



# erzo rapporto sulla legislazione regionale

*(anni 2000-2005)*

**VOLUME PRIMO**  
**Rapporto sulla VII Legislatura della Regione Emilia-Romagna**

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa  
Servizio Legislativo e qualità della legislazione**

***in collaborazione con:***  
**Servizio Coordinamento commissioni assembleari**  
**Servizio Segreteria Assemblea legislativa**

**Progettazione e redazione a cura di:**

**Anna Voltan** (Responsabile del Servizio Legislativo e qualità della legislazione)

**Mara Veronese** (Professional Area legislativa e fattibilità)

**Coordinamento redazionale:**

**Giuseppina Pulvino** (Posizione organizzativa del Servizio Legislativo e qualità della legislazione)

**Grafica**

Centro grafico

**Stampa**

Centro stampa

Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna

*Finito di stampare nel mese di Luglio 2005*



## VOLUME PRIMO

### Introduzione al "Terzo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna"

pag. 4

### Prima parte

#### Aspetti quantitativi della produzione normativa regionale della VII Legislatura

(a cura di Giuseppina Pulvino) " 9

#### Premessa " 9

1. Le leggi approvate dalla Regione Emilia-Romagna nella VII Legislatura " 13
2. Produzione normativa complessiva della VII Legislatura " 24
3. Tasso mensile di legislazione " 25
4. Andamento della produzione normativa regionale dal 1996 al 2005 " 26
5. Leggi abrogate nella VII Legislatura " 28
6. Leggi promulgate e abrogate dal 1971. Leggi vigenti al termine della VII Legislatura " 30
7. Le principali fasi del procedimento legislativo regionale:

a) i progetti di legge della VII Legislatura e tasso di successo	pag. 32	12. Atti di delegificazione e attività di controllo sulla attuazione delle leggi (con la collaborazione di Monica Bernardi e Vanessa Francescon)	pag. 120	
aa) iniziativa, tipologia e settori di intervento dei progetti di legge (anni 2004-2005)	" 35			
b) iniziativa delle leggi della VII Legislatura	" 46			
bb) le leggi di iniziativa mista (anno 2004) (con la collaborazione di Monica Bernardi)	" 54			
c) istruttoria in Commissione consiliare	" 59			
d) approvazione delle leggi in Aula	" 66			
8. Dimensioni dei testi di legge	" 73			
9. Durata del procedimento legislativo regionale	" 76			
10. Conflitti di competenza tra Stato e regioni	" 81			
a) ricorsi del Governo avverso le leggi dell'Emilia-Romagna (anno 2004)	" 83	1. Tipologia delle leggi della Regione Emilia-Romagna	" 128	
b) ricorsi promossi dalla Regione Emilia-Romagna avverso atti statali (anno 2004)	" 85	2. Tecnica redazionale delle leggi della Regione Emilia-Romagna	" 132	
c) "Il titolo V e le più recenti sentenze della Corte Costituzionale" - (Progetto di ricerca svolto presso il Servizio Legislativo del Consiglio nel 2004) (con la collaborazione di Vanessa Francescon e Boris Vitiello)	" 86	3. Macrosettori e materie di intervento legislativo	" 135	
d) le pronunce della Corte Costituzionale sugli Statuti regionali (a cura di Davide Baldazzi)	" 99	4. Classificazione delle leggi della VII Legislatura per fonte della potestà legislativa	" 139	
11. Regolamenti regionali emanati nella VII Legislatura	" 110			
<b>Seconda parte</b>				
<b>A) Aspetti sostanziali della produzione normativa regionale della VII Legislatura</b>				
(a cura di Giuseppina Pulvino) "				128
1. Tipologia delle leggi della Regione Emilia-Romagna "				128
2. Tecnica redazionale delle leggi della Regione Emilia-Romagna "				132
3. Macrosettori e materie di intervento legislativo "				135
4. Classificazione delle leggi della VII Legislatura per fonte della potestà legislativa "				139
<b>B) La qualità "formale" della produzione normativa regionale (anni 2004-2005)</b>				
(a cura di Giuseppina Pulvino) "				144
1. Analisi tecnico-normativa dei progetti di legge "				144
2. Analisi degli interventi di drafting "				145
3. L'attività di documentazione e ricerca svolta nell'ambito del Servizio Legislativo e qualità della Legislazione (a cura di Maria Viviani) "				150

