

"Secondo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna"

Aspetti innovativi

Il "Secondo rapporto" risulta sensibilmente arricchito nei contenuti rispetto all'opera precedente, non solo 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.

Evidente appare l'obiettivo sottostante la predisposizione di una griglia di dati comuni: rendere il più possibile omogeneo il contenuto dei singoli rapporti regionali e, pertanto, più fattibile la loro comparazione periodica, nonché valutare le diverse tendenze che la legislazione assume a livello locale.

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.

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 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 delegificazione, 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.

Per quel che riguarda la struttura, invece, il "Secondo rapporto" si articola in sei parti principali (mentre quello dello scorso anno ne comprendeva solo due).

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.

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 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,

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 le iniziative cui abbiamo sopra accennato, ci danno un'idea di come oggi in Consiglio regionale si 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 (altra novità del secondo rapporto). 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 modo del tutto nuovo rispetto alla trattazione dell'anno scorso. 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. Il professor Bin ci ha assicurato la sua collaborazione in occasione della presentazione del rapporto prevista per i primi giorni del mese di luglio.

"Secondo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna"

Evidenziazione delle principali differenze emerse dai dati quantitativi del secondo rapporto, rispetto al primo

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** (monitorati per la prima volta 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 alcuna 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 numero 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 ha 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 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.

