

Presentazione del "Secondo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna"

Il Presidente del Consiglio della Regione Emilia-Romagna ha presentato ufficialmente nel mese di Giugno del 2003 il "Primo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna," predisposto dal Servizio legislativo e qualità della legislazione in collaborazione con il Servizio coordinamento commissioni consiliari e con il Servizio segreteria assemblea consiliare. All'incontro sono intervenuti, oltre al direttore generale e ai dirigenti dei vari Servizi del Consiglio, anche i dirigenti e funzionari delle diverse regioni, il Presidente della Commissione Bilancio, programmazione, affari generali Antonio Nervegna, il Presidente della Commissione Revisione dello Statuto Paolo Zanca, e il Consigliere Capo del Servizio Studi della Camera dei Deputati Italo Scotti.

Tale rapporto è stato successivamente tradotto in lingua tedesca in occasione dell'incontro tra rappresentanti del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e del land tedesco con esso gemellato, ovvero l'Assia.

I riscontri positivi e gli apprezzamenti che "Il primo rapporto sulla legislazione" ha ricevuto, in entrambe le occasioni, hanno rafforzato l'intento del Servizio legislativo di proseguire l'esperienza, inducen-

dolo, pertanto, a continuare l'opera di aggiornamento dei dati già raccolti e a predisporre nel corso del 2004 il "Secondo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna."

Mentre i dati elaborati nel "Primo rapporto" sono quelli attinenti la produzione normativa regionale dall'inizio della VII Legislatura fino al 31 dicembre 2002, il "Secondo rapporto" analizza anche i dati quantitativi e qualitativi attinenti l'attività normativa svoltasi nella nostra regione nel corso del 2003.

Il "Secondo rapporto", pertanto, attraverso l'analisi e il confronto dei dati riguardanti un maggior numero di anni, intende realizzare un approfondimento ulteriore sul piano locale delle principali tendenze, ed eventuali problematiche connesse, dell'attività di produzione normativa regionale, al fine di offrire ai lettori, esperti e non del settore, un quadro il più possibile completo ed oggettivo dell'andamento della legislazione regionale dell'ultimo quadriennio.

Sarebbe auspicabile, poi, che anche nel corso di quest'anno proseguisse l'aggiornamento e l'elaborazione degli stessi dati, al fine di presentare nel 2005, anno in cui si conclude la corrente Legislatura, una panoramica davvero definitiva delle linee di tendenza della attività normativa svolta nella Regione Emilia-Romagna durante l'intera VII Legislatura.

Il "Secondo rapporto" risulta sensibilmente arricchito nei contenuti rispetto all'opera precedente, non solo, come già detto, in quanto esamina con particolare attenzione i dati attinenti l'attività di produzione normativa di un ulteriore anno, cioè del 2003, ma anche perché

raccoglie numerosi dati del tutto nuovi e non presenti nel rapporto predisposto lo scorso anno.

Alcuni dei dati “nuovi” che si trovano inseriti nel “Secondo rapporto” sono stati individuati e selezionati, tra tanti altri possibili, da un apposito sottogruppo di lavoro dell’Osservatorio Legislativo Interregionale cui il Servizio legislativo del Consiglio ha partecipato mediante un suo funzionario.

Il risultato del lavoro di tale gruppo è stato proprio quello di predisporre una griglia sintetica, contenente i principali dati quantitativi e qualitativi attinenti le leggi e i regolamenti regionali, da inserirsi nei rapporti sulla legislazione che le singole regioni intendano predisporre annualmente.

Evidente appare l’obiettivo sottostante la predisposizione di tale griglia di dati comuni: rendere il più possibile omogeneo il contenuto dei singoli rapporti regionali e, pertanto, più fattibile la loro comparazione periodica.

Solo, infatti, disponendo di rapporti sulla legislazione regionale omogenei sarà possibile ai singoli Consigli confrontare annualmente la propria attività di produzione normativa, nonché le diverse tendenze che la legislazione assume a livello locale.

Ciò premesso, tra i dati “nuovi” presenti nel “Secondo rapporto”, compare per la prima volta una analisi approfondita dei progetti di legge presentati nel corso del 2003, che evidenzia la tipologia dei proponenti, i settori oggetto delle proposte, nonché il tasso del loro successo.

Maggiore attenzione, inoltre, è stata prestata anche alla fase istruttoria del procedimento legislativo regionale, che si svolge nelle Commissioni consiliari. Sono stati, infatti, raccolti ed elaborati nuovi dati, sia attinenti la presentazione e votazione in commissione di emendamenti, sia riguardanti lo svolgimento di udienze conoscitive indette dalle singole Commissioni al fine di consultare le rappresentanze della società civile su leggi di rilevante importanza.

Anche i conflitti di competenza sorti tra Stato e Regioni nel corso del 2003 sono stati esaminati in modo più completo rispetto a quanto fatto nel “Primo rapporto,” in quanto si è inteso dare conto non solo delle impugnazioni delle leggi regionali promosse dal Governo avanti la Corte Costituzionale, bensì anche degli atti normativi statali impugnati innanzi alla stessa Corte dalla nostra regione.

Inoltre, si è voluto sinteticamente richiamare alcune delle più significative sentenze emesse dalla Corte Costituzionale nel corso del 2003. Con tali pronunce, infatti, la Corte, “con bagliori di potere costituente”, (come è stato detto in dottrina), effettua una autorevole rilettura della recente riforma del Titolo V della Costituzione, venendo così a incidere sul sistema delle fonti del diritto, e, dunque, sui rapporti dialettici tra i diversi livelli di governo.

Circa, poi, l’attività di produzione di regolamenti regionali, se, da un lato, nel presente rapporto è rimasta sintetica l’illustrazione dei dati quantitativi e sostanziali ad essi attinenti, dato l’esiguo numero di regolamenti emanati dalla nostra regione nel corso del 2003, dall’altro, si è ritenuto opportuno dedicare uno spazio nuovo al tema della dele-

gificazione, individuando, pertanto, quante e quali leggi dello scorso anno abbiano rinviato aspetti di disciplina della materia a successivi atti di Giunta, precisandone, quando possibile, anche la tipologia.

A tal proposito, si ricorda che, al momento in cui si scrive, si è ancora in attesa di una definitiva stesura dello Statuto regionale: proprio in tale atto, fondamentale per la vita futura della nostra Regione, dovrà essere chiarito una volta per tutte il problema riguardante il riparto delle competenze regolamentari tra il Consiglio e la Giunta regionale (soprattutto alla luce delle sentenze n.313 e n.324 del 2003 della Corte Costituzionale) e potranno poi trovare in esso una fonte ulteriore di legittimazione alcuni di quegli strumenti che già oggi stanno avendo applicazione per garantire una elevata qualità della legislazione regionale, nonché il suo costante monitoraggio.

Per quel che riguarda la struttura, invece, il "Secondo rapporto" si articola in sei parti principali.

Il criterio di fondo che è stato adottato nella stesura della prima parte del rapporto risulta essere quello della suddivisione del procedimento legislativo regionale in alcune fasi fondamentali: l'iniziativa delle leggi, l'istruttoria in Commissione consiliare, la decisione in Aula. Conseguentemente, sono stati raccolti e elaborati, attraverso grafici e tabelle, i dati quantitativi e statistici ritenuti più significativi per ogni singola fase del procedimento, evidenziandosi contestualmente il ruolo avuto dai soggetti politici che vi hanno partecipato.

Nella seconda parte del rapporto, invece, ci si è soffermati principalmente sugli aspetti sostanziali e qualitativi delle leggi promulgate

dalla nostra regione nell'anno 2003.

Da un lato, dunque, si sono classificate tali leggi in base alla loro tipologia, al loro carattere di legge nuova o di novella, e ai settori tematici di intervento; una breve sintesi, poi, dei principali contenuti di ciascuna legge è stata realizzata dal Servizio Legislativo del Consiglio, mediante la stesura di apposite schede consultabili nell'appendice del presente rapporto.

Dall'altro, si è voluto dare atto degli ulteriori sviluppi conseguiti nella nostra regione in tema di qualità della legislazione, ricordando alcune significative iniziative, cui il Consiglio regionale ha partecipato e partecipa tutt'ora mediante il Servizio Legislativo del Consiglio, dirette a individuare ed applicare strumenti idonei a garantire un efficace controllo ed un costante miglioramento della qualità "formale e sostanziale" della legislazione regionale.

Particolare attenzione, dunque, è stata dedicata agli ultimi sviluppi del "Progetto CAPIRe", nato nel 2002 proprio con l'intento di offrire nuovi ed ulteriori strumenti a supporto dell'attività del legislatore, destinati a realizzare un efficace controllo sulla attuazione delle leggi e sull'efficacia delle politiche regionali da parte dei Consigli.

Un cenno, poi, non poteva mancare, nella terza parte del rapporto, sulla attività svolta in Consiglio regionale al fine di rendere operativo il progetto di costituzione di una banca dati dei progetti di legge di tutte le regioni e delle province autonome e di creare la nuova banca dati delle leggi regionali denominata "Demetra".

Proprio tutte queste iniziative cui abbiamo sopra accennato e che troviamo meglio descritte nella seconda e terza parte del rapporto sulla legislazione, oltre che nell'appendice, ci danno un'idea di come oggi in Consiglio regionale s'intreccino e si sviluppino collateralmente sempre nuove e diverse attività che si collocano a supporto della funzione legislativa in senso stretto, anche nell'ottica di avvicinare il più possibile i cittadini al procedimento legislativo regionale.

In tale direzione vanno, ad esempio, ulteriori iniziative assunte in Consiglio, quali la diffusione su internet, sia di newsletter concernenti i progetti di legge all'esame delle Commissioni consiliari, che dei verbali e degli atti delle sedute svolte nelle stesse Commissioni e successivamente in Aula consiliare. Ancora, in tal senso, si segnalano la frequente visita ai Servizi e alle strutture del Consiglio da parte di numerose scolaresche provenienti dai Comuni del territorio regionale, nonché gli stage e i percorsi formativi rivolti agli studenti universitari e ai giovani laureati.

Proseguendo, quindi, nella descrizione sintetica delle varie parti del rapporto, la quarta parte contiene una sintesi relativa all'attività svolta nel 2003 dalla Commissione Revisione dello Statuto.

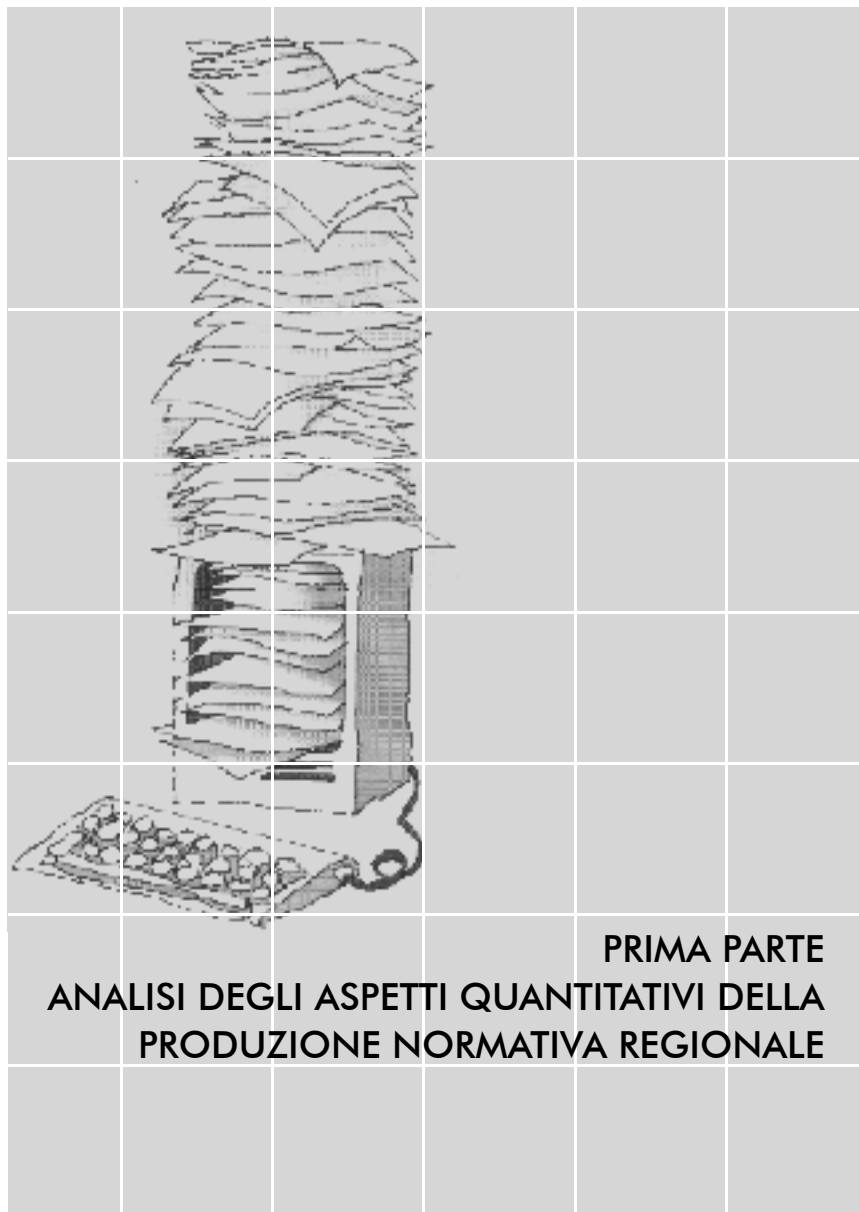
Per quanto concerne la quinta parte del rapporto, essa è dedicata al tema dei rapporti tra la legislazione regionale e il diritto dell'Unione europea.

In questa parte si dà atto, inoltre, dei risultati dell'Osservatorio sull'incidenza del diritto comunitario sulle politiche regionali, che è

stato creato nel 2003 presso il Servizio legislativo e qualità della legislazione.

Infine, la sesta ed ultima parte, descrive le risultanze di una attività del tutto innovativa consistente nel monitoraggio sulla produzione legislativa nazionale, regionale e comunitaria, riguardante due grandi settori tematici, ovvero "l'istruzione" e il "sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Si deve da ultimo ricordare che, quest'anno, il "Secondo rapporto sulla legislazione" è stato predisposto anche con la collaborazione di due co.co.co. (uno esperto nell'analisi ex ante ed ex post delle leggi, e l'altro specializzato in diritto comunitario), di alcuni laureati titolari di borse di studio-lavoro nell'ambito della convenzione tra il Consiglio regionale e la S.P.I.S.A. e con il supporto di una stagista proveniente dalla Associazione studi parlamentari.



PRIMA PARTE
ANALISI DEGLI ASPETTI QUANTITATIVI DELLA
PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE

Prima di analizzare dettagliatamente, nei capitoli che seguono, i dati più significativi da cui emergono le tendenze della produzione legislativa degli ultimi quattro anni della Regione Emilia-Romagna, si intende qui anticipare in estrema sintesi le conclusioni cui si può pervenire dalla lettura di quei dati.

Ciò premesso, ci si sofferma in particolare sui seguenti aspetti “quantitativi.”

La produzione normativa complessiva, ovvero il numero complessivo delle leggi e dei regolamenti prodotti nella nostra regione nei primi quattro anni della VII Legislatura risulta costantemente in calo (n. 44 leggi nel 2001, n. 36 nel 2002, n. 28 nel 2003). Tale dato risponde, in primo luogo, alla volontà del legislatore di semplificare e razionalizzare il corpus normativo complessivo mediante leggi di settore, ed, in secondo luogo, alla tendenza, sempre più frequente, a rinviare aspetti di disciplina della materia a successivi atti non legislativi di Giunta, di Consiglio, o genericamente della Regione.

Circa **i progetti di legge presentati nel 2003**, (in tutto 55) risulta un forte equilibrio nell’esercizio del potere di iniziativa da parte

della Giunta e del Consiglio, che hanno, infatti, presentato pressoché lo stesso numero di proposte.

Non è stata presentata, invece, nessuna proposta di legge di iniziativa popolare, né degli enti locali.

Molto diverso, invece, risulta il **tasso di successo** dell'iniziativa consiliare e della Giunta, attestandosi quest'ultima ad un 57,1%, a fronte di un 11,1% relativo alle proposte di iniziativa dei consiglieri.

L'ambito tematico, infine, su cui hanno inciso maggiormente le proposte di legge (ovvero il 40% del totale) è stato quello dei "Servizi alle persone e alla comunità".

Circa poi **l'iniziativa della produzione legislativa effettiva del 2003**, risulta che, ad un tendenziale calo rispetto agli anni precedenti del numero delle leggi di iniziativa di Giunta e del Consiglio (rispettivamente 75% e 14% nel 2002, e rispettivamente 68% e 7% nel 2003), ha corrisposto un sensibile incremento delle leggi di iniziativa mista (costituiscono il 25% del totale e sono perlopiù nate dall'abbinamento di progetti di Giunta e di Consiglio). Ciò nonostante rimane comunque la Giunta il soggetto che ha contribuito maggiormente alla produzione legislativa effettiva dello scorso anno (68% del totale).

In merito poi all'attività in sede referente svolta dalle **Commissioni consiliari**, ci si è soffermati principalmente sui dati inerenti la presentazione, discussione e votazione di emendamenti ai testi dei progetti di legge oggetto di istruttoria.

Ne è risultato che, a fronte di una significativa riduzione del nume-

ro delle leggi prodotte nel 2003, si è accentuata **la complessità della fase istruttoria**, attestata tanto da un sensibile incremento del numero delle leggi emendate durante l'esame in commissione referente, (66% nel 2002 e 86% nel 2003), quanto dal notevole aumento del numero degli emendamenti approvati (405 nel 2002, ben 600 nel 2003).

Analoghe conclusioni possono trarsi dall'esame dei dati relativi alla presentazione, discussione e votazione di emendamenti in **Aula**. Infatti, pur rimanendo superiore la capacità trasformatrice propria delle Commissioni consiliari rispetto a quella dell'Aula, risulta che, lo scorso anno, anche durante la fase di esame dei progetti di legge in Aula è aumentato sia il numero delle leggi emendate (dal 45% nel 2002 al 64% nel 2003) che il numero complessivo di emendamenti approvati (126 nel 2002 e 151 nel 2003).

Possiamo dunque affermare che è **tutto il procedimento legislativo** nel suo complesso (e non solo la fase istruttoria) che risulta essersi notevolmente **intensificato nel 2003**, nonostante il calo del numero delle leggi prodotte in quell'anno.

Guardando, poi, alle **"dimensioni"** di quelle leggi, esse risultano complessivamente di lunghezza superiore a quelle dell'anno precedente; in particolare, sono le leggi di iniziativa mista quelle che vantano il maggior numero medio di articoli (32) e di commi (86), mentre nel 2002 erano i pdl della Giunta ad avere il maggior numero di articoli e di commi (rispettivamente 13 e 32 nel 2002 e 17 e 46 nel 2003).

Dal punto di vista, invece, dei **tempi** necessari alla approvazione

di una legge, risulta che nel 2003 la durata media del procedimento è complessivamente aumentata. Si conferma inoltre la tendenza, già emersa negli anni precedenti, secondo cui sono le leggi di iniziativa della Giunta quelle che impiegano meno tempo per essere approvate.

Venendo, invece, sempre in estrema sintesi, agli aspetti “sostanziali” delle leggi regionali prodotte nel 2003:

dal punto di vista della **tipologia** prevalente delle norme in esse contenute, risulta che le leggi dello scorso anno sono prevalentemente leggi “**di settore**”, ovvero leggi complesse destinate a riordinare in modo organico interi settori dell’ordinamento regionale.

Più in particolare, circa i **macro-settori** in cui convenzionalmente si accorpano i possibili ambiti di intervento legislativo, è emerso che essi sono stati tutti uniformemente coperti dalla legislazione regionale del 2003, eccetto quello dello “Sviluppo Economico” su cui è intervenuto un numero esiguo di leggi.

Dal punto di vista, invece, della **tecnica redazionale** utilizzata dal legislatore lo scorso anno, si conferma, come per i tre anni precedenti, la tendenza ad adottare in gran parte **leggi “nuove”**, destinate, cioè, a disciplinare ex novo o a riordinare interi settori o materie anche attraverso l’abrogazione della normativa previgente.

Infine, pur risultando che il 57% delle leggi prodotte lo scorso anno hanno riguardato materie rientranti nella potestà legislativa concorrente, si segnala un aumento del numero di leggi che hanno costituito esercizio di **potestà legislativa residuale**, ai sensi dell’art.117,

comma 4, della Costituzione (il 43% del totale nel 2003 contro il 25% del 2002).

Concludendo, dunque, non solo i dati che andremo ad esaminare nei successivi capitoli relativi agli aspetti quantitativi della legislazione, ma anche quelli concernenti gli aspetti sostanziali, confermano la notevole complessità raggiunta dal procedimento legislativo svoltosi nella nostra regione nello scorso anno.

1. Leggi approvate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2003

Nella Regione Emilia-Romagna dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003 sono state approvate e pubblicate 28 leggi.

I titoli delle leggi e il loro numero in ordine progressivo sono riportati nella sottostante tabella.

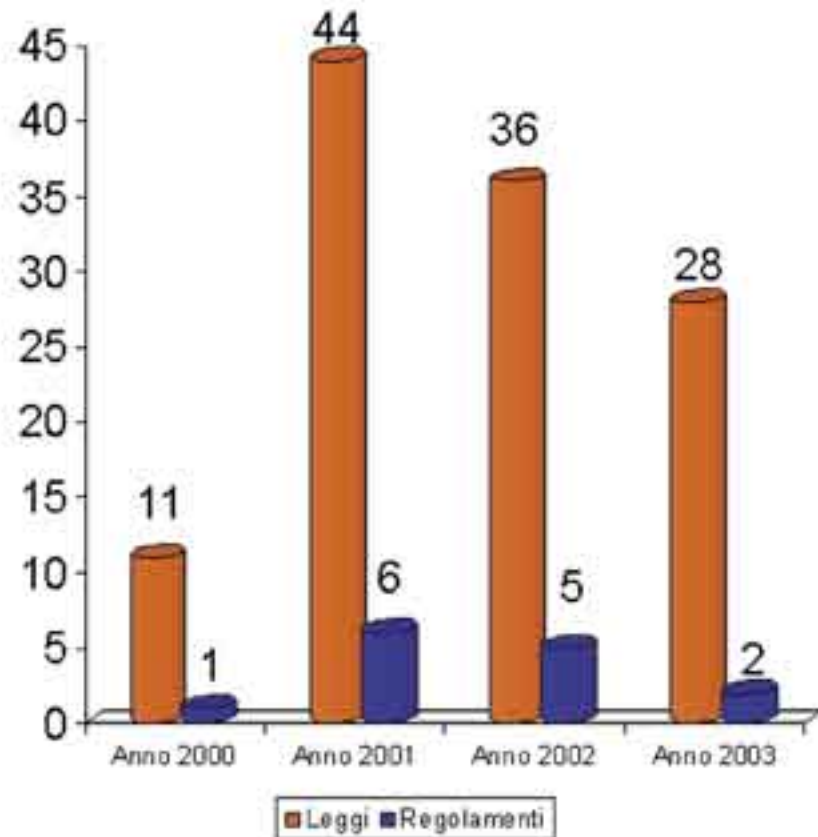
Si ricorda che il numero progressivo delle leggi regionali può non coincidere con il numero della legge. Ciò dipende dall'eventuale emanazione di regolamenti regionali. I regolamenti, infatti, assumono il numero immediatamente successivo a quello dell'ultima legge promulgata.

Quest'anno, ad esempio, dopo la L.R. n.16/2003 è stato emanato il Regolamento regionale n.17 "Disciplina dell'anagrafe delle aziende agricole dell'Emilia-Romagna."

n. progr.	n. legge	titolo
1	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)
2	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
3	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10
4	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003
5	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)
6	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA. Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)
7	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)
8	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale
9	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile
10	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative
11	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria
12	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro
13	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)
14	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande
15	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.

16	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione
17	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002
18	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico
19	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38
20	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19
21	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione
22	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza
23	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)
24	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose
25	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".
26	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006
27	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006
28	30	Disposizioni in materia di tributi regionali

2. Produzione normativa complessiva VII Legislatura (anni '00-'01-'02-'03)

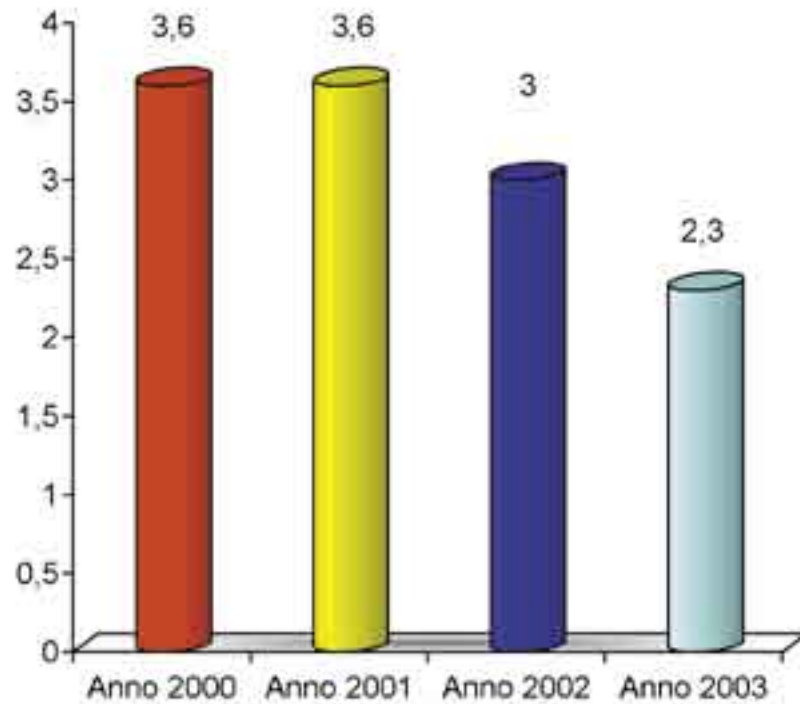


Il presente grafico rappresenta la produzione normativa complessiva dei primi quattro anni della VII Legislatura, ovvero il numero complessivo delle leggi e dei regolamenti promulgati e pubblicati dalla nostra regione dal 2000 sino al 31 dicembre 2003. Va tenuto presente, però, che la VII Legislatura è cominciata a metà dell'anno 2000 (il 7 giugno), ciò spiega perché il numero dei dati inseriti nel rapporto che si riferiscono a quell'anno sia sensibilmente inferiore a quello dei dati relativi agli anni immediatamente successivi.

Complessivamente, dunque, se si sommano alle 28 leggi prodotte nel 2003, le 11 leggi del 2000, le 44 leggi del 2001 e le 36 del 2002, la VII Legislatura conta, al 31 dicembre 2003, un totale di 119 leggi, mentre i regolamenti sono 14.

Evidente appare la progressiva diminuzione del numero delle leggi regionali prodotte nel corso della VII Legislatura, rispondente alla volontà del legislatore di "decongestionare" il corpus normativo regionale, riducendolo e semplificandolo.

