

PRESENTATO IN CONSIGLIO 2° RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE DELL' EMILIA-ROMAGNA: IN CALO IL NUMERO DELLE LEGGI MA SI INTENSIFICA IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Oggi, presso la sede del Consiglio regionale, è stato presentato il 2° Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, che ha registrato un giudizio positivo unanime. Sono intervenuti il presidente del Consiglio Antonio La Forgia, Roberto Bin, Professore dell' Università di Ferrara, Alessandro Palanza, Vice-segretario Generale della Camera dei Deputati, Antonio Nervegna, consigliere di forza italia e presidente della Commissione consiliare Bilancio, programmazione, affari generali e istituzionali e Lino Zanichelli, presidente del gruppo consiliare dei democratici di sinistra.

La pubblicazione, curata dal Servizio legislativo e qualità della legislazione, in collaborazione con i Servizi Coordinamento delle Commissioni consiliari, Segreteria Assemblea consiliare e Segreteria generale, prosegue l' esperienza avviata lo scorso anno con il Primo rapporto, che analizzava la produzione legislativa dell' Emilia-Romagna nei primi tre anni - 200,2001,2002 - dell' attuale legislatura (la settima).

Sensibilmente arricchitosi rispetto al primo, il secondo rapporto (196 pagine contenenti un' ampia rassegna di tabelle e dati statistici), oltre ad esaminare con particolare attenzione i dati attinenti l' attività di produzione normativa di un ulteriore anno, offrendo così un quadro il più possibile completo ed oggettivo dell' andamento della legislazione regionale dell' ultimo quadriennio (2000/2003), introduce anche dati del tutto nuovi. Solo per citarne alcuni: un' analisi approfondita dei progetti di legge presentati nel 2003 che evidenzia la tipologia dei proponenti, i settori oggetto delle proposte, il tasso del loro " successo" ; una maggiore attenzione per la fase istruttoria del procedimento legislativo in Commissione consiliare; l' indicazione degli atti normativi statali impugnati davanti alla Corte Costituzionale dalla nostra regione (8 nel 2003 tra leggi e decreti legislativi); il richiamo alle sentenze più significative della Corte Costituzionale nel 2003; una sintesi relativa all' attività svolta nel 2003 dalla

Commissione Revisione dello Statuto; gli sviluppi, nell' ambito del progetto CAPIRe, della sperimentazione delle clausole valutative, uno strumento di controllo dell' attuazione delle leggi e dell' efficacia delle politiche regionali; il tema dei rapporti tra la legislazione regionale e il diritto comunitario; il monitoraggio sulla produzione legislativa regionale, nazionale e comunitaria nei settori dell' istruzione e dei servizi sociali.

Il presidente La Forgia, nel suo intervento di apertura, ha sottolineato la difficoltà e complessità di dare una rappresentazione anche in termini quantitativi di un' attività così sofisticata come è quella legislativa. Dopo aver evidenziato che il rapporto si colloca in una fase di assoluta specificità nella quale sono " entrate in funzione" novità straordinariamente significative (elezione diretta del presidente della Regione, riforma del titolo V, predisposizione nuovi Statuti regionali), che si riflettono in maniera rilevante sulle condizioni di lavoro del Consiglio, La Forgia ha individuato una chiave di lettura del rapporto: verificare se e in quale misura sono rilevabili segni di riflessione del Consiglio regionale su se stesso e sui contenuti della propria produzione legislativa.

" Un rapporto ben fatto, che dà informazioni molto interessanti e significative, dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, e che lancia anche un messaggio subliminale" : così ha aperto il suo intervento Roberto Bin, soffermandosi ed analizzando poi diversi dati, a suo avviso molto significativi, del rapporto. Fra questi, il numero altissimo degli emendamenti che, ha detto, evidenziato un potere enorme in questo senso del Consiglio; bisognerebbe, però, a suo avviso, analizzare anche la portata degli emendamenti, quanto e come cioè essi incidono sostanzialmente sulle proposte di legge. Un tasto dolente, secondo Bin, sono i tempi di approvazione delle leggi, troppo lunghi, un problema di tutte le Assemblee legislative. Secondo il professore c' è la necessità di dare una risposta precisa a questo problema cruciale, perché, ha spiegato, un' Assemblea legislativa lenta perde ruolo politico. Molto positiva l' attenzione riservata alle clausole valutative, a parere di Bin, sulle quali si gioca buona parte del ruolo del Consiglio regionale. Secondo il docente, insomma, il rapporto lancia un messaggio forte: segnala la presenza di un apparato tecnico del Consiglio

regionale che funziona e che fornisce indicatori utili al Consiglio per leggere se stesso e migliorare le sue prestazioni.

