:  
Tabella 2a, Tabella 2b, Tabella 2c, Tabella 2d e relative istruzioni
3. Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi ai regolamenti:  
Tabella 3a, Tabella 3b e relative istruzioni
4. Elenco dei codici da utilizzare nella classificazione per materia:  
Tabella 4
5. Aggiornamento e completamento della ricognizione effettuata per il Rapporto 2001 relativamente ai settori:
  - Riordino normativo e qualità della legislazione
  - Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea
  - Procedimenti per l'approvazione degli statuti delle regioni ordinarie e delle 'leggi statutarie' delle regioni a statuto speciale e province autonome
  - Nuove procedure non legislative tra Giunta e Consiglio
  - Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali

## **APPROFONDIMENTI SETTORIALI**

- b6 - Leggi finanziarie e politiche tributarie della Regione
- b7 - La disciplina del comparto sanitario
- b8 - La materia 'agricoltura' fra competenza regionale 'primaria' (o esclusiva) e 'l'interferenza' di altre competenze dello Stato
- b9 - Ambiente
- b10 - Attività produttive

## PARTE GENERALE

### 1. Modulo riassuntivo del numero degli atti normativi: Tabella 1

La Tabella n. 1 è meramente 'riassuntiva' dei numeri esposti nelle tabelle n. 2 e n. 3;

### 2. Modulo per la rilevazione dei dati quantitativi relativi alle leggi (*tabelle da 2a a 2d*)

Il modulo per la rilevazione delle leggi è costituito da quattro tabelle denominate in successione da 'Tabella 2a' a 'Tabella 2d' e richiede di rilevare i dati inerenti le leggi emanate dalle regioni e dalle province autonome nel periodo considerato (1° giugno 2001 - 31 dicembre 2002). Ciascuna tabella raccoglie un gruppo di informazioni relative alla medesima legge; esse perciò, pur se sono fisicamente separate per praticità d'uso, costituiscono di fatto un unico *file* relativo ai dati identificativi, di struttura, di natura, di composizione e di classificazione sotto più profili, di tutte le leggi emanate dalla regione (o provincia autonoma) nel periodo considerato. La suddivisione dei dati nelle quattro tabelle è la seguente:

- **Tabella 2a:** dati identificativi e 'quantitativi' della legge: regione, anno di promulgazione, numero seriale, titolo (per esteso), numero degli articoli che la compongono, numero dei commi, numero di caratteri, numero di tabelle o allegati alla legge;
- **Tabella 2b:** dati del procedimento di approvazione: classificazione della legge secondo la natura del suo procedimento, qualificazione dell'iniziativa legislativa, durata del procedimento, ricorso del Governo alla Corte costituzionale;
- **Tabella 2c:** classificazione della legge secondo profili formali: tecnica redazionale, esistenza e natura di vincoli all'intervento legislativo, tipologia dell'intervento normativo;
- **Tabella 2d:** classificazione della legge secondo la fonte giuridica della potestà normativa e secondo la materia o le funzioni oggetto della regolazione

Nelle tabelle 2a, 2b e 2c le prime quattro colonne (rispettivamente: 1,2,3,4 - 10,11,12,13 - 26,27,28,29) riportano in ciascuna riga i medesimi valori (nelle tabelle 2b e 2c i valori sono pedissequamente copiati dalla tabella 2a). In ciascuna riga, numerata in successione da 1 ad n, sono inseriti i valori relativi ad una legge regionale. In tal modo le leggi regionali considerate in questo periodo risulteranno numerate in successione da 1 ad n. Questo numero è ripetuto quale chiave univoca in ciascuna tabella.

Nella tabella 2d (colonne 41,42,43,44) il numero seriale identificativo della legge deve restare il medesimo della tabella 2a e successive. Tuttavia, poiché per corrispondere alla articolazione del contenuto della legge sarà possibile dividere l'atto in più blocchi di articoli (colonne 45,46) e identificare ciascuno di essi in una riga di classificazione, nella colonna 41 sarà ripetuto sempre il medesimo numero seriale identificativo della legge, in corrispondenza di tutti i blocchi di articoli in cui la legge risulterà divisa secondo quanto indicano le colonne 45 e 46.

Nella **Tabella 2a** vanno riportate le seguenti informazioni:

<b>colonna</b>	<b>intitolazione</b>	<b>valori della compilazione</b>	
<b>1</b>	<b>n. progr.</b>	Progressivo seriale di ciascuna riga, relativo alle informazioni di una sola legge regionale	
<b>2</b>	<b>Legge regionale</b>	<b>regione</b>	nome della regione o della provincia autonoma (anche in sigla, purché univoca in tutte le righe)
<b>3</b>		<b>anno</b>	Anno della legge. In corrispondenza dei valori segnati poi alle colonne 15,16,17 e 18, si indicano tra le leggi regionali del periodo anche le leggi statutarie approvate e pubblicate anche solo a fini notiziali;
<b>4</b>		<b>n.</b>	Numero della legge; indicare il numero '0' nel caso in cui la legge statutaria sia stata pubblicata ai soli fini notiziali e non rechi pertanto altro numero;
<b>5</b>		<b>titolo</b>	Titolo della legge (titolo per esteso; è opportuno esplicitare, <i>in corsivo</i> , un titolo esplicativo quando quello della legge è formato da meri riferimenti normativi)
<b>6</b>		<b>n. articoli</b>	Numero di articoli di cui è composta la legge
<b>7</b>		<b>n. commi</b>	Numero di commi di cui è composta la legge
<b>8</b>		<b>n. caratteri</b>	<i>Indicazione facoltativa</i> – La sua rilevazione è particolarmente utile a definire una ( <i>unità di</i> ) misura comparabile della entità della legislazione. La 'misurazione' può essere effettuata rilevandola dai sistemi informatici che offrono questa informazione. Se il testo della legge è memorizzato in formato Word per Windows il numero dei caratteri può essere rilevato dalla finestra <b>Proprietà</b> , che si attiva dal menu <b>File</b> , scegliendo l'opzione <b>Statistiche</b> , il sistema fornisce anche questa indicazione: <b>caratteri</b> (scegliere la voce senza spazi).
<b>9</b>		<b>Tabelle e/o Allegati</b>	Eventuale numero di Tabelle e/o Allegati annessi alla legge

Nella **Tabella 2b** vanno riportate le seguenti informazioni:

<b>colonna</b>	<b>intitolazione</b>	<b>valori della compilazione</b>	
<b>10</b>	<b>n. progr.</b>	Progressivo seriale di ciascuna riga, ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 2a	
<b>11</b>	<b>Legge regionale</b>	<b>regione</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 2a
<b>12</b>		<b>anno</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 2a
<b>13</b>		<b>n.</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 4 nella Tabella 2a
<b>Natura della legge</b>			
<b>14</b>	<b>Ordinaria</b>	Questa classificazione ha riguardo al procedimento di approvazione: se cioè si tratta di legge ordinaria (tutte le leggi regionali) o di 'legge statutaria' (approvazione o modifica di statuto ai sensi dell'articolo 123, secondo e terzo comma, Cost). Si considerano 'ordinarie' anche le leggi per le quali il procedimento è integrato da elementi 'esterni': così l'approvazione delle intese interregionali (art. 117, ottavo comma, o le leggi di istituzione di nuovi comuni (art.133, secondo comma). Sotto questo profilo <u>non sono considerati</u> eventuali procedimenti speciali disciplinati dallo statuto regionale. Alle leggi 'statutarie' sono equiparate le leggi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano che disciplinano forma di governo e sistema di elezione degli organi secondo la speciale disciplina prevista dai rispettivi statuti. La classificazione della legge quale ordinaria (segnare 'X' in questa casella) è alternativa a una delle quattro caselle successive (15 - 18).	
<b>15</b>	<b>Statutaria</b>	<b>approvata</b>	Segnare con 'X' la casella se la legge statutaria è stata pubblicata a fini notiziali. Le fasi precedenti non danno luogo a registrazione della legge. Se si contrassegna invece una delle tre caselle successive (16, 17 o 18), è necessario lasciare in bianco questa casella
<b>16</b>		<b>impugnata</b>	Segnare con 'X' la casella se la legge statutaria è stata impugnata dal Governo ai sensi dell'articolo 123 Cost., secondo l'interpretazione datane dalla C.Cost (sent. 304/2002, diritto, 1.,

			secondo periodo). In questo caso non deve essere posta alcuna indicazione nella successiva colonna n. 25. L'indicazione in questa casella <u>può essere posta congiuntamente</u> alla indicazione del referendum qualora ne sia stata accolta la sua proposizione, pur senza indicare la data di svolgimento e, in ogni caso, anche in attesa che questo si svolga.
17		<b>referendum</b>	Segnare con 'X' la casella se è stato proposto referendum ai sensi dell'articolo 123, Cost. e questo sia stato dichiarato ammissibile dagli organi preposti. Eventuali informazioni sull'esito e sugli effetti possono essere date, in forma libera, in calce alla tabella.
18		<b>promulgata</b>	Segnare con 'X' la casella se la legge è stata promulgata.
19	<b>Iniziativa legislativa</b>		L'area è suddivisa in quattro colonne relative alle diverse tipologie di iniziativa legislativa: <b>della Giunta, consiliare, degli enti locali</b> , popolare: occorre segnare con una X la casella corrispondente. Nel caso che la legge provenga da un abbinamento di disegni di legge di distinta iniziativa, occorre segnare con la X la quinta colonna «mista» ed anche le caselle relative alle tipologie di iniziativa corrispondenti.
			<b>della Giunta</b>
20			<b>consiliare</b>
21			<b>degli enti locali</b>
22			<b>popolare</b>
23		<b>mista</b>	Se si contrassegna questa colonna, occorre contrassegnare anche le colonne relative alla iniziativa delle proposte confluite nella iniziativa 'mista'
24	<b>Durata</b>	<b>Iter in giorni</b>	Segnare il numero di giorni di calendario intercorsi tra la data della prima seduta nella quale è iniziato l'esame del disegno di legge (Commissione in sede referente, o altra sede) e la data della seduta nella quale la legge è stata approvata definitivamente dal Consiglio regionale.

<b>25</b>	<b>Impugnativa</b>	Contrassegnare con 'X' questa casella se la legge è stata impugnata ai sensi dell'articolo 127, primo comma della Costituzione (v., in proposito la ricordata sentenza n. 304/2002, diritto, 1., terzo periodo). Ovviamente questa casella non va contrassegnata se la legge è stata indicata come 'statutaria' alle colonne 15-18).
-----------	--------------------	--

Nella **Tabella 2c** vanno riportate le seguenti informazioni:

<b>colonna</b>	<i>intitolazione</i>	<b>valori della compilazione</b>	
<b>26</b>	<b>n. progr.</b>	Progressivo seriale di ciascuna riga; ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 2a	
<b>27</b>	<b>Legge regionale</b>	<b>regione</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 2a
<b>28</b>		<b>anno</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 2a
<b>29</b>		<b>n.</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 4 nella Tabella 2a
<b>30</b>	<b>tecnica redazionale</b>	<b>testo nuovo</b>	L'area è divisa in due settori: segnare «testo nuovo» se si tratta di testi normativi (anche solo in parte) «nuovi»,
<b>31</b>		<b>novella</b>	oppure «novella» se essi consistono esclusivamente in modifiche (attraverso «novelle») dei testi normativi pre-vigenti
<b>32</b>	<b>vincoli normativi</b>	<b>vincolata: Stato</b>	L'area è suddivisa in due settori: la legge regionale (o provinciale) è <b>vincolata o non vincolata</b> . Se la legge è <b>vincolata</b> occorre indicare il tipo di vincolo: contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se la legge regionale origina da una disposizione costituzionale o da legge dello Stato;
<b>33</b>		<b>vincolata: Regione</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se la legge regionale origina da una disposizione di legge regionale (sono compresi, senza indicazione particolare, gli statuti delle regioni ordinarie) (Nota: non costituisce 'vincolo' ai fini di questa classificazione, la necessità di dover intervenire con legge su specifici oggetti perché questi sono già disciplinati da legge regionale);
<b>34</b>		<b>vincolata: Unione europea</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se la legge regionale origina da una disposizione dell'Unione europea (per

			questo si deve avere riguardo alla origine dell'obbligo a provvedere e non all'eventuale - improbabile - indicazione della natura dell'atto con il quale si deve adempiere).
<b>35</b>		<b>non vincolata</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> in ogni altro caso
<b>tipologia della normazione</b>			
In quest'area va indicata la tipologia «prevalente» della norma (indicarne una sola per ogni atto normativo), secondo il seguente schema:			
<b>36</b>	<b>Norma di manutenzione legislativa o leggi provvedimento</b>	<b>provvedimento</b>	si tratta delle leggi di scarso rilievo dal punto di vista dell'indirizzo politico che sono volte alla disciplina di situazioni specifiche o alla correzione o integrazione della normativa vigente. Si tratta di provvedimenti spesso adottati per risolvere problemi sorti nell'applicazione di tale normativa o per la sua armonizzazione con nuove discipline.
<b>37</b>	<b>Norma <u>non</u> di manutenzione legislativa</b>	<b>settore</b>	si tratta delle leggi che stabiliscono regole per il governo di settori specifici o definiscono strumenti per la realizzazione di interventi in questi ambiti
<b>38</b>		<b>istituzionale</b>	si tratta delle leggi che riguardano l'organizzazione istituzionale della regione e la tutela dei diritti fondamentali (ad es. leggi in materia elettorale, in materia di semplificazione normativa ecc.)
<b>39</b>		<b>intersettoriale</b>	si tratta delle leggi di riforma di grande portata che incidono contemporaneamente su una pluralità di settori, spesso dando luogo a complesse catene attuative (un esempio tipico può essere rappresentato dalla leggi regionali attuative delle «Bassanini»).
<b>40</b>		<b>bilancio</b>	rientrano in questa categoria i provvedimenti tipici direttamente collegati alla manovra annuale di bilancio: leggi di approvazione del bilancio di previsione, del conto consuntivo, di assestamento e leggi finanziarie

Nella **Tabella 2d** vanno riportate le seguenti informazioni:

<b>colon na</b>	<b>intitolazione</b>	<b>valori della compilazione</b>	
<b>41</b>	<b>n. progr.</b>	<p>Progressivo seriale di ciascuna riga; ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 2a</p> <p>Questa tabella, tuttavia, consente di classificare la legge 'per parti omogenee' quanto alla fonte giuridica e/o all'oggetto della disciplina. La medesima legge pertanto può essere suddivisa, secondo l'apprezzamento del compilatore, in un numero indeterminato di parti indicate dalla successione degli articoli alle colonne 45 e 46. Se queste colonne non recano alcuna indicazione, si assume che la legge sia classificata in quella riga unitariamente e per entrambi i profili. Per conservare la corrispondenza univoca di ciascuna riga con quelle delle altre tabelle (2a, 2b, 2c) è necessario pertanto che tutte le righe di questa tabella relative ad una medesima legge siano contrassegnate nelle colonne 41, 42, 43 e 44, ripetendo in ciascuna di esse, rispettivamente, i valori delle colonne 1, 2, 3 e 4 della Tabella 2a. In ciascuna riga, alle colonne 45 e 46, saranno invece indicati i gruppi di articoli specifici, avendo cura di esaurire nei vari blocchi formati l'elenco degli articoli della legge, quale che sia la partizione che si ritenga opportuna.</p>	
<b>42</b>	<b>Legge regionale</b>	<b>regione</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 2a
<b>43</b>		<b>anno</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 2a
<b>44</b>		<b>n.</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 4 nella Tabella 2a
<b>45</b>	<b>articoli</b>	<b>da:</b>	articolo dal quale inizia la partizione; lasciare vuota questa e la successiva colonna se si desidera classificare unitariamente tutti gli articoli; Inserire un solo gruppo di articoli consecutivi in ciascuna riga;
<b>46</b>		<b>a:</b>	articolo con il quale termina la partizione; ripetere in questa casella l'articolo indicato alla casella precedente se nella partizione si intende classificare un solo articolo;

**Fonte giuridica della potestà legislativa**

Questa sezione della tabella richiede di indicare la fonte giuridica in base alla quale la regione (o provincia autonoma) ha disciplinato con legge quei determinati oggetti: l'intera legge, o gli articoli indicati dalla partizione. La tabella non consente di scendere ad un dettaglio maggiore. Le categorie assunte ripetono sostanzialmente l'articolazione della potestà legislativa definita, da ultimo, con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Questa classificazione secondo il profilo della potestà normativa, che il compilatore assume come base giuridica della legge o di una sua specifica parte, è del tutto distinta dalla successiva indicazione della materia oggetto di quella disciplina. La duplice classificazione cioè non è intesa a ricondurre lo schema delle materie (o un elenco di materie, quale che esso sia) ai diversi ambiti di potestà legislativa, ma soltanto ad indicare una specifica fonte giuridica per la legge emanata dalla regione in vigore del nuovo testo del Titolo V della Costituzione.