3. Tasso mensile di legislazione

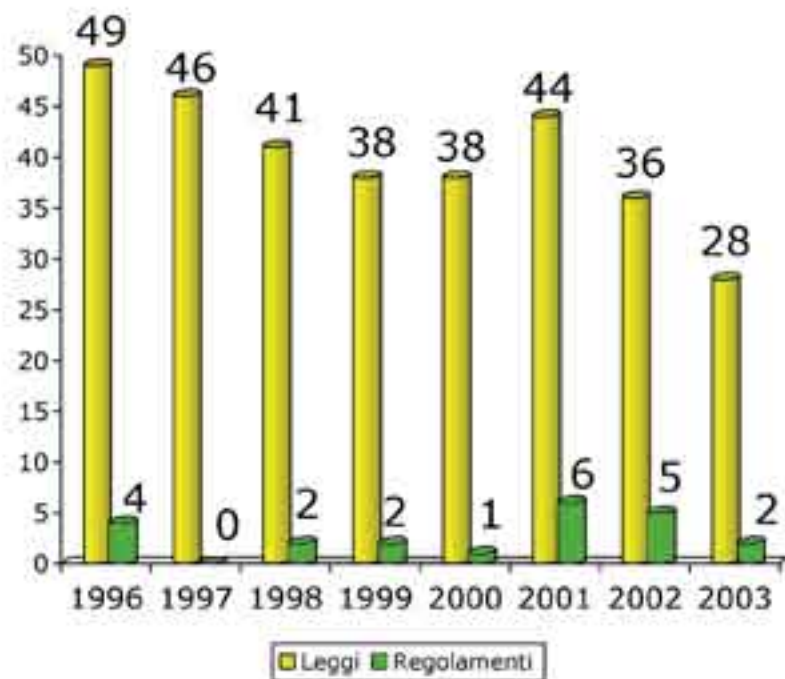


Alla diminuzione della attività di produzione normativa che si registra nel corso del 2003, corrisponde, ovviamente, un sensibile calo del tasso mensile di legislazione, cioè della produzione legislativa su base mensile.

Per tasso di legislazione, infatti, si intende il numero medio di leggi prodotte dall'organo legislativo in un unità di tempo determinato.

Prendendo, dunque, come unità di tempo il mese, si passa da un tasso mensile di legislazione di 3,6 leggi/mese negli anni 2000 e 2001, ad un tasso di 3 leggi/mese nel 2002, per scendere ulteriormente a 2,3 leggi/mese lo scorso anno.

4. Andamento della produzione normativa regionale dal 1996 al 2003



Il dato relativo al numero delle leggi promulgate dalla nostra regione nel 2003 conferma la progressiva e sostanziale contrazione dell'attività di produzione normativa che si è avuta nel corso della precedente e dell'attuale Legislatura.

Non deve trarre in inganno il dato attinente la produzione legislativa del 2001 che risulta leggermente in aumento. Proprio in quell'anno, infatti, il legislatore regionale è intervenuto massicciamente sul corpus normativo mediante l'abrogazione di ben 43 leggi.

Come si evidenzierà meglio nella seconda parte del rapporto, in particolare nel capitolo dedicato alla tipologia delle leggi, la progressiva e costante riduzione dell'attività legislativa, deve riconnettersi a due principali fattori:

da un lato, e in modo prevalente, lo sforzo del legislatore regionale di semplificare e razionalizzare il corpus normativo complessivo, attraverso l'emanazione di poche leggi ma sempre più ricche nei contenuti, quali sono le leggi "di settore," cioè provvedimenti destinati a ridisciplinare in modo organico interi settori di intervento regionale;

dall'altro, il sempre più frequente rinvio legislativo ad atti di Giunta, per la disciplina di indirizzi, requisiti, procedure, criteri, che in precedenza erano fissati a livello legislativo.

A tutto ciò deve aggiungersi, poi, l'ulteriore considerazione riguardante le difficoltà che sta incontrando l'attuazione concreta della riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata dalla legge costituzionale n.3/2001.

Tale riforma, infatti, ha prodotto numerose incertezze circa l'esatta ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni, incrementando sensibilmente il numero dei ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale, la quale, proprio sul finire del 2003, ha iniziato ad avanzare la propria interpretazione della legge costituzionale n.3/2001 con numerose pronunce dense di contenuto normativo.

Leggi abrogate nell'anno 2003

Legge abrogante	Leggi abrogate	Num. leggi abrogate
L.R. 2/2003	L.R. 10/1978 L.R. 16/1978 L.R. 35/1983 L.R. 2/1985 L.R. 27/1992	5
L.R. 7/2003	L.R. 23/1997 L.R. 46/2001	2
L.R. 9/2003	L.R. 14/1978	1
L.R. 12/2003	L.R. 19/1979 L.R. 54/1995	2
L.R. 20/2003	L.R. 38/1999	1
L.R. 24/2003	L.R. 36/2001	1
L.R. 25/2003	L.R. 15/1995	1
L.R. 26/2003	L.R. 13/1991	1
Num. totale leggi abrogate		14

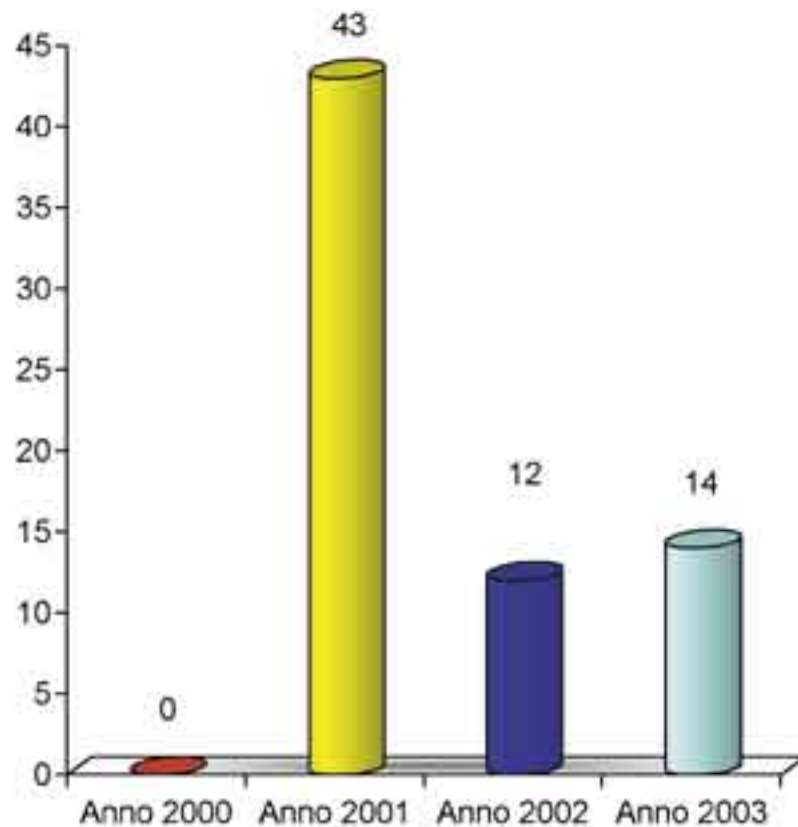
5. Leggi abrogate

In linea con l'attività di semplificazione del corpus normativo già intrapresa nel corso dei precedenti anni, il legislatore regionale ha continuato anche nel corso del 2003 a combattere il fenomeno dell'inflazione normativa soprattutto attraverso la predisposizione di leggi di "settore" che, nel disciplinare ex novo, del tutto o in parte, una materia, dispongono contestualmente l'abrogazione di intere leggi e/o di parti di leggi.

Di regola l'abrogazione viene disposta esplicitamente. Non sono state utilizzate, infatti, formule di abrogazione implicita o formule generiche di abrogazione, se non in un solo caso.

Soltanto una legge, ovvero la L.R. n.25/2003, recante norme sul Difensore civico regionale, dispone, oltre all'abrogazione della precedente L.R. n.15/95, anche l'abrogazione generica di ogni altra disposizione in contrasto o incompatibile con essa.

Leggi abrogate nella VII Legislatura

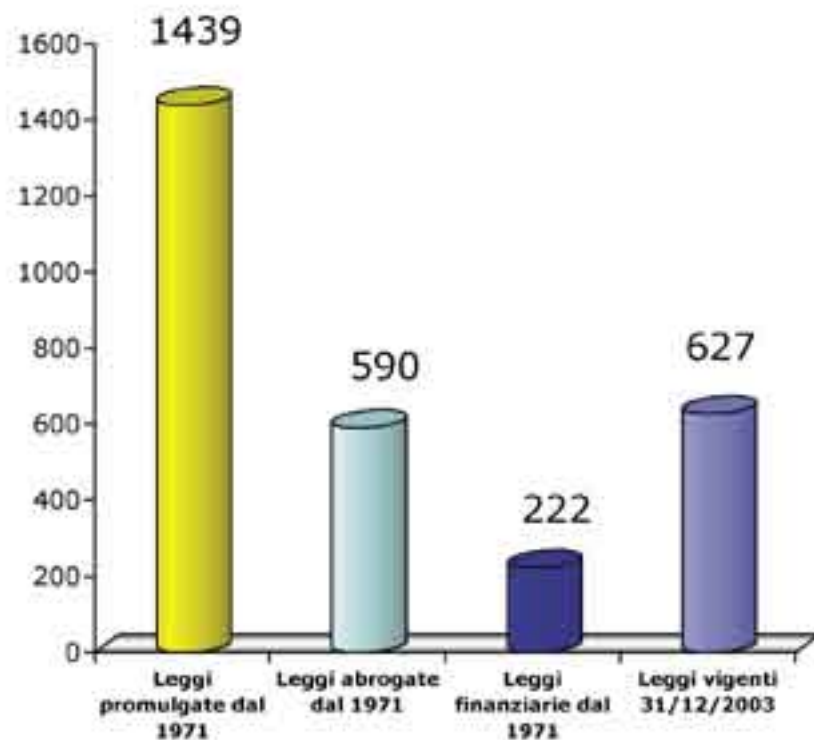


Dalla tabella precedente e dal grafico a fianco risulta che, nel corso dell'anno 2003, sono state abrogate 14 leggi regionali.

Si precisa che in tale dato si sono comprese anche eventuali abrogazioni condizionate, ovvero quelle disposizioni che condizionano l'abrogazione di una legge al verificarsi di determinati fatti o condizioni, alla scadenza di termini o all'adozione di specifici atti o provvedimenti.

Volgendo poi uno sguardo al numero di leggi abrogate annualmente nel corso della presente Legislatura, si deve rilevare che, mentre nel 2000 nessuna legge è stata abrogata, un'opera massiccia di semplificazione normativa è stata realizzata soprattutto nell'anno 2001, in particolare mediante due leggi organiche: la L.R. n.24/2001 recante la "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo", che ha disposto l'abrogazione di 18 leggi precedenti, e la L.R. n.43/2001 recante il "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna", che ne ha abrogate altre 17.

6. Leggi promulgate e abrogate dal 1971 Leggi vigenti al 31 dicembre 2003



Dal presente grafico risulta che dalla prima Legislatura al 31 dicembre 2003, la nostra Regione ha approvato 1439 leggi.

Ovviamente questo dato non coincide con quello delle leggi vigenti.

Infatti, da tale cifra complessiva è necessario sottrarre, in primo luogo, il numero totale delle leggi abrogate nello stesso periodo, ovvero 590, ed, in secondo luogo, il numero delle leggi "finanziarie" approvate negli stessi anni, cioè 222.

La scelta che si è fatta in questo rapporto, come nel precedente, di non inserire nel novero delle leggi vigenti le "finanziarie", ovvero la legge finanziaria, la legge di bilancio, il rendiconto e i provvedimenti di rifinanziamento, discende dal fatto che tali provvedimenti hanno efficacia, in linea generale, solo per gli anni di riferimento.

Così procedendo, dunque, al 31 dicembre 2003 risultano vigenti nella Regione Emilia-Romagna 627 leggi.

Rapporto percentuale tra leggi prodotte dal 1971
e leggi vigenti al 31 dicembre 2003



L'opera di semplificazione del corpus normativo regionale, cui si è già accennato, realizzata progressivamente nel corso degli anni, risulta evidente anche dal rapporto percentuale esistente tra il numero totale delle leggi prodotte dal 1971 e il numero delle leggi vigenti al 31 dicembre 2003.

Come appare, infatti, dal grafico a fianco, le leggi vigenti costituiscono soltanto il 44% del totale delle leggi promulgate nella Regione dall'inizio della VII Legislatura.

7. Fasi del procedimento legislativo regionale

a) *Iniziativa dei progetti di legge presentati nel 2003 e tasso di successo*

L'articolo 27 dello Statuto regionale individua i soggetti titolari del diritto di iniziativa delle leggi regionali, nonché le modalità di esercizio di tale diritto.

Tale norma prevede che l'iniziativa compete a ciascun consigliere regionale, alla Giunta, ai Consigli provinciali e comunali e agli elettori della regione, secondo le disposizioni dello Statuto stesso. In particolare, l'art.33 precisa che l'iniziativa popolare delle leggi si esercita mediante la presentazione di un progetto sottoscritto da almeno cinquemila elettori della Regione; nel caso poi l'iniziativa sia esercitata dai Consigli Comunali, anche questi, singolarmente o complessivamente, devono comunque rappresentare una popolazione di almeno cinquemila abitanti.

Ciò premesso, nella tabella che segue si trovano elencati in ordine progressivo tutti i progetti di legge presentati al Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna nell'anno 2003. Nella stessa tabella si riporta inoltre: il numero del Supplemento del Bollettino Ufficiale Regionale su

cui i progetti di legge sono stati pubblicati, l'iniziativa dei singoli progetti, l'ambito tematico su cui ciascuno è intervenuto, (classificandoli per Macrosettori così come suggerito dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati), e, da ultimo, fra parentesi, l'argomento principale .

Si precisa che la data di presentazione al Consiglio di un progetto di legge coincide di norma con quella della sua iscrizione all'ordine del giorno generale del Consiglio e della assegnazione alla competente Commissione consiliare per l'esercizio della funzione referente.

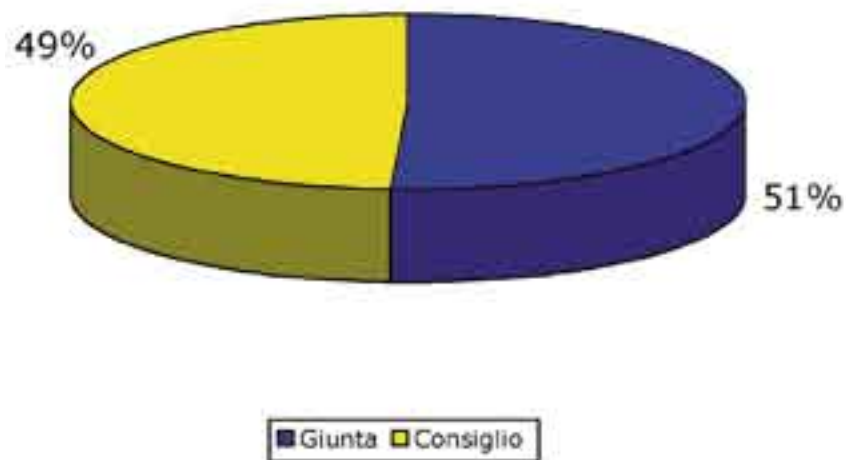
Successivamente il progetto viene pubblicato sul Supplemento del Bollettino Ufficiale Regionale (S.B.U.R), e, salvo sia stata dichiarata l'urgenza, non può essere portato in discussione prima che sia decorso un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni dalla data della pubblicazione stessa.

S.B.U.R.	INIZIATIVA	GRUPPI CONSILIARI	MACROSETTORE-OGGETTO PRINCIPALE
20 gennaio 2003, n. 222	G		-Servizi alle persone (Servizio civile)
22 gennaio 2003, n. 223	C	Alleanza Nazionale	-Servizi alle persone (Costituz. Istit. storia contemporanea)
27 gennaio 2003, n. 225	C	Alleanza Nazionale	-Servizi alle persone (Terapie non convenzionali)
30 gennaio 2003, n. 226	C	Forza Italia	-Servizi alle persone (Mobbing)
18 febbraio 2003, n. 227	C	Alleanza Nazionale	-Sviluppo economico (Libera circolazione prodotti)
10 marzo 2003, n. 228	C	Alleanza Nazionale	-Servizi alle persone (Impianti sciistici)
10 marzo 2003, n. 229	C	Forza Italia	-Servizi alle persone (Giornata disabilità)
18 marzo 2003, n. 230	G		-Sviluppo economico (Forme di garanzia settore agricolo)
25 marzo 2003, n. 231	G		-Servizi alle persone (Istruzione e form. prof.)
01 aprile 2003, n. 232	G		-Territorio (Governo territorio e politiche abitative)
01 aprile 2003, n. 233	G		-Servizi alle persone (Prevenzione malattie trasmissibili alimenti)
01 aprile 2003, n. 234	C	Alleanza Nazionale	-Sviluppo economico (Caccia)
03 aprile 2003, n. 235	C	Democratici di Sinistra, Reformista PRI-SDI, Partito della rifondazione comunista, Partito dei Comunisti It., Verdi, Margherita-L'Ulivo, Gruppo Misto	-Sviluppo economico (Registro amministratori condominio)
10 aprile 2003, n. 236	G		-Sviluppo economico (Attività somministrazione cibi e bevande)
10 aprile 2003, n. 237	C	Partito della rifondazione comunista	-Sviluppo economico (O.G.M.)
14 aprile 2003, n. 238	C	Forza Italia	-Servizi alle persone (Tutela non fumatori)
23 aprile 2003, n. 240	C	Partito dei Comunisti Italiani	-Servizi alle persone (Istituzione centri odontoiatrici territoriali)
29 aprile 2003. n. 241	C	Margherita-L'Ulivo, Democratici di Sinistra, Reformista PRI-SDI, Partito della Rifondazione Comunista	-Servizi alle persone (Cultura musicale)
30 maggio 2003 n.242	C	Democratici di Sinistra	-Sviluppo economico (Commercio abusivo)
30 maggio 2003 n.243	C	UDC, Forza Italia	-Territorio (Interventi di bonifica dall'amianto)

09 giugno 2003 n.244	C	Democratici di Sinistra	-Servizi alle persone (Cremazione)
10 giugno 2003, n. 245	G		-Finanza (Legge finanziaria)
10 giugno 2003, n. 246	G		-Finanza (Assestamento bilancio)
03 luglio 2003, n. 248	G		-Ordinam. Istituzionale (Polizia amm locale e sistema integrato di sicurezza)
09 luglio 2003, n. 249	G		-Finanza (Rendiconto Generale)
09 luglio 2003, n. 250	G		-Servizi alle persone (Integrazione sociale immigrati)
10 luglio 2003, n. 251	G		-Servizi alle persone (Vivisezione)
22 luglio 2003, n.252	C	Lega Nord Padania Emilia-Romagna	-Servizi alle persone (Servizi educativi infanzia)
25 luglio 2003, n. 254	G		-Servizi alle persone (Istituzione AUSL)
29 luglio 2003, n. 255	C	Verdi	-Territorio (Viabilità)
31 luglio 2003, n. 256	G		-Territorio (Montagna)
31 luglio 2003, n. 257	G		-Servizi alle persone (Partecip.associazione)
31 luglio 2003, n. 258	G		-Territorio (Protezione civile)
31 luglio 2003, n. 259	G		-Territorio (Pericoli di incidenti)
31 luglio 2003, n. 260	G		-Ordinam. istituzionale (Riforma sistema amm)
11 agosto 2003, n. 261	C	Forza Italia	-Servizi alle persone (Prevenzione brucellosi)
25 settembre 2003n 262	G		-Sviluppo economico (Tutela fitosanitaria)
26 settembre 2003n 263	C	Forza Italia	-Ordinam. istituzionale (Difensore civico)
15 ottobre 2003, n. 265	C	Forza Italia	-Servizi alle persone (Benessere animale)
15 ottobre 2003, n. 266	G		-Territorio (Ambiente)
15 ottobre 2003, n. 267	C	Democratici di Sinistra, Margherita-L'Ulivo, Partito della Rifondazione Comunista, Verdi, Reformista PRI-SDI, Partito dei Comunisti Italiani, Gruppo Misto	-Servizi alle persone (Celebraz.anniversario)

15 ottobre 2003, n. 268	C	Alleanza Nazionale	-Sviluppo economico (Centri agroalimentari)
15 ottobre 2003, n. 269	G		-Sviluppo economico (Pascolo ovini e caprini)
31 Ottobre 2003 n. 270	C	Democratici di Sinistra, Margherita-L'Ulivo	-Sviluppo economico (Commercio aree pubb.)
7 novembre 2003 n. 271	C	Forza Italia	-Servizi alle persone (Celebraz.anniversario)
7 novembre 2003 n. 272	G		-Territorio (Abusivismo edilizio)
10 novembre 2003 n. 273	C	Democratici di Sinistra, Margherita-L'Ulivo	-Ordinam. istituzionale (Difensore civico)
10 novembre 2003 n 274	G		-Finanza regionale (Finanziaria)
10 novembre 2003 n 275	G		-Finanza regionale (Bilancio di Previsione)
14 novembre 2003 n 276	G		-Servizi alle persone (Servizi educativi)
28 novembre 2003 n 277	G		-Finanza regionale (Tributi regionali)
12 dicembre 2003 n 278	G		-Territorio (Società dell'informazione)
19 dicembre 2003 n 279	C	Margherita-L'Ulivo	-Sviluppo economico (Associazioni pro-loco)
22 dicembre 2003 n 280	G		-Ordinam. istituzionale (Modifica confini)
30 dicembre 2003 n 281	C	Forza Italia	-Sviluppo economico (Associazioni pro-loco)
NUMERO TOTALE PDL PRESENTATI NEL 2003			55

Iniziativa dei P.d.L. presentati nel 2003



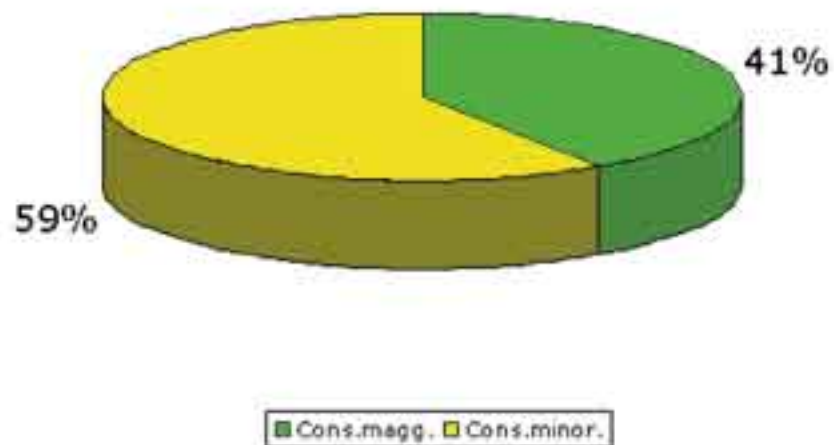
Analizzando i dati riportati nella precedente tabella, e come si evidenzia nel grafico accanto, risulta che, complessivamente, nell'anno 2003, sono state presentate in Consiglio regionale **55** proposte di legge.

Circa la composizione interna dell'iniziativa, **28** proposte di legge sono state presentate dalla Giunta (51%), mentre **27** sono di iniziativa consiliare (49%).

Dunque, il contributo di Giunta e Consiglio alla iniziativa delle proposte di legge nel 2003 è stato pressoché identico, e ne risulta un certo equilibrio nell'esercizio del potere di iniziativa da parte dei due principali soggetti che ne sono titolari.

Non è stata, invece, presentata alcuna proposta di legge di iniziativa popolare, né degli Enti locali.

**Composizione interna dell'iniziativa consiliare
dei P.d.L. presentati nel 2003**



Sempre per quel che concerne l'iniziativa consiliare delle proposte di legge, nel grafico a fianco risulta che delle 27 proposte presentate nel 2003, 16 (59%) pervengono da consiglieri appartenenti a gruppi di minoranza, e 11 (41%) da consiglieri appartenenti a gruppi di maggioranza.

Nella tabella sottostante, inoltre, si evidenziano quanti progetti siano stati presentati da un solo consigliere o da un solo gruppo, e quanti invece siano stati presentati da più gruppi.

**Progetti di legge 2003 di iniziativa consiliare
suddivisi per soggetto presentatore**

PROPONENTI	N. P.d.L.	Percentuale
Un solo proponente o un solo gruppo	20	74%
Più gruppi di magg. o di minoranza	7	26%
Più gruppi di magg. e di minoranza	0	0
N.tot. P.d.L. iniziativa consiliare	27	100%

I dati riportati nella tabella precedente attestano il basso livello di trasversalità politica della iniziativa consiliare delle proposte di legge presentate nel 2003, in quanto la maggior parte di tali proposte scaturiscono dall'iniziativa di un solo firmatario oppure da più firmatari ma appartenenti allo stesso gruppo politico.

Nessuna proposta di legge è stata presentata congiuntamente da gruppi di maggioranza e minoranza.

La successiva tabella, invece, intende mostrare in valore percentuale il “tasso di successo” dei progetti di legge presentati nel 2003, ovvero il rapporto tra progetti presentati e progetti divenuti legge.

Si precisa che il numero dei progetti di legge che “hanno avuto successo” non coincide necessariamente, bensì è inferiore rispetto al numero delle leggi promulgate nel 2003 (ovvero 28).

Ciò in quanto diverse tra queste leggi hanno tratto origine da proposte di legge presentate in anni precedenti al 2003, e, pertanto, non sono state conteggiate tra i P.d.L. approvati.

Iniziativa legislativa e tasso di successo

Soggetto presentatore	P.d.L. presentati	P.d.L. diventati legge	Tasso di successo
GIUNTA	28	16	57,1%
CONSIGLIO	27	3	11,1%
Totale	55	18	32,7%

Le percentuali evidenziate nella tabella di cui sopra attestano che, nonostante il numero dei progetti di legge presentati nell’anno 2003 dalla Giunta e dal Consiglio sia pressoché lo stesso, l’iniziativa legislativa della Giunta ha un tasso di successo sensibilmente superiore a quello dell’iniziativa consiliare (il 57,1% contro l’ 11,1%).

Prescindendo, poi, dall’iniziativa delle singole proposte di legge, risulta complessivamente che delle 55 proposte presentate nel 2003, solo il 32,7% delle stesse è divenuto legge regionale.

Dato questo che deve essere necessariamente letto in collegamento con quello relativo ai tempi, di regola lunghi, che richiede l’esame dei progetti di legge in Commissione consiliare, e che saranno meglio esaminati nel capitolo relativo alla durata del procedimento legislativo regionale.

Sempre nel 2003, oltre ai 55 P.d.L. esaminati fin’ora, sono stati presentati in Consiglio regionale anche 4 progetti di proposta di legge alle Camere.

In base agli artt.71 e 121 della Costituzione, infatti, anche ai Consigli regionali è riconosciuta la facoltà di presentare proposte di legge statali.

Nella tabella successiva, pertanto, si riporta l’oggetto di ciascuna proposta con l’indicazione del relativo proponente, tenendo presente che solo quella di iniziativa di Giunta è stata approvata con delibera consiliare.

Progetti di proposta di legge alle Camere

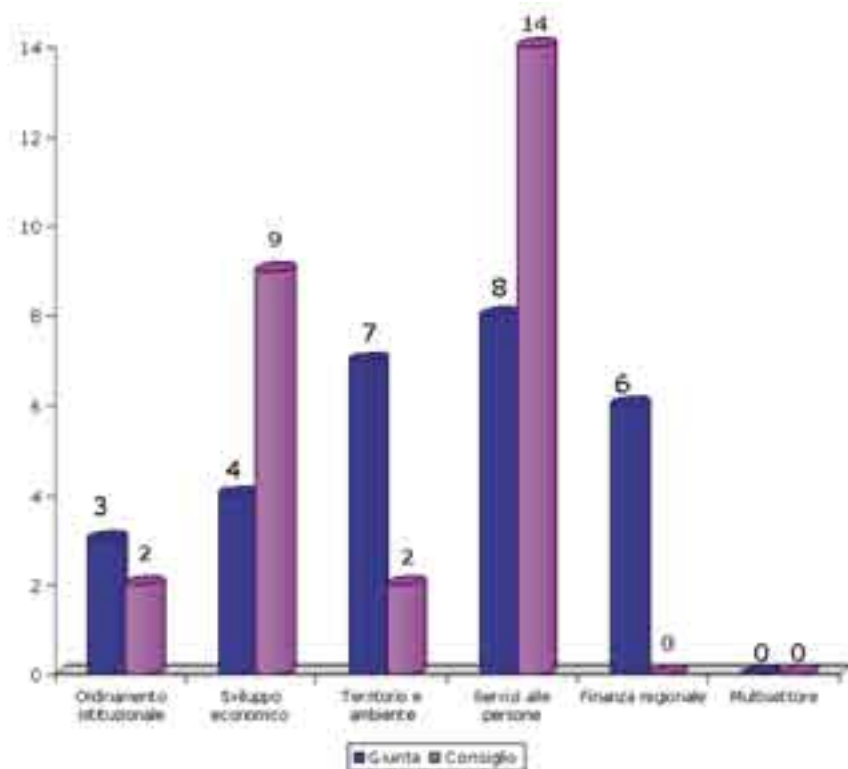
Istituzione del “giorno della ricordanza” in memoria delle vittime dell’odio ideologico nel periodo-1945-1948 (Consiglio) S.B.U.R. 18 aprile 2003, n.239

Agevolazioni e risorse per lo sviluppo della navigazione in acque interne (Consiglio) S.B.U.R 25 luglio 2003, n.253

Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza (GIUNTA) S.B.U.R. 27 giugno 2003, n.247

9 Novembre: istituzione della festa della liberazione dell’Europa dal comunismo e della riunificazione della Civiltà Europea (Consiglio) S.B.U.R. 25 settembre 2003, n.264

Progetti di legge 2003 distribuiti per macrosettore e per iniziativa



Concludiamo, infine, l'analisi delle proposte di legge presentate in Consiglio nel 2003, classificandole in base al settore principale di intervento.