“ Vedo un salto di qualità nel rapporto di quest’ anno, ha detto Alessandro Palanza, in termini di radicamento nella nuova realtà istituzionale, di molteplicità di analisi e di nuovi fronti che si aprono, come quello del diritto comunitario. Il rapporto, ha proseguito, nel cogliere con completezza e sistematicità gli elementi cruciali e vitali di cambiamento, pone le premesse per guardare ad una realtà estremamente articolata in modo unitario. Secondo Palanza, il Consiglio regionale, per rilanciare la propria attività, dovrebbe dotarsi anche di un organismo politico che, nell’ istruttoria legislativa, individui i punti critici e gli spazi disponibili e controlli la compatibilità della legislazione regionale con le norme dello Stato e dell’ Unione europea

“ Dal rapporto emerge un salto di qualità dei lavori del Consiglio, che tenta di svolgere al meglio il proprio ruolo dopo la riforma del titolo V , anche se le Regioni sono ancora impreparate a sopportare la mole di competenze a loro assegnate” : lo ha detto Antonio Nervegna, lamentando anche che la minoranza non riesce a svolgere al meglio il proprio ruolo. Con lo Statuto si è cercato di migliorare questa situazione, ha detto Nervegna, aggiungendo che il problema di fondo sta nella volontà di chi ha i numeri per cambiare le cose. Nervegna ha poi giudicato sbagliato che i pdl della minoranza stiano fermi in commissione in attesa che la Giunta faccia le proprie proposte sugli stessi temi. In sostanza, per Nervegna , anche se lo Statuto ha migliorato qualcosa, il Consiglio svolge ancora una funzione quasi notarile nei confronti della Giunta .

Dopo aver espresso apprezzamento per il rapporto che prosegue un’ importante ricostruzione dell’ attività legislativa regionale, Lino Zanichelli ha rilevato che quando sono stati affrontati grandi temi si è sviluppato un rapporto fecondo tra Giunta ed assemblea legislativa, in una logica, ha aggiunto, molto favorita dai nuovi modelli bipolari dei sistemi politici. Difeso dal consigliere il lavoro fatto con il nuovo Statuto che, a suo parere, ha definito un riequilibrio fra i poteri della Giunta e del Consiglio. Zanichelli ha poi apprezzato l’ analisi della legislazione regionale e del diritto comunitario: ritengo importante, ha concluso, instaurare

rapporti che consentano di mettere a confronto le diverse esperienze legislative europee.

I DATI DEL RAPPORTO

Complessivamente, la produzione normativa (leggi e regolamenti prodotti nella nostra regione nei primi quattro anni della VII Legislatura) risulta costantemente in calo (n. 44 leggi e 6 regolamenti nel 2001; n. 36 leggi e 5 regolamenti nel 2002; n. 28 leggi e 2 regolamenti nel 2003). Ciò deriva, in primo luogo, dalla volontà del legislatore di semplificare e razionalizzare il corpus normativo complessivo mediante leggi di settore, ed, in secondo luogo, dalla tendenza, sempre più frequente, a rinviare aspetti di disciplina della materia a successivi atti non legislativi di Giunta, o di Consiglio. Per quanto riguarda le abrogazioni sono state 14 le leggi abrogate con l' approvazione di nuovi provvedimenti (43 nel 2001; 12 nel 2002).

Circa l' iniziativa delle leggi 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 svolta dalle Commissioni consiliari, 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 considerazioni valgono per l' attività d' Aula: è infatti 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).

In sostanza, è tutto il procedimento legislativo nel suo complesso (e non solo la fase istruttoria) che si è intensificato notevolmente nel 2003, (con leggi prevalentemente di settore), nonostante il calo complessivo della produzione normativa di quell' anno.

Circa poi le " dimensioni" delle 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.

Infine, pur risultando che il 57% delle leggi prodotte lo scorso anno ha riguardato materie rientranti nella potestà legislativa concorrente, emerge un aumento del numero di leggi che hanno costituito esercizio di potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell' art.117, comma 4, della Costituzione (il 43% del totale nel 2003 contro il 25% del 2002) .