<b>47</b>	<b>primaria</b>	<p>Potestà legislativa primaria (o 'esclusiva')</p> <p>La voce considera le materie che possono essere ricondotte alla potestà legislativa riconosciuta dal quarto comma dell'articolo 117 Cost. (NT), le leggi regionali di ratifica, di cui all'ottavo comma dell'articolo 117, Cost. (NT), le leggi 'statutarie', iniziativa popolare e referendum, Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, Cost. (NT) e alle corrispettive disposizioni degli statuti speciali, come modificati dalla legge costituzionale n. 3/2001, l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle circoscrizioni territoriali, ai sensi del secondo comma dell'articolo 133, Cost.</p> <p>Per le regioni a statuto speciale e le province autonome questa voce di classificazione deve essere utilizzata considerando sia le integrazioni da apportare all'elenco statutario delle materie della competenza legislativa primaria, secondo quanto dispone l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001 per il periodo transitorio, sia altre materie di competenza primaria eventualmente riconosciute dal rispettivo statuto speciale.</p>
-----------	-----------------	---

<b>48</b>	<b>concorrente</b>	La voce considera le materie elencate dal terzo comma dell'articolo 117, Cost. (NT), l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea di cui al quinto comma dell'articolo 117, Cost. (NT), la conclusione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, di cui all'ultimo comma dell'articolo 117, Cost. (NT), la materia tributaria e finanziaria, ai sensi del secondo comma dell'articolo 119, Cost. (NT) e della voce corrispondente al terzo comma del medesimo articolo 117, la disciplina del patrimonio regionale, ai sensi del sesto comma dell'articolo 119, Cost., la materia elettorale, ai sensi del primo comma dell'articolo 122, Cost. (NT).
<b>49</b>	<b>delegata</b>	La voce considera la eventualità che lo Stato deleghi alle regioni la disciplina di oggetti ricadenti nella propria potestà esclusiva quando non sia possibile ricorrere alla delega di potestà regolamentare ai sensi del sesto comma dell'articolo 117, Cost. (NT).
<b>50</b>	<b>ulteriore</b>	La voce considera la potestà legislativa attribuita a singola regione in forza della 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ( <i>che saranno</i> ) riconosciute ai sensi del terzo comma dell'articolo 116, Cost. (NT).
<b>51</b>	<b>attuativa</b>	La voce considera la potestà legislativa riconosciuta da taluni statuti speciali, quando questa non risulti ora assorbita da una più ampia potestà che derivi, per questa fase transitoria, in applicazione di quanto dispone l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001; in particolare, la permanenza di potestà attuativa in materie ora riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

### CLASSIFICAZIONE PER MATERIA

Questa sezione richiede la classificazione della legge, o delle sue partiizioni, secondo uno schema generale che riproduce l'articolazione delle 'materie', dei compiti e delle funzioni del decreto legislativo n. 112 del 1998 e, prima ancora, del decreto del Presidente della repubblica n. 616 del 1977. In quell'elenco, e nel relativo accorpamento per settori, sono, di fatto, comprese quasi tutte le materie, sub-materie, compiti e funzioni oggetto delle varie potestà legislative, amministrative e regolamentari della regione. Con poche eccezioni rispetto agli elenchi di materie presenti ora nell'articolo 117 della Costituzione. Si ripropone pertanto lo schema di classificazione già utilizzato per il Rapporto 2001, integrato da alcune specificazioni e nuove 'voci' che rendono più immediata la classificazione secondo 'materie' nuove' introdotte dall'articolo 117, Cost., o nuove formulazioni di 'materie' già presenti nella ripartizione della competenza fra Stato e regioni. Lo schema è riprodotto nella Tabella n. 4.

Una ulteriore innovazione è costituita dalla possibilità di ripartire le legge in più blocchi omogenei perché siano classificati secondo l'oggetto specifico. Conseguentemente, sono state sopprese le colonne nelle quali era possibile inserire una seconda e una terza voce di classificazione. Viene però introdotta una colonna (54) nella quale il compilatore, se ritiene che materia e settore non identifichino compiutamente e specificatamente l'oggetto delle disposizioni, può indicare uno o più descrittori - tratti possibilmente dall'enumerazione delle materie, sub-materie, funzioni e compiti presenti nel decreto legislativo n. 112/1998 e, quando questo vi fa rinvio, dal d.p.r. n. 616/1977.

Si ricorda, anche in questa sezione, che la classificazione per materia non deve avere riguardo alla attribuzione di quella voce all'una o all'altra categoria delle potestà legislative.

Nel caso in cui si ritenga che sia assolutamente incongruo classificare nella medesima riga (cioè, fisicamente insieme) lo stesso gruppo di articoli sotto entrambi i profili (fonte giuridica e materia), si possono costituire più gruppi di articoli (sempre consecutivi) e classificarli unicamente sotto l'uno o l'altro dei profili in righe separate, avendo cura che risultino comunque classificati una sola volta, sotto entrambi i profili, tutti gli articoli della legge.

<b>52</b>	<b>macro-settore</b>	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
<b>53</b>	<b>materia</b>	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
<b>54</b>	<b>Compito funzione oggetto</b>	- Oltre le precedenti classificazioni, inserire qui, se necessario, una o più locuzioni tratte, possibilmente, dal decreto legislativo n. 112/1998 o dal dpr. N. 616/1977

### **3. Modulo per la rilevazione dei dati relativi ai regolamenti (*il modulo si compone delle tabelle 3a e 3b*)**

La rilevazione dell'attività regolamentare della Regione è intesa a fornire una prima base quantitativa alla nuova disciplina della potestà regolamentare regionale come si è andata determinando in ciascuna regione a seguito della nuova disciplina della materia.

La Tabella n. 3 è costituita da due tabelle denominate Tabella 3a a Tabella 3b e richiede di rilevare i dati inerenti i regolamenti delle regioni e delle province autonome nel periodo considerato (1° giugno 2001 - 31 dicembre 2002). Ciascuna tabella raccoglie un gruppo di informazioni relative a medesimo regolamento.

La rilevazione per altro vuole prendere in considerazione l'attività regolamentare della regione per la sua natura effettiva e non soltanto per la denominazione che l'atto del Consiglio regionale, della Giunta regionale o del Presidente della Giunta assume in sede di emanazione. Secondo la disciplina positiva di ciascuna regione, o secondo prassi che vanno instaurandosi o consolidandosi, taluni (o molti) atti di natura regolamentare dell'esecutivo non assumono la denominazione 'regolamento regionale' ma conservano quella di approvazione: Decreto del Presidente, Delibera della Giunta. La rilevazione dovrebbe riguardare dunque tutti gli atti che abbiano carattere normativo, indipendentemente dalla denominazione che essi assumono nell'ordinamento di ciascuna regione.

La suddivisione dei dati nelle due tabelle è la seguente:

- **Tabella 3a:** dati identificativi e 'quantitativi' del regolamento: regione, anno di promulgazione, organo che lo approva, tipo di atto, numero seriale, titolo (per esteso), numero degli articoli che la compongono, numero dei commi, numero di caratteri, numero di tabelle o allegati al regolamento;
- **Tabella 3b:** natura e oggetto della potestà normativa esercitata: natura e vincoli alla potestà normativa, materia oggetto della disciplina;

Come per la rilevazione delle leggi, le prime quattro colonne delle tabelle (rispettivamente: 1,2,3,4 - 12,13,14,15) riportano in ciascuna riga i medesimi valori (nella tabella 3b i valori sono pedissequamente copiati dalla tabella 3a). In ciascuna riga, numerato in successione da 1 ad n, sono inseriti i valori relativi ad un regolamento regionale. In tal modo i regolamenti regionali considerati in questo periodo (e gli atti che tali sono per natura della disciplina che contengono) risulteranno numerati in successione da 1 ad n. Questo numero è ripetuto quale chiave univoca in ciascuna tabella.

Nella **Tabella 3a** vanno riportate le seguenti informazioni:

<b>colonna</b>	<b>intitolazione</b>	<b>valori della compilazione</b>
<b>1</b>	<b>n. progr.</b>	Progressivo seriale di ciascuna riga, relativo alle informazioni di un solo regolamento regionale <b>regolamento regionale</b>
<b>2</b>	<b>regione</b>	nome della regione o della provincia autonoma (anche in sigla, purché univoca in tutte le righe)
<b>3</b>	<b>anno</b>	Anno di emanazione del regolamento
<b>4</b>	<b>Organo</b>	In questa colonna, attraverso la sigla corrispettiva e indipendentemente dalla forma dell'atto, si indica l'organo regionale <u>che esercita la potestà regolamentare</u> : <b>CR</b> = Consiglio regionale <b>GR</b> = Giunta regionale
<b>5</b>	<b>Tipo atto</b>	Si indica qui, attraverso le sigle corrispondenti, la forma dell'atto con il quale il regolamento è emanato: <b>A</b> = Regolamento regionale <b>B</b> = Regolamento interno del Consiglio regionale; <b>C</b> = Decreto del Presidente della Giunta regionale, decreto del Presidente della regione, decreto del Presidente della Provincia autonoma <b>D</b> = Deliberazione della Giunta regionale, deliberazione della Giunta della Provincia autonoma <b>E</b> = Deliberazione del Consiglio regionale
<b>6</b>	<b>numero</b>	Numero che l'atto assume secondo la forma di emanazione
<b>7</b>	<b>titolo</b>	Titolo del regolamento (titolo per esteso; è opportuno esplicitare, <i>in corsivo</i> , un titolo esplicativo quando quello del regolamento sia formato da meri riferimenti normativi)
<b>8</b>	<b>n. articoli</b>	Numero di articoli di cui è composto il regolamento
<b>9</b>	<b>n. commi</b>	Numero di commi di cui è composto il regolamento
<b>10</b>	<b>n. caratteri</b>	<i>Indicazione facoltativa</i> – La sua rilevazione è particolarmente utile a definire una ( <i>unità di</i> ) misura comparabile della entità della legislazione. La 'misurazione' può essere effettuata rilevandola dai sistemi informatici che offrono questa informazione. Se il testo della legge è memorizzato in formato Word per Windows il numero dei caratteri può essere rilevato dalla finestra <b>Proprietà</b> , che si attiva dal menù <b>File</b> , scegliendo l'opzione <b>Statistiche</b> , il sistema fornisce anche questa indicazione: <b>caratteri</b> (scegliere la voce senza spazi).
<b>11</b>	<b>Tabelle e/o Allegati</b>	Eventuale numero di Tabelle e/o Allegati annessi al regolamento

Nella **Tabella 3b** vanno riportate le seguenti informazioni:

<b>colonna</b>	<b>intitolazione</b>	<b>valori della compilazione</b>	
<b>12</b>	<b>n. progr.</b>	Progressivo seriale di ciascuna riga, ripete, in corrispondenza, i medesimi della colonna 1 nella Tabella 3a	
<b>13</b>	<b>regolamento regionale</b>	<b>regione</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 2 nella Tabella 3a
<b>14</b>		<b>anno</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della colonna 3 nella Tabella 3a
<b>15</b>		<b>numero</b>	ripete, in corrispondenza, i valori della <b>colonna 6</b> nella Tabella 3a (Attenzione! NON col. 4)
<b>16</b>	<b>Potestà normativa</b>	<b>propria</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se il regolamento origina dalla potestà regolamentare di cui al secondo periodo del sesto comma dell'articolo 117, Cost.
<b>17</b>		<b>delegata</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se si tratta di regolamento delegato ai sensi del primo periodo del sesto comma dell'articolo 117, Cost.
<b>Vincoli normativi</b>			
<b>18</b>	<b>vincolato:</b>	<b>Stato</b>	L'area è suddivisa in due settori: l'emanaione del regolamento regionale (o dell'atto di natura regolamentare) è <b>vincolata o non vincolata</b> da fonte giuridica superiore. Se il regolamento è <b>vincolato</b> occorre indicare il tipo di vincolo; ( <i>in questo contesto il 'vincolo' considerato assume una accezione più ampia - e comunque non strettamente corrispondente - di quello che connota i regolamenti di esecuzione o di attuazione</i> ): contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se la legge regionale origina da una disposizione di legge statale;
<b>19</b>		<b>Regione</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se lo statuto o la legge regionale prevedono l'emanaione del regolamento o di quell'atto;
<b>20</b>		<b>Unione europea</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> se il regolamento origina da una disposizione dell'Unione europea (per questo si deve avere riguardo alla origine dell'obbligo a provvedere e non all'eventuale - improbabile - indicazione

		della natura dell'atto con il quale si deve adempiere
<b>21</b>	<b>non vincolato</b>	contrassegnare questa colonna con la <b>X</b> in ogni altro caso ( <i>quando il regolamento è da considerarsi 'indipendente'</i> )
<b>Classificazione materia</b>		
<b>22</b>	<b>macro-settore</b>	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
<b>23</b>	<b>materia</b>	sigla alfanumerica tratta dallo schema di tabella n. 4
<b>24</b>	<b>Oggetto</b>	oltre le precedenti classificazioni, inserire qui, se necessario, una o più locuzioni tratte, possibilmente, dal decreto legislativo n. 112/1998 o dal dpr. N. 616/1977