Come nel precedente rapporto sulla legislazione regionale, e sulla scia di quanto proposto dall'Ufficio studi della Camera dei Deputati, si è ritenuto opportuno, a fini di semplificazione, accorpate tutti i possibili ambiti di intervento legislativo in cinque principali macrosettori.

Essi sono i seguenti:

- 1) Ordinamento istituzionale,
- 2) Sviluppo economico e attività produttive;
- 3) Territorio ambiente e infrastrutture;
- 4) Servizi alle persone e alla comunità;
- 5) Finanza regionale.

In merito al macrosettore "Multisetto", va precisato che lo si è aggiunto per la prima volta nel presente rapporto, dietro suggerimento del sottogruppo di lavoro dell'O.L.I di cui si è parlato precedentemente nell'introduzione; a tale macrosettore appartengono quei progetti di legge o quelle leggi che non siano ascrivibili agli altri settori, quali, ad esempio, leggi di abrogazione o leggi che toccano più settori contestualmente.

Ritornando, dunque, ai dati che emergono dal precedente grafico, risulta in modo evidente che il macrosettore su cui i progetti di legge del 2003 sono maggiormente intervenuti è quello dei "Servizi alle persone e alla comunità".

Infatti, ben 22 proposte di legge su 55, ovvero il 40% del totale hanno riguardato tale settore.

Di queste 22 proposte, 14 sono di iniziativa consiliare e 8 della Giunta.

Oltre al settore appena visto dei “Servizi alle persone e alla comunità”, l’iniziativa consiliare ha interessato soprattutto il settore dello “Sviluppo Economico,” mentre risulta del tutto assente nel settore “Finanza regionale,” essendo questo quasi interamente coperto da leggi ad iniziativa vincolata, ovvero che lo Statuto riserva all’iniziativa della Giunta.

I progetti di legge presentati nel 2003 dalla Giunta, invece, hanno coperto tutti i macrosettori sopra visti, riguardando, in particolare, oltre al macrosettore “Servizi alle persone e alla comunità,” anche il macrosettore del “Territorio e ambiente” e quello dello “Sviluppo Economico”.

Infine, stante che il criterio sopra utilizzato per la classificazione delle proposte di legge è lo stesso che sarà adottato in seguito per le leggi, sarà interessante, nella seconda parte del rapporto, confrontare i modi con cui le stesse aree tematiche sono state coperte dalle proposte di legge e dalla produzione legislativa effettiva.

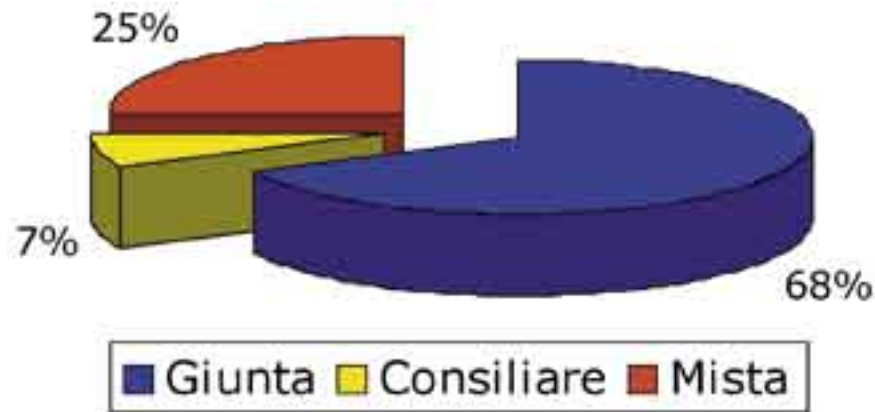
b) *Iniziativa delle leggi*

Conclusa l'analisi delle proposte di legge presentate in Consiglio regionale nell'anno 2003, si volge ora l'attenzione alla produzione legislativa effettiva di quell'anno, tenendo presente che non è stata approvata nessuna proposta di iniziativa popolare né degli Enti locali. Nella tabella sottostante, pertanto, si sono riportate in ordine progressivo, le leggi promulgate nel 2003 con l'indicazione dei relativi proponenti.

n. prog	anno	n.	titolo	Iniz. Giunta	Iniz. Cons.	Iniz. Mista
1	2003	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)			X
2	2003	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali			X
3	2003	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	X		
4	2003	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	X		
5	2003	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L..R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)			X
6	2003	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	X		
7	2003	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	X		
8	2003	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale			X
9	2003	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	X		
10	2003	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative			X

11	2003	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	X		
12	2003	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	X		
13	2003	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	X		
14	2003	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	X		
15	2003	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	X		
16	2003	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	X		
17	2003	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	X		
18	2003	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico		X	
19	2003	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	X		
20	2003	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	X		
21	2003	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione		X	
22	2003	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza			X
23	2003	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)			X
24	2003	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	X		
25	2003	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	X		
26	2003	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	X		
27	2003	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	X		
28	2003	30	Disposizioni in materia di tributi regionali	X		

Produzione legislativa del 2003 disaggregata per tipo di iniziativa



Dalla tabella precedente emerge che nell'anno 2003 sono state promulgate dalla Regione Emilia-Romagna 28 leggi.

Nel grafico accanto si è poi proceduto a disaggregare la produzione legislativa del 2003 in misura percentuale, per tipo di iniziativa legislativa.

Ne risulta che, delle 28 leggi approvate lo scorso anno, 19 leggi, ovvero ben il 68% del totale, sono di iniziativa della Giunta, 7 sono di iniziativa mista (ovvero il 25%), e infine, solo 2 sono di iniziativa consiliare (cioè il 7%).

Si ricorda che ricorre l'iniziativa mista allorquando più soggetti tra quelli legittimati (Giunta, Consiglieri, iniziativa popolare e degli Enti locali), presentino un progetto di analogo contenuto e si proceda, poi, all'abbinamento dei testi durante l'esame in Commissione in sede referente, così come previsto dal Regolamento interno del Consiglio.

Nel valutare i dati attinenti il numero delle leggi proposte dalla Giunta regionale, bisogna poi ricordare che 5 leggi, ovvero il 18% del totale, sono ad iniziativa vincolata. Si tratta, cioè, di leggi, quali la legge di bilancio e il rendiconto consuntivo, che l'art.19 dello Statuto riserva all'iniziativa della Giunta.

Circa le leggi di iniziativa consiliare, - analogamente a quanto fatto nel paragrafo precedente per le proposte di legge - si è proceduto a classificarle in base ai soggetti presentatori, al fine di individuare quale sia il grado di trasversalità politica dell'iniziativa consiliare delle leggi prodotte nel 2003.

**Leggi del 2003 di iniziativa consiliare suddivise
per soggetto presentatore**

Proponenti	N. Leggi	Percentuale
Un solo proponente o un solo gruppo	1	50%
Più gruppi di magg. o di minoranza	1	50%
Più gruppi di magg. e di minoranza	0	0%
N. tot. leggi di iniziativa consiliare	2	100%

Dai dati riportati nella tabella precedente risulta che, come per i progetti di legge di iniziativa consiliare, anche per le leggi è basso il grado di trasversalità dell'iniziativa consiliare, in quanto, delle due leggi approvate dal Consiglio, una è stata presentata da un solo proponente di maggioranza, (L.R. n.19/2003 "Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico"), e l'altra da consiglieri appartenenti solo a gruppi di maggioranza (L.R.n.23/2003 "Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione").

Vi è solo una legge del 2003, (ovvero la L.R. n.25 sul Difensore civico regionale) che nasce dall'abbinamento in sede referente di progetti di legge presentati contestualmente da consiglieri appartenenti a gruppi di minoranza e di maggioranza.

Ma tale legge (in base a quanto sarà meglio precisato nel corso di questo paragrafo) deve essere compresa tra le leggi di iniziativa mista,

e, pertanto, non compare nella tabella precedente.

Nella successiva tabella, invece, si è voluto riportare in misura percentuale l'andamento del contributo che ciascuno dei soggetti a ciò legittimati ha apportato alla produzione legislativa effettiva nei primi quattro anni della settima Legislatura.

**Produzione legislativa 2000-2003 disaggregata
per tipo di iniziativa**

Anni	Giunta	Consiglio	Mista
2000	91%	9%	0
2001	77%	14%	9%
2002	75%	14%	11%
2003	68%	7%	25%

Dai dati riportati nella tabella precedente risulta che, anche nell'anno 2003, come nel precedente triennio, è stata la Giunta a concorrere in maggior misura alla produzione legislativa effettiva, nonostante sia evidente una sensibile riduzione in termini percentuali di tale contributo.

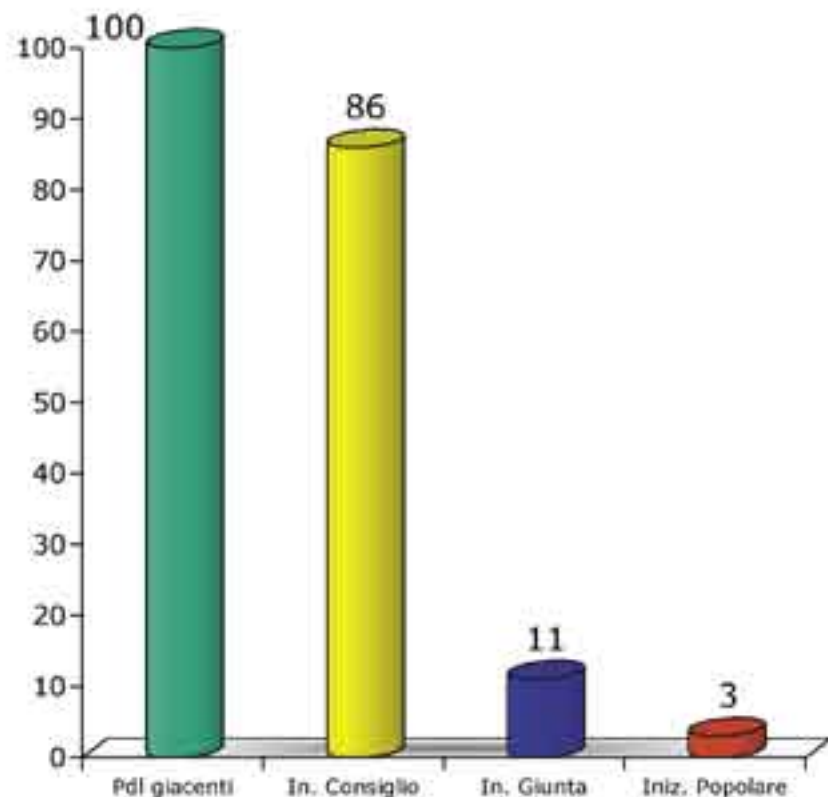
Riguardo, invece, al contributo consiliare all'iniziativa delle leggi, la tendenza in aumento, che si era potuta segnalare nel precedente rapporto, segna una stasi proprio nel 2003, in quanto tale contributo scende dal 14% al 7%.

Al tendenziale calo del numero delle leggi di iniziativa di Giunta e consiliare corrisponde dunque un sensibile aumento delle leggi di iniziativa mista, quasi tutte nate dall'abbinamento di progetti di legge presentati da Consiglieri e dalla Giunta.

Ciò rilevato, può affermarsi che: il sensibile incremento percentuale del contributo dell'iniziativa mista alle leggi del 2003 attesta che - proprio in quell'anno in cui il tasso di successo dell'iniziativa consiliare è basso - le proposte di legge di iniziativa consiliare hanno costituito un forte stimolo all'intervento legislativo dell'esecutivo. Anche questa, infatti, è una delle possibili funzioni svolte dall'iniziativa consiliare, che, spesso, come accaduto nel 2003, presenta un basso tasso di successo.

Ancora, l'aumento del numero di leggi di iniziativa mista avutosi nel 2003 denota come, rispetto agli anni passati, Giunta e Consiglio abbiano sentito maggiormente l'esigenza di intervenire sulle stesse problematiche, arrivando, poi, in sede referente, ad elaborare un'unica proposta di legge in cui fare confluire, conciliandole, le diverse posizioni sostenute da ciascuno.

Pdl non esaminati dalle Commissioni consiliari al 31/12/2003



Per completare l'analisi del diverso ruolo che ciascun soggetto politico ha avuto nel procedimento legislativo regionale degli ultimi quattro anni, risulta opportuno incrociare i dati sopra visti con i dati relativi al numero dei progetti di legge presentati in Consiglio dall'ini-

zio della VII Legislatura ma non esaminati dalle relative Commissioni referenti al 31 dicembre 2003.

Si tratta cioè dei progetti di legge che comunemente si definiscono giacenti.

Dal grafico accanto risulta che al 31 dicembre 2003 erano giacenti complessivamente 100 progetti di legge, di cui 86 di iniziativa consiliare e solo 11 di iniziativa di Giunta. Dato questo che attesta ulteriormente il particolare ruolo avuto dalla Giunta nella iniziativa delle leggi della VII Legislatura.

Tra i progetti giacenti tre, invece, appartengono all'iniziativa popolare.

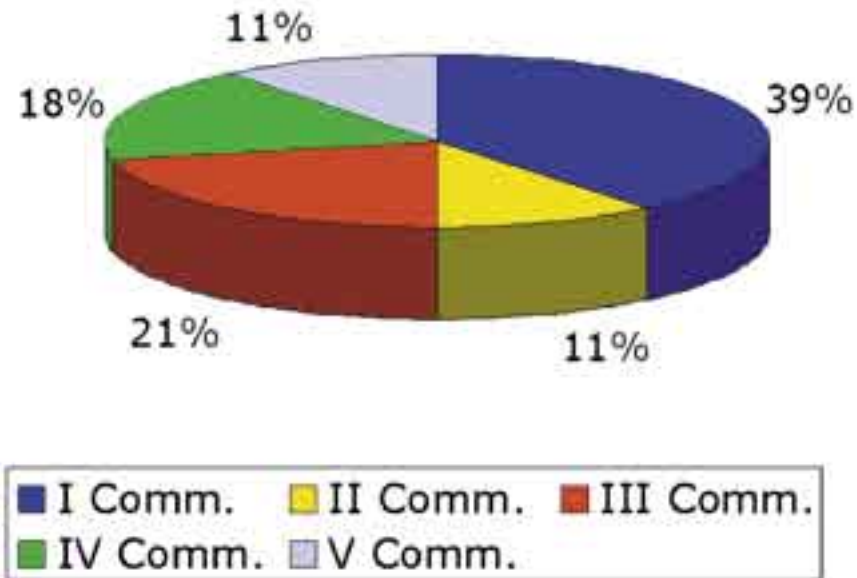
A tal proposito si deve ricordare che solo i progetti di iniziativa popolare, trascorsi sei mesi dalla presentazione senza che il Consiglio si sia pronunciato, sono posti al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio, il quale deve decidere nel merito entro i successivi dodici mesi, e non decadono a fine legislatura.

Per gli altri progetti di legge, invece, non sono previsti termini di esame, e, se non sono esaminati entro la fine della Legislatura, decadono.

Infine, rispetto ai dati rilevati nel rapporto dello scorso anno, la situazione relativa al numero dei progetti di legge giacenti risulta del tutto invariata, in quanto anche al 31 dicembre 2002 risultavano giacenti 103 progetti, di cui 87 di iniziativa consiliare e 13 di iniziativa della Giunta.

c) Istruttoria in Commissione consiliare

Distribuzione dei P.d.l. licenziati nel 2003
per Commissione consiliare competente



Nel grafico a fianco si sono ripartite le leggi del 2003 in base alla Commissione consiliare competente per materia che le ha licenziate.

Si ricorda che è presso le Commissioni consiliari che si svolge l'istruttoria dei progetti di legge, ovvero la seconda fase in cui può scomporsi il procedimento legislativo regionale.

In base a quanto previsto dall'art.16 dello Statuto regionale, le Commissioni consiliari permanenti non possono essere più di cinque, e attualmente sono le seguenti:

- I Commissione "Bilancio programmazione affari generali e istituzionali";
- II Commissione "Attività produttive";
- III Commissione "Territorio ambiente infrastrutture";
- IV Commissione "Sanità e politiche sociali";
- V Commissione "Turismo cultura scuola formazione lavoro".

Ha invece carattere temporaneo la Commissione Revisione dello Statuto, istituita dalla Legge regionale statutaria n.4 del 2001 al fine di svolgere attività preparatoria e referente delle proposte di revisione dello Statuto regionale.

Dal precedente grafico risulta, dunque, che nell'anno 2003 la I Commissione ha avuto il maggiore carico istruttorio, avendo licenziato 11 progetti di legge (ovvero il 39% del totale).

Seguono la III Commissione con 6 p.d.l. (21%), la IV Commissione con 5 p.d.l. (18%), e la II e la V Commissione con 3 p.d.l. ciascuna (11%).

Nella tabella successiva, invece, si riporta il numero complessivo delle leggi licenziate da ciascuna Commissione nei primi quattro anni della VII legislatura.

Leggi 2000-2003
ripartite per Commissione consiliare competente

Comm. consiliari	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Totale leggi licenziate
I commissione	6	17	7	11	41
II commissione	1	9	10	3	23
III commissione	4	8	7	6	25
IV commissione	0	1	3	5	9
V commissione	0	9	9	3	21
N. totale leggi	11	44	36	28	119

Appare evidente che, anche nell'arco temporale sopra considerato, ovvero dal 2000 al 2003, la Commissione consiliare che ha licenziato il maggior numero di progetti è la I Commissione.

Pressoché simile il carico istruttorio della II, III, e V Commissione.

Sensibilmente inferiore, invece, risulta essere il numero di progetti di legge licenziati dalla IV Commissione nei quattro anni sopra considerati.

Poiché la fase istruttoria che si svolge nelle Commissioni consiliari costituisce la sede privilegiata per la presentazione e discussione di

modifiche sia formali che sostanziali al contenuto dei progetti di legge, nella tabella che segue si è riportato, per ciascuna legge del 2003, il numero degli emendamenti approvati e di quelli non approvati, con l'indicazione della relativa iniziativa di maggioranza o minoranza. Per valutare più nel dettaglio l'incisività dell'intervento delle Commissioni nell'ambito del procedimento di formazione di una legge regionale, i dati di cui sopra sono stati incrociati con quello relativo all'iniziativa delle singole leggi.

Emendamenti approvati durante l'esame delle leggi in Commissione consiliare e collegamento con l'iniziativa legislativa
Numero di udienze conoscitive indette nel 2003 per ogni legge

N. legge	Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio	Iniziativa Mista	Udienze Conoscitive	Totale numero emendamenti		emendamenti di maggioranza		emendamenti di minoranza		emendamenti maggioranza-minoranza	
					approvati	non approv.	approvati	non approv.	approvati	non approv.	approvati	non approv.
1			X	1	34	10	32			10	2	0
2			X	10	188	23	175	2	13	21	0	0
3	X			0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	X			0	0	0	0	0	0	0	0	0
5			X	1	9	1	9	1	0	0	0	0
6	X			0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	X			1	6	4	4	1	2	4	0	0
8			X	1	78	44	74	34	3	10	1	0
9	X			1	6	1	6	0	0	1	0	0
10			X	0	17	4	15	3	0	1	2	0
11	X			0	4	0	4	0	0	0	0	0
12	X			1	49	72	44	16	3	55	2	1
13	X			0	1	0	1	0	0	0	0	0
14	X			1	13	20	10	0	2	20	0	0
15	X			1	10	0	9	0	0	0	1	0
16	X			1	3	0	3	0	0	0	0	0
18	X			0	0	0	0	0	0	0	0	0
19		X		1	11	0	10	0	1	0	0	0

20	X			1	51	19	39	0	12	0	0	0
21	X			2	9	6	7	0	2	6	0	0
23		X		0	8	2	8	0	0	2	0	0
24			X	1	51	57	42	8	6	44	3	5
25			X	0	11	1	0	0	0	0	11	0
26	X			1	17	0	17	0	0	0	0	0
27	X			1	2	1	2	0	0	1	0	0
28	X			1	16	0	16	0	0	0	0	0
29	X			1	3	0	3	0	0	0	0	0
30	X			0	3	0	3	0	0	0	0	0
TOTALE					600	246	534	65	44	175	22	6

Elaborando, dunque, i dati riportati nella precedente tabella risulta che, nel 2003, dei 28 progetti di legge licenziati dalle Commissioni e successivamente divenuti legge, ben 24 sono stati emendati, ovvero l'86% del totale.

Si conferma, anzi si intensifica ulteriormente, rispetto all'anno precedente, la capacità modificativa delle Commissioni consiliari, che era già comunque emersa nel precedente rapporto, dove risultava che ben il 66% delle leggi approvate nel 2002 aveva subito modifiche durante la fase istruttoria in Commissione.

Numero di leggi del 2002-2003 emendate in Commissione consiliare

Anno	N.totale leggi	N. di leggi emendate in Comm.	Percentuale sul totale delle leggi
2002	36	24	66%
2003	28	24	86%

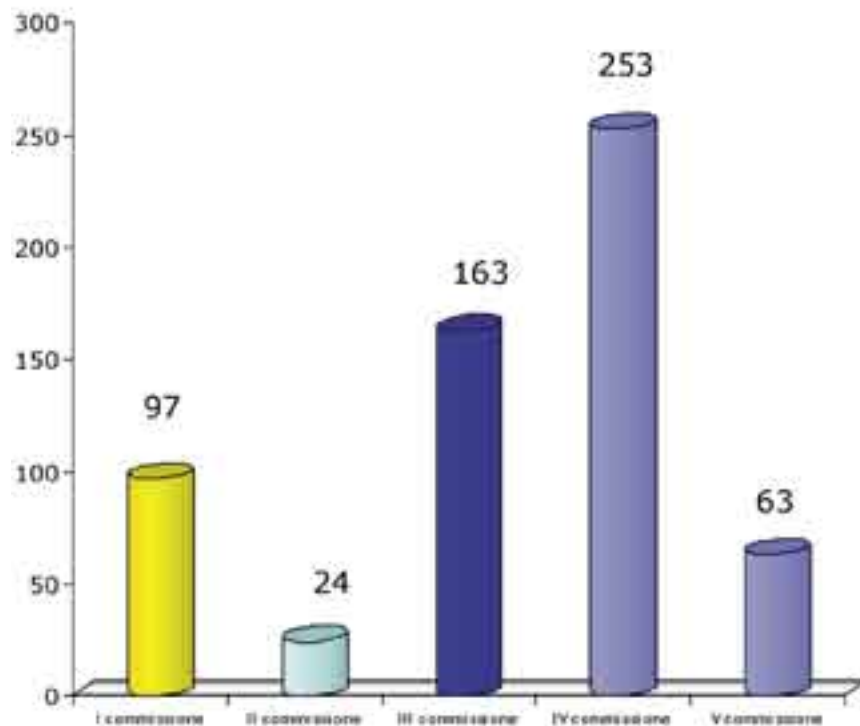
Collegando i dati di cui sopra con quello relativo all'iniziativa delle singole leggi emendate, e come evidenziato nella successiva tabella, risulta che, non solo le leggi di iniziativa consiliare hanno subito modi-

fiche, bensì anche la quasi totalità delle leggi di iniziativa della Giunta. Le leggi di iniziativa mista, poi, sono state tutte emendate, e una, in particolare, ovvero la L.R. n.2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali," risulta avere subito addirittura 188 modifiche.

**Numero di leggi del 2003
emendate in Commissione consiliare e iniziativa legislativa**

Anno 2003	N. complessivo leggi	N. leggi emendate in Commissione	Percentuale sul totale delle leggi
Iniziativa Giunta	19	15	54%
Iniziativa Consiglio	2	2	7%
Iniziativa mista	7	7	25%
N. totale leggi	28	24	86%

Numero di emendamenti approvati nel 2003 ripartiti per Commissione



Nel grafico a fianco, invece, si è riportato il numero di emendamenti alle leggi del 2003 presentati nelle singole Commissioni consiliari, tenendo presente che, complessivamente nelle cinque Commissioni sono stati approvati un totale di 600 emendamenti (contro i 405 del 2002) di cui 534 di iniziativa della maggioranza, (intendendosi per emendamenti di maggioranza anche quelli presentati dalla Giunta) 44 della minoranza e 22 presentati congiuntamente da maggioranza e minoranza.

Confrontando, dunque, la capacità modificatrice propria di ciascuna Commissione, risulta che è la IV Commissione "Sanità e politiche sociali" che, pur avendo licenziato solo 5 progetti di legge (e pur avendo licenziato complessivamente il minore numero di p.d.l. dal 2000 al 2003) ha però approvato nel 2003 il maggiore numero di emendamenti, ovvero 253.

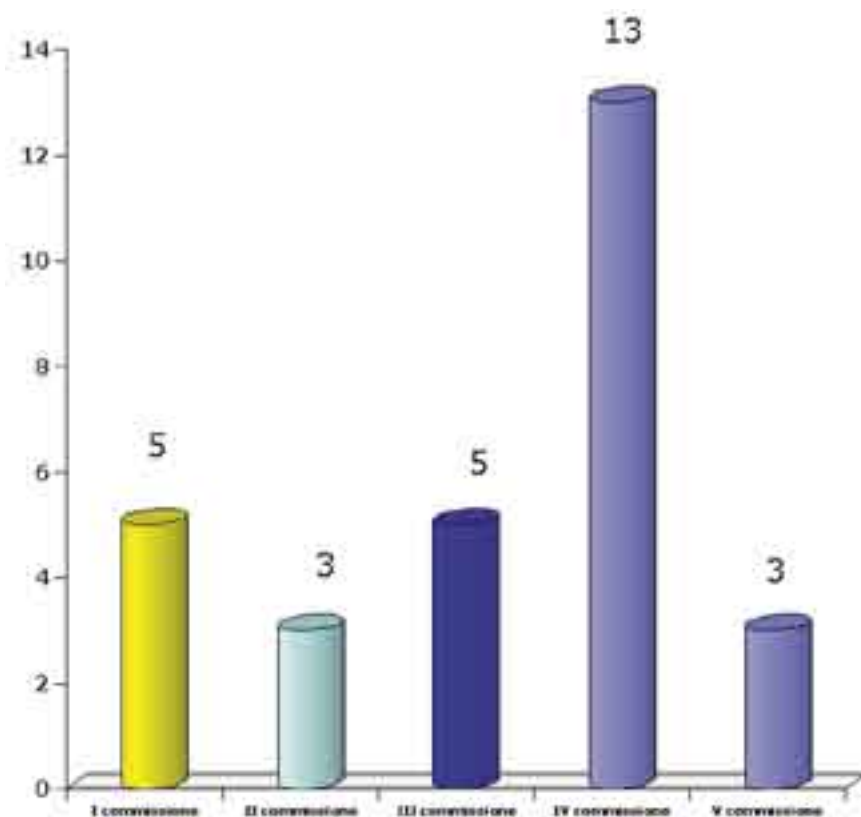
Dato questo giustificato in particolare dal fatto che la L.R. n.2/2003, di competenza di tale Commissione, da sola ha subito ben 188 modifiche.