### **Terza parte**

#### **Il nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna**

(a cura di Boris Vitiello)

pag. 157

- ✓ Schede sintetiche sulle leggi della Regione Emilia-Romagna (anni 2004 e 2005)

(a cura di Monica Bernardi, Chiara Caciagli, Chiara Cristini, Davide Baldazzi, Vanessa Francescon, Boris Vitiello)

### **Quarta parte**

#### **Le Regioni e il diritto comunitario**

(a cura di Cecilia Odone)

" 161

1. Lo stato delle riforme: dalla Regione Emilia-Romagna, allo Stato italiano, all'Unione Europea " 161
2. Le attività correlate al diritto comunitario svolte dal Servizio Legislativo del Consiglio " 169
3. L'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie: un osservatorio sperimentale  
(a cura di Cecilia Odone, Barbara Attili, M. Celina Peinado) " 173

### **Appendice**

- ✓ Tendenze dell'attività amministrativa regionale  
Delibere del Consiglio e della Giunta (anni 2004 e 2005)  
(a cura di Francesco Bertacchini, Davide Baldazzi, Roberta Billè, Chiara Cristini, Vanessa Francescon, Enrico Gualandi, Boris Vitiello)

## Introduzione al "Terzo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna"

Il rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, giunto quest'anno alla sua terza edizione, si è sempre ispirato nei tratti essenziali al "Rapporto annuale sullo stato della legislazione" predisposto, ormai da sette anni, dall'Osservatorio sulla legislazione, struttura interservizi incardinata nel Servizio Studi della Camera dei Deputati.

I principali dati quantitativi e sostanziali che si trovano all'interno del Terzo rapporto della Regione Emilia-Romagna, infatti, traggono principalmente origine proprio dalle schede del questionario che annualmente le Regioni trasmettono compilato alla Camera.

A tali dati, di anno in anno, se ne sono aggiunti ulteriori, ovvero quelli che si è ritenuto che meglio evidenziassero le specificità proprie del processo legislativo che si svolge in Emilia-Romagna.

Al tempo stesso, però, si è ritenuto necessario, limitatamente a taluni dati di base, uniformarsi anche ai rapporti predisposti in questi anni dalle altre regioni, e, dunque, alcuni dati contenuti nel "Terzo rapporto" sono quelli ricavati da una "griglia" sintetica creata nel corso del 2003 da un apposito sottogruppo di lavoro dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, (cui ha partecipato anche un funzionario del Servizio Legislativo del nostro Consiglio), con l'intento di consentire,

tramite la sua compilazione annuale da parte delle singole regioni, un raffronto dell'attività di produzione normativa svolta dai diversi Consigli regionali, nonché delle diverse tendenze che la legislazione assume a livello locale.

Tale griglia, presentata ufficialmente a tutte le regioni lo scorso dicembre, a Trieste, in occasione della presentazione del rapporto 2003 della Camera dei Deputati, quest'anno è stata in buona parte recepita, ed arricchita, nel questionario predisposto dalla Camera per il rapporto 2004.

Il "Terzo rapporto" è stato predisposto dal Servizio Legislativo e qualità della legislazione del Consiglio, in collaborazione con i colleghi del Servizio Coordinamento commissioni assembleari e del Servizio Segreteria assemblea, che qui si coglie l'occasione di ringraziare, in quanto i dati da loro forniti hanno consentito di analizzare approfonditamente sia la fase istruttoria che decisoria del procedimento legislativo.

Ciò che caratterizza particolarmente il Rapporto di quest'anno, è il fatto che, pur esaminando in modo analitico l'attività di produzione normativa svolta nella nostra Regione nell'anno 2004, esso offre costantemente sullo sfondo una **visione complessiva della VII Legislatura**, che proprio nei primi mesi di quest'anno è giunta al termine.

Dovendo necessariamente rivolgere l'attenzione alla trascorsa Legislatura, il "Terzo rapporto" però non intende offrire al lettore un semplice monitoraggio statistico di ciò che è stato prodotto a livello legislativo negli anni passati, ma vuole costituire anche **un'occasione**

**di riflessione**, soprattutto per i Consiglieri neo-eletti, nonché per i Dirigenti e per tutti i funzionari e tecnici che operano nel settore, su alcune **principali tematiche e problematiche** emerse nel corso dell'ultimo quinquennio, nella speranza che ciò sia utile anche allo svolgimento dei lavori della nuova Legislatura.