**4. Elenco dei codici da utilizzare nella classificazione per materia****Tabella 4**

<b>Macrosettore</b>		<b>Materia</b>	
A	Ordinamento istituzionale	A1	Organi della Regione ( <i>ad esclusione di quanto classificato alla voce A2</i> )
		A2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta
		A3	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
		A4	Personale e amministrazione
		A5	Enti locali e decentramento
B	Sviluppo economico e attività produttive	B1	Artigianato
		B2	Professioni
		B3	Industria
		B4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi
		B5	Ricerca, trasporto e produzione di energia
		B6	Miniere e risorse geotermiche
		B7	Commercio, fiere e mercati
		B8	Turismo
		B9	Agricoltura e foreste
		B10	Caccia, pesca e itticultura
		B11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
		B12	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
C	Territorio ambiente e infrastrutture	C1	Territorio e urbanistica
		C2	Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti
		C3	Risorse idriche e difesa del suolo
		C4	Opere pubbliche
		C5	Viabilità
		C6	Trasporti
		C7	Protezione civile
D	Servizi alla persone e alla comunità	D1	Tutela della salute

		D2	Alimentazione
		D3	Servizi sociali
		D4	Istruzione scolastica
		D5	Formazione professione
		D6	Lavoro
		D7	Previdenza complementare e integrativa
		D8	Beni e attività culturali
		D9	Ricerca scientifica e tecnologica
		D10	Ordinamento della comunicazione
		D11	Spettacolo
		D12	Sport
E	Finanza regionale	E1	Bilancio
		E2	Contabilità regionale
		E3	Tributi

Nota:

*Rispetto allo schema utilizzato per il Rapporto 2001, sono state aggiunte le seguenti voci:*

A2	Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti la Giunta
A3	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
B2	Professioni
B4	Sostegno all'innovazione per i settori produttivi
B11	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
B12	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
D2	Alimentazione
D7	Previdenza complementare e integrativa
D9	Ricerca scientifica e tecnologica
D10	Ordinamento della comunicazione

La voce “Lavoro” è stata spostata dal macrosettore *Sviluppo economico e attività produttive* a quello *Servizi alla persone e alla comunità*, continuando a ricondurre a questa voce la disciplina dell'avviamento al lavoro .

**5. Aggiornamento e completamento della ricognizione effettuata per il Rapporto 2001 relativamente ai settori:**

Questa sezione riproduce, con alcuni aggiustamenti e talune limitate innovazioni le domande già proposte per il Rapporto 2001.

Il Rapporto 2002 conferma i temi proposti nel Rapporto 2001 aggiornandone le informazioni secondo gli sviluppi che si sono determinati.

I quesiti sono dunque riproposti in primo luogo per consentire un aggiornamento delle informazioni e valutazioni raccolte nel Rapporto 2001. La maggior parte degli uffici regionali che hanno collaborato alla redazione del Rapporto 2001 *potranno prendere in considerazione soltanto l'aggiornamento per il periodo oggetto del Rapporto 2002*. Se invece, per le circostanze del momento, non è stato possibile considerare o completare uno o più punti proposti nei quesiti di questa sezione, diviene indispensabile comprendere nella risposta per il Rapporto 2002 anche quanto non è stato possibile includere nel Rapporto 2001. I temi sono tali che l'aggiornamento richiede necessariamente anche il completamento con quanto non sia stato considerato nel precedente Rapporto.

Nell'elenco che segue qui immediatamente i quesiti sono stati in parte 'adattati', o riformulati, o integrati. Tutte le innovazioni, rispetto al Questionario 2001, sono riportate in carattere corsivo; i codici in carattere corsivo recano un quesito del tutto nuovo il quale o non era formulato nell'edizione precedente, oppure era compresa in un altro quesito.

Per confermare la continuità della rilevazione, ai quesiti di quest'anno sono stati conservati i codici dello scorso anno

**QUESITI:**

**b1 - Riordino normativo e qualità della legislazione**

*b1.1.1. Sono proseguiti la semplificazione ed il riordino del corpus normativo regionale? In che misura e con quali effetti?*

*b1.1.2 Quale procedura si è seguita per la predisposizione e l'emanazione dei testi unici? A quale tipologia appartengono i testi unici approvati in questo periodo?; Complessivamente considerati alla data di redazione di questa nota, quanta parte del corpus normativo regionale è costituita da Testi unici, o da leggi organiche che 'esauriscono' la disciplina regionale del settore?*

*b1.1.3. E' identificabile, apprezzabile e quantificabile un certo grado di 'deregolazione' normativa?*

b1.1.4. In quale misura i regolamenti (o, comunque, atti di natura regolamentare) del Consiglio e della Giunta hanno sostituito e/o integrato la legislazione? (la risposta può includere riferimenti e commenti ai dati esposti nelle tabelle 3a e 3b)

b1.2. Quale è il "saldo" (calcolato in articoli) tra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte nel corso del periodo considerato? (separatamente, per leggi e regolamenti formalmente tali).

b1.3. Si è in grado di formulare una stima delle leggi e degli altri atti normativi vigenti nella Regione (la stima dovrebbe includere tutte le leggi non espressamente abrogate e considerare anche le leggi che si limitino ad apportare modifica ad altre leggi; ove si utilizzino criteri diversi, è necessario precisarli)? (N.B. indicare espressamente la data alla quale si riferiscono i valori indicati)

b1.4.1. Quali iniziative per la qualità della legislazione sono state assunte dal Consiglio e dalla Giunta? Vi è stato un loro 'consolidamento' in termini di strutture e di maggiore efficacia nei procedimenti nei quali intervengono?

b1.4.2. Vi sono forme di controllo sul rispetto del Manuale sulle regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi? E' adottata la nuova edizione del Manuale e delle regole regionali?

b1.4.3. Vi sono forme di studi di impatto per i disegni di legge e per i regolamenti? Se sì, quali sono? Si possono indicare elementi quantitativi di tali strutture e attività?

b1.5 L'approvazione delle leggi regionali (di quelle considerate nelle Tabelle 2a - 2d) è stata preceduta da procedure informative? Quali? Sono inserite anche formalmente nel procedimento legislativo o sono ad esso esterne?

b1.6 Vi sono leggi (di quelle considerate nelle Tabelle 2a - 2d) che prevedono al proprio interno controlli sulla fase di attuazione (forme di monitoraggio o di valutazione finalizzate alla revisione della disciplina)? Se sì, indicare qualche esempio.

## **b2 - Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea**

b2.1.1. In quali forme il Consiglio e la Giunta partecipano all'elaborazione delle norme comunitarie? Vi sono state innovazioni attribuibili a quanto dispone ora il quinto comma dell'articolo 117, Cost. (NT)?

b2.1.2. Esistono canali informativi regolari sulle modalità di partecipazione all'elaborazione di norme comunitarie?

b2.1.3. Vengono tenute sessioni specifiche dell'Assemblea o delle Commissioni consiliari?

b2.2. Secondo che modalità ha luogo l'attuazione a livello regionale delle norme comunitarie?

b2.3. In che modo il Consiglio è informato delle posizioni assunte dalla Giunta in seno alla sessione comunitaria Conferenza Stato-Regioni?

b2.4.1. Quali sono i casi di maggiore integrazione tra politiche dell'Unione europea e politiche regionali?

*b.2.4.2. Secondo quali modalità ha avuto luogo questa integrazione nell'arco di tempo considerato*

*b.2.4.3. Quali sono il ruolo del Consiglio e della Giunta nella formazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea?*

*b2.5 Quanti provvedimenti e rientranti in quali tipologie la Regione ha preventivamente notificato alla Commissione europea? Con quale esito?*

**b3 - Procedimenti per l'approvazione degli statuti delle regioni ordinarie e delle 'leggi statutarie' delle regioni a statuto speciale e province autonome**

*b3.1. Che tipo di procedura è stata prevista per l'elaborazione dei nuovi statuti regionali? Si è istituita una Commissione speciale o ordinaria? Quale è la composizione della Commissione e quale è la sua durata?*

*b3.2. Si è previsto il coinvolgimento della società civile e di esperti? Secondo quali modalità? La consultazione è stata effettuata? Con quali esiti?*

*b3.3. La Commissione statuto è presieduta da un esponente della maggioranza o dell'opposizione?*

*b3.4. La Commissione statuto si occupa anche della revisione del regolamento consiliare? In caso negativo, con quali modalità si instaura il rapporto con l'organo competente a rivedere il regolamento? E della legge elettorale regionale?*

*b3.4.1. A che punto sono il nuovo testo dello statuto ed il procedimento di approvazione?*

*b3.4.2. È stata avviato anche il procedimento per la revisione del Regolamento del Consiglio regionale? Se il Regolamento vigente è ancora quello approvato prima delle ultime modifiche costituzionali (l.cost. n. 1/99, 2/01 e 3/01) quali parti del regolamento in vigore sono disapplicate?*

*b.3.5. Per le regioni a statuto speciale, in che modo si sta dando attuazione alla legge costituzionale n. 2 del 2001? La 'legge statutaria' disciplina insieme sistema elettorale e forma di governo? Disciplina anche altri oggetti statutari, mutuandoli dalla potestà delle regioni ordinarie quando tale disciplina non sia già espressamente 'coperta' dallo statuto speciale? È stata introdotta, o si ritiene di dover introdurre preliminarmente, una apposita disciplina del referendum confermativo?*

**b4 - Nuove procedure non legislative tra Giunta e Consiglio**

*b4.1. In che modo l'elezione diretta dei Presidenti ha influito sui procedimenti non legislativi del Consiglio?*

- b4.1.1. Vi sono state votazioni e discussioni assimilabili a quelle “fiduciarie”?*
- b4.1.2. Quante volte il Presidente della Regione è intervenuto in Consiglio regionale? Con quali procedure?*
- b4.2. Quanti pareri su atti della Giunta sono stati espressi dall’Assemblea o dalle Commissioni consiliari? Su quali atti?*
- b4.3. In che modo il Consiglio indirizza gli orientamenti assunti dalla Giunta in Conferenza Stato-Regioni?*
- b4.3.1. Esistono procedure formali che consentono al Consiglio regionale, o ad un suo organo, o alla struttura amministrativa di conoscere l’ordine del giorno e le decisioni della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Unificata?*
- b4.3.2. Vi sono modalità di coinvolgimento del Consiglio nel procedimento di formazione dei regolamenti regionali?*

**b5 - Organi e procedure di consultazione di enti locali e forze sociali**

- b5.1.1. È stato istituito il ‘Consiglio delle autonomie locali’ di cui all’ultimo comma dell’articolo 123 della Costituzione, o l’organismo previsto dall’articolo 3, comma 5, del decreto legislativo n. 112/1998, o analogo organismo previsto da fonte regionale? Con quali poteri? Quale ne è la composizione?*
- b5.1.2 In quale modo il Consiglio si rapporta con tale organismo?*
- b5.1.3 Quanti e quali atti gli sono stati trasmessi nel periodo considerato?*
- b5.1.4 In che forma si espresso e quale seguito hanno avuto le sue pronunce?*
- b5.2. Esiste un organo analogo per il rapporto con le forze sociali? Con quali caratteristiche?*

## APPROFONDIMENTI SETTORIALI

- b6 - Leggi finanziarie e politiche tributarie della Regione**
- b7 - La disciplina del comparto sanitario**
- b8 - La materia 'agricoltura' fra competenza regionale 'primaria' (o esclusiva) e 'l'interferenza' di altre competenze dello Stato**
- b9 - Ambiente**
- b10 - Attività produttive**

### **b6 - Leggi finanziarie e politiche tributarie della Regione**

La rilevazione si propone di mettere in evidenza:

- **l'utilizzazione della legge finanziaria** quale strumento di determinazione delle politiche regionali, non solo per gli aspetti strettamente attinenti alla garanzia degli equilibri di bilancio (rimodulazione delle entrate e delle spese, livello massimo di indebitamento ecc.), ma anche per introdurre innovazioni di carattere ordinamentale e/o organizzatorio e per determinare sviluppo economico e sociale;
- **la politica tributaria perseguita dalla regione** nell'ambito dei margini consentiti dalle disposizioni relative a ciascun tributo regionale. In particolare, le variazioni introdotte all'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef e le modifiche apportate alla disciplina dell'Irap. Più in generale, le variazioni eventualmente introdotte alla disciplina degli altri tributi regionali.

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

### **QUESITI**

*b6.1.1. la regione ha modificato (o introdotto ex-novo) norme generali sui contenuti, tempi e modalità di approvazione della L.F?*

*b6.1.2. più in generale, la regione ha completato l'adeguamento ai principi di contabilità posti dal decreto legislativo n. 76/2000 ? Il bilancio regionale è redatto per UPB e queste sono state assegnate ai rispettivi centri amministrativi? Quali dei principi recati dal decreto legislativo n. 76/2000 non sono stati ancora introdotti nella disciplina contabile della regione?*

*b6.1.3. con riferimento alla tabella n. 2 già compilata (da 2a a 2d) integrare qui, con osservazioni ritenute utili, le informazioni sulle principali caratteristiche strutturali delle L.F. approvate nel periodo di riferimento: numero di articoli, numero di commi, numero massimo di commi per articolo, contenuto della legge, tipologia e contenuto degli allegati;*

*b6.1.4. la legge finanziaria è accompagnata da altri atti o provvedimenti che integrano la manovra di bilancio (leggi 'collegate' o altri provvedimenti approvati nel contesto della legge finanziaria e del processo di approvazione del bilancio)? Quali?*

*b6.1.5. la legge finanziaria del periodo osservato introduce nuove forme di intervento della regione, anche attraverso rinvii a successive deliberazioni o regolamenti (ad esempio nuove forme di incentivazione, contributi, ecc.)?;*

*b6.1.6. la legge finanziaria del periodo osservato introduce innovazioni o modifiche di carattere non strettamente finanziario relative a forme di intervento già esistenti ? modifica competenze attribuite ad organi della regione (Consiglio e Giunta) o interviene sull'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale? Istituisce nuovi organismi regionali o modifica quelli già esistenti? Interviene sulla disciplina del personale della regione o di organismi ad essa collegati?*

*b6.1.7. la legge finanziaria del periodo osservato disciplina anche i rapporti finanziari della regione con gli enti locali (quantificazione dei trasferimenti, istituzione di fondi ecc.)?*

*b6.2.1. nel periodo osservato sono state introdotte modifiche alla disciplina dei tributi regionali? Quali?*

*b6.2.2. quale è la misura complessiva del (maggiore o minore) gettito atteso dalle modifiche introdotte alla disciplina dei tributi (anche in rapporto percentuale alle entrate del titolo primo)?*

## **b7 - La disciplina del comparto sanitario**

La rilevazione si propone di mettere in evidenza:

- l'intervento delle Regioni nell'ambito della "tutela della salute".**

Il nuovo titolo V della Costituzione configura la materia “tutela della salute” nell’ambito della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, ferma restando la competenza esclusiva dello Stato per quanto concerne la definizione “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2). Per individuare i primi effetti, o i primi orientamenti, che conseguono al nuovo assetto delle competenze in questo settore appare utile la ricognizione delle “sottomaterie” (in precedenza oggetto di interventi legislativi o regolamentari a livello statale) nelle quali le regioni sono intervenute, nel periodo di considerato, con propri atti di organizzazione e regolazione.