Si conferma, poi, come lo scorso anno, la notevole capacità emendatrice della III Commissione "Territorio e ambiente". Tale Commissione ha infatti approvato nel 2003 ben 163 emendamenti, e addirittura ne aveva approvati 221 nel 2002.

Abbastanza omogenea risulta, nello scorso anno come nel 2002, la capacità trasformativa della I e della V Commissione, mentre, per entrambe le annate considerate, rimane basso il numero di emendamenti licenziati dalla II Commissione.

Dunque, a fronte di un calo complessivo della produzione legislativa del 2003 (si scende infatti da 36 leggi del 2002 a 28), la complessità dell' istruttoria dei progetti di legge dello scorso anno risulta accentuata rispetto al 2002, ed è attestata tanto dall'aumento del numero complessivo di leggi emendate, quanto dal sensibile incremento, sopra indicato, del numero complessivo di emendamenti approvati (si passa infatti da un numero di 405 emendamenti nel 2002 a 600 per il 2003). Tale complessità giustifica, in parte, anche l'aumento dei tempi medi impiegati dai P.d.l. del 2003 per essere licenziati dalla competente commissione, e che saranno in seguito meglio esaminati.

**Numero di udienze conoscitive indette nel 2003
da ciascuna Commissione consiliare**



Concludendo l'analisi dell'attività svolta nel corso del 2003 dalle Commissioni consiliari, si è rilevato che lo scorso anno, a supporto della funzione legislativa, le Commissioni hanno proceduto complessivamente alla indizione di 29 udienze conoscitive, la cui ripartizione per singola commissione è illustrata nel grafico accanto.

Il dato più evidente riguarda il numero di udienze conoscitive indette dalla IV Commissione, (ovvero 13) che è decisamente superiore a quello delle udienze indette dalle altre Commissioni.

Ancora una volta, però, il dato è giustificato dal fatto che la L.R. n.2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", essendo particolarmente lunga e complessa ha reso necessaria l'indizione di ben 10 udienze conoscitive.

d) Approvazione delle leggi in Aula

La fase che conclude il procedimento legislativo regionale è costituita dall' esame in Aula del progetto di legge allorquando sia stato licenziato, con parere positivo o negativo, dalla competente Commissione consiliare.

È in Aula che il testo della proposta di legge viene definitivamente discusso e approvato, attraverso la votazione sia dei singoli articoli che dell'intero testo del progetto.

Quando poi il Consiglio abbia approvato la legge, perché essa entri in vigore e possa dispiegare i suoi effetti, deve essere promulgata dal Presidente della Regione e poi pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regionale.

L'entrata in vigore della legge di regola avviene il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione, salvo sia stata dichiarata urgente dal Consiglio regionale che, in tale caso, fissa anche il termine più breve dell'entrata in vigore.

Poichè la fase decisionale che si svolge in Aula è molto complessa, in quanto essa a sua volta si scompone ulteriormente in numerose sequenze, perlopiù disciplinate dal regolamento interno, nel presente rapporto sulla legislazione, come nel precedente, si è preferito focalizzare l'attenzione su quella sotto-fase, eventuale, che è costituita dalla presentazione e votazione di emendamenti alle proposte di legge.

Il fine principale di tale indagine è quello di potere confrontare la

attitudine modificatrice dei progetti di legge propria delle Commissioni consiliari e dell'Assemblea.

Nella tabella che segue, pertanto, per ciascuna legge del 2003, si è riportato il numero complessivo degli emendamenti approvati in fase istruttoria e di quelli successivamente approvati dall'Aula. Tale dato è stato poi incrociato con quello dell'iniziativa delle singole leggi.

Emendamenti approvati durante l'esame delle leggi in Commissione consiliare e in Aula nel 2003
Collegamento con l'iniziativa legislativa

n. legge	titolo	n.emend. Comm.ne	n.emend. Aula	Iniz. Giunta	Iniz. Cons.	Iniz. Mista
1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)	34	1			X
2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	188	20			X
3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	0	1	X		
4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	0	5	X		
5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	9	9			X
6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	0	0	X		
7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	6	15	X		
8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	78	26			X
9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	6	1	X		
10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative	17	1			X

11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	4	18	X		
12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	49	0	X		
13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	1	0	X		
14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	13	13	X		
15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	10	1	X		
16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	3	0	X		
18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	0	0	X		
19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	11	0		X	
20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	51	1	X		
21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	9	0	X		
23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	8	1		X	
24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	51	26			X
25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	11	5			X
26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	17	5	X		
27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	2	2	X		

28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	16	0	X		
29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	3	0	X		
30	Disposizioni in materia di tributi regionali	3	0	X		
NUMERO TOTALE EMENDAMENTI APPROVATI NEL 2003		600	151			

Analizzando, dunque, i dati riportati nella precedente tabella si evidenzia che delle **28** leggi prodotte nel 2003, ben **24** (ovvero l'**86%** del totale) hanno subito modifiche durante la fase istruttoria, mentre soltanto **18** (ovvero il **64%** del totale) hanno subito modifiche a seguito di emendamenti approvati durante l'esame in Aula.

**Numero di leggi del 2002 e 2003
emendate in Commissione consiliare e in Aula**

Anno		Num. leggi emendate	Num. tot. leggi	Percentuale sul totale delle leggi
2002	N. Leggi emendate Comm.	24	36	66%
2002	N. Leggi emendate Aula	16	36	45%
2003	N. Leggi emendate Comm.	24	28	86%
2003	N. Leggi emendate Aula	18	28	64%

Si ribadisce, dunque, anche per il 2003, quanto già rilevato nel precedente rapporto in merito alla capacità trasformatrice delle Commissioni consiliari che risulta sensibilmente superiore a quella dell'Aula.

Anche il confronto tra il numero complessivo di emendamenti approvati nelle due diverse fasi del procedimento legislativo regionale attesta che è la Commissione consiliare, dove si svolge l'istruttoria del progetto di legge, la sede privilegiata per la presentazione, discussione e votazione di modifiche al testo del progetto stesso.

Anno	N. emendamenti approvati in Commissione	N. emendamenti approvati in Aula
2002	405	126
2003	600	151

Confrontando, dunque, i dati del 2002 e del 2003, relativi alla fase dell'esame in Aula dei progetti di legge, ed in particolare concernenti la presentazione di emendamenti, si può rilevare, come già

affermato nel precedente capitolo relativo all'attività istruttoria delle Commissioni consiliari, che il procedimento legislativo regionale nel 2003 si è ulteriormente appesantito, nonostante il calo del numero di leggi effettivamente prodotte.

Come si è appena visto, infatti, risulta aumentato sia il numero di leggi emendate in Aula, (si passa da un 45% nel 2002 ad un 64% nel 2003), sia il numero complessivo di emendamenti votati dall'assemblea (si passa da 126 emendamenti approvati nel 2002 a 151 emendamenti votati nel 2003).

Riguardo, invece, all'iniziativa delle leggi emendate in Aula, dalla tabella successiva risulta che non solo le leggi di iniziativa consiliare hanno subito modifiche, bensì anche quelle di iniziativa mista (tutte) e buona parte di quelle di iniziativa della Giunta.

Numero di leggi del 2003 emendate in Aula e iniziativa legislativa

Anno 2003	N. complessivo leggi	N. leggi emendate in Aula	Percentuale sul totale delle leggi
Iniziativa Giunta	19	10	36%
Iniziativa Consiglio	2	1	3%
Iniziativa mista	7	7	25%
N. totale leggi	28	18	64%

Infine, nella tabella che segue si è riportato, per ciascuna legge del 2003, il numero complessivo degli emendamenti approvati e respinti in Aula.

Relativamente poi agli emendamenti approvati, si è riportata l'iniziativa di maggioranza o di minoranza di ciascuno, dovendosi però ricordare che nella voce maggioranza si sono compresi anche gli emendamenti di iniziativa della Giunta.

Complessivamente, dunque, dei 547 emendamenti presentati lo scorso anno in Aula, ne sono stati approvati 151. Di tali emendamenti approvati, 139 sono stati presentati dalla maggioranza e solo 12 dalla minoranza.

A differenza, poi, di quanto rilevato nel precedente rapporto sulla legislazione, nell'anno 2003 non vi è un'assoluta coincidenza tra le leggi emendate in Aula e quelle precedentemente modificate in Commissione, in quanto risultano due leggi, ovvero la L.R. n.3/2003 "Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10," e la L.R. 4/2003 "Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003", che hanno subito modifiche per la prima volta solo durante l'esame in Aula.

Riepilogo degli emendamenti presentati in Aula e relativa iniziativa

n. legge	titolo	Presentati	Approvati maggioranza	Approvati minoranza	Respinti
1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)	16	1	0	15
2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	103	20	0	83
3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	1	1	0	0
4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	6	5	0	1
5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	10	9	0	1
6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	0	0	0	0
7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	21	14	1	6
8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	76	23	3	50
9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	1	1	0	0
10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative	2	1	0	1

11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	106	18	0	88
12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	0	0	0	0
13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	0	0	0	0
14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	46	11	2	33
15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	4	0	1	3
16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	0	0	0	0
18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	0	0	0	0
19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	0	0	0	0
20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	51	0	1	50
21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	7	0	0	7
23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	11	1	0	10
24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	70	25	1	44
25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	6	2	3	1
26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	5	5	0	0
27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	3	2	0	1

28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	0	0	0	0
29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	0	0	0	0
30	Disposizioni in materia di tributi regionali	2	0	0	2
	NUMERO TOTALE EMENDAMENTI	547	139	12	396

8. Dimensioni dei testi di legge

Ormai da diversi anni l'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, nella parte del rapporto annuale sulla legislazione riguardante la produzione normativa regionale, offre una panoramica sulle diverse dimensioni dei testi delle leggi regionali, prendendo quale strumento di misurazione il numero complessivo di articoli, commi, caratteri e tabelle, o allegati, che compongono le singole leggi.

Sulla scia di quanto fatto dalla Camera, le singole regioni, compresa la nostra, hanno ritenuto anch'esse di adottare, nei primi rapporti predisposti lo scorso anno, gli indicatori di cui sopra, quale strumento per potere rilevare e confrontare la diversa ampiezza dei testi delle leggi regionali, pur nella consapevolezza che il numero di articoli e di commi di cui si compone una legge non costituisce un indice sicuro della rilevanza normativa dei suoi contenuti. Talvolta, infatti, anche una legge composta da pochi articoli può contenere molte disposizioni ed essere estremamente dettagliata.

Con queste necessarie precisazioni, pertanto, va letta ed esaminata la successiva tabella, dove si riporta il numero di commi, articoli, caratteri e tabelle in cui si articolano le singole leggi promulgate nel 2003.

Dimensioni dei testi delle leggi prodotte nel 2003

n. prog	anno	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri	Tabelle e/o Allegati
1	2003	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)	30	62	31483	0
2	2003	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	69	248	101505	0
3	2003	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	13	26	9417	0
4	2003	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	7	12	3943	0

5	2003	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	10	12	7077	0
6	2003	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Suppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	1	3	1730	0
7	2003	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	26	87	35950	0
8	2003	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	43	96	52954	0
9	2003	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	13	65	60257	5
10	2003	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative	30	41	20378	0
11	2003	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	8	14	5935	0
12	2003	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	56	191	69743	0
13	2003	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	2	2	1119	0
14	2003	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	21	83	30335	0
15	2003	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	26	33	23108	1

16	2003	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	8	12	3955	9
17	2003	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	12	21	8435	0
18	2003	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	8	16	6954	0
19	2003	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	23	80	36325	0
20	2003	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	7	37	12981	0
21	2003	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	6	12	3344	0
22	2003	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	23	89	35573	0
23	2003	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	20	58	15425	0
24	2003	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	20	51	18210	0
25	2003	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	5	10	3074	0
26	2003	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	41	59	38979	1
27	2003	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	21	36	14979	10
28	2003	30	Disposizioni in materia di tributi regionali	24	49	17293	1

Disponendo dei dati riportati nella precedente tabella, si è proceduto ad elaborarli andando ad individuare quante, fra tutte le leggi promulgate nel 2003, si possano considerare "lunghe".

Al fine, poi, di potere raffrontare tale dato con quello risultante dal precedente rapporto sulla legislazione, anche quest'anno si è inteso convenzionalmente considerare leggi "lunghe" quelle composte da almeno 10 articoli e da 10 commi. Questo dato, inoltre, come risulta dalla sottostante tabella, è stato incrociato con quello della iniziativa delle singole leggi.

**Numero complessivo delle leggi con più di 10 art.
e più di 10 commi e iniziativa legislativa**

	Iniziativa di Giunta	Iniziativa consiliare	Iniziativa mista
Anno 2000 Tot. leggi 11	n. 5	n. 1	n. 0
Anno 2001 Tot. leggi 44	n. 14	n. 2	n. 3
Anno 2002 Tot. leggi 36	n. 14	n. 2	n. 2
Anno 2003 Tot. leggi 28	n. 12	n. 0	n. 7

Risulta evidente che, in ciascuno dei quattro anni considerati, le leggi che presentano la maggiore ampiezza, nel senso prima precisato, sono sempre di iniziativa di Giunta, mentre, solo per l'anno 2003,

si può rilevare che un discreto numero di leggi "lunghe" sono anche quelle di iniziativa mista.

Nella tabella sottostante, invece, si focalizza l'attenzione sul numero medio di articoli e di commi che compongono le leggi del 2002 e del 2003, rispettivamente di iniziativa di Giunta, consiliare e mista.

**Numero medio degli articoli e dei commi delle leggi
del 2002-2003 e iniziativa legislativa**

	Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio	Iniziativa mista
Num. medio articoli 2002	13	8	11
Num. medio commi 2002	32	13	28
Num. medio articoli 2003	17	7	32
Num. medio commi 2003	46	14	86

Dalla precedente tabella risulta che i testi legislativi prodotti nel 2003 presentano complessivamente una "lunghezza" superiore ai testi delle leggi dell'anno precedente.

Guardando, invece, all'iniziativa delle singole leggi, emerge che, mentre nel 2002 le leggi di iniziativa di Giunta erano mediamente le più lunghe, per l'anno 2003, sono le leggi di iniziativa mista ad avere

una dimensione superiore con un numero medio di 32 articoli e 86 commi; dato questo che ci fa riflettere ulteriormente sulla rilevanza del contributo dell'iniziativa mista alla produzione legislativa effettiva dello scorso anno.

Risulta poi confermata la diversità dello stile legislativo della Giunta e del Consiglio, in quanto i testi delle leggi di iniziativa consiliare continuano ad essere tendenzialmente i più corti, con un numero medio di 7 articoli e 14 commi.

Infine, si ricorda che la legge del 2003 che vanta in assoluto il maggior numero di articoli (69) e di commi (248) è anch'essa di iniziativa mista, ed è la L.R. n.2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali."

9. Durata del procedimento legislativo regionale

Come risulta da quanto illustrato nei precedenti capitoli, il procedimento legislativo regionale si articola in alcune fasi fondamentali che possono individuarsi, principalmente, nella presentazione al Consiglio regionale del progetto di legge, nella istruttoria in Commissione consiliare e nella approvazione finale in Aula. Successivamente, perché la legge entri in vigore e, dunque, dispieghi concretamente i suoi effetti, è necessaria la promulgazione da parte del Presidente della Regione e di norma il decorso di altri 15 giorni dalla sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale delle leggi regionali.

Ciò premesso, nel tentativo di ricostruire quale sia stata la durata media del procedimento legislativo regionale nel 2003, si è proceduto innanzitutto a contare il numero di giorni che ciascuna legge ha impiegato per essere licenziata in Commissione, e poi per essere votata in Aula, a partire dalla data della sua assegnazione alla Commissione consiliare competente (coincidente del resto con la data di iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno generale del Consiglio). Nella tabella sottostante, dunque, si è riportato, per ciascuna legge del 2003, l'intervallo temporale complessivo intercorso tra le varie fasi del procedimento legislativo sopra descritte, e il numero di sedute che sono state necessarie per la relativa trattazione, prima in Commissione e poi in Aula. Tali dati sono stati poi incrociati con quello dell'iniziativa di ciascuna legge.

Tempi del procedimento legislativo regionale

n. prog.	n.	titolo	n.giorni approv. Comm.	n.sedute Comm.	n.giorni approv. Aula	n.sedute Aula	Iniz. Giunta	Iniz. Cons.	Iniz. Mista
1	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)	159	6	166	3			X
2	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	59	28	61	6			X
3	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	47	1	82	1	X		
4	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	35	1	91	1	X		
5	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L..R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	240	3	296	3			X
6	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	45	1	66	1	X		
7	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	125	4	140	2	X		
8	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	111	9	146	6			X
9	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	98	3	145	1	X		
10	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative	64	3	70	1			X

11	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	64	2	89	1	X		
12	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	77	6	91	4	X		
13	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	1	1	2	1	X		
14	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	96	4	109	2	X		
15	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	36	2	43	1	X		
16	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	36	2	43	1	X		
17	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	69	1	76	1	X		
18	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	267	6	279	1		X	
19	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	260	7	272	2	X		
20	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	75	6	83	2	X		
21	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	14	1	28	2		X	
22	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	131	4	147	3			X
23	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	28	2	39	1			X

24	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	89	3	135	1	X		
25	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	102	4	136	3	X		
26	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	30	3	36	1	X		
27	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	30	3	36	1	X		
28	30	Disposizioni in materia di tributi regionali	23	2	29	1	X		

Dalla tabella precedente emerge in modo evidente come, per ciascuna legge del 2003, il tempo impiegato per essere discussa e licenziata in Commissione consiliare, pur essendo variabile, è comunque tendenzialmente lungo, sino ad arrivare ai 267 giorni impiegati dalla L.R. n.19/2003, di iniziativa consiliare, avente ad oggetto "Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico".

La lunga durata di questa fase del procedimento legislativo regionale trova piena giustificazione nell'importanza che tale fase riveste all'interno del procedimento stesso, essendo essa deputata all'istruttoria del progetto di legge, dunque alla discussione e votazione di emendamenti, e alla eventuale consultazione delle rappresentanze della società civile nel caso di progetti di legge di particolare importanza.

Altrettanto variabile, ma tendenzialmente più breve, risulta invece essere l'intervallo di tempo che intercorre tra il licenziamento del pro-

getto di legge in Commissione e la sua approvazione in Aula (in media occorrono 18 giorni).

Si ricorda, poi, che nel nostro Consiglio vige la prassi secondo cui, una volta conclusa l'istruttoria, i progetti di legge vengono trasmessi in tempo utile per il primo Consiglio immediatamente successivo.

Nella tabella che segue, invece, si è collegato il dato relativo alla durata media delle fasi del procedimento legislativo regionale con quello della iniziativa delle singole leggi.

Durata media delle fasi del procedimento e iniziativa legislativa

Anno 2002

Numero medio di giorni	Tutte le leggi	Leggi iniziativa Giunta	Leggi iniziativa consiliare	Leggi iniziativa mista
Dall'iscrizione all'o.d.g.- approvazione commissione	72	63	125	69
Dall'iscrizione all'o.d.g.- approvazione aula	89	79	140	86

Durata media delle fasi del procedimento e iniziativa legislativa

Anno 2003

Numero medio di giorni	Tutte le leggi	Leggi iniziativa Giunta	Leggi iniziativa consiliare	Leggi iniziativa mista
Dall'iscrizione all'o.d.g.- approvazione commissione	86	70	140	113
Dall'iscrizione all'o.d.g.- approvazione aula	104	89	153	132

Ne risulta che, per l'anno 2003, come del resto già nel 2002, le leggi che vengono approvate più velocemente sono quelle di iniziativa

di Giunta, a conferma della particolare rilevanza che tale iniziativa ricopre nel procedimento legislativo della nostra regione.

Al contrario, le leggi di iniziativa consiliare, sia nel 2002 che nel 2003, per essere licenziate in Commissione hanno impiegato all'incirca il doppio del tempo rispetto ai P.d.l. di Giunta, nonostante, come rilevato nel precedente capitolo, siano proprio tali leggi ad avere i testi di minori dimensioni.

Circa i tempi medi di approvazione delle leggi di iniziativa mista, nel 2003 si riducono sensibilmente rispetto a quelli dell'iniziativa consiliare, pur non arrivando ad avvicinarsi, come accaduto nel 2002, ai tempi brevi dell'iniziativa della Giunta.

Confrontando, poi, i tempi sopra indicati con quelli rilevati nel primo rapporto sulla legislazione dell'anno 2002, e prescindendo dall'iniziativa delle singole leggi, risulta che, complessivamente, la durata media del procedimento legislativo regionale, nell'anno 2003, è aumentata, passandosi da una media di 72 giorni del 2002 a 86 giorni nel 2003, perché una legge sia licenziata dalla competente Commissione, e da una media di 89 giorni del 2002 a 104 nel 2003, perché la stessa legge sia poi approvata dall'Aula consiliare.

Infine, sempre nella tabella iniziale è possibile individuare un ulteriore dato attinente l'iter del procedimento legislativo regionale, ovvero, il numero di sedute che si è reso necessario per la trattazione di ciascun progetto di legge, dapprima durante l'istruttoria in Commissione, e, successivamente, in Aula per la relativa discussione e approvazione.

**Numero complessivo e numero medio di sedute necessarie
alla trattazione delle leggi del 2003**

Anno 2003	num. complessivo	num. medio
Sedute in Commissione	118	4,2
Sedute in Aula	54	1,9

Dai dati riportati nella tabella che precede risulta che, nel 2003, mentre le sedute di Commissione dedicate alla trattazione delle 28 proposte di legge poi approvate, sono state in totale 118, pari a una media di 4,2 sedute per P.d.L., in Aula, invece, per la discussione e approvazione dei medesimi progetti di legge, è stato sufficiente un numero inferiore di sedute, ovvero 54, pari ad una media di 1,9 sedute per P.d.L.

Un altro dato interessante emerge dal confronto del numero delle sedute svoltesi in Commissione ed in Aula per la trattazione delle leggi del 2003: si può rilevare, infatti, che i progetti di legge che hanno richiesto il maggior numero di sedute in Commissione consiliare sono pressoché gli stessi cui l'Assemblea ha dedicato il maggior numero di sedute. Vedasi, ad esempio, i dati attinenti la L.R. n.2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali," la cui trattazione ha richiesto 28 sedute di Commissione e ben 6 sedute in Aula.

10. La giurisprudenza costituzionale di attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione

a) Premessa

Volendo dedicare un capitolo del rapporto sulla legislazione al tema dei ricorsi alla Corte Costituzionale proposti dal Governo nei confronti di leggi della Regione Emilia-Romagna o da parte della nostra regione verso atti dello Stato, non si può non farlo precedere da una premessa, seppure breve, riguardante talune recenti decisioni della Corte Costituzionale che, per la loro portata di "potere costituente", hanno indotto autorevole dottrina (Caravita) a sostenere che "si tratta di letture, che potranno pur incontrare critiche sotto il profilo sia sostanziale che processuale, ma che hanno il grande merito di ancorare l'interpretazione del testo costituzionale ad alcuni-primi-saldi dati ed elementi, evitando così di fare del titolo V e dei suoi interpreti la versione costituzionale della nazionale di calcio, di cui 50 milioni di italiani si sentono allenatori e vogliono fare la (propria) migliore formazione...Da queste sentenze dobbiamo oggi tutti partire."

Vediamone, talune, in estrema sintesi:

sentenza 27 gennaio 2004, n. 43

Potere sostitutivo regionale

La Corte dichiara non fondata la q.l.c. sollevata dal Governo in merito all'art. 91, c. 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33, per presunta violazione dell'art. 120, c. 2 Cost.

A suo avviso, infatti, tale disposizione costituzionale, con il suo riferimento alla legge statale, concerne unicamente la disciplina del potere sostitutivo straordinario attribuito al Governo verso le amministrazioni di qualsiasi livello. Dunque, essa non esclude la possibilità che la legge regionale, nel rispetto della propria competenza materiale e nel disciplinare, ai sensi degli artt. 117, c. 3 e c.4, e 118, c. 1 e c. 2 Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi di governo regionali, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia del soggetto competente.

sentenza 26 gennaio 2004, n. 37

Tasse e tributi locali

La Corte dichiara non fondate le q.l.c. sollevate dalle Regioni Basilicata ed Emilia-Romagna in merito, rispettivamente, agli artt. 10, c. 1, lett. a, b e c e 27, c. 8-11 della Legge Finanziaria del 2002, per presunta violazione, in modo particolare, degli artt. 117 e 119 Cost. A suo avviso, le norme impugnate intervengono su una materia già interamente regolata dalla legge dello Stato, la cui competenza deve restare ferma. Infatti, anche a seguito della Riforma del Titolo V, e, in particolare, degli artt. 117 e 119 Cost., mancando ancora la fondamentale legislazione nazionale di coordinamento di cui agli articoli menzionati, la potestà di legiferare, anche con norme di dettaglio, sui tributi esistenti previsti da legge statale, spetta tuttora allo Stato, anche per i tributi impropriamente definiti "locali", come nel caso delle fattispecie sottese a tale sentenza.

sentenza del 13 gennaio 2004, n. 2

Nuovo Statuto Regione Calabria

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 dello Statuto Calabria, definitivamente approvato il 31 luglio 2003, per violazione dell'art. 122, c. 5 Cost., a causa della previsione dell'elezione diretta oltre che del Presidente anche del Vice Presidente, e dell'art. 126, c. 3 Cost., a causa della previsione della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Inoltre la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, c. 2, lett. a ed e, dello Statuto Calabria, per violazione dell'art. 122, c. 1 Cost. Infatti, in ragione di quest'ultimo, la fonte statutaria svolge un ruolo necessariamente ridotto rispetto alla materia elettorale, e sono quindi inammissibili disposizioni statutarie, come quelle impugnate, regolanti tale ambito materiale.

sentenza 21 ottobre 2003, n. 313

Potere regolamentare

La Corte ritiene fondata la q.l.c. sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dunque dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, c. 2 e c. 3, 2, c. 5 (come sostituito dalla legge della Regione Lombardia n. 4/2002), e dell'art. 4, c. 3 della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2, per violazione dello Statuto regionale. Conferendo tali norme il potere regolamentare alla Giunta e discostandosi per questo dallo Statuto vigente, (il quale continua ad attribuire tale potere all'organo consiliare regionale, in aderenza al vecchio art. 121, c.2 Cost.), la Corte ritiene che, anche alla luce del nuovo testo della disposizione costituzionale ora menzionata, le scelte organizzative in merito all'attribuzione del potere regolamentare possono essere molteplici e comunque vanno riservate all'autonomia statutaria.

sentenza 1 ottobre 2003, n. 303

Sul principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà, a parere della Corte, si presenta come elemento di flessibilità, in grado di attivare un meccanismo dinamico volto a far sì che le funzioni amministrative, normalmente attribuite ai Comuni, possano essere attribuite a un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario.

Ma, per evitare un "uso distorto" della sussidiarietà, cioè per eludere il rischio che possa diventare lo strumento per sovvertire la rigidità della Costituzione, essa potrà giustificare la deroga della competenza solo a condizione che "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità", inoltre, che sia "oggetto di accordo stipulato con la Regione interessata."