Si auspica, inoltre, che il "Terzo rapporto" possa offrire, in particolare a quei Consiglieri che sono stati eletti per la prima volta nel Consiglio dell'Emilia-Romagna, **una panoramica** il più possibile oggettiva ed esaustiva della **produzione legislativa regionale della VII Legislatura e delle sue principali tendenze**, sotto il duplice profilo dell'analisi statistico-quantitativa e dell'analisi qualitativa e sostanziale.

Per quanti invece operano già da tempo nella "macchina regionale" e hanno appena vissuto la conclusione della VII Legislatura, il presente rapporto può costituire **un momento di "autoanalisi"**: la lettura, infatti, dei dati da cui emergono le principali tendenze evolutive della legislazione regionale, (che vanno soprattutto nella direzione della semplificazione e del riordino normativo), può suggerire una riflessione su quanto è stato fatto in questi anni, sui percorsi realizzati, sulle tante iniziative cui il Consiglio ha aderito o ha promosso, al fine di garantire il "buon funzionamento" della legislazione e di migliorarne la qualità, intesa anche come conoscibilità e comprensione delle leggi.

A tal proposito, ed in linea con l'impegno che il Consiglio regionale porta avanti, a fianco delle altre amministrazioni pubbliche, sul terreno della **"trasparenza"**, il "Terzo rapporto sulla legislazione", come del resto le precedenti edizioni, vuole costituire anche un'**occasione di**

**"comunicazione"** della realtà regionale e dei suoi processi decisionali, rivolta ai cittadini emiliano-romagnoli, nell'ottica di avvicinarli il più possibile al procedimento legislativo, stante che, nella maggior parte dei casi, sono proprio loro i principali destinatari delle norme regionali.

Ciò spiega perché nella stesura del rapporto, come negli anni passati, si è volutamente continuato ad utilizzare un linguaggio semplice, non troppo specialistico, al fine di rendere il rapporto fruibile da parte di una platea di lettori eventualmente eterogenea.

Dal punto di vista dei **contenuti**, il "Terzo rapporto" si colloca sulla scia di quello dello scorso anno, nel tentativo di approfondirli ulteriormente.

Conservata, infatti, la struttura di fondo, che raggruppa i dati statistici e quantitativi più significativi per grandi fasi del procedimento, (ovvero l'iniziativa - l'istruttoria in Commissione, - la decisione in Aula), si è dedicata quest'anno una attenzione particolare ad alcune tematiche.

Ad esempio, in tema di iniziativa delle leggi, si è riservato uno specifico paragrafo all'analisi delle leggi di iniziativa mista, in quanto, nel corso della VII legislatura, sono significativamente aumentate di numero e hanno affrontato tematiche rilevanti.

Si conferma, inoltre, un interesse particolare nei confronti, non solo della produzione legislativa effettiva, bensì anche nei confronti dei **progetti di legge** presentati nel corso del 2004, e complessivamente nell'intera Legislatura.

Di tali progetti si è inteso evidenziare oltre ai soggetti proponenti, i

settori oggetto delle proposte, il tasso del loro successo, e, per la prima volta, anche la tipologia prevalente delle norme in essi contenute, al fine ultimo di confrontare tali dati dell'iniziativa legislativa con quelli della produzione legislativa effettiva.

Circa poi la **fase istruttoria** e la **fase decisoria** del procedimento legislativo, si è proseguita l'opera di raccolta ed aggiornamento sia dei dati relativi alla presentazione e votazione di emendamenti in Commissione ed in Aula, che di quelli riguardanti lo svolgimento delle sedute, in particolare le udienze conoscitive indette dalle Commissioni.

Perdurando una certa conflittualità nei rapporti tra le Regioni e lo Stato successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, si è, inoltre, continuato a monitorare i conflitti di competenza sorti lo scorso anno tra lo Stato e la Regione Emilia-Romagna.

Si sono, pertanto, riportate sinteticamente le motivazioni dei ricorsi promossi dal Governo avverso le leggi prodotte dalla Regione Emilia-Romagna nel 2004, e dei ricorsi sollevati da parte della nostra Regione innanzi alla Corte nei confronti di atti normativi statali prodotti nello stesso anno. Si è realizzata anche una sintesi delle principali sentenze della Corte Costituzionale che lo scorso anno hanno coinvolto l'Emilia-Romagna in tema di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni alla luce delle "materie" delineate dall'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione.