- il governo della spesa sanitaria**

Con il decreto-legge 347/2001 e con altri atti dello Stato è stata data attuazione all’Accordo del 8 agosto del 2001 in sede di Conferenza Stato Regioni, il quale ha definito un nuovo quadro di finanziamento della spesa sanitaria nel triennio, le forme per sottoporre a monitoraggio e controllo l’andamento della spesa sanitaria. Quell’accordo ha definito nuovi compiti e

responsabilità delle Regioni nel governo della spesa sanitaria e gli obblighi e le 'sanzioni' connesse alla eventuale inosservanza dei vincoli posti dal patto di stabilità interno. Anche al fine di definire più concretamente la natura e la strumentazione dell'"intesa interistituzionale", appare utile individuare le modalità (atti e procedimenti) con le quali singole regioni hanno dato attuazione all'Accordo dell'8 agosto 2001. In questo contesto saranno approfonditi i casi di sovrapposizione tra normativa nazionale e regionale ed il rapporto fra azioni della Giunta e azioni del Consiglio regionale;

- **la programmazione regionale**

I tempi di approvazione dei piani regionali sanitari sono molto differenziati da regione a regione. Appare utile approfondire l'evoluzione di tali Piani e dei suoi contenuti tipici, anche in relazione alla riforma del titolo V della Cost., e all'assenza di un nuovo quadro programmatico a livello nazionale (dopo il PSN 1998-2000), essendo tuttora in discussione lo schema di PSN 2002-2004.

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

#### **QUESITI**

*b7.1. con riferimento a quanto già riportato alle tabelle 2 e 3, indicare più dettagliatamente gli oggetti della disciplina, con riferimento alla normativa statale che nel frattempo è intervenuta a "tutela della salute". Sono intervenuti in proposito anche altri atti approvati dal Consiglio o sottoposti al parere del Consiglio? In quale rapporto sono con la normativa primaria e secondaria della regione, o con la normativa statale?*

*b7.2. quali provvedimenti, atti, azioni, costituiscono specificamente attuazione regionale dell'Accordo dell'8 agosto 2001; per contenere i disavanzi della spesa sanitaria la regione ha definito e attuato una politica di aumento delle entrate tributarie e/o dei tickets? Ha disciplinato ed attuato, in questo periodo, la riorganizzazione del sistema ospedaliero regionale e/o delle prestazioni sanitarie? In quale fase è, eventualmente, questa azione? Si è fatto ricorso ad altre misure quali il "delisting", la distribuzione diretta dei medicinali, eventuali restrizioni alla disciplina delle prescrizioni mediche, o altro? Con quali atti? Quale è stato in proposito il concorso del Consiglio regionale?*

*b7.3. riferire, sommariamente, le vicende della programmazione sanitaria nel periodo considerato.*

#### **b8 - La materia 'agricoltura' fra competenza regionale 'primaria' (o esclusiva) e 'l'interferenza' di altre competenze dello Stato**

Al momento, le esperienze sembrano mostrare che non si dispone di una visione generale ed organica di quali siano le competenze rimaste in capo allo Stato nel comparto agricolo, alla luce del nuovo titolo V Cost.. Si vuole pertanto esaminare più in dettaglio la contestuale normativa e azione delle regioni, in

generale e con particolare riguardo ai settori nei quali, nel periodo considerato, Governo e Parlamento intervengono assumendo competenze statali in proposito.

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

### **QUESITI**

*b8.1. vi sono casi in cui su di una preesistente disciplina regionale è sopravvenuta - dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione - una disciplina statale sostitutiva, derogatoria, o comunque 'sovraposta' alla disciplina regionale?*

*b8.2. eventualmente specificando rispetto a quanto già riportato alle tabelle n. 2 e n. 3, nel periodo di osservazione quali sono gli 'oggetti' della disciplina regionale nella materia 'agricoltura'?*

*b8.3. quale è stato il "seguito" regionale del decreto legislativo n. 226 del 2001 ("Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura")?*

*b8.4. quale è stato il "seguito" regionale del decreto legislativo n. 227 del 2001 ("Orientamento e modernizzazione del settore forestale") ?*

*b8.5. quale è stato il "seguito" regionale del decreto legislativo n. 228 del 2001 ("Orientamento e modernizzazione del settore agricolo").?*

*b8.6. in che forma la Regione, ed eventualmente il Consiglio regionale, sta partecipando al dibattito che ha luogo, in seno all'Unione europea, intorno alla comunicazione della Commissione dell'Unione europea del luglio 2002 sulla verifica di metà percorso della politica agricola comune (c.d. mid-term review del Commissario Fischler)?*

### **b9 - Ambiente**

La rilevazione si propone di mettere in evidenza tre settori di questa ampia materia 'redistribuiti' fra competenza esclusiva statale (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) e competenze concorrenti o primarie delle regioni (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, eccetera, e 'materie' pre-riforma, quali edilizia, lavori pubblici, eccetera). In particolare:

- **Appalti pubblici**

Dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V Cost., il legislatore statale ha riformato, con l'art. 7 della legge n. 166 del 2002, la legge quadro sui lavori pubblici, ed ha varato una normativa in materia di infrastrutture di rilevanza strategica nella quale si fa rinvio (fra l'altro) anche a successivi interventi normativi regionali (vedi, in particolare, art. 1, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190);

- **Parchi**

La tutela delle aree naturali protette appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, ma la materia dei parchi non è estranea alla attività legislativa delle regioni. In primo luogo in quanto la *valorizzazione* dei beni ambientali appartiene alla competenza regionale (e tale specifico profilo assume un rilievo primario nella disciplina delle aree protette) in secondo luogo per i

numerosi intrecci fra governo del territorio nel Parco e strumenti ordinari di pianificazione territoriale.

- **Edilizia residenziale pubblica**

L'art. 60 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha trasferito alle Regioni le principali competenze amministrative in questo settore. La 'materia' se tale essa è ancora alla luce del nuovo catalogo contenuto all'articolo 117 Cost., dovrebbe essere compresa fra le potestà legislative non espressamente riservate allo Stato (comma 4) e, comunque, nella legislazione vigente - oggetto di una ampia interferenza fra disciplina statale e disciplina regionale.

E' necessario, quindi, che vengano fornite informazioni sugli aspetti seguenti:

#### **QUESITI**

*b9.1. Qual è stata l'attività legislativa regionale in tema di appalti pubblici e in quale relazione essa si è posta con l'intervento legislativo statale?*

*b9.2. In quali forme sono emersi nel periodo osservato i profili di interrelazione tra legislazione statale tra tutela delle aree protette, valorizzazione dei beni ambientali e disciplina della pianificazione territoriale?*

*b9.3. Qual è lo stato di attuazione delle disposizioni dell'art. 60 del decreto legislativo n. 112, ed in particolare del comma 1, lettera b), relativo alla programmazione delle risorse finanziarie?*

#### **b10 - Attività produttive**

La rilevazione si propone di mettere in evidenza gli aspetti critici della distribuzione delle competenze nelle materie che disciplinano oggetti di questo settore. In particolare:

- **Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica;**

Il nuovo articolo 117 Cost. annovera questa tra le materie di legislazione concorrente. Il Governo ha adottato in materia il Decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, poi convertito in legge. La Camera dei deputati, dopo un'ampia indagine conoscitiva su questo settore, nella quale sono emerse molte problematiche relative alla distribuzione della potestà legislativa, ha sollecitando il Governo a predisporre un disegno di legge di riforma del settore di cui è imminente la presentazione alle Camere. Nel frattempo alle Province autonome di Trento e Bolzano sono state riconosciute rilevanti competenze in materia di produzione dell'energia elettrica (oggetto di ricorso della regione Veneto) e attribuiti i relativi beni.

- **ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi**

L'inclusione di questa materia tra quelle di legislazione concorrente sembrerebbe dover comportare una complessiva rivisitazione della normativa concernente gli incentivi, contributi, agevolazioni e benefici comunque denominati destinati alle imprese. Nel disegno di legge di semplificazione per il 2001 è contenuta una delega volta ad un riassetto in chiave regionalistica della normativa in questione.

- **turismo**

Il turismo è ormai materia interamente riservata alle regioni e non più di competenza concorrente. Permane tuttavia una vasta legislazione precedente alla riforma costituzionale che, di recente, ha parzialmente assunto un nuovo assetto in seguito all'approvazione, sulla base di un accordo intervenuto tra Stato e regioni, del D.P.C.M. previsto dall'art. 2, c. 4e 5, della legge n. 135 del 2001 (D.P.C.M. 13 settembre 2002). Il decreto si contraddistingue, tra l'altro, per la scelta di affidare alle regioni il compito di definire concordemente standard minimi e requisiti dell'offerta turistica.

**QUESITI**

*b10.1. Quali iniziative sono state assunte dalla regione in materia produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica (anche di carattere 'locale') ed in che relazione si pongono con quelle avviate dallo Stato?*

*b10.2. Quale azione hanno svolto in questo periodo le regioni nel settore della ricerca scientifica e a sostegno della innovazione nei settori produttivi e quali si ritengono essere le prospettive evolutive della legislazione in materia?*

*B10.3. Qual è il quadro delle politiche del turismo ricavabile dall'attività normativa della regione?*



## **PARTE III**



**L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN  
FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA**

*Aggiornamento all'anno 2002*

*a cura del Servizio Biblioteca  
Osservatorio sulla legislazione straniera*



## INTRODUZIONE

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, Gran Bretagna e Spagna nell'anno di riferimento, completando in modo sistematico la cognizione quadrimestrale delle principali leggi approvate, di cui si riferisce nei fascicoli periodici del "Bollettino LS: legislazione straniera - Rassegna dell'attività legislativa corrente di parlamenti stranieri".

I risultati complessivi di tale attività confluiscano nel "Rapporto annuale sullo stato della legislazione", curato dall'Osservatorio sulla legislazione, struttura interservizi della Camera, che riunisce le elaborazioni rispettivamente curate dal Servizio Studi e dal Servizio Biblioteca.

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione all'attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna nel 2002 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nelle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione", di cui la Parte III era dedicata all'analisi della legislazione straniera.

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel 2002 in ciascuno dei quattro paesi presi in esame vengono qui 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.

In sintesi, il dato quantitativo complessivamente fornito per ciascun paese nell'anno di riferimento è il seguente:

<b>Paese</b>	<b>Numero di leggi approvate nel 2002</b>
<b>Francia</b>	<b>80</b>
<b>Germania</b>	<b>198</b>
<b>Gran Bretagna</b>	<b>50</b>
<b>Spagna</b>	<b>63</b>

Alla analisi di tale dato complessivo anche rispetto alla produzione di legislazione delegata o - laddove previsti - di decreti-legge nello stesso anno, segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi secondo le categorie descrittive utilizzate riguardo alla produzione legislativa italiana nella sezione "Dati e tendenze della legislazione statale", debitamente integrate in considerazione delle peculiarità del sistema delle fonti di ciascuno degli ordinamenti stranieri considerati.

Per quanto in particolare concerne il profilo dell'iniziativa legislativa, in ciascuna scheda si analizza anche rispetto all'esperienza degli anni precedenti, l'andamento del rapporto fra iniziativa governativa ed iniziativa parlamentare nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate. Per il 2002, i dati percentuali relativi a tale rapporto sono i seguenti:

<b>Paese</b>	<b>Numero di leggi approvate nel 2002</b>	<b>Iniziativa governativa</b>	<b>Iniziativa parlamentare</b>
<b>Francia</b>	<b>80</b>	<b>80%</b>	<b>20%</b>
<b>Germania</b>	<b>198</b>	<b>70%</b>	<b>30%</b>
<b>Gran Bretagna</b>	<b>50</b>	<b>82%</b>	<b>18%</b>
<b>Spagna</b>	<b>63</b>	<b>84%</b>	<b>16%</b>

Nel novero complessivo delle leggi approvate in ciascun paese sono state evidenziate particolari categorie di leggi tipicamente risalenti all'iniziativa governativa, secondo le diverse esperienze rilevabili negli ordinamenti considerati, classificando inoltre le restanti leggi secondo le seguenti categorie descrittive:

- **leggi istituzionali**, relative ai diritti fondamentali, l'ordinamento politico istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;
- **leggi settoriali**, di regolamentazione di singoli settori o di definizione degli strumenti amministrativi o finanziari di attuazione delle politiche settoriali;
- **leggi intersettoriali**, che con un provvedimento di ampia portata incidono su più settori (leggi "comunitarie", leggi "collegate" alla manovra di bilancio);
- **leggi microsettoriali**, con interventi interni ad un settore e ristretti a singoli aspetti o soggetti interessati, fino alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi (c.d. "leggi provvedimento");
- **leggi di manutenzione normativa**, recanti disposizioni di puntuale modifica o di proroga di leggi vigenti.

Al riguardo, i rispettivi dati percentuali complessivi riferiti alla produzione legislativa del 2002 in ciascuno dei paesi considerati sono i seguenti:

Paese	Istituzionali	Settoriali	Interset.	Microsett.	Manut. Norm.
<b>Francia</b>	<b>23%</b>	<b>33%</b>	<b>7%</b>	<b>37%</b>	<b>0%</b>
<b>Germania</b>	<b>5%</b>	<b>21%</b>	<b>0%</b>	<b>17%</b>	<b>57%</b>
<b>Gran Bretagna</b>	<b>66%</b>	<b>23%</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>	<b>3%</b>
<b>Spagna</b>	<b>24%</b>	<b>20%</b>	<b>0%</b>	<b>19%</b>	<b>37%</b>

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.

## FRANCIA

### 1. Dati quantitativi

Nel 2002 il Parlamento francese ha approvato in totale **80 leggi**<sup>194</sup>.

Rispetto alla produzione legislativa del periodo 1990-2001<sup>195</sup>, si rileva che il dato del 2002 è in linea con la tendenza degli anni 1997-98 e 2000-2001, nei quali il numero delle leggi approvate era diminuito (65 leggi nel 1997, 83 nel 1998, 80 nel 2000, 73 nel 2001), e risulta sensibilmente inferiore a quello del 1999 (111 leggi). Occorre rilevare comunque che nel giugno 2002 in Francia si sono svolte le elezioni legislative e di conseguenza il Parlamento ha avuto un periodo di interruzione dei lavori tra il 21 febbraio e il 2 luglio. Nel periodo 2 luglio-3 agosto si è avuta una sessione straordinaria e solo il 1° ottobre si è aperta la prima sessione ordinaria della XII legislatura.

Si conferma la tendenza di fondo ad una produzione legislativa che si attesta su un livello inferiore alla media dell'ultimo decennio. Il totale delle leggi approvate negli anni 1990-2002 ammonta infatti a 1145 leggi, con una produzione media di circa 88 leggi per anno.