Si finisce così per attribuire alla sussidiarietà una valenza nuova, di tipo procedimentale, legata ad esigenze di esercizio unitario dei poteri, che possono ritenersi compatibili con il dettato costituzionale solo in presenza di "attività concertative e di coordinamento orizzontale". La Corte, in merito, richiama le intese, cioè procedimenti di codecisione tra Stato e Regioni, e sollecita, a tal fine, a promuovere il sistema delle Conferenze intergovernative.

sentenza 29 settembre 2003, n. 300

Fondazioni di origine bancaria

Dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Toscana, Emilia – Romagna, Umbria e Marche, la Corte statuisce che l'art. 11 della legge n. 448 del 2001 opera non, come ritengono le ricorrenti, nella materia "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale," di competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma in quella "ordinamento civile", comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, c. 2 Cost., assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

sentenza 29 settembre 2003, n. 301

Fondazioni di origine bancaria

Dichiarando fondate la quasi totalità delle questioni sollevate dal remittente TAR Lazio, la Corte ha difeso la personalità giuridica privata delle fondazioni di origine bancaria e la loro piena autonomia statutaria e gestionale. Da un lato la Corte ha censurato la previsione, da parte dell'art. 11, c. 4, della legge n. 448/2001, di una prevalente rappresentanza negli organi di indirizzo delle fondazioni degli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 114 Cost, influenzandone in maniera rilevante l'operato e comprimendone in maniera illegittima l'autonomia statutaria e gestionale. Dall'altro essa ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 4, c. 1, lett. g, e 10, c. 3, lett. e, del d. lgs. n. 153/1999, dal momento che, in contrasto con l'art. 2 della relativa legge delega n. 461/1998, violavano l'art. 76 Cost. Ad avviso della Corte, la previsione di un potere di indirizzo in capo all'Autorità di vigilanza è cosa diversa e estranea al suo potere di controllo, normativamente previsto, e non è inoltre coerente con la linea tracciata dalla legislazione degli ultimi anni sulle fondazioni e riconfermata nella legge delega summenzionata, la quale, come evidenziato prima, ribadisce la natura privatistica e la piena autonomia delle fondazioni.

sentenza 24 luglio 2003, n. 274

Interpretazione del nuovo art. 114 Costituzione

In virtù del nuovo art. 114 Cost., i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo Stato sono enti territoriali parimenti costituenti la Repubblica. Tuttavia, anche dopo la Riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, lo Stato mantiene una posizione peculiare all'interno dell'ordinamento istituzionale; alla luce di ciò, l'art. 114 non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati.

b) Conflitti di competenza sorti o risolti nel 2003 tra lo Stato e la Regione Emilia-Romagna

Ricorsi del Governo avverso le leggi della Regione Emilia-Romagna

Nella tabella che segue si evidenziano le 6 leggi prodotte nel 2003 dalla Regione Emilia-Romagna che sono state impugnate dal Governo in forza del potere riconosciuto dall'art. 127 Cost.

Per ogni atto impugnato si sono riportati i relativi motivi di illegittimità costituzionale avanzati dallo Stato.

Atto impugnato	Titolo	Motivi del ricorso
L.R. n.1/03	“Modifiche ed integrazioni alla L.R. 25/1999 - ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani”.	<ul style="list-style-type: none"> – Eccesso delle competenze regionali in materia di ambiente. – Violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. – Violazione delle competenze riservate allo Stato in materia di gestione e organizzazione del servizio idrico integrato.
L.R. n.4/03	“Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003”.	<ul style="list-style-type: none"> – Esorbitanza della potestà legislativa concorrente della Regione in materia di impiego pubblico. – Violazione della competenza dello Stato a determinare i principi di coordinamento della finanza pubblica. Contrasto con i criteri e i limiti posti dalla legge finanziaria 2003 per le assunzioni a tempo indeterminato. Lesione del principio di leale collaborazione.
L.R. n.11/03	“Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti, abolizione del libretto di idoneità sanitaria”.	<ul style="list-style-type: none"> – Violazione della competenza statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza”. – Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale a tutela della salute pubblica.

L.R. n.12/03	“Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro”.	<ul style="list-style-type: none"> – Ingerenza in materia di istruzione di competenza esclusiva dello Stato. – Violazione del riparto delle materie di competenza concorrente Stato-Regioni.
L.R. n.20/03	“Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. n.38/1999”.	<ul style="list-style-type: none"> – Eccesso della competenza regionale in materia di servizio civile. – Violazione della normativa costituzionale relativa alla materia “difesa e sicurezza dello Stato” di esclusiva competenza statale.
L.R. n.26/03	“Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.”	<ul style="list-style-type: none"> – Violazione della competenza esclusiva dello Stato in relazione a politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea. – Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. – Violazione della competenza concorrente Stato-Regioni in materia di protezione civile. – Violazione della competenza concorrente Stato-Regioni in materia di governo del territorio. – Violazione dell’art.118 in relazione ad altre materie connesse all’attuazione del Titolo V.

Pronunce della Corte Costituzionale

In merito, invece, ai ricorsi avverso le leggi regionali promulgate nel 2002, di cui si è dato atto nel precedente rapporto, (si ricorda che in tale anno sono state impugnate 5 leggi,) la Corte Costituzionale si è già pronunciata nel 2003 con i seguenti provvedimenti:

- con l’ordinanza n.281 del 24/07/2003, la Consulta ha dichiarato estinto per rinuncia della controparte il processo relativo al ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Emilia-Romagna n.16 del 2002 (“Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promo-

zione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio”). La rinuncia al ricorso è stata motivata in base al fatto che gli artt.5 e 7 della Legge regionale impugnata sono stati successivamente modificati dalla L.R. n.31/2002 (“Disciplina generale dell’edilizia”).

- con la sentenza n.73 del 02/03/2004, la Corte ha respinto il ricorso del Governo contro la legge della Regione Emilia-Romagna n.37 del 2002 (“Disposizioni regionali in materia di espropri”) giudicando la questione:
 - a) non fondata relativamente agli articoli 7 e 22 della suddetta

legge, con particolare riferimento all'art. 117, comma 2, lett.l) e m) Cost.;

b) inammissibile relativamente all'art.22 della L.R. n.37/2002 in riferimento all'art.117, comma 3, Cost.

Ricorsi promossi dalla Regione Emilia-Romagna avverso atti statali

Nella tabella che segue sono elencati gli atti normativi dello Stato prodotti nell'anno 2003 e impugnati dalla Regione Emilia-Romagna. Per ogni atto impugnato si sono riportati i motivi del ricorso.

Atto impugnato	Titolo	Motivi del ricorso
L. n. 3/03	"Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione"	<ul style="list-style-type: none"> - Invasione della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento del personale delle Regioni. - Incidenza sull'autonomia amministrativa delle Regioni. - Invasione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di tutela della salute.
L. n. 30/03	"Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro".	<ul style="list-style-type: none"> - Invasione della potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di sicurezza e tutela del lavoro. - Violazione dei principi di sussidiarietà e di buon andamento dell'amministrazione. - Violazione della potestà residuale esclusiva in materia di formazione professionale.
D.L. n. 49/03	"Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari".	<ul style="list-style-type: none"> - Violazione della competenza esclusiva delle Regioni in merito agli adempimenti relativi al regime comunitario del prelievo supplementare del latte e dei prodotti affini. - Riduzione a livello amministrativo del potere sostitutivo del Governo. (Nomina di un Commissario Straordinario.) - Inosservanza del dovere di acquisire il parere della Conferenza permanente Stato/Regioni. - Lesione dei principi del buon andamento e imparzialità della P.A. - Violazione dei principi di leale collaborazione.
D.Lgs. n. 276/03	"Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14/02/2003 n.30".	<ul style="list-style-type: none"> - Lesione della sfera di competenza regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro di formazione professionale, mediante adozione di una disciplina analitica e dettagliata. - Eccesso di delega al Governo. - Violazione del principio di leale collaborazione. - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della P.A.
D.L. n. 269/03	"Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici".	<ul style="list-style-type: none"> - Violazione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di edilizia e governo del territorio. - Violazione delle competenze delle autonomie territoriali. - Violazione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza e buon andamento dell'amministrazione.

D.Lgs. n.288/03	“Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a norma dell’art.42, 1 comma, L.n.3/2003”.	<ul style="list-style-type: none"> – Violazione del principio di leale collaborazione. – Violazione della competenza concorrente della Regione in tema di tutela della salute, ricerca scientifica e assistenza sanitaria. – Lesione dell’autonomia amministrativa e finanziaria regionale.
L.n.326/03	“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30/09/2003, n.269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici”.	<ul style="list-style-type: none"> – Violazione del riparto delle materie attribuite alla competenza concorrente Stato-Regioni. – Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di indisponibilità dei valori costituzionalmente tutelati. – Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.
Deliberazione CIPE n. 67/03	“Primo programma delle opere strategiche – Legge n.443/2001 – Metro leggero automatico di Bologna”.	<ul style="list-style-type: none"> – Violazione delle prerogative costituzionali della Regione per l’approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare in assenza della previa necessaria intesa della Regione sul Programma delle infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare nel territorio della Regione. – Violazione del principio di leale collaborazione.

Pronunce della Corte Costituzionale

In merito, invece, a precedenti ricorsi presentati dalla Regione Emilia-Romagna avverso atti statali, la Corte Costituzionale si è pronunciata nel 2003 come segue:

- **nei confronti della legge 448 del 2001** (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale o pluriennale dello Stato”, legge finanziaria 2002), la Corte ha emesso diverse sentenze, in relazione ai differenti capi d’imputazione avanzati, tutti riconducibili alla violazione degli art.117, 118 e 119 Cost.:

1	con sentenza n.300 del 29/09/2003 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità nei confronti dell'art.11 della legge n.448/2001;
2	con sentenza n.362 del 19/12/2003 ha dichiarato cessata la materia del contendere relativamente all'art.71 della legge n.448/2001;
3	con sentenza n.363 del 19/12/2003 ha respinto il ricorso relativo all'art.30 delle legge n.448/2001;
4	con sentenza n.370 del 23/12/2003 ha parzialmente accolto il ricorso in merito all'art.70 della legge n.448/2001;
5	con sentenza n.376 del 30/12/2003 ha respinto l'impugnazione nei confronti dell'art.41, comma 1 della legge 448/2001;
6	con sentenza n. 378 del 30/12/2003 ha respinto il ricorso avverso l'art. 52, comma 14 della legge n. 448/2001;
7	con sentenza n. 1 del 13/01/2004 ha accolto il ricorso relativamente all'art.52, comma 17 della legge n. 448/2001;
8	con sentenza n.3 del 13/01/2004 ha respinto il ricorso relativamente all'art.19, comma 14 legge 448/2001;
9	con sentenza n. 4 del 13/01/2004 ha respinto il ricorso relativamente all'art.19, comma 1 legge 448/2001;
10	con sentenza n.13 del 13/01/2004 ha parzialmente accolto il ricorso avverso l'art.22. comma 3 della legge 448/2001; mentre ha respinto il ricorso relativo all'art.22, comma 4 della legge 448/2001;
11	con sentenza n.14 del 13/01/2004 ha respinto il ricorso relativamente agli articoli 59 e 67 della legge 448/2001;
12	con sentenza n.15 del 13/01/2004 ha respinto il ricorso relativo all'art.28, comma 11 legge 448/2001; mentre ha dichiarato cessata la materia del contendere relativamente all'art.28, commi 1, 5, 6, 8;
13	con sentenza n.26 del 20/01/2004 ha respinto il ricorso relativo all'art.33 legge 448/2001;
14	con sentenza n.36 del 26/01/2004 ha respinto il ricorso contro l'art.24, commi 2, 3, 4, 13 della legge 448/2201;
15	con sentenza n.37 del 26/01/2004 ha respinto il ricorso relativo all'art.25, commi 1 e 5 legge 448/2001;
16	con sentenza n. 49 del 29/01/2004 ha accolto il ricorso della Regione relativamente agli articoli 54 e 55 della legge 448/2001;

- **nei riguardi della Legge n.443 del 21/12/2001** (“Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”) **e del D.Lgs n.198 del 04/09/2002** (“Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a

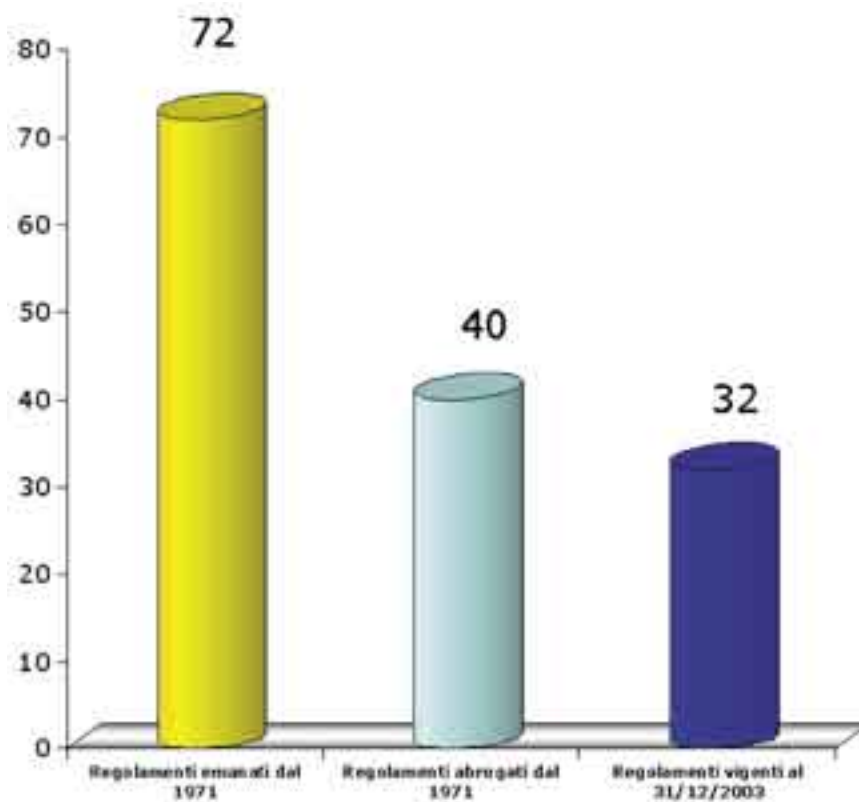
norma dell'art.1, comma 2, legge 21 dicembre 2001, n. 443”), la Corte ha emesso la sentenza n.303 del 01/10/2003, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 3, ultimo periodo e comma 3 bis, della legge 443/2001 perché in contrasto con gli articoli 117, 118, 119 Cost. in relazione alla violazione delle competenze regionali in materia di sviluppo del-

l'economia, edilizia e urbanistica; con la stessa sentenza la Corte ha sancito l'incostituzionalità degli artt. 15, commi 1, 2, 3 e 4, e 19, comma 2, del Dlgs. 190/2002 e del Dlgs.198/2002.

- **nei confronti dell'Ordinanza n.90 del 15/01/2003** del Consiglio di Stato, la Corte ha pronunciato la **sentenza n. 326 del 30/10/2003**, con cui ha ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Emilia-Romagna che lamentava la lesione degli artt.24, 117, 127, comma 1, e 134 Cost. La Regione sosteneva che l'ordinanza incriminata avrebbe esteso la dichiarazione di incostituzionalità di una legge regionale ad una legge di un'altra Regione, senza previa pronuncia della Corte Cost. Inoltre, avrebbe sospeso provvedimenti amministrativi costituenti mera ripetizione di disposizioni legislative, per vizi di illegittimità attribuiti alle leggi regionali, anche in assenza dell'impugnazione di queste davanti alla Consulta, comportando di conseguenza la sospensione delle leggi regionali.
- **nei confronti del Decreto ministeriale del 14/06/2002** ("Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle ASL-Sert.T"), la Consulta ha pronunciato la **sentenza n.88 del 27/03/2003**, con cui ha accolto il ricorso della Regione Emilia-Romagna che aveva eccepito la violazione della competenza legislativa concorrente in materia di "tutela della salute" e di quella residuale esclusiva in materia di assistenza sociale ex art.117, commi 3 e 4 Cost.;

- **nei confronti del Decreto ministeriale n.286 del 22/04/2002** recante tutela del territorio, la Corte Costituzionale ha emesso l'**ordinanza n.168 del 09/05/2003**, con cui ha dichiarato cessata la materia del contendere in relazione al conflitto di attribuzioni promosso dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana.

Regolamenti emanati e abrogati dal 1971
Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2003



11. Regolamenti regionali emanati nel 2003

Nel grafico accanto si evidenzia la produzione regolamentare della Regione dalla I Legislatura al 31 dicembre 2003.

Risulta, dunque, che dal 1971 sono stati emanati complessivamente 72 regolamenti. Dato che negli stessi anni ne sono stati abrogati espressamente 40, al 31 dicembre 2003 risultano vigenti 32 regolamenti.

In merito alla produzione regolamentare della sola VII legislatura, come già illustrato nel secondo capitolo concernente la produzione normativa complessiva, essa risulta costantemente in calo. A parte 1 solo regolamento emanato nel primo anno della corrente legislatura, si scende dai 6 regolamenti del 2001, ai 5 del 2002 (di cui 1 è il "Regolamento interno del Consiglio regionale per l'amministrazione e la contabilità"), e ai 2 regolamenti emanati lo scorso anno, per un totale di 14 regolamenti.

Rispetto, dunque, ai dati raccolti nel precedente rapporto sulla legislazione, risulta immutata la situazione di stallo in ordine all'esercizio della potestà regolamentare regionale. Sia nel 2002 che nel 2003, infatti, non essendo stato approvato il nuovo Statuto regionale, si è

consolidata una situazione di profonda incertezza circa l'esatta applicazione della Legge costituzionale n.1/99, in merito all'individuazione dell'organo regionale competente ad emanare regolamenti. Ciò giustifica la prudenza usata in questi ultimi anni dalla Giunta emiliano-romagnola nell'adottare regolamenti.

Come poi si è meglio visto nel capitolo precedente, proprio sul finire dello scorso anno è intervenuta sul tema la Corte Costituzionale con due sentenze, (la n.313/2003 e la n.324/2003), nelle quali, contrariamente agli orientamenti sin a quel momento prevalsi, si propende per uno spostamento di competenza a favore dei Consigli regionali, almeno sino a quando non siano adottati nelle singole regioni nuovi statuti che dispongano in senso diverso. Restano esclusi invece dall'analisi contenuta nel presente capitolo quei numerosi provvedimenti di Giunta e di Consiglio cui frequentemente le leggi regionali rinviano per la loro esecuzione. Di essi si tratterà in modo più approfondito nel capitolo successivo.

Ciò premesso, nelle due tabelle che seguono si riportano i principali dati concernenti gli unici due atti che la Giunta regionale ha formalmente adottato nel 2003 quali regolamenti regionali. Si deve precisare che, nella seconda tabella, la classificazione "potestà propria e potestà delegata", trae origine dall'art.117, comma 6, della Costituzione, che distingue i casi in cui l'esercizio della potestà regolamentare regionale avviene su delega dello Stato, dai casi in cui tale potestà viene esercitata dalla Regione nelle materie di competenza concorrente o residuale.

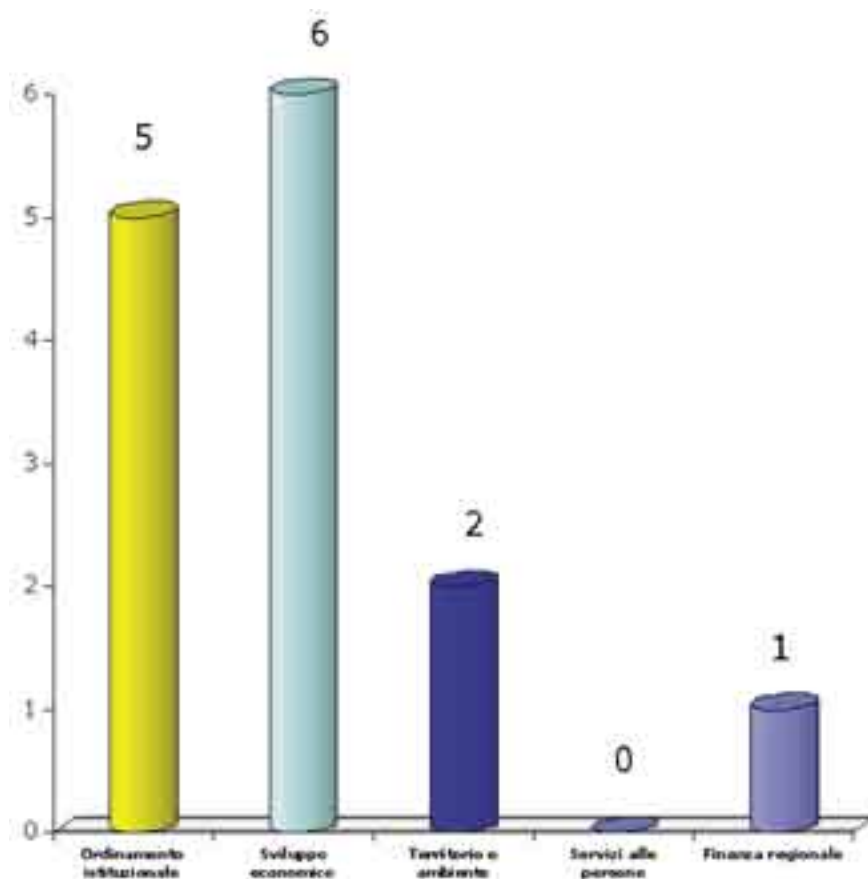
Confrontando, dunque, i dati raccolti nel precedente rapporto con quelli relativi allo scorso anno, risulta che tutti i regolamenti regionali adottati nella VII Legislatura successivamente alla Legge costituzionale n.3/2001, possono classificarsi tra quelli che costituiscono esercizio di potestà regolamentare propria della regione.

Regolamenti regionali emanati nel 2003

n. progr.	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri	Tabelle e/o Allegati
1	GR	17	Disciplina dell'anagrafe delle aziende agricole dell'Emilia-Romagna	10	31	8.398	0
2	GR	22	Modifica ed integrazione al regolamento regionale del 16 agosto 1993, n. 29: "Attrezzi e modalità di uso consentiti per la pesca. Periodi di divieto di pesca delle specie ittiche nelle acque interne dell'Emilia-Romagna"	1	1	X	0

n. progr.	regolamento			Potestà normativa		Classificazione per materia	
	regione	anno	n.	propria	delegata	macro-settore	materia
1	Emilia-Romagna	2003	17	x		Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
2	Emilia-Romagna	2003	22	x		Sviluppo economico	Caccia, pesca

Regolamenti della VII Legislatura distribuiti per macrosettore

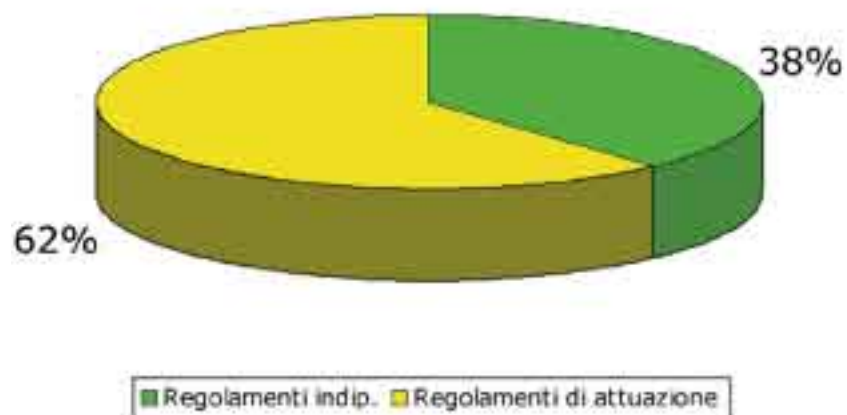


Come si evidenzia nel grafico accanto, nei primi quattro anni della settima Legislatura le aree tematiche di intervento regolamentare sono state principalmente due.

Infatti, dei 14 regolamenti emanati dal 2000 al 31 dicembre 2003, ben 6 hanno interessato il macrosettore "Sviluppo economico e attività produttive", intervenendo soprattutto in materia di "caccia e pesca", e altri 5 regolamenti hanno interessato il macrosettore "Ordinamento istituzionale," principalmente in attuazione di precedenti leggi regionali concernenti i temi del personale e dell'organizzazione regionale.

Risultano invece del tutto assenti i regolamenti nel macrosettore "Servizi alle persone".

Regolamenti della VII Legislatura ripartiti per tipologia



Escludendo dal totale dei regolamenti emanati nel corso della VII Legislatura quello adottato dal Consiglio regionale, avente ad oggetto l'amministrazione e la contabilità del Consiglio stesso, i restanti regolamenti emanati dalla Giunta possono essere classificati in regolamenti di attuazione o regolamenti indipendenti a seconda, rispettivamente, che contengano o meno norme destinate a dare esecuzione a precedenti leggi regionali.

Come si evidenzia nel grafico a fianco, dei 13 regolamenti adottati dalla Giunta dal 2000 al 31 dicembre 2003, 8 regolamenti, ovvero il 62% del totale, nascono per dare attuazione a anteriori disposizioni legislative regionali, mentre i rimanenti 5, ovvero il 38% del totale si configurano quali regolamenti indipendenti.

12. Atti di delegificazione e attività di controllo sulla attuazione delle leggi

Stante l'esiguo numero di regolamenti formalmente emanati dalla Giunta regionale nel corso della VII Legislatura, nel presente capitolo si è tentato di individuare se e in che misura sia presente nella nostra Regione il fenomeno della "delegificazione".

Con tale denominazione si allude al fenomeno per cui le leggi regionali, talvolta, rinviando numerosi aspetti di disciplina della materia a successivi atti non legislativi, di Giunta o di Consiglio, o più genericamente della Regione.

Quando il rinvio viene fatto in modo specifico ad un successivo atto del Consiglio o della Giunta, ciò è fatto rispettando il riparto delle competenze proprie di tali organi, disciplinato principalmente dagli artt.7 e 19 dello Statuto, secondo cui al Consiglio spettano principalmente funzioni programmatiche e di controllo e alla Giunta funzioni esecutive.

Allorquando, invece, il rinvio è generico ad un successivo atto della Regione, la competenza della Giunta o del Consiglio ad adottarlo dovrà essere individuata, in concreto, caso per caso, sempre in base alle norme statutarie che disciplinano le competenze proprie di ciascun organo di governo regionale.

Sono soprattutto le leggi più complesse, quelle "di settore," a prevedere la successiva emanazione di atti di regolazione normativa destinati a disciplinare più dettagliatamente la fase di esecuzione della legge stessa. (Vedasi, ad esempio, la L.R. n.2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che contiene 36 rinvii, o la L.R. n.12/2003 "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro" che ne prevede 27).

Il processo di "deregolazione" normativa e di semplificazione amministrativa ha avuto un significativo avvio, in Emilia-Romagna, con la L.R. n.3/1999, avente ad oggetto la riforma in senso federalista del sistema regionale e locale.

Tale legge, infatti, oltre ad avere abrogato numerosissime leggi regionali, (135) ha delegificato e semplificato le procedure in numerosi settori.

Volgendo quindi l'attenzione alla legislazione regionale prodotta lo scorso anno, risulta, come sarà meglio evidenziato nella tabella che segue e nel grafico successivo, che il fenomeno della delegificazione è fortemente presente, in quanto delle **28** leggi prodotte nel 2003 ben **25** contengono rinvii espliciti a successivi atti di competenza del Consiglio, della Giunta o genericamente della Regione.

Nelle leggi che prevedono delle spese, in particolare, si afferma

la tendenza a prevedere un successivo atto amministrativo della Giunta per la definizione di criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni e ausili, oppure per l'individuazione dei soggetti beneficiari e per la rendicontazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate. Frequentemente alla Giunta viene demandata la successiva stipula di convenzioni con enti pubblici e privati.

Ancora, si può rilevare che numerose sono le leggi che nel prevedere una successiva attività programmatica della Giunta, la subordinano all'acquisizione del parere da parte della competente Commissione consiliare o all'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali.

Talvolta, l'attività programmatica della Giunta incontra il limite del rispetto degli indirizzi stabiliti in materia dal Consiglio regionale. In altri casi, risultano leggi che, nel prevedere ulteriori atti di regola-

zione normativa, definiscono puntualmente anche i criteri nel rispetto dei quali quegli atti devono essere adottati. Altre volte tali atti possono essere adottati liberamente.