Si è poi voluto accennare ad una **iniziativa di ricerca** dal titolo "Il Titolo V e le più recenti sentenze della Corte Costituzionale - le ma-

terie, le fonti, il diritto comunitario", svolta nel corso del 2004 presso il Servizio Legislativo del Consiglio, soprattutto nell'intento di cogliere il forte contributo che la Corte ha fornito nell'opera di interpretazione del nuovo titolo V della Costituzione.

Essendo rimasta esigua la **produzione regolamentare** regionale, anche nel corso del 2004 e del 2005, come del resto negli anni precedenti, è rimasta sintetica l'analisi dei dati quantitativi e sostanziali ad essa attinenti, preferendosi invece approfondire gli aspetti di **delegificazione** presenti nella legislazione regionale, al fine di appurare, mediante il confronto dei dati riferiti a più anni, in che misura tale fenomeno risulti presente e costituisca davvero una tendenza della legislazione della nostra regione.

Nella seconda parte del rapporto, invece, quella dedicata alla **"qualità formale"** della legislazione, oltre a illustrare sinteticamente l'attività di documentazione che viene svolta da anni nell'ambito del Servizio Legislativo del Consiglio a supporto dell'attività di produzione normativa, si dà atto degli sviluppi e dei traguardi raggiunti nel settore delle **"banche dati"** legislative, soprattutto attraverso **"Demetra"**, la nuova banca dati delle leggi e dei regolamenti regionali, in ambiente XML, consultabile in internet gratuitamente da parte di chiunque, e di recente implementata nei contenuti, ricoprendendo anche i progetti di legge presentati e le delibere assembleari.

Ancora, in tale parte del rapporto si descrivono le principali sezioni in cui si articolano le **pagine Web del Servizio Legislativo**, che sono da poco state trasferite dalla Intranet al sito web dell'Assemblea legi-

slativa. Esse sono state concepite con l'intento, da un lato, di rendere fruibili a chiunque gli studi e le ricerche condotte dal Servizio legislativo, dall'altro, di agevolare coloro che effettuano ricerche giuridiche in rete, tentando di indirizzarli direttamente verso ciò che è di loro interesse.

Si auspica, dunque, che iniziative come queste, dirette a migliorare la comunicazione in rete dei principali atti prodotti dalla nostra Regione, possano fornire ai **cittadini** quegli elementi fondamentali di conoscenza che risultano indispensabili al fine di un loro reale **coinvolgimento e partecipazione** al processo decisionale regionale.

Nella stessa direzione si collocano ulteriori attività di "informazione" pubblica, realizzate nel corso della scorsa Legislatura, attraverso la diffusione su internet, sia dei verbali delle sedute svolte in Commissione ed in Aula, sia di newsletter concernenti i progetti di legge all'esame delle Commissioni. Numerose altre iniziative, tra cui mostre, visite in Consiglio, e specifici percorsi formativi, sono state concepite proprio con l'intento di realizzare **occasioni di contatto** con i **giovani** delle scuole medie inferiori e superiori della Regione, e con gli **studenti** universitari.

Inoltre, la collaborazione con il Consiglio di numerosi giovani laureati, attraverso borse di studio, tirocini formativi e stage, consente di creare interessanti occasioni di scambio e confronto con il mondo della ricerca ed universitario.

Non poteva poi mancare nel Rapporto sulla legislazione di quest'anno, una relazione concernente il nuovo **Statuto della Regione**

**Emilia-Romagna.** Nella terza parte, dunque, si descrive brevemente sia il lungo iter che ha portato all' approvazione della Legge n.13/2005, entrata in vigore il 2 aprile di quest'anno, sia i contenuti essenziali ed innovativi della nuova "carta fondamentale" della nostra Regione, che mira particolarmente a valorizzare, nell'ambito del processo legislativo, soprattutto il ruolo dell'Assemblea e degli eletti.

Un'attenzione particolare, inoltre, il Rapporto sulla legislazione ha sempre rivolto e continua a rivolgere alle dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa, ovvero regionale, statale e soprattutto comunitaria. La quarta parte del rapporto, infatti, dedicata al tema dei **rapporti tra la legislazione regionale e il diritto dell'Unione europea**, sintetizza la recente e complessa evoluzione normativa (comunitaria, nazionale e regionale), che ha inciso sulle vigenti procedure in materia di partecipazione alla formazione ed attuazione, da parte delle Regioni, del diritto comunitario.