### 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, nel 2002 si registra ancora una forte prevalenza dell'iniziativa governativa. Delle 80 leggi approvate, infatti,

---

<sup>194</sup> Il dato numerico si riferisce al totale delle leggi promulgate nell'anno 2002. Non sono state prese in considerazione le leggi approvate definitivamente dai due rami del Parlamento nell'ultimo scorso dell'anno 2002, ma promulgate nel 2003.

<sup>195</sup> La produzione legislativa degli anni Novanta è stata complessivamente esaminata nel *Rapporto sullo stato della legislazione 1999. Parte III. Dati sulla legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, curato dal Servizio Biblioteca e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nel giugno 1999. Le tendenze specifiche dell'attività legislativa nel 1999 e nel 2000 sono state invece rispettivamente analizzate nelle edizioni del 2000 e del 2001 del *Rapporto sullo stato della legislazione. Parte III. Attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera.

**64** risultano provenienti da **disegni di legge del governo (projet de loi)** e solo **16** provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare (proposition de loi)**. Le percentuali corrispondenti sono 80% per l'iniziativa governativa e 20% per quella parlamentare. I dati percentuali non si discostano molto da quelli del 2001 (78% e 22%), ma continuano a confermare un'inversione di tendenza e a differenziarsi in maniera significativa da quelli medi del decennio 1990-1999 che vedono una prevalenza dell'iniziativa governativa su quella parlamentare decisamente maggiore (89% vs. 11%). Fra i fattori istituzionali all'origine di tale tendenza, va evidenziata la "riserva prioritaria" - introdotta dalla riforma costituzionale del 1995 - di una seduta al mese, in ciascuna delle due Assemblee parlamentari, all'ordine del giorno autonomamente fissato dall'Assemblea stessa.

Nell'ambito della **legislazione ad iniziativa governativa**, si registra nel 2002 l'incidenza prevalente delle **leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali**, pari a 45 su di un totale di 64 leggi ad iniziativa governativa e corrispondenti, in termini percentuali, al 56% del totale delle leggi approvate (45 su 80).

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.

Le restanti leggi ad iniziativa governativa possono essere ricondotte a tre diverse tipologie: **leggi di bilancio e di assestamento** (5 su 64), **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 64), **leggi di programmazione e orientamento** (2 su 64). Complessivamente queste leggi di indirizzo incidono per il 10% sul totale delle leggi approvate (8 su 80).

I dati percentuali delle diverse tipologie di leggi qui considerate non si discostano in maniera significativa dalle percentuali medie registrate nel periodo 1990-2001. Nel 2002 non sono state approvate **lois d'habilitation** - assimilabili, in linea generale, alle leggi-delega previste nell'ordinamento italiano - e **leggi di ratifica di ordinanze**; questo dato può essere letto

come indicativo della tendenza ad un maggiore incisività del ruolo del Parlamento nel processo legislativo.

Analogamente, nell'ambito delle **altre tipologie di leggi**, su un totale di 27 leggi **11 sono di iniziativa governativa (*projet de loi*)**, e **16 di iniziativa parlamentare (*proposition de loi*)**: più della metà di queste leggi trae quindi origine da proposte di legge parlamentari, il che sembra costituire un ulteriore elemento significativo della tendenza verso la crescente valorizzazione dell'istituzione parlamentare in un contesto di parlamentarismo fortemente razionalizzato quale quello proprio dell'esperienza della V Repubblica francese.

Le attuali assemblee legislative sono fortemente orientate verso il recupero della capacità d'azione del Parlamento e del pieno esercizio dei poteri che la Costituzione gli riconosce. Le ultime Presidenze dell'Assemblea nazionale hanno perseguito con decisione questo obiettivo attraverso il rafforzamento degli strumenti di controllo dell'operato del Governo, la costituzione delle delegazioni parlamentari, la moltiplicazione delle Commissioni d'inchiesta e delle missioni d'informazione, l'istituzione della sessione unica, la costituzione di una struttura per il controllo dell'efficacia della spesa pubblica.

Sulla scia della precedente Presidenza Fabius, cui si deve la proposta di portare a due le sedute mensili riservate ad un ordine del giorno autonomamente stabilito dall'Assemblea (cui ha fatto seguito la modifica del regolamento, votata nel marzo del 1998), la Presidenza Forni con cui si è conclusa la XI legislatura si è impegnata nell'elaborazione di un progetto di revisione dell'ordinanza del 2 gennaio 1959 che ha portato all'approvazione di una legge organica relativa alle leggi finanziarie e di bilancio, in cui sono state fissate nuove condizioni per la presentazione del progetto di bilancio, superando le precedenti disposizioni che riducevano al minimo le possibilità di intervento del Parlamento nel dibattito di preparazione e nell'elaborazione dei testi di bilancio.

Va sottolineato che nell'approvazione della legge di riforma, dopo ben 37 tentativi infruttuosi, è stata determinante la volontà del Governo. Conformemente all'impegno assunto all'inizio della legislatura il Governo ha infatti garantito l'approvazione delle iniziative parlamentari, iscrivendole

all'ordine del giorno prioritario e seguendo la *navette* delle proposte, ed ha promosso il dibattito parlamentare evitando di ricorrere a strumenti procedurali quali il c.d. "voto bloccato"<sup>196</sup> e la "questione di fiducia".

La classificazione delle altre tipologie di leggi evidenzia i seguenti dati:

- **6 leggi istituzionali**
- **2 leggi intersetoriali**
- **9 leggi settoriali**
- **10 leggi micro-settoriale**

Rispetto alle percentuali degli anni 1990-2001 si riscontra una maggiore incidenza delle leggi di riforma micro-settoriale correlata ad una significativa serie di interventi legislativi che nel periodo di riferimento si registrano in particolare nel settore economico-sociale e culturale.

### **3. Principali settori di intervento legislativo**

L'anno 2002 ha praticamente coinciso da un lato con la fine della legislatura, la cui ultima seduta si è tenuta il 21 febbraio 2002, e dall'altro con l'inizio della nuova legislatura, la cui prima sessione è stata aperta il 2 luglio 2002. L'ultimo periodo della XI legislatura è stato particolarmente proficuo dal punto di vista della produzione legislativa con l'approvazione di riforme di notevole rilevanza settoriale.

Fra i principali interventi nel settore istituzionale si segnalano:

- Riforma della disciplina dei sondaggi di opinione in materia elettorale (*Loi n°2002-214 du 19 février 2002 modifiant la loi n. 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*).

---

<sup>196</sup> In base all'articolo 44, comma 3, della Costituzione, il Governo può infatti richiedere che l'Assemblea nazionale si pronunci con una sola votazione su tutto o parte del testo in discussione con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo.

- Disciplina della cooperazione delle istituzioni francesi con la Corte penale internazionale (*Loi n° 2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale*).
- Decentralamento: riforma dell'organizzazione e delle competenze della collettività territoriale della Corsica (*Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, relative à la Corse*); democratizzazione dell'esercizio dei mandati elettorali locali e partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni locali (*Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*).
- Rafforzamento della disciplina relativa alla presunzione d'innocenza e ai diritti delle vittime di reati, nel corso delle procedure giudiziarie (*Loi n° 2002-307 du 4 mars 2002 complétant la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*).
- Programmazione in materia di sicurezza dei beni e delle persone (*Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*)
- Legge di programmazione e orientamento per la giustizia con cui si migliora l'efficacia del sistema giudiziario e si introduce il concetto di "giustizia di prossimità" (*Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice*)

Per quanto concerne la **legislazione economica e finanziaria** gli interventi legislativi del 2002 hanno riguardato:

- Riforma dello statuto delle società locali ad economia mista (*Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales*)

- Riforma del codice di commercio relativamente alla disciplina dei mandati sociali (*Loi n° 2002-1303 du 29 octobre 2002 modifiant certaines dispositions du code de commerce relatives aux mandats sociaux*)

Il settore della **legislazione sociale** è quello in cui si registrano i più numerosi interventi del legislatore francese nel 2002.

Di particolare rilevanza è la legge di modernizzazione sociale, che riguarda molti dei settori propri dell'azione sociale; infatti importanti riforme sono state introdotte sia in materia di sanità, solidarietà e sicurezza sociale che di diritto del lavoro (*Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale*).

Il Parlamento ha legiferato inoltre sulle seguenti materie:

- Sanità: diritti dei malati e miglioramento del sistema sanitario; modifica dei rapporti tra i sanitari e gli enti di assicurazione sanitaria; responsabilità civile dei medici (*Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé; Loi n°2002-322 du 6 mars 2002 portant rénovation des rapports conventionnels entre les professions de santé libérales et les organismes d'assurance maladie; Loi n°2002-1577 du 30 décembre 2002 relative à la responsabilité civile médicale*)
- Assistenza sociale: rinnovamento della disciplina delle azioni di carattere sociale e medico-sociale (*Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale*).
- Lavoro: agevolazioni per l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani; istituzione di un regime pensionistico complementare obbligatorio per i capi di azienda agricola e i piccoli imprenditori agricoli (*Loi n°2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise; Loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un*

*régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles)*

- Filiazione naturale: riforma del quadro giuridico riguardante le nascite non riconosciute (*Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat*).

Per quanto riguarda il settore delle **attività culturali** si segnalano la legge relativa alla riorganizzazione dei musei (*Loi n° 2002-5 du 5 janvier 2002 relative aux musées de France*) e la legge che istituisce enti pubblici territoriali destinati alla gestione di servizi a carattere culturale (*Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*).

Vanno ricordate infine le modifiche apportate al codice civile in materia di diritto di famiglia con la legge relativa alla **patria potestà** (*Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale*) e la legge che riforma le regole di **trasmissione del cognome dei genitori ai figli** (*Loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille*).

**TABELLA 1*****Produzione legislativa 1990-2002***

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi</i>	<i>Propositions de loi</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1990	107	95	12	89%	11%
1991	88	80	8	91%	9%
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
<b>2002</b>	<b>80</b>	<b>64</b>	<b>16</b>	<b>80%</b>	<b>20%</b>
<b>Totale</b>	<b>1145</b>	<b>995</b>	<b>150</b>	<b>87%</b>	<b>13%</b>

**TABELLA 2**

***Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa***

Anno	Bilancio ed assestamento	Ratifica trattati e convenzioni	Financement Securité Sociale	Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze	Lois de programmation et d'orientation	Attuazione direttive	Codificazione	Totale per anno
1990	3	40	0	0	0	0	0	43
1991	3	30	0	3	1	1	2	40
1992	3	25	0	2	1	2	2	35
1993	3	27	0	0	2	3	3	38
1994	3	65	0	0	6	2	1	77
1995	4	22	0	2	1	1	1	31
1996	3	37	1	2	1	0	1	45
1997	2	39	1	1	1	1	0	45
1998	3	39	1	2	2	2	1	50
1999	4	57	1	6	2	0	0	70
2000	3	37	1	1	1	0	0	43
2001	4	29	1	3	0	3	0	40
<b>2002</b>	<b>5</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>53</b>
<b>Totale</b>	<b>43</b>	<b>492</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>610</b>

**TABELLA 3**

***Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa (dati percentuali)***

Anno	Bilancio ed assestamento	Ratifica trattati e convenzioni	Finance-ment Securité Sociale	Lois d'habilitation e leggi di ratifica delle ordinanze	Lois de programmation et d'orientation	Attuazione direttive	Codificazione
1990	7%	93%	0%	0%	0%	0%	0%
1991	8%	75%	0%	8%	3%	3%	5%
1992	9%	71%	0%	6%	3%	6%	6%
1993	8%	71%	0%	0%	5%	8%	8%
1994	4%	84%	0%	0%	8%	3%	1%
1995	13%	71%	0%	6%	3%	3%	3%
1996	7%	82%	2%	4%	2%	0%	2%
1997	4%	87%	2%	2%	2%	2%	0%
1998	6%	78%	2%	4%	4%	4%	2%
1999	6%	81%	1%	9%	3%	0%	0%
2000	7%	87%	2%	2%	2%	0%	0%
2001	10%	73%	3%	7%	0%	7%	0%
<b>2002</b>	<b>9%</b>	<b>85%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>4%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
Media 1990-2002	7%	80%	1%	4%	3%	3%	2%

**TABELLA 4**

***Altre tipologie di leggi***

Anno	<i>Micro-settoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Intersettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>	<i>Totale per anno</i>
1990	16	11	21	1	15	64
1991	14	7	14	3	10	48
1992	15	5	22	2	17	61
1993	9	7	8	0	15	39
1994	19	3	17	2	15	56
1995	4	2	5	0	5	16
1996	16	3	21	2	18	60
1997	3	3	10	0	4	20
1998	14	1	9	1	8	33
1999	6	7	12	0	16	41
2000	7	2	8	1	19	37
2001	4	2	15	1	11	33
<b>2002</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>27</b>
Totali	137	53	171	15	159	535

**TABELLA 5*****Altre tipologie di leggi (dati percentuali)***

<i>Anno</i>	<i>Micro-settoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Intersettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	25%	17%	33%	2%	23%
1991	29%	15%	29%	6%	21%
1992	25%	8%	36%	3%	28%
1993	23%	18%	21%	0%	38%
1994	34%	5%	30%	4%	27%
1995	25%	13%	31%	0%	31%
1996	27%	5%	35%	3%	30%
1997	15%	15%	50%	0%	20%
1998	42%	3%	27%	3%	24%
1999	15%	17%	29%	0%	39%
2000	19%	5%	22%	3%	51%
2001	12%	6%	45%	3%	33%
<b>2002</b>	<b>37%</b>	<b>0%</b>	<b>33%</b>	<b>7%</b>	<b>23%</b>
Media 1990-2002	25%	10%	32%	3%	30%

## GERMANIA

### 1. Dati quantitativi

Nel 2002 il Parlamento tedesco ha approvato **198** leggi.

Il dato comprende sia le leggi approvate entro la fine della XIV legislatura (13 settembre 2002) sia quelle successive all'avvio della nuova legislatura (26 ottobre 2002). Al riguardo, il numero complessivo di leggi approvate nel 2002 risulta sostanzialmente conforme alle tendenze della produzione legislativa relative al periodo 1990-2001, in particolare per quanto concerne l'aumento rilevabile nel primo e nell'ultimo anno di ogni legislatura. Rispetto all'esperienza di altri ordinamenti europei, fra cui quelli considerati nell'ambito di questo Rapporto, la produzione legislativa federale tedesca si attesta in genere su livelli quantitativi superiori alla media europea.