Tutto ciò premesso, nella tabella che segue, si riporta, per le leggi del 2003, il numero degli atti di "delegificazione" in ciascuna contenuti, precisando il soggetto cui si demanda l'adozione dell'atto non legislativo.

Nella stessa tabella si riportano, inoltre, gli eventuali strumenti previsti da ciascuna legge per consentire al Consiglio di effettuare un monitoraggio sullo stato di attuazione della legge stessa (perlopiù relazioni che la Giunta deve periodicamente presentare al Consiglio, oppure adempimenti specifici previsti da vere e proprie clausole valutative inserite nella legge).

Atti di delegificazione e strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi del 2003

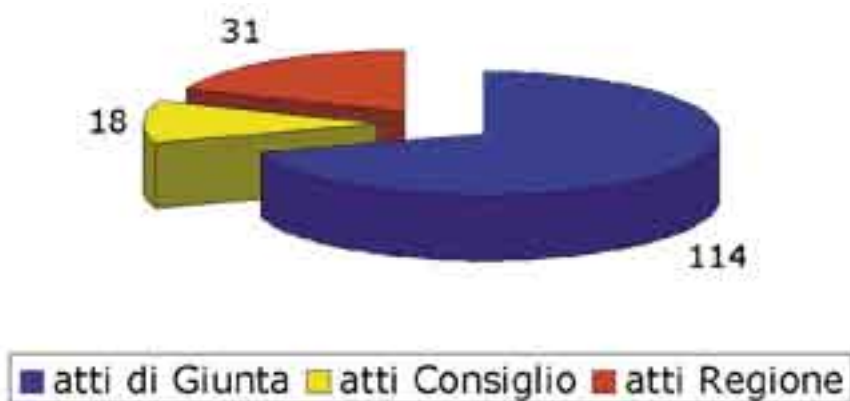
n. prog	n.	titolo	n.rinvii ad atti di Giunta	n.rinvii ad atti della Regione	n.rinvii ad atti del Consiglio	strumenti di monitoraggio sull'attuazione della legge
1	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)	2	4	0	NO

2	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	20	4	12	CLAUSOLA VALUTATIVA: essa prevede: - relazione annuale della Giunta al Consiglio - presentazione al Consiglio di analisi di impatto
3	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	8	0	0	NO
4	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	4	0	0	NO
5	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	5	0	0	- relazione annuale della Giunta al Consiglio
6	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	1	0	0	NO
7	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	7	1	0	NO
8	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	2	6	0	- relazione annuale della Giunta alla Commissione consiliare competente delle attività svolte
9	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	2	0	0	NO
10	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative	1	1	2	NO
11	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	2	0	0	NO

12	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	18	8	1	NO
13	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	0	0	0	NO
14	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	5	0	0	NO
15	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	2	1	0	NO
16	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	0	0	0	NO
17	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	0	0	0	NO
18	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	1	1	0	
19	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	5	2	1	
20	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	3	2	0	
21	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	1	0	0	
22	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	11	1	1	- relazione biennale della Giunta al Consiglio sull'attività svolta dalla Fondazione regionale per le vittime dei reati.

23	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	0	0	1	- il difensore civico deve presentare annualmente una relazione al presidente del Consiglio e della Regione.
24	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	1	0	0	NO
25	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	2	0	0	NO
26	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	4	0	0	NO
27	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	6	0	0	NO
28	30	Disposizioni in materia di tributi regionali	1	0	0	NO
		N. totale rinvii	114	31	18	5

Riepilogo sulla delegificazione - soggetti destinatari dei rinvii legislativi



Sintetizzando, dunque, i dati riportati nella precedente tabella, risulta che nella legislazione regionale del 2003 sono contenuti complessivamente **114** rinvii a successivi atti di competenza della Giunta (perlopiù direttive, piani e programmi, delibere e convenzioni).

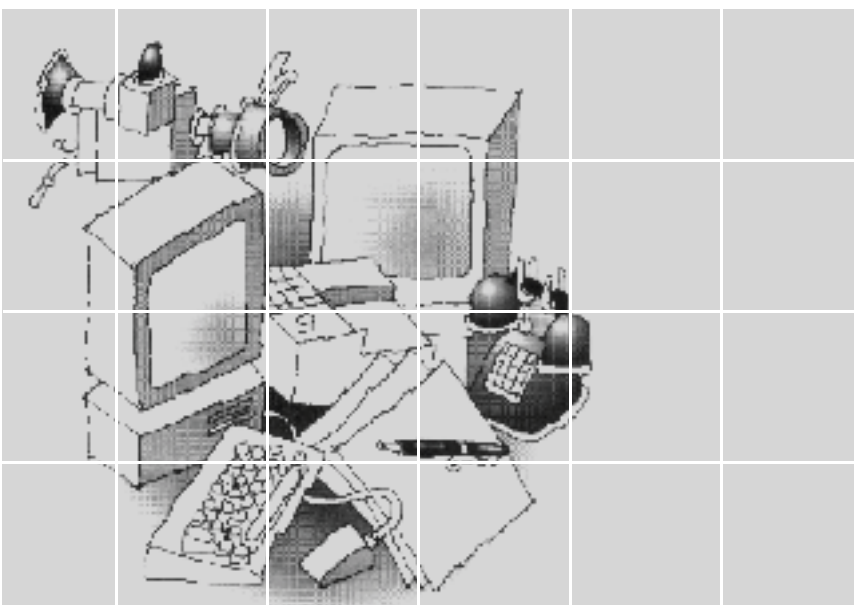
In un solo caso, ovvero nella L.R. n.19/2003 “Norme in materia di riduzione dell’inquinamento luminoso e di risparmio energetico,” è previsto un rinvio espresso ad un successivo regolamento regionale. Al riguardo deve poi precisarsi che, anche nella legislazione anteriore al 2003, è raro che la legge regionale contenga dei rinvii espressi a successivi regolamenti. Tale dato, dunque, conferma l’esiguo numero di regolamenti prodotti dalla nostra regione nel corso degli anni.

I rinvii generici a successivi atti che dovranno essere adottati dalla Regione sono, invece, **31**.

In tali casi, e come prima anticipato, la ripartizione delle competenze tra il Consiglio e la Giunta, deve ricavarsi dalle norme statutarie che disciplinano le funzioni proprie di ciascuno.

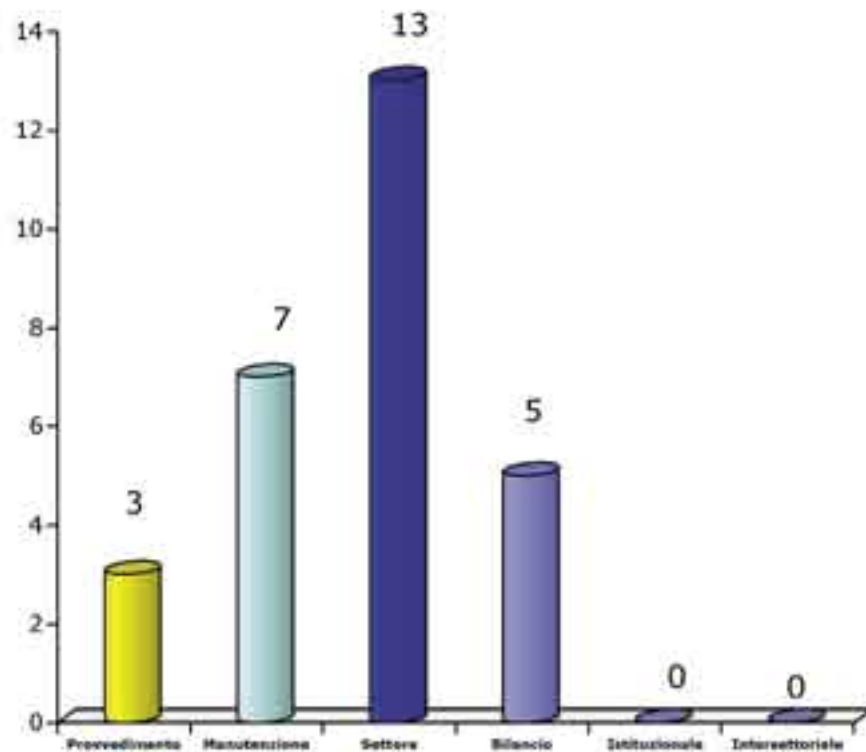
Decisamente inferiore risulta il numero dei rinvii contenuti nella legislazione del 2003 ad atti del Consiglio regionale: se ne contano, infatti, solo **18** (si tratta prevalentemente di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, e direttive).

Riguardo, invece, gli strumenti di monitoraggio sull’esecuzione delle leggi, dalla tabella che precede si rileva che, nell’anno 2003, solo una legge, ovvero, la L.R. n.2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali,” contiene tra le sue norme una vera e propria clausola valutativa. (Per un approfondimento sul tema vedasi nella seconda parte di questo rapporto il capitolo relativo al “Progetto Capire”).



SECONDA PARTE
A) ANALISI DEGLI ASPETTI SOSTANZIALI
DELLA PRODUZIONE NORMATIVA
REGIONALE

1. Tipologia delle leggi approvate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2003



Un possibile criterio di classificazione del contenuto delle leggi regionali, suggerito dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati e già adottato nel precedente rapporto sulla legislazione, consiste nel distinguere le leggi in base alla tipologia prevalente delle norme che esse contengono.

In virtù di tale criterio, dunque, le leggi regionali possono così classificarsi:

leggi di settore: sono quelle che stabiliscono regole per il governo di settori specifici o che definiscono strumenti per realizzare interventi in tali ambiti;

leggi intersettoriali: rientrano in tale categoria le leggi che incidono contemporaneamente su una pluralità di settori o materie, con interventi generalmente parziali e non connessi tra loro;

leggi istituzionali: sono le leggi che riguardano l'organizzazione istituzionale della regione e la tutela dei diritti fondamentali;

leggi di bilancio: sono quelle direttamente collegate alla manovra annuale di bilancio;

leggi provvedimento: nel presente rapporto si sono classificate in tale categoria soltanto quelle leggi che disciplinano situazioni specifiche o realizzano singoli interventi.

Riguardo però a quest'ultima tipologia, il sottogruppo di lavoro dell'Osservatorio Legislativo Interregionale ha utilmente suggerito di tenere distinte dalle leggi provvedimento in senso stretto (come sopra definite) quelle di **manutenzione normativa**, ovvero quelle leggi che intervengono ad integrazione o modifica di leggi precedenti.

Tutto ciò premesso, dal precedente grafico in cui le leggi del 2003 sono state ripartite in base alla tipologia prevalente delle norme in esse contenute, risulta che, la Regione Emilia-Romagna ha in quell'anno approvato **13** leggi di settore, **7** leggi di manutenzione normativa, **3** leggi provvedimento, **5** leggi di bilancio e nessuna legge istituzionale o intersettoriale.

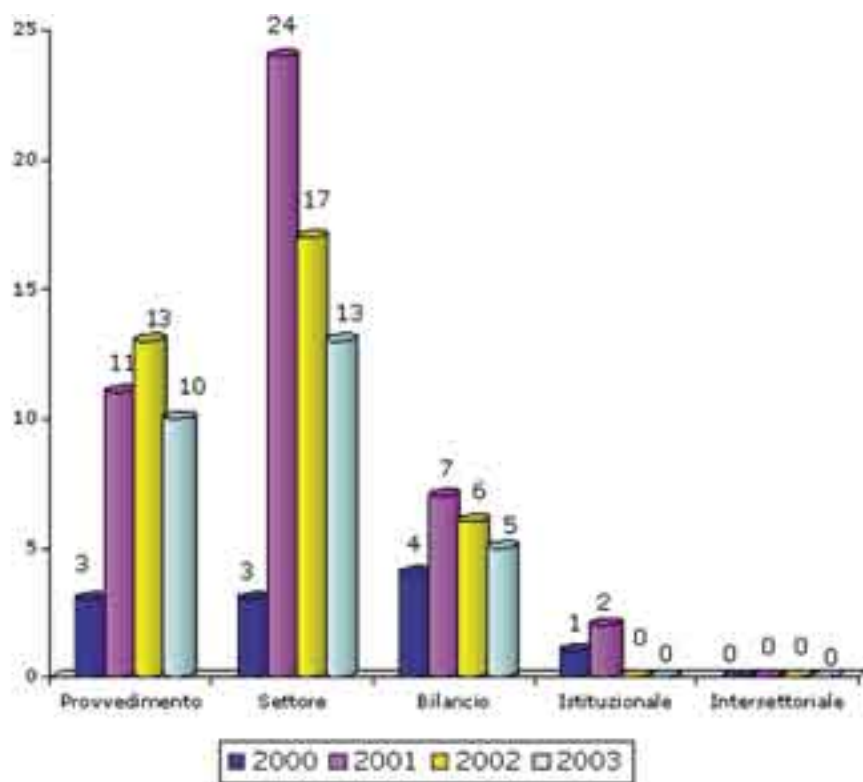
Si ricorda, inoltre, che facendo riferimento al procedimento di approvazione delle leggi regionali, esse possono ulteriormente classificarsi in ordinarie e statutarie; queste ultime, infatti, avendo ad oggetto l'approvazione o la modifica dello Statuto sono soggette al particolare procedimento descritto dall'art.123, comma 2, Cost., che prevede l'approvazione della legge "statutaria" a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Sotto questo punto di vista, dunque, risulta che nei primi quattro anni della VII Legislatura sono state adottate tutte leggi "ordinarie", ec-

cettuata la L.R. n.4/2001 "Revisione degli articoli 16 e 52 dello Statuto regionale approvato con legge n.336 del 9 novembre 1990," che ha parzialmente modificato lo statuto vigente, per consentire l'istituzione della Commissione per la revisione dello statuto, dotandola di funzione preparatoria e referente dei progetti di legge concernenti la modifica dello Statuto regionale.

Tornando al tema della tipologia delle leggi regionali, nel grafico successivo si è inteso confrontare la tipologia prevalente delle norme prodotte nei primi quattro anni della VII Legislatura.

Produzione legislativa '00-'01-'02-'03
disaggregata per tipologia



Risulta, dunque, che in ciascuno dei quattro anni considerati, le leggi “di settore” sono quelle più numerose. Infatti, su un totale di **119** leggi approvate tra il 2000 e il 2003, circa la metà, ovvero **57** leggi possono ricondursi a tale tipologia. Seguono poi, in misura stabile, le leggi provvedimento, (complessivamente **37**), anche se in realtà sono perlopiù leggi di manutenzione normativa. Tendenzialmente costante, nei singoli anni di riferimento, è poi il numero delle leggi di bilancio. Si presenta invece esiguo il numero delle leggi che incidono sull’organizzazione istituzionale della regione, essendo questa ormai da tempo delineata. Rientrano in questa tipologia, infatti, solo 3 leggi che qui di seguito si ricordano:

- L.R. n.29/2000 “Disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell’articolo 123 della Costituzione”;
- L.R. n.4/2001 “Revisione degli articoli 16 e 52 dello Statuto regionale approvato con legge n. 336 del 9 novembre 1990”;
- L.R. n.11/2001 “Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali”.

2. **Tecnica redazionale delle leggi approvate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2003**

Le leggi regionali possono classificarsi da un punto di vista sostanziale anche in base alla tecnica redazionale con cui vengono adottate.

Utilizzando un sistema di classificazione in parte predisposto dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, e in parte suggerito dal sottogruppo di lavoro dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, si è proceduto a distinguere le leggi regionali promulgate nel 2003 in :

Leggi nuove: sono le leggi che dettano una disciplina totalmente o anche solo parzialmente nuova di una materia o di un settore. Rientrano in tale voce di classificazione anche quei provvedimenti che, nel disciplinare ex novo una materia, abrogano in tutto o in parte la normativa pre-vigente e quelli che introducono modifiche in modo non esplicito.

Novelle: si considerano tali le leggi che consistono in modifiche esplicite di parti (articoli e/o commi) di testi normativi vigenti. Di solito è dal titolo stesso della legge che riesce a ricavarsi il suo carattere di novella.

Tecnica mista: si utilizza tale categoria di classificazione quando non

risulti possibile o agevole dare un giudizio di prevalenza di una tecnica sull'altra.

Testo Unico: nella legislazione della Regione Emilia-Romagna, di fatto non sono ancora stati adottati dei testi unici ai sensi del nostro Regolamento interno, bensì delle leggi che si preferisce definire "organiche," in quanto recano la disciplina di interi settori, talvolta disponendo anche l'abrogazione esplicita delle diverse leggi che a quel momento disciplinano i settori stessi.

Nel regolamento interno del Consiglio della Regione Emilia-Romagna è infatti previsto, all'art.68, che "Il Consiglio, previa determinazione dei criteri direttivi, mediante l'approvazione di apposito ordine del giorno, può demandare la redazione, da parte della Giunta regionale, di testi unici. I progetti conseguentemente proposti dalla Giunta sono assegnati in sede redigente dal Presidente del Consiglio, che ne dà annuncio all'assemblea nella prima seduta successiva."

Tutto ciò premesso, nella tabella che segue si sono riportate le leggi dell'anno 2003, classificandole in base alla diversa tecnica redazionale con cui sono state adottate. Tale dato è stato poi incrociato con quello dell'iniziativa delle singole leggi.

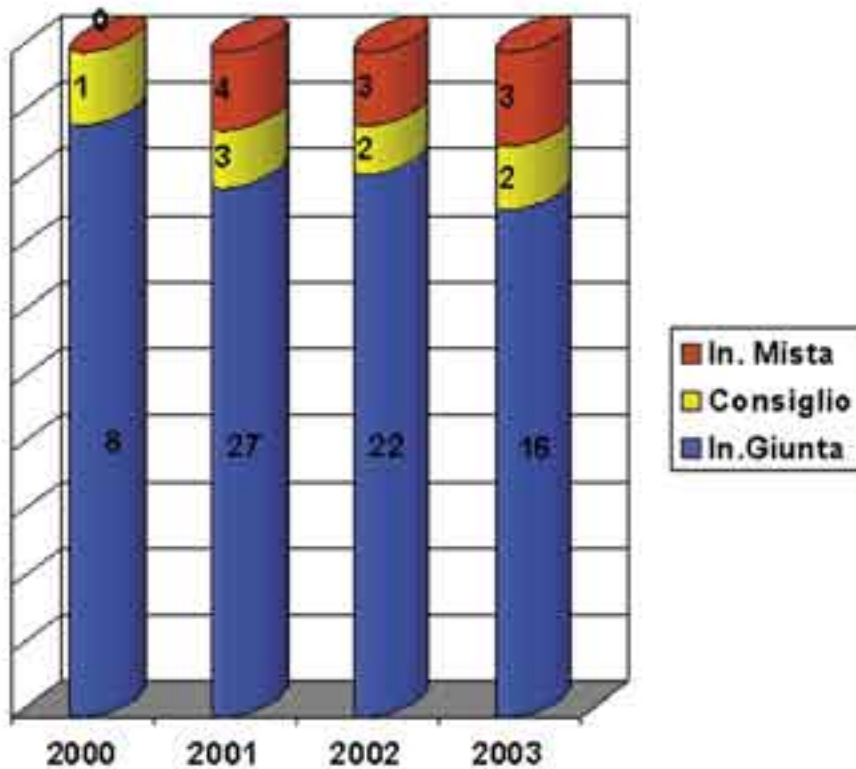
Produzione legislativa 2003 disaggregata per tecnica redazionale e iniziativa legislativa

n. prog	n.	titolo	Testo nuovo	Novella	Tecnica mista	Testo unico	Iniz. Giunta	Iniz. Cons.	Iniz. Mista
1	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)		X					X
2	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	X						X
3	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10		X			X		
4	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	X				X		
5	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)		X					X
6	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)		X			X		
7	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	X				X		
8	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale		X					X
9	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	X				X		

10	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative		X					X
11	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	X				X		
12	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	X				X		
13	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)		X			X		
14	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	X				X		
15	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	X				X		
16	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	X				X		
17	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	X				X		
18	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	X					X	
19	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	X				X		
20	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	X				X		
21	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	X					X	

22	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	X						X
23	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	X						X
24	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	X				X		
25	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	X				X		
26	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	X				X		
27	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	X				X		
28	30	Disposizioni in materia di tributi regionali	X				X		

Leggi nuove prodotte nella VII Legislatura e iniziativa legislativa



Sintetizzando, dunque, i dati riportati nella precedente tabella, risulta che delle **28** leggi prodotte nell'anno 2003, la maggior parte, cioè, **21**, sono leggi "nuove", ovvero che hanno disciplinato ex novo una materia o un settore, mentre le rimanenti **7** sono "novelle". Non risultano, invece, leggi adottate con tecnica mista, né testi unici, come precisato all'inizio del presente capitolo.

Soffermandosi, poi, sul dato relativo all'iniziativa delle 21 leggi "nuove" prodotte nel 2003, risulta che ben **16** sono di iniziativa della **Giunta**, 3 di iniziativa mista, e 2 di iniziativa consiliare.

La preferenza, dunque, che la Giunta ha manifestato nel 2003 per l'adozione di leggi "nuove," conferma pienamente una tendenza già rilevata nel precedente rapporto sulla legislazione, e evidenziata nel grafico a fianco, relativo ai primi quattro anni della VII Legislatura. Risulta, infatti, che oltre il 60% delle leggi approvate dal Consiglio in tali anni sono leggi destinate a disciplinare ex novo, o a riordinare, interi settori o materie.

3. Macrosettori e materie di intervento legislativo nel 2003

Analogamente a quanto già fatto nel capitolo dedicato ai progetti di legge, anche per le leggi prodotte lo scorso anno si è proceduto ad esaminare i principali settori di intervento legislativo.

Si ricorda brevemente che gli ambiti tematici su cui le leggi regionali possono intervenire sono stati accorpati, a fini di semplificazione, nei seguenti cinque principali **macrosettori**:

- 1) Ordinamento istituzionale;
- 2) Sviluppo economico e attività produttive;

- 3) Territorio ambiente e infrastrutture;
- 4) Servizi alle persone e alla comunità;
- 5) Finanza regionale;
- 6) Multisetto.

A tale ultimo macrosetto appartengono quelle leggi che non siano in alcun modo riconducibili agli altri macrosettori sopra indicati.

Ciò premesso, nella tabella che segue, si sono riportate le leggi del 2003 individuando per ciascuna, sia il macrosetto di intervento sia la specifica materia oggetto della legge, dovendosi precisare che tali materie sono state principalmente desunte, su suggerimento dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, dall'insieme di compiti e funzioni contenuti nel Dlgs. n.112/98, debitamente aggiornati ed integrati alla luce della Legge Costituzionale n.3/2001.

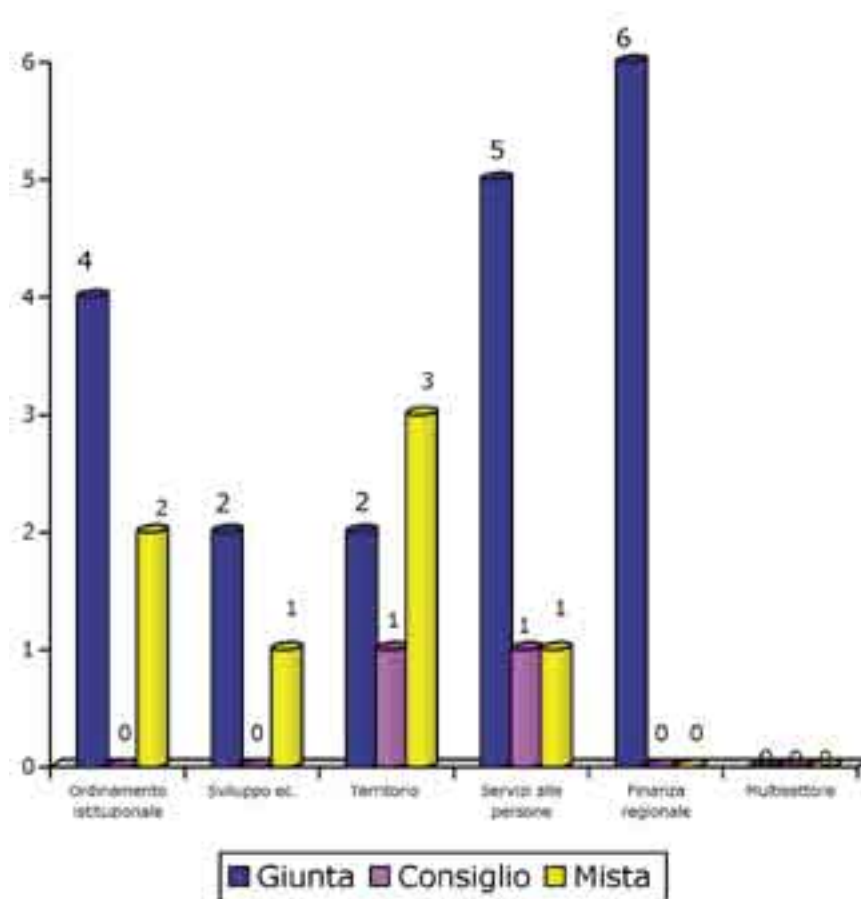
Produzione legislativa del 2003 disaggregata per macrosettori e materie

n. progr.	n. legge	titolo	macrosettori	materie
1	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)	Territorio e ambiente	Risorse idriche e difesa del suolo
2	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	Servizi alle persone e alla comunità	Servizi sociali
3	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	Ordinamento Istituzionale	Beni regionali

4	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	Ordinamento Istituzionale	Personale e amministrazione
5	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	Sviluppo economico attività produttive	Valorizzaz. economica territorio
6	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	Ordinamento Istituzionale	Enti locali e decentramento
7	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	Sviluppo economico attività produttive	Turismo
8	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	Territorio e ambiente	Trasporti
9	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	Territorio e ambiente	Trasporti
10	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative	Territorio e ambiente	Territorio e urbanistica
11	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	Servizi alle persone e alla comunità	Tutela salute
12	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	Servizi alle persone e alla comunità	Istruzione scolastica formazione professionale-
13	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	Servizi alle persone e alla comunità	Tutela salute
14	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	Sviluppo economico attività produttive	Commercio, fiere e mercati

15	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	Finanza regionale	Bilancio
16	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	Finanza regionale	Bilancio
17	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	Finanza regionale	Bilancio
18	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	Territorio e ambiente	Protezione natura tutela inquinamenti
19	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	Servizi alle persone e alla comunità	Servizi Sociali
20	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	Servizi alle persone e alla comunità	Tutela della salute
21	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	Servizi alle persone e alla comunità	Beni ed attività culturali
22	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	Ordinamento Istituzionale	Polizia amm.va locale
23	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	Ordinamento Istituzionale	Organi della regione
24	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	Territorio e ambiente	Protezione natura e ambiente
25	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	Ordinamento Istituzionale	Partecip. associazione
26	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	Finanza regionale	Bilancio
27	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	Finanza regionale	Bilancio
28	30	Disposizioni in materia di tributi regionali	Finanza regionale	Tributi

Produzione legislativa 2003 ripartita per macrosettore e iniziativa legislativa



Elaborando i dati contenuti nella precedente tabella, risulta che il maggior numero di leggi, ovvero **7**, hanno riguardato il macrosettore “Servizi alle persone e alla comunità”.

Numerose, (ovvero 6) anche le leggi che hanno interessato tanto il settore “Ordinamento istituzionale”, quanto quello del “Territorio ambiente e infrastrutture” e della “Finanza regionale”.

Solo 3 leggi, invece, hanno coperto il macrosettore “Sviluppo economico e attività produttive”.

Disponendo dunque di tali dati, è possibile effettuare un confronto circa il diverso modo con cui le stesse aree tematiche di intervento legislativo, sopra viste, sono state coperte dalle **proposte di legge** e dalla **produzione legislativa effettiva del 2003**.