In tale ultima parte del rapporto, si dà, inoltre, atto, dei risultati dell'**Osservatorio sperimentale dell'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie sulle politiche regionali**. Tale Osservatorio è stato creato fin dal 2003, presso il Servizio legislativo e qualità della legislazione, allo scopo di monitorare leggi e regolamenti regionali, delibere di Giunta e di Consiglio, in relazione sia alle politiche che agli atti normativi comunitari attuati sul territorio.

Per non appesantire eccessivamente la "struttura di base" del Rapporto, quest'anno si è inoltre preferito inserire a parte, in **Appendice**, sia le schede che riassumono sinteticamente le leggi regionali prodotte

negli anni 2004 e 2005, sia le relazioni che illustrano i risultati di una **attività di osservazione** che è stata compiuta in via sperimentale **sulle delibere del Consiglio e della Giunta regionale**, al fine di conoscere appieno la complessa attività della Regione.

Tale attività è stata realizzata per la prima volta lo scorso anno, presso il Servizio Legislativo, interessando circa 600 atti, fra delibere di Giunta e del Consiglio, su un totale di circa 3.000 emanati nel periodo di riferimento.

Per quanto concerne, invece, la **"qualità della legislazione"**, tema ormai da tempo particolarmente sentito in Consiglio regionale, quest'anno si è preferito trattarlo con maggiore respiro, descrivendo nel secondo volume del rapporto (dal titolo **"Studi per la qualità sostanziale della legislazione"**), le principali ricerche e iniziative cui il Consiglio regionale ha dato vita o ha aderito nel corso della VII Legislatura, (grazie soprattutto all'attività di coordinamento svolta dallo Staff a ciò deputato nell'ambito del Servizio Legislativo), dirette a individuare ed applicare strumenti idonei a garantire un efficace controllo ed un costante miglioramento della **qualità "formale e sostanziale"** della legislazione regionale.

Al riguardo, si ricorda la partecipazione, durante la VII Legislatura, dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, assieme a quelli delle Regioni Lombardia, Toscana e Piemonte, al progetto "CAPIRe".

Si ricorda inoltre che, oggi, tali iniziative trovano un ulteriore ufficiale fonte di legittimazione proprio nell'art.53 del nuovo Statuto regio-

nale, la cui concreta attuazione potrà dare un significativo impulso ed un ulteriore stimolo alla prosecuzione di quelle numerose attività che già oggi stanno avendo applicazione per garantire una elevata qualità della legislazione regionale, nonché il suo costante monitoraggio (si pensi in particolare all'elaborazione di **clausole valutative** già inserite in cinque leggi regionali).

Sono proprio iniziative di questo tipo, oltre a tutte quelle precedentemente descritte, che ci forniscono un esempio del modo in cui in Consiglio regionale, nella scorsa Legislatura, si sono intrecciate e sviluppate collateralmente molteplici e variegate attività, che si collocano comunque a supporto della funzione legislativa in senso stretto.

Da ultimo, si deve ricordare che, anche quest'anno, alla raccolta di alcuni dati da inserire nel Rapporto, e alla stesura di alcune relazioni di approfondimento, hanno partecipato un esperto in analisi delle politiche pubbliche, un esperta in diritto comunitario e alcuni laureati titolari di borse di studio-lavoro nell'ambito delle convenzioni stipulate dal Consiglio regionale sia con la Scuola di Specializzazione in studi sull'Amministrazione pubblica, (S.P.I.S.A.), che con l'Università di Ferrara, e con l'Associazione studi parlamentari "Tosi" di Firenze.



## ASPECTI QUANTITATIVI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELLA VII LEGISLATURA

### PRIMA PARTE

Prima di entrare nel dettaglio dell'analisi dei principali dati quantitativi e sostanziali attinenti l'attività di produzione normativa che si è svolta nella Regione Emilia-Romagna nel corso di tutta la VII Legislatura, pensando di fare cosa utile al lettore, si è realizzata, nel presente paragrafo, una breve sintesi delle **principali tendenze** della legislazione della nostra Regione che sono emerse dall'analisi ed elaborazione di quei dati, in primo luogo quelli quantitativi.

**In merito all'andamento della produzione normativa complessiva**, ovvero del numero complessivo delle leggi e dei regolamenti prodotti nella nostra Regione nel corso della VII Legislatura, esso risulta costantemente in calo.

La tendenza a semplificare e a decongestionare il corpus normativo regionale in verità non ha caratterizzato solo la trascorsa Legislatura bensì anche quella precedente.