A fronte di una legislazione particolarmente abbondante si rileva inoltre in Germania, a livello federale, una parallela notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità che alla complessità delle norme approvate<sup>197</sup>.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale disponibile riguardo al numero di "ordinanze legislative" (*Rechtsverordnung*) approvate è

---

<sup>197</sup> Si fa qui riferimento in particolare alle c.d. "Ordinanze legislative" (*Rechtsverordnung*) 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 concede. L'istituto della delegazione legislativa è tradizionalmente molto dibattuto nella dottrina costituzionalistica tedesca, al punto che alcuni autori sono giunti in passato a contestarne l'effettiva sussistenza, dal punto di vista formale, nell'ordinamento vigente. Aldilà delle controversie ricostruzioni dottrinali dell'istituto, l'elemento caratteristico maggiormente rilevante ai fini di questo Rapporto è il dato quantitativo riscontrabile nell'ordinamento federale. Se infatti in altri ordinamenti europei, quale ad es. quello britannico, a fronte di un esiguo numero di leggi approvate si registra un cospicuo ammontare di legislazione delegata, sia pur di contenuto eterogeneo e non sempre comparabile con l'esperienza europea continentale, nell'ordinamento federale tedesco ad un Parlamento "decisionale" si contrappone un Esecutivo federale che non solo svolge un preponderante ruolo propulsivo riguardo alla produzione legislativa, ma che è anche un centro assai dinamico di produzione di normativa delegata.

aggregato per legislatura e non ancora aggiornato alla XIV Legislatura<sup>198</sup>; a titolo orientativo, la Tabella 2 consente tuttavia di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnung* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

## 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XIV legislatura confermano il ruolo propulsivo del Governo federale da cui ha tratto origine il 70% del numero complessivo di leggi approvate (394 su un totale di 560 leggi); tendenzialmente stabile è rimasta la percentuale dell'iniziativa parlamentare (24%) con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*) i cui membri, come noto, sono direttamente nominati dagli esecutivi regionali. La quota percentuale residua (6%) è invece imputabile all'unificazione di iniziative fra le due Camere o fra una di esse ed il Governo federale.

Per quanto concerne la fase iniziale della XV Legislatura, alla data del 17 aprile 2003<sup>199</sup>, su di un totale di 22 leggi approvate, 10 (46%) risalivano all'iniziativa governativa, 10 (46%) a quella parlamentare e 2 (8%) all'unificazione di iniziative. Fra le leggi finora approvate, 8 rientrano fra le categorie per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetz*) e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Per quanto riguarda invece la produzione legislativa nell'intero arco del 2002, si rilevano – tra le leggi di iniziativa governativa - 58 leggi di ratifica di trattati internazionali, 7 leggi relative alla manovra di bilancio annuale<sup>200</sup> e 9 leggi di recepimento di normativa comunitaria.

---

<sup>198</sup> Cfr. al riguardo l'edizione 2002 dell'Annuario statistico federale: *Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2002, p. 95.

<sup>199</sup> Fonte: Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung* (Berichtsstand 17.4.2003).

<sup>200</sup> Fra le leggi attinenti l'area del bilancio sono state computate anche le leggi di adeguamento periodico dei livelli contributivi previdenziali o di aliquote fiscali di vario tipo, previste dalle leggi di settore al fine di stabilizzare in modo graduale e scaglionato i bilanci pubblici (c.d. *Vorschaltgesetze*). Nell'ambito di tale categoria rientrano, ad esempio, le due leggi di

Il basso numero di queste ultime rispetto al dato rilevabile in altri paesi membri UE si deve al fatto che, nella più recente esperienza legislativa tedesca, fatte salve le competenze dei *Länder* in materia, le direttive comunitarie vengono il più delle volte recepite all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia adeguando la legislazione previgente.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- 71 leggi di manutenzione normativa
- 26 leggi settoriali
- 21 leggi microsettoriali (c.d. "leggi-provvedimento")
- 6 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*), 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: ad es. prima legge di modifica della legge sulla protezione dei giovani, seconda legge di modifica ecc. (*Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes ...*, *Zweites Gesetz zur Änderung ... etc.*).

Occorre inoltre rilevare che sui dati del 2002 ha influito il completamento di alcune significative riforme previste nel programma politico-legislativo del Governo federale, secondo precise scadenze annuali che, in riferimento alla durata della XIV legislatura, possono essere così sintetizzate:

---

adeguamento dei contributi per l'assicurazione sanitaria e l'assicurazione pensionistica obbligatorie (*Beitragssatzsicherungsgesetz-BSSichG*) e di modifica del Codice della legislazione sociale (12. SGB V-Änderungsgesetzes-12. SGB V ÄndG) approvate nel novembre 2002 e volte a conseguire in modo progressivo la sostenibilità finanziaria a lungo termine del sistema di previdenza sociale.

- 1999: sanità; fiscalità ambientale; diritto di cittadinanza
- 2000: riforma fiscale generale
- 2001: pensioni; ordinamento delle imprese; mercato del lavoro
- 2002: *corporate governance*; vigilanza finanziaria; immigrazione.

Le grandi riforme hanno quindi riguardato, sostanzialmente, la fiscalità, lo Stato sociale, le imprese, il lavoro e l'immigrazione e, per quanto riguarda l'iter della loro elaborazione ed approvazione, sono state tutte caratterizzate da una articolata fase di preventiva istruttoria endogovernativa e successivamente dallo scaglionamento e dalla gradualità dei singoli interventi normativi, realizzati mediante leggi successive di approfondimento e completamento.

A titolo di esempio, la riforma della *corporate governance* è stata studiata preliminarmente da una commissione governativa di esperti (la *Baums-Kommission*), che ha proceduto anche ad una lunga e ampia consultazione dei soggetti interessati. Essa ha preso avvio nel 2001 con la legge di riforma dell'ordinamento delle imprese; l'anno seguente sono stati approvati il Codice degli standard, avente carattere non normativo, e la legge sulla pubblicità e sulla trasparenza dei bilanci; le successive tappe previste riguarderanno dapprima la sorveglianza ed il controllo delle società, quindi la riforma dei loro sistemi di contabilità.

### **3. Principali settori di intervento legislativo**

Nel 2002 i principali settori di intervento legislativo sono riconducibili ai tre grandi ambiti del lavoro, dell'immigrazione e delle imprese, peraltro collegati fra loro nelle intenzioni del Governo, in cui sono giunte a compimento alcune significative riforme, la cui gestazione ha interessato anche gli anni immediatamente precedenti. Si segnalano in particolare:

- le prime due leggi di riforma del mercato del lavoro (*Erstes* e *Zweites Gesetz für moderne Leistungen am Arbeitsmarkt*), che fanno seguito alla *Job-AQTIV-Gesetz* del 2001, con il fine di

liberalizzare, introdurre la concorrenza e snellire le procedure del collocamento;

- la legge di agevolazione della lotta all'attività lavorativa illegale e al lavoro nero (*Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit*);
- la legge sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz*), approvata il 20 giugno 2002, prima legge organica in questo materia nella storia della Germania. Contro la nuova legge sei *Länder* hanno proposto ricorso alla Corte costituzionale federale, adducendo vizi di forma durante la votazione al *Bundesrat*. Il 18 dicembre 2002 la Corte ha accolto il ricorso e annullato la legge. Sostenendo che la decisione aveva motivi di forma e non di contenuto, il Governo federale ha successivamente ripresentato il disegno di legge in Parlamento;
- la legge sulla pubblicità e sulla trasparenza dei bilanci delle imprese (*Transparenz und Publizitätsgesetz-TransPuG*), la quale costituisce la terza tappa della riforma della *corporate governance*, dopo la legge sull'ordinamento delle imprese ed il *Corporate Governance Codex*, o codice delle "migliori prassi", al quale la legge del 2002 da attuazione normativa.
- la legge sulla vigilanza integrata dei servizi finanziari (*Gesetz über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht*), la quale istituisce una autorità di vigilanza unica sugli istituti di credito, le compagnie di assicurazione, le società di investimento e gli altri enti finanziari, il *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, mentre alla Banca centrale (*Bundesbank*) sono mantenuti i gli ordinari compiti di vigilanza prudenziale *day-by-day*. A fini del necessario coordinamento, viene istituito il "Forum per la vigilanza sui mercati finanziari" (*Forum für Finanzmarktaufsicht*), che riunisce la nuova autorità e la Banca centrale.

#### **4. Accordi interstatali fra *Länder***

Anche nel 2002, sono stati approvati alcuni importanti Accordi interstatali fra *Länder* (*Staatsverträge*).

Nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco, questi accordi vengono di norma stipulati quando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia rende necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione.

Sotto il profilo procedimentale, questi accordi:

- sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia;
- a conclusione dei negoziati, vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali;
- sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso una apposita legge statale (*Landesgesetz*).

A titolo di esempio più rilevante, per il 2002, si può citare l'accordo fra tutti i *Länder* sulla tutela della gioventù rispetto ai vari tipi di media (*Jugendmedienschutz-Staatsvertrag-JMStV*). Questo accordo integra la legislazione federale sulla protezione della gioventù nella vita pubblica (*Gesetz über die Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit-JOSchG*), ora confluita nella recente *Jugendschutzgesetz-JuSchG*, fornendo in questo settore il quadro di riferimento per la legislazione da emanarsi per iniziativa dei singoli *Länder*.

**TABELLA 1**

***Produzione legislativa 1990-2002***

<i>Legislatura</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Iniziativa governativa</i> <i>BRg (*)</i>	<i>Iniziativa parlamentare</i> <i>BR (**)</i>	<i>BT (***)</i>	<i>Unificazione di iniziative</i> <i>(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)</i>
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)	560	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
<b>XV (2002-...)</b>	<b>22</b>	<b>10 (46%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>10 (46%)</b>	<b>2 (8%)</b>

Fonte: Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung des Bundes* (Berichtsstand: 9.10.2002 e 17.4.2003)

(\*): *BRg*, Bundesregierung (Governo federale)

(\*\*): *BR*, Bundesrat

(\*\*\*): *BT*, Bundestag

**TABELLA 2**

***Numero complessivo di leggi e Rechtsverordnung federali***

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi approvate</i>	<i>Ordinanze legislative federali (Rechtsverordnungen des Bundes)</i>
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 a (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	(Dato ufficiale non disponibile)

Fonti: *Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland;*  
*Deutscher Bundestag, Stand der Gesetzgebung des Bundes*

**TABELLA 3**

***Incidenza percentuale del numero delle leggi approvate  
rispetto al numero dei progetti di legge presentati***

<i>Legislatura</i>	<i>Totale progetti di legge presentati (A)</i>	<i>Totale leggi approvate (B)</i>	<i>B/A %</i>
VII (1972-1976)	669	506	76%
VIII (1976-1980)	485	339	70%
IX (1980-1983)	242	136	56%
X (1983-1987)	522	320	61%
XI (1987-1990)	595	366	62%
XII (1990-1994)	895	493	55%
XIII (1994-1998)	923	551	60%
XIV (1998-2002)	999	560	56%
<b>XV (2002-...)</b>	<b>125</b>	<b>22</b>	<b>18%</b>
<b>Totale</b>	<b>5455</b>	<b>3293</b>	<b>60%</b>

Fonte: Deutscher Bundestag, *Stand der Gesetzgebung des Bundes* (Berichtsstand: 9.10.2002 e 17.4.2003)

**TABELLA 4***Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa*

<i>Anno</i>	<i>Bilancio, assestamento etc.</i>	<i>Ratifica trattati internazionali</i>	<i>Recepimento normativa UE</i>
1990	8	32	4
1991	5	24	1
1992	3	25	2
1993	3	38	3
1994	1	71	8
1995	4	16	2
1996	3	51	2
1997	5	59	2
1998	4	95	6
1999	4	13	6
2000	3	36	7
2001	5	39	3
<b>2002</b>	<b>7</b>	<b>58</b>	<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>557</b>	<b>55</b>

**TABELLA 5**

***Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa (dati percentuali)***

Anno	Bilancio, assestamento etc.	Ratifica trattati internazionali	Recepimento normativa UE
1990	18%	73%	9%
1991	17%	80%	3%
1992	10%	83%	7%
1993	7%	86%	7%
1994	1%	89%	10%
1995	18%	73%	9%
1996	5%	91%	4%
1997	8%	89%	3%
1998	4%	90%	6%
1999	17%	57%	26%
2000	8%	84%	8%
2001	11%	83%	6%
<b>2002</b>	<b>9%</b>	<b>78%</b>	<b>12%</b>
Media 1990-2002	10%	81%	9%

**TABELLA 6***Altre tipologie di leggi*

<i>Anno</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Microsettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	85	21	23	2
1991	48	12	7	0
1992	62	17	12	3
1993	66	22	11	9
1994	105	32	13	9
1995	44	7	1	3
1996	59	23	5	2
1997	42	27	11	17
1998	67	42	20	17
1999	34	15	7	3
2000	30	23	17	14
2001	34	38	36	11
<b>2002</b>	<b>71</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>6</b>
<b>Totale</b>	<b>747</b>	<b>305</b>	<b>184</b>	<b>96</b>

**TABELLA 7**

***Altre tipologie di leggi (dati percentuali)***

<i>Anno</i>	<i>Manutenzione normativa</i>	<i>Settoriali</i>	<i>Microsettoriali</i>	<i>Istituzionali</i>
1990	64%	16%	18%	2%
1991	72%	18%	10%	0%
1992	66%	18%	13%	3%
1993	62%	20%	10%	8%
1994	66%	20%	8%	6%
1995	80%	13%	2%	5%
1996	66%	26%	6%	2%
1997	43%	28%	11%	18%
1998	45%	29%	14%	12%
1999	58%	25%	12%	5%
2000	36%	27%	20%	17%
2001	29%	32%	30%	9%
<b>2002</b>	<b>57%</b>	<b>21%</b>	<b>17%</b>	<b>5%</b>
Media 1990 - 2002	57%	23%	13%	7%

## REGNO UNITO

### 1. Dati quantitativi

Nel 2002 sono state approvate nel Regno Unito **50** leggi di cui la maggior parte è costituita, secondo la tradizionale ripartizione della legislazione inglese, da leggi di interesse pubblico generale (*44 Public General Acts*) e la parte residua da leggi di interesse locale (*6 Local Acts*).

Se confrontati con quelli relativi agli anni più recenti, tali dati evidenziano un lieve incremento della produzione legislativa, anche se pare sostanzialmente immodificata la tendenza, rilevabile nell'arco di tempo che va dal 1990 ad oggi, verso una progressiva diminuzione quantitativa delle leggi approvate; si mantiene, d'altra parte, pressoché costante il rapporto percentuale tra *general* e *local acts* (nel 2002: 86%-14%; nel periodo 1990-2002: 89%-11%).

Analogamente, l'approvazione durante il 2002 di **3299 Statutory Instruments** rappresenta la conferma della tendenza ad un ampio ricorso alla legislazione delegata (*delegated legislation*) nel cui novero convergono tuttavia, nell'esperienza inglese, provvedimenti eterogenei e solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema delle fonti del diritto italiano; provvedimenti che talora hanno un dettagliato contenuto sostanziale (c.d. *Regulations* oppure, se di deregolamentazione, *Deregulation Orders*) o, in altri casi, aventi incidenza meramente formale (c.d. *Commencement Orders*, con i quali il Governo fissa, previa delega parlamentare, il termine di entrata in vigore di determinate disposizioni legislative). Benché sensibilmente inferiore al dato dell'anno precedente (che rappresentò il livello di maggiore incremento quantitativo nell'arco di tempo rilevato), il numero degli *Statutory Instruments* emanati nel 2002 si presenta solo lievemente inferiore al valore medio (3314) rilevato nel periodo 1990-2002.