Si ricorda, pertanto, (come anticipato nella prima parte del rapporto) che il macrosettore su cui hanno inciso maggiormente i progetti di legge presentati in Consiglio nel 2003 è quello dei “**Servizi alle persone e alla comunità.**”

Si è visto, inoltre, che tale macrosettore è stato interessato soprattutto da proposte di legge di iniziativa consiliare, (14) ma anche da un buon numero di progetti di Giunta (8); mentre le rimanenti proposte di iniziativa della Giunta sono intervenute in modo pressoché uniforme in tutti i macrosettori sopra visti, e quelle di iniziativa consiliare hanno inciso in particolare anche sul macrosettore dello “Sviluppo economico”.

La produzione legislativa effettiva del 2003, invece, risulta coprire

in modo del tutto uniforme **tutti i macrosettori** sopra visti, lasciando un po' scoperto solamente quello dello "Sviluppo Economico", su cui sono intervenute solo 3 leggi.

Guardando poi alle preferenze manifestate dai titolari del potere di iniziativa legislativa, come appare dal grafico precedente, risulta da parte dell'iniziativa mista un interesse pressoché uniforme verso tutti i macrosettori, mentre le leggi di iniziativa della Giunta hanno interessato principalmente il macrosettore dei "Servizi alle persone e alla comunità," quello dell'"Ordinamento istituzionale" e della "Finanza regionale".

Le due sole leggi di iniziativa consiliare hanno toccato il macrosettore dei "Servizi alle persone e alla comunità", e quello del "Territorio e ambiente".

Nella tabella che segue, invece, è possibile rilevare quali sono stati i macrosettori maggiormente coperti dalle leggi prodotte nei primi quattro anni della VII Legislatura.

Macrosettori	2000	2001	2002	2003	Tot.
Ordinamento istituzionale	1	6	5	6	18
Sviluppo Economico	1	10	10	3	24
Territorio Ambiente	4	10	7	6	27
Servizi persone	0	9	8	7	24
Finanza regionale	5	9	6	6	26

Risulta in modo evidente che la legislazione complessivamente prodotta dal 2000 al 31 dicembre 2003 ha coperto in modo omogeneo tutti i macrosettori di intervento legislativo sopra considerati, (con 24-27 leggi ciascuno) eccettuato quello dell'"Ordinamento istituzionale", che conta un numero inferiore di leggi (ovvero 18).

Se poi si collegano i dati appena visti con quelli risultanti nel precedente capitolo, concernente la tipologia delle leggi regionali degli ultimi quattro anni, risulta che i macrosettori sopra considerati sono stati disciplinati principalmente, non tanto da leggi provvedimento o di mera manutenzione normativa, bensì da leggi "di settore," ovvero da leggi complesse che tendono a riordinare in modo organico interi settori dell'ordinamento regionale.

Tutto quanto sopra rilevato giustifica ulteriormente il complessivo calo della produzione normativa regionale che si è rilevato nella prima parte del presente rapporto.

4. Classificazione delle leggi del 2003 per fonte della potestà legislativa

Nonostante le incertezze che a tutt'oggi suscita l'applicazione concreta della Legge costituzionale n.3/2001, in merito al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, nella tabella che segue si è tentato di individuare, per ciascuna legge prodotta nel 2003, la fonte della potestà legislativa della Regione, distinguendo tra la potestà legislativa concorrente di cui all'art.117, comma 3, Cost., e la potestà legislativa "primaria" o "residuale" di cui all'art.117, comma 4, Cost.

Circa i dati inseriti in tale tabella, si deve ulteriormente precisare che tutte le leggi legate alla manovra di bilancio sono state classificate tra quelle che costituiscono esercizio di potestà concorrente, in quanto l'autonomia finanziaria oggi riconosciuta alle Regioni dall'art.119 Cost. deve comunque esercitarsi nel rispetto dei principi della finanza pubblica posti con legge statale.

In tal senso, del resto, ha proceduto anche l'Ufficio Studi della Camera dei Deputati nel classificare le leggi delle regioni italiane all'interno del rapporto annuale sulla legislazione.

Sono state, invece, ricondotte alla potestà legislativa esclusiva le leggi riguardanti gli enti regionali e la propria organizzazione interna,

che lo scorso anno sono state piuttosto numerose e anzi costituiscono la maggior parte delle leggi del 2003 classificate sotto la voce "potestà primaria", mentre le rimanenti hanno principalmente toccato le materie dei trasporti, del turismo e dei servizi sociali.

Si rileva inoltre, che proprio nell'esercizio di potestà legislativa esclusiva regionale, ai sensi dell' art.117, comma 2, lett. h), della Costituzione, nel 2003 è stata approvata la legge n. 24/2003 contenente la "Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza."

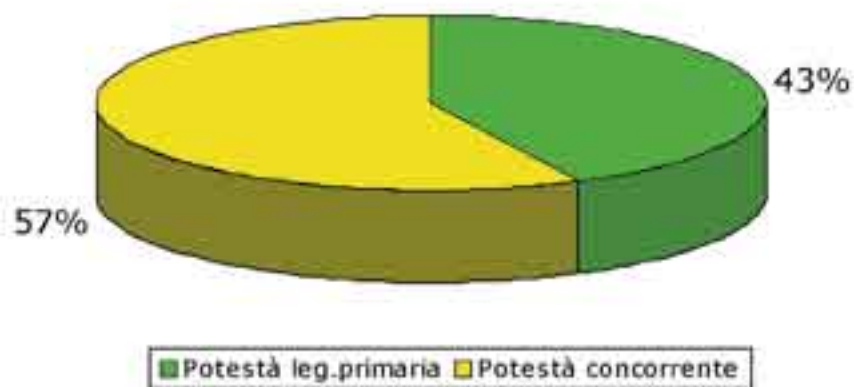
Fonte della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art.117 Cost., commi 3 e 4

n. legge	titolo	Potestà primaria	Potestà concorrente	macrosettori	materie
1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)		X	Territorio e ambiente	Risorse idriche e difesa del suolo
2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	X		Servizi alle persone e alla comunità	Servizi sociali
3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	X		Ordinamento Istituzionale	Beni regionali
4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003		X	Ordinamento Istituzionale	Personale e amministrazione
5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	X		Sviluppo economico attività produttive	Valorizzaz. economica territorio
6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	X		Ordinamento Istituzionale	Enti locali e decentramento
7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	X		Sviluppo economico attività produttive	Turismo
8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	X		Territorio e ambiente	Trasporti
9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile		X	Territorio e ambiente	Trasporti

10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative		X	Territorio e ambiente	Territorio e urbanistica
11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria		X	Servizi alle persone e alla comunità	Tutela salute
12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro		X	Servizi alle persone e alla comunità	Istruzione scolastica formazione professionale-
13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)		X	Servizi alle persone e alla comunità	Tutela salute
14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande		X	Sviluppo economico attività produttive	Commercio, fiere e mercati
15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.		X	Finanza regionale	Bilancio
16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione		X	Finanza regionale	Bilancio
18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002		X	Finanza regionale	Bilancio
19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	X		Territorio e ambiente	Protezione natura tutela inquinamenti
20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	X		Servizi alle persone e alla comunità	Servizi Sociali

21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19		X	Servizi alle persone e alla comunità	Tutela della salute
23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	X		Servizi alle persone e alla comunità	Beni ed attività culturali
24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	X		Ordinamento Istituzionale	Polizia amm.va locale
25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	X		Ordinamento Istituzionale	Organi della regione
26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose		X	Territorio e ambiente	Protezione natura e ambiente
27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	X		Ordinamento Istituzionale	Partecip. associazione
28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006		X	Finanza regionale	Bilancio
29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006		X	Finanza regionale	Bilancio
30	Disposizioni in materia di tributi regionali		X	Finanza regionale	Tributi

Produzione legislativa 2003 disaggregata per fonte della potestà legislativa



Nel grafico accanto si è inteso esprimere in misura percentuale il rapporto esistente tra le leggi del 2003 che hanno costituito esercizio di potestà legislativa e quelle che sono state adottate nell'ambito di potestà legislativa concorrente.

Risulta, dunque, che la maggior parte delle leggi adottate lo scorso anno, cioè **16** (ovvero il 57% del totale) hanno riguardato materie rientranti nella potestà legislativa concorrente, in forza dell'art.117, comma 3, Cost., mentre le altre **12**, (ovvero il 43% del totale) hanno toccato materie non elencate espressamente nell'art.117, e pertanto rientranti nella potestà legislativa esclusiva regionale, ai sensi dell'art.117, comma 4, Cost.

Nella sottostante tabella, invece, si raffrontano i dati sopra visti con quelli relativi alla legislazione prodotta nell'anno 2002.

Anno	Potestà primaria	Potestà concorrente
2002	25%	75%
2003	43%	57%

Dai dati riportati nella tabella di cui sopra risulta che, nonostante le iniziali difficoltà interpretative cui ha dato luogo la riforma del Titolo V della Costituzione, e i numerosi conflitti di competenza nel frattempo insorti tra il Governo e le Regioni innanzi alla Corte Costituzionale, la Regione Emilia-Romagna, nel 2003, ha inteso fare maggiore uso della potestà legislativa residuale di cui all'art.117, comma 4, della Cost.

Mentre infatti nel 2002 le leggi regionali che hanno costituito esercizio di potestà legislativa primaria ammontavano al 25% del totale, nell'anno 2003 tale percentuale ha raggiunto ben il 43% del totale delle leggi prodotte in quell'anno.

Tale incremento può attestare che, soprattutto grazie alle numerose pronunce della Corte Costituzionale interpretative della Legge Costituzionale n.3/2001, si stanno gradualmente risolvendo i dubbi e le perplessità che l'attuazione di tale legge ha inizialmente suscitato.

Consiglio assieme a taluni settori della Giunta sui temi dell'AIR (analisi impatto regolamentazione).

Infine, la presentazione della scheda, parzialmente mutuata, con gli opportuni accorgimenti, dalla check-list per l'analisi di fattibilità, recepisce taluni aspetti dell'analisi di fattibilità stessa (quali, ad esempio, l'individuazione della materia del progetto di legge e del contesto normativo, la verifica di legittimità, l'analisi del drafting e del linguaggio normativo), con l'esclusione, almeno in questa prima fase, dell'analisi economico/statistica.

b) Sviluppi del progetto Capire e clausole valutative

b)1. Premessa

Nel primo rapporto sulla Legislazione (2000-2002) si dava atto delle iniziative in corso presso il Consiglio regionale per la qualità della legislazione. Accanto alle esperienze ormai consolidate di drafting e relativi strumenti tecnici per la corretta redazione delle norme, si era messo in evidenza come le strutture legislative del Consiglio stessero sperimentando strumenti inerenti l'analisi di fattibilità, controllo del processo di attuazione delle leggi e analisi degli effetti prodotti.

In tale contesto, un particolare riferimento è stato dedicato a CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali): un progetto che vede impegnati quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) che si propone di far crescere la consapevolezza del significato della funzione di controllo

(inteso come controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione dell'efficacia delle politiche) e dell'importanza di dotarsi di nuovi strumenti, statutari, legislativi e organizzativi, per rendere questa funzione parte sostanziale del modo di essere e di agire dei Consigli regionali.

In questo Rapporto si dà conto delle attività di CAPIRe, in ordine ai principali ambiti di attività del progetto, e cioè:

- a) declinare le funzioni di controllo nei nuovi Statuti regionali;
- b) sperimentare l'introduzione di clausole valutative nella legislazione regionale;
- c) attrezzare strutture interne ai Consigli a supporto del controllo e della valutazione.

b)1.1. La declinazione nei nuovi Statuti delle funzioni di controllo e valutazione

Nel primo anno di vita del Progetto (da marzo 2002 a marzo 2003) il Comitato tecnico e lo Staff di ricerca di CAPIRe si sono impegnati essenzialmente in due direzioni.

Da un lato, si è approfondito lo studio delle principali esperienze di assemblee legislative estere impegnate sui temi del controllo e della valutazione, studio affiancato da un'articolata discussione, alla quale hanno partecipato tecnici, politici ed esperti, sulla possibile introduzione nei nuovi Statuti regionali di strumenti e meccanismi innovativi, capaci di potenziare la funzione di controllo dei Consigli.

Dall'altro lato, si sono coinvolti nel dibattito i Consiglieri delle

quattro Regioni ed altri soggetti (Consiglieri di altre Regioni, docenti e ricercatori universitari, funzionari e amministratori locali) variamente interessati al tema. Tale riflessione, che ha avuto diversi momenti pubblici (incontri seminariali, iniziative pubbliche, pubblicazioni delle "Note per Capire" e di approfondite relazioni monografiche)¹ è proseguita per tutto il 2003. Al momento in cui scriviamo il presente rapporto, è stata pubblicata la "Nota per CAPIRe" n. 5, che contiene una sintetica panoramica su come i "nuovi Statuti" (si tratta di progetti in alcuni casi già approvati dalle commissioni consiliari competenti o già approvati in prima lettura dall'Aula), trattano il tema del controllo e della valutazione. In diversi testi troviamo riferimenti espliciti ai temi affrontati da CAPIRe e agli strumenti da esso proposti. Il progetto di nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna, giunto alla completa stesura e approvazione in prima lettura da parte della competente commissione consiliare, contiene questi riferimenti agli articoli 8 e 38 che di seguito si riportano:

Art. 8, comma 3, primo periodo

"3. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sulla attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati."

¹ Per un completo elenco delle iniziative e delle pubblicazioni si consulti il sito www.capire.org.

"Art. 38

Impatto delle leggi e redazione dei testi

1. Le leggi e il Regolamento dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge, dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.

3. Il Regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 e il coinvolgimento delle Commissioni Consiliari e della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini di cui all'articolo 32."

Come evidente, l'articolo 8 contiene un esplicito riferimento alla funzione di controllo così come delineata nell'ambito di progetto CAPIRe. Si tratta di un'affermazione di principio che però introduce e potrà sempre più introdurre importanti innovazioni. A maggior ragione se si legge tale principio generale alla luce di quanto previsto all'articolo 38 che prevede uno specifico meccanismo d'innescò dell'attività di controllo e valutazione: le "clausole valutative". *Attribuire dignità statutaria a questo strumento significa stabilire il principio che già nella fase di progettazione di una nuova legge il Consiglio dovrebbe porsi il*

problema di specificare i contenuti di una successiva attività di controllo e valutazione.²

Ed è proprio sulle clausole valutative che si registra una significativa esperienza del nostro Consiglio regionale, come vedremo più avanti.

b)1.2. La formazione alla valutazione e la sperimentazione

Nel corso del 2003 e nei primi mesi del 2004 è stato realizzato da progetto CAPIRe un ciclo di incontri formativi dedicati all'impiego delle clausole valutative, destinato in particolare ai funzionari dell'area legislativa. Oltre che costituire un approccio al corretto uso dei principali termini e concetti legati alla valutazione delle politiche pubbliche, il principale obiettivo della formazione è stato quello di sviluppare tra i tecnici del Consiglio l'abitudine a guardare alle leggi in modo critico, individuando in esse gli aspetti che possono essere oggetto di un controllo successivo da parte del Consiglio. Alle lezioni in aula, di tipo frontale, si sono alternate presentazioni di studi di caso, esercitazioni su testi di legge e su progetti di legge, momenti di discussione sulle prime esperienze condotte in Emilia-Romagna e nelle altre Regioni italiane.

Proprio nel corso di tale iniziativa formativa sono stati individuati due progetti di legge, di particolare importanza e complessità, su cui si è svolta la sperimentazione che ha portato alla redazione di clausole

² Da "Note per CAPIRe", n. 5 "Come i nuovi Statuti regionali parlano di controllo (e valutazione)", marzo 2004.

valutative decisamente innovative per tecnica redazionale e per contenuti.

Si tratta del progetto di legge in materia di integrazione sociale dei cittadini immigrati (si veda ora L.R. 24 marzo 2004 n. 5) e del progetto di legge "Sviluppo regionale della società dell'informazione" (oggetto consiliare n. 5129).

b)1.2.1 Esempi di clausola valutativa - il progetto di legge "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"

Con tale progetto si intendeva disciplinare una vasta pluralità di interventi, assai eterogenei tra loro e volti a promuovere su diversi ambiti l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati in Emilia-Romagna. La legge proposta aveva un carattere di estrema trasversalità, toccando materie e ambiti differenti: dalle politiche abitative regionali alle misure contro lo sfruttamento sessuale, dagli interventi di sostegno al lavoro autonomo ai contributi a favore dell'associazionismo. Si trattava inoltre di una legge che impone principi e regole di carattere generale e che rinvia, per una dettagliata regolamentazione, ad atti amministrativi successivi e ad altre leggi regionali. Partendo dallo studio di fattibilità presentato nel dicembre 2003 (sullo studio di fattibilità ci si soffermerà oltre), è stata ricostruita la ratio della legge, individuando il problema/i problemi sui quali il legislatore intendeva intervenire per modificare la situazione esistente.

Si è partiti quindi dal significato dell'espressione "integrazione

sociale dei cittadini stranieri immigrati”, in modo da comprendere la natura della policy sul quale si intendeva intervenire e chiarire quale “obiettivo di cambiamento” si pone il legislatore. Si è dovuto tener conto che il problema dell’integrazione sociale, ovvero l’assenza di “sufficiente” integrazione per le minoranze immigrate, è soggetto a diverse interpretazioni che variano secondo il significato assegnato allo stesso termine integrazione.

Una lettura analitica del testo legislativo ha consentito di riconoscere tre principali categorie di problemi sui quali il legislatore intendeva intervenire: il primo problema riguarda l’esistenza di situazioni di grave discriminazione e sfruttamento, strettamente connesse alla condizione di immigrati; il secondo problema riguarda l’esistenza di ostacoli che non consentono ai cittadini immigrati di avere pieno accesso ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni; il terzo problema è determinato da una insufficiente partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e dalla scarsa conoscenza reciproca delle diverse identità presenti all’interno dello stesso territorio.

Dalla definizione dei tre diversi problemi sui quali il progetto intendeva intervenire è stato possibile riconoscere tre “popolazioni” di potenziali destinatari degli interventi, che presentano condizioni e caratteristiche diverse.



La platea dei destinatari e degli interventi a loro destinati si è rivelata quindi estremamente ampia e varia in base alle caratteristiche e ai bisogni che li contraddistinguono.

Una volta riconosciuta la natura dei problemi che motivano il progetto di legge e la platea dei potenziali destinatari degli interventi, è stato necessario individuare gli elementi che potevano essere oggetto di controllo e valutazione da parte del Consiglio regionale e formulare su tali elementi alcune “ragionevoli” domande, suscettibili di ottenere risposte fondate sulla raccolta di informazioni di qualche evidenza empirica. Si è trattato quindi di compiere un’opera di selezione dei quesiti che sembravano più rilevanti per comprendere successivamente in che modo è stata data attuazione alla legge e quali risultati abbia prodotto.

Sono state quindi selezionate le domande che sono state riportate nella stessa clausola:

a) *Qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia Romagna e come sono cambiate negli ultimi quattro anni le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati?*

Questa domanda era di fatto già contenuta all'interno del progetto di legge dove si prevedeva che la Regione predisponesse un rapporto annuale sulla presenza degli stranieri, contenente anche l'analisi del fenomeno migratorio, i dati sui flussi migratori e sulla condizione degli stranieri presenti sul territorio, le stime sui fabbisogni lavorativi e indicazione annuale delle quote necessarie al proprio territorio. L'inserimento di questo quesito come uno dei contenuti essenziali della relazione al Consiglio poteva apparire una ridondanza; in realtà è stato un modo per ribadire l'attenzione del Consiglio regionale su tali temi e definire un chiaro ruolo del Consiglio come promotore dell'attività di raccolta ed analisi dei dati ed utilizzatore della conoscenza prodotta.

b) *Qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e correggere tali fenomeni.*

Il quesito della clausola è strettamente connesso alla prima area d'intervento. Da un lato infatti si richiede una descrizione del problema di discriminazione/sfruttamento e la sua diffusione all'interno del territorio regionale; dall'altro si chiede conto dello sforzo effettuato dal sistema pubblico regionale per affrontare il problema in questione.

c) *In che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge?*

Il quesito riguarda uno degli aspetti fondamentali della legge: la garanzia di pari opportunità di accesso ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. A distanza di qualche anno dall'istituzione di nuove procedure ed interventi finalizzati a garantire tale accesso, può essere opportuno domandarsi se e in che misura ciò è davvero avvenuto e quanti sono coloro che continuano a rimanerne esclusi.

d) *Quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio?*

Questa domanda pone l'accento sulla dimensione della partecipazione degli immigrati alla vita sociale della comunità e sullo sforzo compiuto dalle pubbliche amministrazioni di aumentare tale partecipazione. Un primo modo per rispondere a questa domanda consiste quindi nel descrivere gli interventi e le iniziative che vanno in questa direzione; come vengono costruiti concretamente i "percorsi partecipativi"? Come funzionano le consulte provinciali? Da chi sono composte? In che modo sono selezionati i partecipanti? Come partecipano ai processi decisionali? Un secondo modo, complementare al primo, per rispondere a tale domanda consiste nel tentativo di dare una misurazione del grado di partecipazione degli immigrati alla vita sociale

e politica della comunità regionale e della sua variazione nel tempo. Mentre il primo tipo di ricerca si basa sull'uso di metodi essenzialmente qualitativi, la seconda si fonda su metodi più quantitativi (ad esempio un'indagine campionaria). L'indagine in questo caso potrebbe essere disegnata con l'intento di rispondere anche alla prima domanda, più generale, sulle condizioni di vita degli immigrati.

e) *Quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione?*

Si tratta di un aspetto assai delicato del fenomeno "immigrazione". Parte degli interventi volti all'integrazione hanno l'obiettivo di far conoscere la cultura degli immigrati, abbassare il naturale livello di diffidenza rispetto ad usi e costumi considerati estranei, vincere eventuali pregiudizi. Non è facile rilevare la percezione di cittadini riguardo fenomeni complessi come questi e soprattutto è difficile riconoscere se eventuali cambiamenti nella percezione sono da attribuirsi all'intervento pubblico. Sulla percezione da parte degli utenti di tali fenomeni giocano fattori esterni assai incisivi come l'informazione dei mass-media o la propaganda politica, che influenzano molto di più il sentire comune dei problemi di quanto non possano farlo singoli interventi pubblici.

f) *Quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge?*

Si tratta di intercettare opinioni, punti di vista e riflessioni di addetti

ai lavori e operatori del settore attraverso un'indagine qualitativa che esamini aspetti e tratti distintivi della politica regionale per l'integrazione e ne evidenzii eventuali criticità o problemi.

Il testo della clausola valutativa³ è stato quindi accompagnato da una relazione nella quale vengono documentate le considerazioni sugli aspetti ritenuti valutabili, sul tipo di informazioni presumibilmente utili per rispondere alle domande e alla tempistica necessaria alla rendicontazione.

³ *Testo della clausola valutativa così come approvata dall'Aula (art. 20 LR 5 del 24 marzo 2004):*

Art. 20

Clausola valutativa

1. Con cadenza triennale la Giunta regionale, avvalendosi dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, informa il Consiglio regionale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti nel migliorare il livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. A tal fine la Giunta presenta alla Commissione consiliare competente una relazione che risponda in modo documentato ai seguenti quesiti:

a) qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati;

b) qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e correggere tali fenomeni;

c) in che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge;

d) quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio;

e) quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione;

f) quali sono le opinioni dei soggetti attuatori, nonché dei soggetti che operano nel settore, circa l'efficacia degli interventi previsti dalla legge.

2. Per le attività di raccolta ed analisi delle informazioni sono stanziati risorse adeguate.

b)1.2.2 Esempi di clausola valutativa - il progetto di legge "Sviluppo della Società dell'Informazione"

Un secondo progetto di legge particolarmente interessante sul quale è stata effettuata la sperimentazione per la clausola valutativa, è il progetto relativo allo sviluppo della Società dell'Informazione (ICT). Lo studio di fattibilità (descritto nei successivi paragrafi) è stato svolto nei primi mesi del 2004, ma i primi spunti per la sua analisi sono iniziati nel 2003, nell'ambito del progetto formativo di CAPIRe.

Il progetto di legge, di iniziativa della Giunta regionale è stato presentato con l'obiettivo di sostituire la precedente legge in materia (LR 26 luglio 1988 n. 30 "Costituzione del sistema informativo regionale"), poiché la rapidità delle trasformazioni associate alle nuove tecnologie portano alla necessità di formulare policy adeguate, in modo da evitare ritardi penalizzanti del territorio regionale.

Anche in questo caso per costruire la clausola valutativa si è cercato di ricostruire la ratio della legge, ponendosi allo stesso tempo alcune domande concernenti il significato del termine "Società dell'Informazione", un aspetto poi ripreso e approfondito anche nello studio di fattibilità.

Si è trattato di comprendere il sistema d'interventi proposto dalla Regione, mirato a riunire a fattor comune le eccellenze sviluppate dai singoli enti, offrendo ai cittadini la possibilità di usufruire delle opportunità tecniche, lavorative e scolastiche della Società dell'Informazione.

La lettura del testo ha permesso di individuare tre ambiti d'intervento della legge:

- **La realizzazione delle infrastrutture di rete:** lo scopo è sfruttare le possibilità della Regione nello sviluppo delle infrastrutture e nell'introduzione capillare delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Reti più potenti, tecnologicamente avanzate nella loro dotazione infrastrutturale e fortemente interconnesse tra loro, dovrebbero rendere più facile e veloce la trasmissione dei dati tra le pubbliche amministrazioni e dovrebbe favorire l'erogazione di servizi nei confronti dei cittadini e delle imprese presenti sul territorio.

L'obiettivo è favorire lo sviluppo di un "territorio digitale", garantendo prestazioni adeguate all'intero territorio regionale e superando eventuali forme di divario tra le diverse aree regionali. Concretamente, oltre alla all'istituzione ufficiale della rete regionale delle pubbliche amministrazioni, si tratta di:

- a) realizzare un'infrastruttura "a banda larga", in modo da collegare le pubbliche amministrazioni della Regione;
- b) procedere alla dotazione di una rete radiomobile per gli interventi in casi di emergenza;
- c) istituire un "centro di alta competenza" per supportare lo sviluppo integrato della rete in coordinamento con le strutture tecniche degli enti locali;
- d) costituire una società per azioni per la gestione della rete a parziale o totale partecipazione regionale.

- La valorizzazione di un “patrimonio informativo regionale”:**
 questo secondo ambito di intervento attiene alla organizzazione del Sistema Informativo Regionale (SIR). Questi aspetti dovrebbero guidare il funzionamento del Sistema Informativo Regionale (SIR), in modo da promuovere e valorizzare il patrimonio informativo pubblico, facilitando il passaggio di dati e informazioni tra i diversi nodi della rete pubblica regionale. Si tratta di creare un capitale di informazioni e conoscenze utili alla programmazione e alla gestione di attività pubbliche e porre le condizioni affinché tale capitale sia condiviso ed utilizzato dai diversi enti collegati alla rete. In questo caso, l’attenzione si sposta dalle questioni più strettamente infrastrutturali, ai problemi di coordinamento tra gli enti pubblici che fanno (o dovrebbero fare) parte della rete, alle difficoltà di integrazione dei sistemi di software utilizzati per la gestione delle informazioni, al superamento degli eventuali blocchi giuridici e burocratici che spesso compromettono una gestione efficiente e funzionale dell’informazione disponibile.
- La centralizzazione telematica delle procedure di acquisto:**
 l’intervento è finalizzato a razionalizzare le spese per l’approvvigionamento di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni presenti sul territorio regionale (e-procurement).
 Lo strumento attraverso il quale la Regione intende raggiungere tali finalità è la costituzione di una struttura regionale centralizzata, attraverso la forma giuridica di una società per azioni: l’idea alla base consiste nella possibilità di ottenere sul mercato prezzi e

condizioni migliori grazie a una gestione unificata delle operazioni d’acquisto.

Dalla comprensione degli obiettivi e degli ambiti d’intervento brevemente descritti, si sono individuate le domande e gli elementi che possono essere oggetto di rendicontazione al Consiglio Regionale: come nel caso del testo di legge sull’immigrazione precedentemente analizzato, questo passaggio rappresenta il fulcro della costruzione della clausola valutativa. Di seguito si illustra la proposta presentata in sede di Commissione Consiliare competente.