Si passa, infatti, da un numero di 49 leggi prodotte nel 1996 alle 28 leggi prodotte nel 2003.

Solo sul finire della Legislatura si avverte una sorta di "stabilizzazione" dell'attività di produzione normativa: lo stesso numero di leggi,

ovvero 28, è stato approvato sia nel 2003 che nel 2004.

Addirittura, negli ultimi due mesi della Legislatura, il tasso mensile di legislazione è cresciuto, (passando da 2,3 a 5,5 leggi/mese) ma, ovviamente, tale incremento non può essere considerato indice di una reale inversione di tendenza, bensì risulta giustificato dall'approssimarsi della fine della Legislatura.

La tendenza appena descritta, dunque, concernente il calo progressivo del numero delle leggi approvate nella Regione Emilia-Romagna, corrisponde, in primo luogo, alla **volontà del legislatore di razionalizzare** il corpus normativo complessivo mediante "poche" leggi ma "di settore", ovvero capaci di disciplinare in modo organico intere materie o settori, ed, in secondo luogo, si collega al fenomeno sempre più frequente della **"delegificazione"**, che consiste nel rinvio legislativo a successivi atti di Giunta, di Consiglio, o genericamente della Regione, destinati a disciplinare la materia oggetto della legge più dettagliatamente.

Circa la fase dell' **iniziativa del procedimento legislativo** regionale, si rileva che, nel corso di tutta la VII Legislatura, il contributo consiliare è stato tendenzialmente superiore a quello della Giunta.

Il 56% dei progetti di legge della scorsa Legislatura, infatti, è stato presentato dai Consiglieri, a fronte di un 43% di progetti presentati dalla Giunta. Solo l'1% dei P.d.L. è di iniziativa popolare e degli enti locali.

Il dato sopra visto, invece, si rovescia se si fa riferimento all'**iniziativa delle leggi effettivamente approvate**.

Molto diverso, infatti, risulta il **tasso di successo** dell'iniziativa consiliare e della Giunta, attestandosi quest'ultima ad un 78%, a fronte di un 12% relativo alle proposte di iniziativa dei Consiglieri (-in tali percentuali si precisa che non rientrano le leggi di iniziativa mista-).

Soffermandoci, poi, sull' **andamento del contributo alla produzione legislativa effettiva** da parte dei diversi titolari del potere di iniziativa, risulta che, pur essendo la Giunta il soggetto che nel complesso ha contribuito maggiormente alla produzione legislativa effettiva della VII Legislatura (con 111 leggi approvate, a fronte delle 21 leggi di iniziativa consiliare e 25 di iniziativa mista), si rileva che progressivamente nei singoli anni di riferimento si è avuta una contrazione in termini percentuali di tale contributo (dal 77% del 2001 al 64% del 2004).

A questo tendenziale calo delle leggi di iniziativa di Giunta ha corrisposto un **sensibile incremento delle leggi di iniziativa mista** (dal 9% del 2001 al 25% del 2003 e 2004) perlopiù nate dall'abbinamento di progetti della Giunta e dei Consiglieri.

Il contributo consiliare alla produzione legislativa effettiva della scorsa Legislatura, invece, risulta complessivamente inferiore rispetto a quelli appena visti sopra, e tendenzialmente variabile nei singoli anni, scendendo, infatti, dal 14% del 2002 al 7% del 2003, per poi risalire, nel 2004, all'11%, e addirittura al 40% nei primi due mesi del 2005.

I dati sopra riportati, dunque, ci permettono di rilevare che nonostante **l'iniziativa consiliare** abbia avuto un basso tasso di successo

nella scorsa Legislatura, essa ha però spesso costituito un occasione di **stimolo e di impulso all'iniziativa della Giunta** (con particolare riferimento ai dati relativi all'iniziativa mista).

In merito poi all'**istruttoria del procedimento** che si svolge nelle **Commissioni consiliari**, a fronte del calo del numero delle leggi prodotte che si registra nel corso della VII Legislatura, e della tendenziale stabilizzazione dell'attività di produzione normativa, che si riscontra in particolare dal 2003, si rileva comunque una costante complessità di tale fase, di cui sono un indice evidente, nei singoli anni considerati, tanto l'alto numero di leggi emendate, (ovvero il 66% nel 2002, l'86% nel 2003, il 75% nel 2004), quanto l'alto numero di emendamenti approvati (ovvero 405 emendamenti nel 2002, 600 per il 2003, e 499 nel 2004).