## 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa (qui presa in considerazione con riguardo esclusivo ai *Public General Acts*) è da rilevare che la gran parte dei provvedimenti approvati nell'anno di riferimento si deve all'iniziativa governativa e che solo 9 di essi - in termini percentuali, il 18% del numero complessivo di leggi approvate - traggono origine da proposte di legge d'iniziativa parlamentare (*Private Members' Bills*); il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico, che notoriamente assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

L'iniziativa legislativa del Governo è stata, nell'anno di riferimento, solitamente scandita, per i provvedimenti di maggior rilievo, dalla pubblicazione di "Libri bianchi" - nei quali sono anticipati i salienti contenuti politici dei progetti di legge e i motivi della loro presentazione - o dalla previa diffusione di documenti redatti dai Dipartimenti governativi ed offerti alla consultazione della generalità del pubblico (*public consultation*). Siffatta attività preparatoria all'esame parlamentare di progetti di legge d'iniziativa governativa - in cui è da cogliere, com'è noto, un tratto caratteristico dell'ordinamento britannico - è rispondente al fine di sollecitare la formulazione di osservazioni da parte delle componenti sociali a vario titolo interessate dal provvedimento e di agevolare, anche attraverso le repliche motivate del Governo proponente (*responses*), una istruttoria del progetto legislativo "partecipata", per quanto possibile, dai destinatari delle future disposizioni, nel presupposto che possano in tal modo formarsi favorevoli condizioni per la loro applicazione ed effettività.

Per quanto in particolare concerne la legislazione d'iniziativa governativa si segnala, inoltre, l'avvio nel 2002 delle particolari procedure istruttorie endogovernative e di esame parlamentare disposte dal *Regulatory Reform Act*, disciplina introdotta nel 2001 dal Governo britannico al fine di perseguire la semplificazione normativa e la riduzione degli oneri di natura amministrativa - derivanti sia da fonti interne che

comunitarie - ritenuti di freno allo svolgimento e all'espansione delle attività economiche.

Per questa sua finalità, la legge richiamata si inscrive nel solco di precedenti iniziative e riprende, in particolare, indirizzi delineati già con il *Deregulation and Contracting Out* del 1994 che aveva introdotto nell'ordinamento britannico una particolare fonte normativa di deregolamentazione (*deregulation order*) la cui pur breve esperienza applicativa ha però rivelato, specie nell'opinione del settore imprenditoriale, l'insufficienza di tali strumenti ad erodere la *unnecessary burdensome legislation*, ritenendosi non abbastanza incisivo l'*order making power* conferito dalla legge al Governo. Di tali *orders*, pertanto, la legge del 2001 ha previsto un più ampio ambito di applicazione, disciplinandone diversamente le condizioni di esercizio ed assegnando ad essi una diversa prospettiva innovativa più incisivamente orientata verso la "riforma della regolazione" anziché verso la "deregolamentazione", con la necessità di una previa valutazione d'impatto normativo e della scelta fra disciplina di fonte governativa, regolazione da parte di autorità indipendenti o autoregolamentazione da parte dei stessi soggetti operanti nel settore specifico.

Sintomatica di tale orientamento appare la stessa nuova denominazione della fonte tipica a tal fine preordinata (*regulatory reform orders*), la cui incidenza può riferirsi unicamente alla legislazione vigente da non meno di un biennio e, nello stesso periodo, non sottoposta a modifiche. In particolare, attraverso questo tipo di provvedimento, la cui procedura di approvazione prevede anche una fase parlamentare<sup>201</sup>, è possibile colmare lacune delle fonti primarie o secondarie; abrogare singole disposizioni sulla base della loro illogicità o contraddittorietà; rimuovere oneri o limitazioni previsti dalla legge - o, se del caso, prescriverne di nuove - cui siano sottoposti tanto i soggetti privati che le amministrazioni e gli enti pubblici. Un più limitato ambito applicativo è riservato ai *subordinate provision orders*, che, incidenti sulla normativa di dettaglio e di portata residuale (relativa, ad esempio, a formulari, moduli o

---

<sup>201</sup> Cfr. rispettivamente le norme permanenti di procedura (*Standing Orders*) n. 18 (*Consideration of draft regulatory reform orders*) e n. 141 (*Deregulation and Regulatory Reform Committee*) della Camera dei Comuni e nn. 41 (6), 73 (1), 74 (1) della Camera dei Lord.

tariffe), integrano i primi e sono usualmente riportati negli *Schedules* ad essi allegati.

La legge definisce in modo puntuale ciò che ai suoi fini può definirsi come *burden*: ovvero gli oneri di varia natura (restrizioni, requisiti, condizioni, sanzioni) legislativamente previsti ed incombenti sui soggetti pubblici e privati nello svolgimento di determinate attività, nonché le limitazioni al potere decisionale delle amministrazioni e dei dipartimenti governativi (incluso quello di spesa), se dettate su base generale e non riferite ad un singolo ente. Sono invece esclusi da tale definizione - come è stato puntualizzato nel corso del dibattito parlamentare - gli aspetti che investono l'ordinamento costituzionale e quelli ritenuti *politically controversial*, per loro natura da non poter sottrarre all'esame del Parlamento. La maggiore incisività conferita ai *regulatory reform orders* è inoltre bilanciata da clausole di salvaguardia, che, anche in questo caso, riprendono ed ampliano il principio della *necessary protection* delle situazioni soggettive, già enunciato nella legge del 1994.

Per quanto concerne, inoltre, i testi legislativi o regolamentari di nuova adozione, il *Regulatory Reform Act* ha introdotto l'obbligo, per ciascun Dipartimento governativo, di procedere ad una previa valutazione dell'impatto delle proprie regolamentazioni (*Regulatory Impact Assessment*, RIA), e l'istituzione, in seno al *Cabinet Office*, di un apposito Ufficio (ora denominato *Regulatory Impact Unit*, RIU)<sup>202</sup>. Tale Ufficio, formato da un nucleo di esperti della pubblica amministrazione (*Scrutiny Team*, talora integrato da soggetti individuati nel settore privato), è preposto a vigilare sulla qualità della normazione secondaria e degli atti di recepimento del diritto comunitario nonché sulla loro conformità ai *Principles of Good Regulation* messi a punto già nel 1998 e sottoposti a revisione nel 2000. Analogamente, presso ciascun Dipartimento governativo sono state istituite *Departmental Regulatory Impact Units* (DRIU), che assolvono in prima istanza alla valutazione di impatto normativo, provvedendo a promuovere tempestivamente le *public consultations* concernenti i progetti all'esame, ad emanare - quando questi ultimi abbiano rilevanza più ampia ed intersetoriale - una dichiarazione comune (*statement*) di concerto con

---

<sup>202</sup> La documentazione prodotta da questo ufficio è consultabile in rete al seguente indirizzo: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/>.

il RIU, e, infine, a curare la corretta ed efficace trasposizione nel diritto interno della normativa comunitaria.

Sul piano procedimentale, è previsto che la valutazione (*assessment*) relativa alle proposte di regolamentazione elaborate dai singoli dipartimenti governativi debba tradursi, ad esito di alcuni passaggi all'interno della struttura ministeriale, in un atto conclusivo (cosiddetto *final RIA*) soggetto all'approvazione del Ministro e che può preludere, alternativamente, alla presentazione di un progetto di legge (*Bill*) in Parlamento, all'emanazione di un *Regulatory Reform Order* (nella forma di *statutory instrument*) o a forme alternative di regolamentazione (affidate, ad esempio, a codici di condotta).

E' degno di nota che anche ai *Private Members' Bills* sostenuti, o comunque non avversati, dal Governo debbano essere allegati i relativi RIA entro la data fissata per la seconda lettura parlamentare (*second reading*).

Nel 2002, in particolare, la **manovra di bilancio** ha richiesto - come già nell'anno precedente - l'approvazione di cinque provvedimenti: il *Finance Act*, che disciplina il versante delle entrate; i due *Consolidated Fund Acts*, con i quali 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.

Per quanto concerne le **leggi attuative di normativa comunitaria** di particolare rilevanza istituzionale, si segnala che nel 2002 non si rilevano casi significativi (fatta eccezione per lo *European Communities (Amendment) Act*, con cui sono state ratificate le disposizioni del Trattato di Nizza), essendo stato prevalente, a tale scopo, il ricorso alla legislazione delegata attraverso lo strumento dello *statutory instrument*.

Il minor numero di leggi di ratifica di trattati internazionali rilevabile nell'ordinamento inglese rispetto all'esperienza degli altri paesi europei si spiega in ragione di una delle tradizionali peculiarità dell'ordinamento inglese: al riguardo infatti si segue, per prassi, nella maggior parte dei casi, una procedura di silenzio-assenso (c.d. *Ponsonby Rule*) per cui se

un trattato richiede la ratifica, l'adesione, l'accettazione o l'approvazione, il Governo non vi procede se non dopo un periodo di ventuno giorni dalla data di presentazione al Parlamento del testo del trattato.

### **3. Principali settori di intervento legislativo**

La restante e maggior parte della legislazione approvata nell'anno in esame si segnala per l'adozione di provvedimenti perlopiù di tenore istituzionale o di portata settoriale, talora alquanto estesi ed articolati, che nel 2002 costituiscono complessivamente l'86% del totale dei *Public General Acts*. Il dato, benché in crescita rispetto al precedente anno, è da ritenersi in linea con la produzione legislativa media del decennio trascorso (ed anzi in lieve diminuzione rispetto a questa).

In particolare, sono stati ricondotti alla **legislazione istituzionale** i provvedimenti che attengono ai diritti e allo *status* della persona; si tratta, in particolare, della riforma legislativa dell'adozione (*Adoption and Children Act*), delle disposizioni sul divorzio in caso di matrimonio religioso (*Divorce (Religious Marriage) Act*), della legge sull'acquisto della cittadinanza e sul diritto d'asilo (*Nationality, Immigration and Asylum Act*) e delle specifiche previsioni dettate per i (così nuovamente denominati) territori d'oltremare (*British Overseas Territories Act*). Hanno, inoltre, carattere certamente istituzionale - ai fini della nostra classificazione - le leggi rilevanti sotto il profilo dei diritti fondamentali e sociali: possono menzionarsi, a questo riguardo, lo *Homelessness Act* (sul fenomeno sociale della penuria abitativa e dei "senza tetto"), l'*Employment Act* (sui diritti dei lavoratori e in materia di congedi parentali).

Alla medesima categoria sono state riferite le leggi in materia di ordine pubblico e di diritto e procedura penale: rilevano, a questo riguardo, le leggi sulla riorganizzazione delle forze di polizia (*Police Reform Act*), sulla confisca dei proventi di attività criminose (*Proceeds of Crime Act*), e, sebbene di portata settoriale, le modifiche alla previgente disciplina

repressiva del fenomeno della violenza negli stadi (*Football (Disorder) (Amendment) Act*).

Carattere istituzionale, in ragione della materia disciplinata, hanno altresì i provvedimenti concernenti aspetti puntuali della legislazione elettorale, quali la parità tra i sessi nelle candidature (*Sex Discrimination (Election Candidates) Act*) e, per quanto riguarda l'Irlanda del Nord, la legislazione sanzionatoria relativa al reato di frode elettorale nelle elezioni locali (*Electoral Fraud (Northern Ireland) Act*). Ancora con riferimento alla regione nord-irlandese è da segnalare il *Justice (Northern Ireland) Act*, legge di riforma del locale sistema giudiziario, mentre, con riguardo al difficoltoso processo di pace avviato con l'Accordo di Belfast del 1998, si menziona il *Northern Ireland Arms Decommissioning (Amendment) Act*, relativo al programma di disarmo bilaterale delle contrapposte milizie locali cui è condizionata, com'è noto, la costituzione e l'operatività dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord. Benché concernente anch'esso la materia elettorale, ai fini della nostra ricognizione un ulteriore provvedimento è stato censito, stante la sua esplicita natura di *consolidation act* con cui sono rifiuse in unico testo precedenti discipline sulle elezioni europee, tra i provvedimenti di **manutenzione normativa** (*European Parliamentary Elections Act*).

Altre leggi possono farsi rientrare nella suddetta categoria in quanto concernenti aspetti politico-istituzionali dell'ordinamento interno, i rapporti internazionali oppure riforme legislative che investono ambiti di rilevanza costituzionale. Si fa riferimento alle leggi in materia di diritto d'autore e di proprietà intellettuale (si veda il *Copyright, etc. and Trade Mark (Offence and Enforcement) Act* e - in parziale deroga alle previsioni di questa legge - e il *Copyright (Visually Impaired Persons) Act*); alla riforma dell'istruzione scolastica (introdotta con l'*Education Act*) e a quella sulla tutela dei beni culturali (*National Heritage Act*); alle disposizioni in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo e di Commonwealth (*International Development Act, Commonwealth Act*); alla riforma delle professioni sanitarie esercitate nell'ambito del servizio sanitario nazionale (*National Health Service Reform and Health Care Professions Act*).

Un ulteriore gruppo di leggi, anche queste di rilevanza istituzionale, hanno per comune denominatore la loro diretta incidenza sulle attività economiche ed imprenditoriali: si tratta, in particolare, della nuova disciplina delle esportazioni all'estero e dei relativi controlli (dettata dall'*Export Control Act*), delle disposizioni in materia di società cooperative (*Industrial and Provident Societies Act*), delle leggi in materia di proprietà immobiliare (*Commonhold and Leasehold Act*) e di registri immobiliari (*Land Registration Act*).

Due importanti riforme legislative, concernenti il sistema dell'informazione e la concorrenza tra le imprese (ed introdotte, rispettivamente, con l'*Office of Communications Act* e l'*Enterprise Act*), meritano, infine, di essere separatamente evidenziate per la rilevanza dei settori disciplinati e per il grado di organicità degli interventi normativi, con i quali, inoltre, sono state istituite nuove autorità indipendenti di vigilanza o si è provveduto ad una ridefinizione dei compiti delle *authorities* esistenti.

Per quanto concerne, infine, la **legislazione di settore** approvata nel 2002, si annovera, innanzitutto, la legge sui controlli sanitari da effettuarsi sugli animali d'allevamento destinati all'alimentazione umana, resasi necessaria, notoriamente, a seguito dell'insorgenza di patologie trasmissibili all'uomo (*Animal Health Act*); la legge sul finanziamento dei servizi locali di protezione civile (*Civil Defence (Grant) Act*); la legge che limita la pubblicità commerciale dei prodotti da fumo (*Tobacco Advertising and Promotion Act*); singoli provvedimenti in materia tributaria e previdenziale (*Employee Share Schemes Act; National Insurance Contributions Act; State Pension Credit Act*) ed alcuni provvedimenti di più limitata portata settoriale (*Mobile Telephones (Re-programming) Act; Private Hire Vehicles (Carriage of Guide Dogs) Act; Public Trustee (Liability and Fees) Act; Travel Concessions (Eligibility) Act*).