- 1. Con cadenza biennale, la Giunta presenta al Consiglio regionale una relazione sull’attuazione della legge e sui risultati da essa ottenuti in termini di potenziamento delle infrastrutture di rete e di sviluppo del sistema informativo regionale. La relazione è presentata alla Commissione consiliare competente in materia e deve contenere risposte documentate ai seguenti quesiti:*
- a) in che misura la connessione a banda larga è operativa e diffusa fra le pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale;*
 - b) quali forme di divario digitale esistono nell’accesso alla rete e quali iniziative si intende realizzare per superarle;*
 - c) in che misura le pubbliche amministrazioni collegate alla rete sfruttano le potenzialità del sistema informativo regionale per condividere e scambiarsi informazioni contenute in banche dati gestite singolarmente;*

- d) *quali cambiamenti ha prodotto lo sviluppo delle tecnologie d'informazione e comunicazione, promosso dalla Regione, nel mercato dei servizi di connettività e a valore aggiunto;*
- e) *in che misura la costituzione di una struttura regionale centralizzata, di cui all'art. 19, ha modificato le modalità di approvvigionamento di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni;*
- f) *quali opinioni hanno esperti ed operatori del settore in merito all'efficacia degli interventi previsti nella legge nel potenziare le infrastrutture di rete e nel promuovere l'utilizzo del sistema informativo regionale.*

2. *La relazione è resa pubblica insieme agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame.*

3. *Per svolgere le analisi necessarie a rispondere ai quesiti elencati al comma 1 viene destinata una somma fino al per cento del totale dei fondi stanziati per l'attuazione della legge.*

Considerato che uno degli aspetti alla base del pdl è la necessità di modernizzare l'impianto infrastrutturale della rete e consentirne l'accesso a zone del territorio ancora escluse, le domande (a) e (b) della clausola sono finalizzate a sapere in che misura e con quale rapidità tale modernizzazione viene realizzata e se produce i risultati desiderati; i successivi due quesiti (c) e (d) sono invece relativi allo sviluppo del sistema informativo regionale e alla modifica dei comportamenti delle amministrazioni collegate in rete.

La domanda alla lettera (e) è relativa alla struttura regionale di

acquisto, chiedendosi se, e in che misura, la costituzione di tale società e l'unificazione delle procedure di acquisto hanno permesso di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, semplificando così i processi amministrativi.

Infine, nella lettera (f) ci si propone di raccogliere opinioni di testimoni qualificati in grado di offrire al Consiglio nuovi elementi di conoscenza sull'efficacia degli interventi adottati in attuazione della legge.

Il comma 2 evidenzia la volontà di rendere pubblica la relazione, unitamente ai documenti del Consiglio regionale che ne accompagnano l'esame. Anche questo rappresenta un aspetto innovativo nell'approccio a un'analisi critica delle leggi, un'apertura nei confronti dell'esterno che permette di proseguire nella direzione di una maggiore discussione tra i diversi soggetti coinvolti.

Trattandosi di un'attività di raccolta e analisi d'informazioni che comporta dei costi per i soggetti coinvolti nel processo di rendicontazione, oltre a definire i quesiti che dovrebbero orientare tale attività, nel comma 3 della clausola si prevede uno stanziamento di risorse finanziarie adeguato allo scopo.

c) **Gli studi di fattibilità come premessa per la valutazione e il monitoraggio**

c) 1 **Premessa**

Le clausole valutative sono state realizzate anche grazie alle premesse poste e alle informazioni acquisite con gli studi di fattibilità. In sostanza, possiamo dire che lo sviluppo delle clausole valutative ha portato dei cambiamenti anche nella redazione degli studi di fattibilità: i dati e le informazioni raccolte con l'analisi di fattibilità sono infatti il punto di partenza necessario per ragionare sugli elementi che possono essere oggetto di successiva valutazione. Non è casuale che gli studi di fattibilità più completi ed impegnativi siano stati quelli inerenti i progetti di legge in materia di integrazione sociale dei cittadini immigrati e di Società dell'Informazione (ICT), entrambi affrontati come "case-study" nell'ambito del ciclo di incontri organizzati nel progetto CAPIRe sulle clausole valutative.

Prima di approfondire gli aspetti salienti di questi studi di fattibilità, si sottolineano alcune caratteristiche comuni che hanno caratterizzato l'evoluzione delle analisi nel corso del 2003.

Innanzitutto la scelta dei progetti di legge su cui effettuare l'analisi di fattibilità e prevedere il futuro monitoraggio e valutazione. Tale scelta si sta presentando sempre più evidente, quasi una scelta obbligata, soprattutto quando si disegnano politiche complesse, che dovranno dar vita o presuppongono azioni ed eventi non facili da attuarsi e da gestirsi; quando nel processo di attuazione sono coinvolti a vario titolo più istituzioni e soggetti; e, ancora, quando "si intende testare la ca-

pacità di una certa ricetta di policy di produrre gli effetti desiderati e perciò l'Assemblea ha il diritto/dovere di accertarne a posteriori la reale utilità"⁴. Le caratteristiche e le tematiche dei progetti di legge scelti sono infatti tali da prestarsi alla creazione di quel ciclo virtuoso di miglioramento del processo legislativo ormai ben conosciuto e costituito dall'analisi in fase progettuale (di fattibilità) e dal feed-back informativo derivante dalla clausola valutativa, dalla verifica del raggiungimento dei risultati previsti.

In sostanza, non tutti i progetti di legge si prestano ad essere sottoposti ad analisi di fattibilità e successiva valutazione. Per gran parte dei progetti di legge, come si è anticipato all'inizio di questo capitolo, è stata effettuata invece l'analisi tecnico-normativa attraverso la compilazione della **scheda per l'analisi tecnico-normativa** inerente l'individuazione della materia del progetto di legge, l'individuazione del contesto normativo e la verifica di legittimità. Tale scheda è stata mutuata, con gli opportuni accorgimenti dalla check-list per l'analisi di fattibilità. Si tratta di una parte, quella attinente gli aspetti giuridici, che in precedenza nasceva e si sviluppava come parte integrante dello studio intero. L'esperienza ha dimostrato che le caratteristiche di questi profili di indagine si prestano ad essere trattati anche disgiuntamente e soprattutto, spesso possono essere approfonditi in tempi più brevi poiché non è necessario ricorrere a fonti esterne, dimostrandosi un prodotto di più immediato utilizzo da parte del legislatore.

Nella redazione degli studi di fattibilità elaborati nel corso del

⁴ Da "Note per CAPIRe", n. 3, aprile 2003.

2003 è stato ampliato lo spazio dedicato alla raccolta dei dati e delle informazioni necessarie per delineare i contorni e le caratteristiche dei temi affrontati. La check-list costituita dalla griglia di fattibilità è stata quindi affiancata da **un'analisi statistico-descrittiva** che ha come obiettivo quello di fornire un quadro qualitativo e quantitativo di tipo dinamico per evidenziare il contesto sociale in cui si collocano i progetti di legge e, nello stesso tempo, individuare quelli che possono essere gli indicatori rilevanti e misurabili per il futuro monitoraggio.

Per quanto riguarda la parte della griglia di fattibilità che tratta gli aspetti economici, l'innovazione più significativa è rappresentata dalla previsione del confronto fra i progetti di legge analizzati e quanto previsto nell'ambito del **Documento di Politica Economica e Finanziaria (DPEF)**; trattandosi di un documento di programmazione strategica, questo rappresenta un preciso punto di riferimento per valutare la coerenza fra le linee strategiche tracciate e quanto previsto nel progetto di legge.

c)2 Le analisi di fattibilità svolte

Uno studio di fattibilità particolarmente significativo è stato quello relativo al progetto di legge "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", successivamente approvato nel 2004 con l'inserimento della clausola valutativa.

Fornire un quadro chiaro, sintetico, accurato è apparso un obiettivo prioritario per collocare il progetto di legge nella realtà sociale ed economica della Regione, realizzando anche una breve panoramica

della situazione italiana per evidenziare elementi di omogeneità o differenziazione dell'Emilia Romagna rispetto al caso nazionale.

Ampia parte del lavoro è stata dedicata all'attività di documentazione sul fenomeno con raccolta ed elaborazione dei dati, facendo riferimento a più fonti: Istat, Ministero dell'Istruzione, Ministero degli Interni, rapporto sull'immigrazione Caritas 2003, fonti interne alla Regione. È stato necessario selezionare accuratamente le fonti utilizzate, vista la molteplicità e non omogeneità d'informazione disponibile in relazione all'importanza e complessità del fenomeno trattato.

La griglia di fattibilità è stata quindi accompagnata da un'analisi statistica di tipo descrittivo, per meglio comprendere e delineare le direttrici d'intervento. È apparso opportuno, infatti, fornire al legislatore un quadro qualitativo e quantitativo del fenomeno, in modo da individuare alcuni indicatori rilevanti nell'ottica di effettuare un monitoraggio del fenomeno nel corso del tempo.

Per realizzare quest'analisi si è tenuto conto della natura del fenomeno e dei settori coinvolti, dall'abitazione alla scuola, dal lavoro alla sanità: è apparso quindi necessario evidenziare i punti ritenuti centrali per ciascun aspetto della vita sociale degli immigrati, in modo da realizzare uno strumento utile per comprendere meglio la complessità del fenomeno.

Per fornire un quadro organico si è effettuata una selezione dei dati ritenuti più significativi accompagnati da chiare elaborazioni grafiche.

Il lavoro si è rivelato particolarmente interessante per il carattere

trasversale degli interventi: ciò ha permesso di ragionare non solo sui singoli settori-obiettivo ma anche sulle relazioni tra essi, in particolar modo attraverso indicatori ed elaborazioni che hanno permesso di evidenziare il tipo di relazione presente e consentiranno di seguirne l'evoluzione nel corso del tempo.

Nell'analisi sono stati considerati anche elementi connessi al fenomeno, come ad esempio l'aspetto dell'economia sommersa: esso è infatti strettamente legato alla dinamica produttiva e si è ritenuto importante evidenziarne alcuni aspetti, in relazione all'area geografica e ai soggetti maggiormente coinvolti.

L'aspetto del lavoro sommerso rientra inoltre nel problema di sottostima del fenomeno: i dati fanno riferimento agli immigrati con regolare permesso di soggiorno, mentre il numero di stranieri presenti in Italia è superiore ai dati ufficiali sia per la componente clandestina sia per la complessa registrazione dei minori (sottostimata per coloro che entrano in Italia con il permesso dei genitori).

Anche per questo motivo si è prestata molta attenzione alle fonti: le due fonti statistiche principali quali i permessi di soggiorno del Ministero degli Interni e le residenze anagrafiche comunali dell'Istat tendono, per questa componente non identificabile, a sottostimare l'entità del fenomeno. Nel corso degli anni i valori di queste due fonti hanno mostrato la tendenza ad avvicinarsi, rendendo più comprensibili alcuni aspetti di un fenomeno così complesso e in continua evoluzione.

Sono stati infine analizzati gli aspetti inerenti la quantificazione della spesa e del costo degli interventi facendo riferimento ad una ana-

lisi retrospettiva sulla base dei dati di bilancio e delle delibere di approvazione dei programmi di attuazione del D.Lgs 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) così da poter disporre di un'adeguata articolazione dei dati su base provinciale, nonché un'individuazione delle risorse specificatamente assegnate ai diversi interventi previsti sia in valore assoluto che percentuale.

Analogamente al caso del testo di legge sull'integrazione sociale dei cittadini immigrati, anche per il progetto di legge relativo alla Società dell'Informazione lo studio di fattibilità si è dimostrato utile supporto alla redazione della clausola valutativa.

Il progetto è risultato subito di evidente interesse per le profonde modifiche in materia di informazione e comunicazione, derivanti dallo sviluppo delle tecnologie in continua evoluzione.

Per quanto riguarda lo studio di fattibilità, l'obiettivo primario è stato, anche in questo caso, fornire un accurato quadro di riferimento in cui collocare il progetto, per comprendere come le linee d'intervento e le misure previste possono aver successo nella realtà regionale.

La prima parte dello studio di fattibilità è stata dedicata alla comprensione e alla collocazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione dei concetti cardine relativi allo sviluppo e diffusione dell'ICT: cosa s'intende con questo termine? Da dove deriva? Quali sono gli ambiti d'intervento? In che cosa consiste il modello di "e-government" e cosa significa "e-procurement"? Queste sono alcune delle domande alle quali si è cercato di rispondere, attraverso l'utilizzo di

appropriate fonti come l'Istat, il Ministero per l'innovazione e le tecnologie, la Commissione Europea, i documenti elaborati dalla Regione Emilia Romagna, per cercare di comprendere il tema della Società dell'Informazione e il suo declinarsi in servizi, competenze e nuovi processi organizzativi.

Il secondo passo nello svolgimento del lavoro è stato quello di verificare la situazione in Emilia-Romagna relativamente alla diffusione della banda larga e il livello di copertura per popolazione e imprese. Si sono effettuati confronti con l'Italia e con altre regioni europee, evidenziando come l'adozione delle infrastrutture a banda larga sia in aumento in Italia e in Europa: il progetto si colloca quindi in un contesto evolutivo dinamico e importante per lo sviluppo della Società dell'Informazione.

I dati hanno infatti permesso di evidenziare il ruolo strategico della Regione nell'introduzione capillare delle ICT negli ambiti di attività della Regione stessa, nella vita civile e imprenditoriale, mostrando come gli interventi di policy del progetto siano finalizzati a evitare ritardi penalizzanti del territorio e di specifiche aree o settori dello stesso.

Lo studio di fattibilità ha inoltre approfondito gli aspetti del testo normativo, descrivendone la struttura, gli obiettivi e i destinatari; è stata effettuata l'analisi economica e quella riguardante gli aspetti contabili, facendo particolare riferimento al Programma Operativo 2003, unitamente al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004, proponendo un'analitica descrizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli interventi.

c)3 Il feed-back informativo derivante dalla clausola valutativa ex LR 24/'01

La legge 24/2001 "Disciplina dell'intervento pubblico nel settore abitativo" contiene il "primo esempio" di clausola valutativa prevista in legge. In risposta a tale clausola la Giunta regionale ha già prodotto due relazioni (la prima fa riferimento al 2002; la seconda, presentata nei primi mesi del 2004, fa riferimento al 2003) che hanno fornito interessanti spunti di analisi e riflessione.

La relazione annuale della Giunta ai sensi dell'art. 55, rappresenta il primo step del flusso informativo programmato, che prevede per l'appunto la relazione annuale, l'analisi del processo di attuazione (da concludersi nei primi 5 anni) l'analisi di impatto da concludersi entro i successivi 3 anni.

Il gruppo di lavoro che, presso il Servizio legislativo e qualità della legislazione, si occupa di fattibilità ha provveduto alla predisposizione di un report di accompagnamento alla relazione presentata dalla Giunta, per evidenziare gli aspetti salienti della stessa e agevolarne la lettura prevedendo alcuni accorgimenti finalizzati a migliorare la fruibilità delle informazioni.

Il report è stato organizzato per punti strutturati, resi in forma di domande (le stesse domande implicitamente emerse con l'analisi di fattibilità), alle quali i dati raccolti devono rispondere. Si è evidenziato, attraverso la riorganizzazione sotto forma di grafici e tabelle dei dati presentati, **cosa è successo a due anni di distanza dall'entrata in vigore dalla legge**, a che punto è la trasformazione degli IACP in

ACER, quali problemi sono stati rilevati nel corso di tale trasformazione e come sono stati trattati nella relazione.

Si è quindi focalizzata l'attenzione sugli elementi di cambiamento introdotti in seguito all'applicazione della legge, cogliendo al meglio lo spirito della clausola valutativa.

Per quanto riguarda il linguaggio della relazione, tenuto conto che la comprensione e la percezione del cambiamento devono avvenire da parte di lettori "non tecnici", si è suggerito di esplicitare definizioni e formule di calcolo per migliorare la chiarezza espositiva. Anche **il ricorso a tabelle e grafici** fornisce una immediata rappresentazione della dimensione del cambiamento avvenuto nel corso del tempo. Lo stratificarsi di tali informazioni di anno in anno, sulla base dei nuovi elementi a disposizione, è finalizzato a creare un'occasione per raccogliere in modo organico i dati prodotti dal "sistema informativo della Regione Emilia Romagna".

Il report sulla relazione del 2003 si colloca quindi in quest'ottica di maggiore integrazione tra i diversi uffici, massimizzando il valore informativo dei dati raccolti e fornendo spunti di riflessione per ulteriori forme di elaborazione dei dati stessi.

2. Strumenti per la qualità "formale" della legislazione: interventi di drafting compiuti sulle leggi del 2003

L'esame degli aspetti qualitativi del procedimento legislativo regionale non può tralasciare l'indagine concernente la "qualità formale" delle leggi stesse.

Per garantire un buon livello di qualità formale della legge regionale, devono essere rispettate, nel corso della sua stesura, una serie di regole di tecnica legislativa, comunemente denominate "**regole di drafting**".

In questo ultimo decennio il tema della **qualità "formale"** della legislazione è cresciuto sensibilmente di importanza presso tutte le Assemblee legislative nazionali e regionali. Si sono moltiplicate le iniziative anche presso il nostro Consiglio per mettere a punto metodologie e strumenti idonei a rendere più chiari e trasparenti i testi legislativi e a monitorare e valutare ex ante ed ex post l'incidenza delle politiche poste in atto. Si tratta di un lavoro complesso, che richiede contributi multidisciplinari e professionalità adeguate e che, come tutte le innovazioni importanti, richiede tempo per essere sperimentato prima di essere definitivamente innescato nell'ordinaria attività istituzionale.

In questo ambito molto vasto, la redazione tecnica dei progetti di

legge (o drafting) gode presso le Assemblee legislative ed i Consigli regionali di una più consolidata prassi operativa. Trattandosi dell'applicazione di regole comuni e concordate di carattere prettamente tecnico-legislativo, il drafting è materia di quotidiana esperienza di decine di dirigenti e funzionari. Tuttavia la preparazione dei singoli si scontra nel passato con la mancanza di un vocabolario di regole comuni chiaro, uniformemente accettato ed applicato. La tecnica legislativa non ha lo scopo di analizzare o interpretare la legge ma di dare ad essa una sistemazione uniforme e costante per rendere più trasparente ed univoco il contenuto al lettore.

A seguito dell'adozione, nel mese di Settembre 2002, da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, del **manuale dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (Oli) "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"**, l'applicazione delle regole di drafting in Consiglio ha assunto carattere di ufficialità.

L'attività di drafting viene esercitata in prima battuta da parte dei funzionari delle Commissioni consiliari e successivamente da quelli addetti ai lavori d'Aula.

Per uniformare il più possibile l'interpretazione delle regole contenute nel manuale si sono svolti numerosi incontri tra i responsabili dei servizi coinvolti: legislativo, commissioni consiliari, assemblea e si sono organizzati alcuni percorsi formativi.

Raggiunto un livello soddisfacente di conoscenza teorica e di concreta applicazione delle regole da parte dei funzionari del Consiglio, ci si è resi conto – ai fini di ottimizzare l'economia dei lavori – della

necessità di sensibilizzare anche i funzionari della Giunta, onde raggiungere l'obiettivo di ottenere già "in ingresso" i p.d.l. draftati.

A tal fine è stato firmato il 10 marzo 2003 un protocollo d'intesa tra la Direzione generale del Consiglio regionale e la Direzione generale affari istituzionali e legislativi della Giunta regionale.

Con il protocollo si è convenuto "di dare la massima diffusione del manuale e di promuovere specifiche occasioni di incontro con i dirigenti e i funzionari direttamente interessati, del Consiglio regionale e della Giunta regionale, ai fini di addivenire ad un'unica lettura condivisa delle regole applicabili d'ufficio".

Il Servizio legislativo ha poi organizzato due giornate formative rivolte sia a funzionari del Consiglio sia a funzionari della Giunta.

Come prima accennato l'attività di drafting si innesta in un più generale percorso, che da alcuni anni il Consiglio regionale sta portando avanti, sul miglioramento dell'attività formale e sostanziale del processo legislativo.

In questo contesto si inserisce la costituzione – avvenuta nel mese di dicembre 2003 – di un apposito **gruppo di lavoro interdirezionale (tra Giunta e Consiglio)**, in ordine alla presa in esame e conseguente proposizione di risoluzione di questioni interpretative o integrative o comunque attinenti il manuale dell'Osservatorio legislativo interregionale – provvedendo, inoltre, alla registrazione e al monitoraggio dei dati relativi agli interventi di drafting effettuati sulla base delle regole del manuale – nonché a supporto delle attività burocratiche inerenti l'intero processo legislativo ai fini di migliorarne tempestività, qualità

ed efficacia e per promuovere o sviluppare le procedure di raccordo tra le strutture operative del Consiglio e della Giunta che operano nel settore interessato, anche ai fini delle attività connesse al rapporto annuale regionale e statale sullo stato della legislazione.

Il lavoro di gruppo prenderà inoltre in considerazione la verifica delle ricadute organizzative e informatiche connesse alla rispondenza dell'attuale software del bollettino telematico della Giunta alle indicazioni del manuale.

L'azione di coinvolgimento dei funzionari della Giunta sta già producendo buoni risultati, infatti si deve notare che la qualità complessiva della redazione normativa dei testi pervenuti dalla Giunta negli ultimi tempi è complessivamente, ed in taluni casi, sensibilmente migliorata, segno evidente di una maggiore attenzione al linguaggio normativo.

Tutto ciò premesso, nella tabella che segue, si riporta, per ciascuna legge del 2003, il numero complessivo degli interventi di drafting effettuati dal Servizio Assemblea Consiliare.

Interventi di drafting effettuati nel 2003 dal Servizio Assemblea Consiliare

n. progr.	n. legge	titolo	n. interventi drafting
1	1	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 6 settembre 1999, n. 25 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani)	1
2	2	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali	13
3	3	Disciplina dei beni regionali – Modifiche ed integrazioni della L.R. 25 febbraio 2000, n. 10	0
4	4	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003	2
5	5	Ridefinizione delle funzioni ERVET. Modifiche della L.R. 13 maggio 1993, n. 25 (Norme per la riorganizzazione dell'Ente Regionale per la valorizzazione economica del territorio – ERVET SPA)	3
6	6	Trasferimento di strade ed opere di viabilità ex ERSA – Integrazioni della L.R. 1 aprile 1993, n. 18 (Soppressione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo per l'Emilia Romagna – ERSA . Modificazioni alla L.R. 18 agosto 1984, n. 44, recante norme per l'istituzione e il funzionamento delle strutture organizzative della Regione)	0
7	7	Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici. Abrogazione della L.R. 26 luglio 1997, n. 23 (Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo)	8
8	8	Modifiche e integrazioni della legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale) e interventi per l'incentivazione dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale	3
9	9	Norme in materia di autotrasporto e motorizzazione civile	10

10	10	Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative	5
11	11	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Abolizione del libretto di idoneità sanitaria	1
12	12	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro	4
13	13	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n. 20 (Norme contro la vivisezione)	1
14	14	Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande	2
15	15	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della legge regionale 15 novembre 2001 n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005. Primo provvedimento generale di variazione.	0
16	16	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	0
17	18	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002	0
18	19	Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico	0
19	20	Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28 dicembre 1999, n. 38	1
20	21	Istituzione dell'Azienda unità sanitaria locale di Bologna – modifiche alla legge regionale 12 maggio 1994, n. 19	4
21	23	Celebrazione del sessantesimo anniversario della resistenza e della liberazione	1
22	24	Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza	3
23	25	Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n.15 (nuova disciplina del difensore civico)	0
24	26	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose	1
25	27	Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione "Amici dell'università di scienze gastronomiche".	1
26	28	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art.40 della legge regionale 15 novembre 2001, n.40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006	0
27	29	Bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006	0
28	30	Disposizioni in materia di tributi regionali	0
		n. totale interventi di drafting	64

Dalla tabella precedente risulta dunque che, complessivamente, sulle 28 leggi prodotte nell'anno 2003, il Servizio Assemblea Consiliare ha apportato 64 interventi di drafting, pari dunque ad una media di 2,2 interventi per legge.

Nella tabella successiva, invece, si intende confrontare il dato sopra rilevato con quello contenuto nel primo rapporto sulla legislazione, concernente il numero medio di interventi di drafting che lo stesso Servizio Assemblea aveva apportato alle leggi del 2002, successivamente all'adozione ufficiale del Manuale **"Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"** da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

Anno	n. leggi	n. medio interventi drafting
2002	36	4,5
2003	28	2,2

Confrontando, dunque, i dati racchiusi nella precedente tabella, relativi alla legislazione prodotta nel 2002 e nel 2003, appare evidente un sensibile calo del numero medio degli interventi di drafting effettuati dal Servizio Assemblea consiliare.

Tale dato conferma quanto in precedenza accennato circa la maggiore attenzione al linguaggio normativo usata nella stesura dei testi delle leggi prodotte lo scorso anno da parte dei proponenti.

Soffermandoci, infine, sulla tipologia degli interventi di drafting

che è stato necessario effettuare sulle leggi del 2003, sono risultate principalmente le seguenti criticità:

- a) *mancato rispetto della regola secondo la quale le citazioni normative devono seguire un ordine decrescente, (articolo, comma, lettera), mentre il contrario vale per le modifiche normative (lettera, comma, articolo);*
- b) *mancato rispetto della regola secondo la quale la prima citazione di un atto normativo (legge, regionale o statale, decreto legislativo, ecc.) deve avvenire per esteso, con il titolo riportato tra parentesi tonde;*
- c) *mancato rispetto della regola in base alla quale la seconda citazione di un atto normativo, qualora la prima sia presente nel titolo, non deve avvenire in forma abbreviata, ma, anch'essa, per esteso. Quando, tuttavia, la seconda citazione ricorre nella rubrica di un articolo, per non appesantire eccessivamente la stessa, si è convenuto di considerare seconda citazione quella immediatamente successiva presente nel testo;*
- d) *mancato rispetto delle forme di citazione della normativa comunitaria, in particolare regolamenti e direttive, sovente citati, ad esempio, senza il titolo o senza la data, oppure senza menzione dell'organo che li ha adottati (Consiglio, Commissione);*
- e) *mancato rispetto delle forme semplificate di citazione (citazioni ripetute);*
- f) *mancato rispetto della regola secondo la quale, di norma, vanno evitate le abbreviazioni;*

- g) mancato rispetto della regola secondo cui il titolo di un atto normativo deve essere riportato tra parentesi tonde e non tra virgolette, mentre la rubrica degli articoli non deve essere tra parentesi;
- h) mancato rispetto della regola secondo la quale è preferibile l'uso dell'indicativo presente, evitando il congiuntivo e il futuro;
- i) mancato rispetto della regola secondo la quale l'uso della maiuscola è prescritto unicamente per i nomi propri di persona, per i nomi propri geografici e per i nomi di enti od organi individui;
- l) mancato rispetto della regola in base alla quale nei nomi di enti od organi composti da più parole, solo l'iniziale del primo sostantivo si scrive in maiuscolo (ad esempio, Centro nazionale e non Nazionale, Aeronautica militare e non Militare, Giunta regionale e non Regionale, ecc.);
- m) mancato rispetto delle regole riguardanti la scrittura dei numeri, degli importi monetari e dei segni tipografici d'uso corrente (ad esempio, % si usa solo in tabelle, elenchi e simili);
- n) mancato rispetto della regola secondo la quale quando in uno stesso testo occorre ripetere più volte un'espressione la cui sigla è d'uso corrente, dopo avere scritto nella prima citazione l'espressione per intero seguita dalla sigla tra parentesi tonde, è consentito nel seguito del testo usare solo la sigla al posto dell'espressione intera;
- o) riferimenti normativi interni errati;
- p) errori nella formulazione delle disposizioni contenenti modifiche e nella formulazione delle modifiche stesse.