**TABELLA 1*****Produzione legislativa 1990-2002***

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Act</i>	<i>Local and Personal Act</i>
1990	78	46	32
1991	92	69	23
1992	82	61	21
1993	70	52	18
1994	57	41	16
1995	65	54	11
1996	76	63	13
1997	73	69	4
1998	54	49	5
1999	39	35	4
2000	53	45	8
2001	30	25	5
<b>2002</b>	<b>50</b>	<b>44</b>	<b>6</b>
<b>Totale</b>	<b>820</b>	<b>653</b>	<b>167</b>

**TABELLA 2**

***Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa***

Anno	<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>	Legislazione in materia UE
1990	4	0
1991	5	0
1992	7	0
1993	5	3
1994	4	1
1995	4	1
1996	4	0
1997	6	0
1998	4	0
1999	3	0
2000	4	0
2001	5	2
<b>2002</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
Total	60	8

**TABELLA 3**

***Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa (dati percentuali)***

Anno	<i>Appropriation, Finance, Consolidated Fund Act</i>	Legislazione in materia UE
1990	100%	0%
1991	100%	0%
1992	100%	0%
1993	63%	37%
1994	80%	20%
1995	80%	20%
1996	100%	0%
1997	100%	0%
1998	100%	0%
1999	100%	0%
2000	100%	0%
2001	70%	30%
<b>2002</b>	<b>83%</b>	<b>17%</b>
Media 1990 - 2002	91%	9%

**TABELLA 4**

***Altre tipologie di leggi***

Anno	Manutenzione normativa			Settoriali	Intersetti.li	Microsett.li	Istituz.li
	<i>Consolidation Act</i>	<i>Statute Law Repeals Act</i>	Altre				
1990	4	0	3	12	0	14	9
1991	6	0	13	16	0	20	9
1992	10	0	9	11	0	17	7
1993	9	1	4	9	0	14	7
1994	3	0	9	9	1	8	6
1995	6	1	6	14	0	15	7
1996	6	0	12	14	0	16	11
1997	8	0	7	15	0	18	15
1998	2	1	0	14	0	10	18
1999	1	0	0	11	0	11	9
2000	1	0	4	16	0	5	16
2001	1	0	0	7	0	1	9
<b>2002</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>25</b>
<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>3</b>	<b>67</b>	<b>157</b>	<b>1</b>	<b>152</b>	<b>148</b>

**TABELLA 5*****Altre tipologie di leggi (dati percentuali)***

Anno	Manutenzione normativa			Settoriali	Intersettt.li	Microsett.li	Istituz.li
	<i>Consolidation Act</i>	<i>Statute Law Repeals Act</i>	Altre				
1990	10%	0%	7%	29%	0%	33%	21%
1991	9%	0%	20%	25%	0%	31%	14%
1992	19%	0%	17%	20%	0%	31%	13%
1993	20%	2%	9%	20%	0%	32%	16%
1994	8%	0%	25%	25%	3%	22%	17%
1995	12%	2%	12%	29%	0%	31%	14%
1996	10%	0%	20%	24%	0%	27%	19%
1997	13%	0%	11%	24%	0%	29%	24%
1998	4%	2%	0%	31%	0%	22%	40%
1999	3%	0%	0%	34%	0%	34%	29%
2000	2%	0%	10%	38%	0%	12%	38%
2001	6%	0%	0%	38%	0%	6%	50%
<b>2002</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>23%</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>	<b>66%</b>
Media 1990-2002	9%	2%	10%	25%	1%	24%	28%

**TABELLA 6**

***Legislazione delegata (Statutory Instrument) 1990-2002***

Anno	Totale leggi approvate (General and Local)	<i>Statutory Instrument</i>
1990	78	2667
1991	92	2953
1992	82	3359
1993	70	3282
1994	57	3336
1995	65	3345
1996	76	3278
1997	73	3114
1998	54	3262
1999	39	3491
2000	53	3499
2001	30	4199
<b>2002</b>	<b>50</b>	<b>3299</b>
Totale	769	43084
Media 1990- 2002	63	3314

## SPAGNA

### 1. Dati quantitativi

Nel 2002 sono state approvate dal Parlamento **63 leggi**, che costituiscono un dato quantitativo in linea, lungo gli anni Novanta, con quelli riguardanti gli altri anni centrali delle legislature trascorse.

Sul versante della decretazione d'urgenza si rilevano inoltre **10 decreti legge** di cui soltanto **1** è stato "trasformato" in disegno di legge<sup>203</sup>.

In via generale si evidenzia un minore ricorso alla decretazione d'urgenza, sia in termini assoluti sia in relazione al numero delle leggi approvate nello stesso anno (il rapporto decreti legge/leggi è del 16% circa, che costituisce il dato più basso a partire dal 1993).

All'interno delle 63 leggi approvate, vi sono **10 leggi organiche**, tra le quali spiccano la legge organica 1/2002 sul diritto di associazione, la legge organica 5/2002 sulla formazione professionale, la legge organica 6/2002 sui partiti politici e la legge organica 10/2002 sulla qualità dell'istruzione.

Nel 2002 sono state inoltre conferite **3 deleghe legislative al Governo** per l'elaborazione di decreti legislativi: si tratta, come di consueto, di deleghe per testi unici (*textos refundidos*) di riformulazione e armonizzazione della normativa vigente.

In riferimento alla delegazione legislativa rilevata negli anni precedenti, si registra infine nel 2002 l'approvazione del solo decreto legislativo 1/2002, contenente il nuovo testo unico in materia di fondi pensione, in base alla delega conferita al Governo nell'anno precedente.

---

<sup>203</sup> Si tratta, in particolare, del decreto legge 5/2002, del 24 maggio 2002, sulla riforma del sistema di protezione dalla disoccupazione, un provvedimento di particolare importanza poi sostituito dalla legge 45/2002, del 12 dicembre 2002).

## 2. L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

All'interno delle 63 leggi approvate nel 2002 ben **53** derivano da **disegni di legge del Governo**, mentre le restanti **10** provengono da **proposte di legge** di iniziativa parlamentare (9) o regionale (1), in accordo con la tradizionale preponderanza dell'iniziativa del Governo nell'attività legislativa del Parlamento.

Nell'ambito della legislazione tipicamente risalente all'iniziativa governativa, si segnalano **8 leggi di bilancio e di assestamento** (concessione di crediti straordinari), **1 legge di trasformazione di un decreto legge**, e nessuna legge di ratifica di trattati internazionali.

I dati relativi alle altre tipologie di leggi, secondo le categorie descrittive adottate per la predisposizione di questo Rapporto, sono i seguenti:

- 13 leggi **istituzionali**;
- 11 leggi **settoriali**;
- 10 leggi **microsettoriali**;
- 20 leggi di **manutenzione normativa**.

Il dato più evidente, cioè la prevalenza della legislazione di **manutenzione normativa**, è dovuto al fatto che sono state approvate 15 leggi relative alla cessione di alcuni tributi dallo Stato ad altrettante Comunità autonome, in adeguamento alla riforma del sistema di finanziamento regionale, approvata alla fine del 2001.

Si mantengono sostanzialmente in linea con le percentuali complessive i dati relativi alla produzione normativa di più ampia portata (leggi istituzionali e leggi settoriali).

Per quanto riguarda la legislazione **istituzionale**, in aggiunta ad alcune leggi organiche di particolare rilievo precedentemente citate ed a diverse leggi di modifica dei principali codici va segnalata, in tema di diritti

fondamentali, la legge 41/2002 sull'autonomia del paziente e sui diritti ed obblighi in materia di informazione e documentazione clinica.

Nel campo della legislazione **settoriale** si segnalano la legge 16/2002 sulla prevenzione ed il controllo dell'inquinamento, la legge 34/2002 sui servizi della società dell'informazione e sul commercio elettronico, la legge 44/2002 di riforma del sistema della finanza mobiliare, nonché un'importante riforma in materia pensionistica.

### **3. Principali settori di intervento legislativo**

Per quanto riguarda i principali settori di intervento legislativo, è sicuramente rappresentato in netta maggioranza il versante della **finanza pubblica**, che comprende, oltre alle suddette leggi sulla **finanza regionale** (alle quali vanno aggiunte altre 3 leggi riguardanti gli accordi economici tra lo Stato ed i Paesi baschi), anche una legge di riforma della **finanza locale** ed un'altra legge di modifica di alcune **imposte statali** (IRPEF, Imposta sulle Società e Imposta sui Redditi dei non Residenti).

In secondo luogo vanno segnalati i settori della **tutela dell'ambiente** (particolarmente rappresentato anche nel 2001), con 4 leggi e della **tutela dei consumatori ed utenti**, con 3 leggi.

Un discorso a parte merita la **giustizia**, settore di tradizionale intervento per il legislatore spagnolo, come evidenziato negli anni precedenti.

Il 28 maggio 2001 è stato sottoscritto dai rappresentanti del Governo, del partito popolare e del partito socialista un documento contenente i principi per una riforma dell'ordinamento della giustizia in Spagna (*Principios del Pacto de Estado para la reforma de la justicia*). Il nuovo modello di giustizia passa attraverso una serie di riforme settoriali, concernenti sia le competenze e le funzioni dei principali organi costituzionali interessati (Tribunale Costituzionale, Tribunale Supremo, Pubblico Ministero, Consiglio Generale del Potere Giudiziario e Tribunali

Superiori di Giustizia) sia lo *status* dei magistrati, degli avvocati e dei procuratori, nonché l'organizzazione degli uffici giudiziari.

Il primo provvedimento legislativo ad essere approvato in materia è stato la Legge Organica 2/2001, sulla composizione del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, organo di governo della magistratura spagnola, in attuazione dell'articolo 122 della Costituzione.

Nel 2002 è stata invece approvata, mediante la legge 38/2002 e la legge organica 8/2002, la riforma del procedimento abbreviato attraverso la modifica del Codice di procedura penale (*Ley de enjuiciamiento criminal*), al fine di attuare il principio della semplificazione del processo penale, enunciato nel medesimo Patto per la Riforma della Giustizia.

Nello scorso anno sono state inoltre approvate altre 3 leggi di riforma parziale dei principali codici.

Così come è avvenuto nel settore della giustizia, mediante il Patto per la Riforma della Giustizia, anche sul versante della **previdenza sociale** è stata approvata nel 2002 una rilevante riforma (legge 35/2002 sul pensionamento parziale e progressivo) in attuazione di un importante documento, noto come "Patto sulle Pensioni" (*Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social*"), sottoscritto il 9 aprile 2001 dal Governo, dalla Confederazione spagnola delle organizzazioni imprenditoriali (CEOE), dalla Confederazione spagnola delle piccole e medie imprese (CEPYME) e dal Sindacato operaio (CC.OO).

#### **4. La semplificazione amministrativa**

E' infine utile segnalare come il **principio della semplificazione**, sopra menzionato con riferimento all'amministrazione della giustizia, sia presente in diverse leggi approvate nel 2002. Oltre ad alcuni elementi di semplificazione tributaria, applicati nelle già citate leggi di modifica di alcune imposte statali e di riforma della finanza locale, va evidenziata la **semplificazione amministrativa**, posta come obiettivo da raggiungere

nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione, con particolare riguardo all'*iter* dei procedimenti amministrativi. Tale principio è stato attuato con diverse modalità: ad esempio mediante forme di "sportello unico" (legge 16/2002 sulla prevenzione ed il controllo "integrati" in materia di inquinamento), oppure attraverso la gestione locale e "decentralizzata" delle funzioni del catasto (legge 48/2002 sul catasto immobiliare) o, infine, con la sostituzione del regime delle "autorizzazioni preventive" con quello dei "controlli successivi" (legge 50/2002 sullo *status* delle fondazioni).

**TABELLA 1**

***Produzione legislativa 1990-2002***

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge trasformati in DDL</i>	<i>Leggi organiche</i>	<i>Deleghe legislative</i>
1990	32	6	1	1	2
1991	44	5	3	13	1
1992	50	6	4	10	0
1993	23	22	0	0	2
1994	63	13	4	20	2
1995	60	12	0	16	2
1996	19	17	6	5	0
1997	72	29	8	6	0
1998	61	20	3	11	5
1999	70	22	2	15	2
2000	23	10	3	9	0
2001	33	16	4	7	2
<b>2002</b>	<b>63</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>3</b>
<i>Total</i>	613	188	39	123	21

**TABELLA 2*****Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa***

Anno	Leggi di trasform. decreti legge	Leggi di bilancio ed assest.	Leggi di ratifica trattati e autorizz.
1990	1	9	3
1991	3	3	3
1992	4	5	3
1993	0	6	2
1994	4	5	4
1995	0	5	2
1996	5	2	0
1997	9	9	5
1998	3	7	3
1999	2	14	2
2000	1	5	3
2001	4	8	2
<b>2002</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>37</b>	<b>86</b>	<b>32</b>

**TABELLA 3**

***Particolari tipologie di leggi ad iniziativa governativa (dati percentuali)***

Anno	Leggi di convers. decreti legge	Leggi di bilancio ed assest.	Leggi di ratifica trattati e autorizz.
1990	8%	69%	23%
1991	33%	33%	33%
1992	33%	42%	25%
1993	0%	75%	25%
1994	31%	38%	31%
1995	0%	71%	29%
1996	71%	29%	0%
1997	39%	39%	22%
1998	23%	54%	23%
1999	11%	78%	11%
2000	11%	56%	33%
2001	29%	57%	14%
<b>2002</b>	<b>11%</b>	<b>89%</b>	<b>0%</b>
Percentuali complessive	24%	55%	21%

**TABELLA 4*****Altre tipologie di leggi***

Anno	<i>Leggi istituzionali</i>	<i>Leggi settoriali</i>	<i>Microsettoriali</i>	<i>Manutenzione normativa</i>
1990	2	6	7	4
1991	6	6	11	12
1992	13	8	11	6
1993	1	1	11	2
1994	18	8	12	12
1995	17	10	21	5
1996	6	2	3	1
1997	10	5	11	23
1998	13	14	16	5
1999	16	13	10	13
2000	4	1	4	5
2001	5	9	4	1
<b>2002</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>20</b>
Totali	124	94	131	109

**TABELLA 5**

***Altre tipologie di leggi (dati percentuali)***

Anno	Leggi istituzionali	Leggi settoriali	Microsettoriali	Manutenzione normativa
1990	11%	32%	37%	21%
1991	17%	17%	31%	34%
1992	34%	21%	29%	16%
1993	7%	7%	73%	13%
1994	36%	16%	24%	24%
1995	32%	19%	40%	9%
1996	50%	17%	25%	8%
1997	20%	10%	22%	47%
1998	27%	29%	33%	10%
1999	31%	25%	19%	25%
2000	29%	7%	29%	35%
2001	27%	47%	21%	5%
<b>2002</b>	<b>24%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>37%</b>
Percentuali complessive	27%	20%	29%	24%