Tale complessità giustifica, in parte, anche l'aumento dei tempi medi impiegati dai progetti di legge della VII Legislatura per essere licenziati dalla competente Commissione.

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, nel corso della VII legislatura, anche durante la fase di esame dei progetti di legge in Aula è aumentato sia il numero delle leggi emendate (si passa dal 45% del 2002, al 64% del 2003, al 50% del 2004), che il numero complessivo di emendamenti approvati (ovvero 126 nel 2002, 151 nel 2003, 178 nel 2004).

In conclusione, dunque, nonostante il tendenziale calo del numero delle leggi prodotte nella nostra Regione nel corso della VII Legislatura, **le varie fasi** in cui si snoda il procedimento legislativo rimangono **complesse ed articolate**.

Anche le **"dimensioni"** medie delle leggi prodotte dal 2000 al 2005 risultano essere aumentate, ed in particolare, sono le leggi di iniziativa della Giunta quelle che vantano il maggior numero medio di articoli e di commi (si passa da una media di 13 articoli e 32 commi nelle leggi del 2002, ad una media di 24 articoli e 64 commi nel 2004).

Altrettanto, i **tempi** medi necessari alla approvazione di una legge, risultano essersi progressivamente dilatati nel corso della trascorsa Legislatura, occorrendo, dal momento in cui un progetto di legge viene assegnato alla competente Commissione, 167gg. di media perché venga poi approvato in Consiglio (bastavano invece 89gg. di media nel 2002 e 104gg. di media nel 2003).

Si conferma, inoltre, costante, la tendenza, già emersa negli anni precedenti, secondo cui sono le leggi di iniziativa della Giunta quelle che impiegano meno tempo per essere approvate (149gg di media nel 2004, a fronte dei 157gg impiegati dalle leggi di iniziativa mista e dei 303gg impiegati dalle leggi di iniziativa consiliare).

La complessità, dunque, sopra vista, che caratterizza il procedimento legislativo regionale della VII Legislatura, può in qualche modo trovare una giustificazione nel **"tipo"** di leggi che il legislatore ha adottato in quegli anni.

A tale fine, dunque, tornano utili **i dati “sostanziali”** che sono stati raccolti ed esaminati nella seconda parte del “Terzo rapporto”.

Classificando, infatti, le leggi prodotte nella VII Legislatura dal punto di vista della **tipologia** prevalente delle norme in esse contenute, risulta proprio che, delle 158 leggi approvate dal 2000 al 2005, 54 sono leggi-provvedimento, mentre **il maggior numero**, cioè 72, sono leggi **“di settore,”** ovvero leggi particolarmente complesse, in quanto destinate a riordinare in modo organico interi settori (o gran parte di essi) dell’ordinamento regionale, spesso disponendo contestualmente anche l’abrogazione delle leggi anteriori ritenute superate.

Dal punto di vista, invece, dei **macro-settori** in cui convenzionalmente si accorpano i possibili ambiti di intervento legislativo, è emerso che la legislazione prodotta nella VII Legislatura li ha coperti tutti in modo piuttosto omogeneo (si sono avute 30 leggi nel settore Ordinamento Istituzionale, 29 nello Sviluppo economico, 33 nei Servizi alle persone, 31 nel settore Finanza regionale, e il maggior numero di leggi, ovvero 35, hanno coperto il macro-settore del Territorio-Ambiente).

Circa, invece, la **tecnica redazionale** utilizzata dal legislatore nella scorsa Legislatura, si rileva con chiarezza la tendenza ad adottare in gran parte **leggi “nuove”**, destinate, cioè, a disciplinare ex novo o a riordinare interi settori o materie. Se ne contano, in particolare, 125 su 158. Di tali leggi nuove, inoltre, risulta che il 73% sono di iniziativa della Giunta.

Infine, dal monitoraggio concernente l’uso che la Regione ha fatto, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, della

**potestà legislativa “esclusiva”** di cui all’ art.117, comma 4, Cost., (pur con tutte le precisazioni fatte nel paragrafo 4 della seconda parte del rapporto a cui si rinvia), risulta che, nei singoli anni di riferimento, pur essendo rimaste sempre più numerose le leggi che costituiscono esercizio di **potestà concorrente**, sono comunque tendenzialmente aumentate, dal 2002 al 2004, le leggi riconducibili alla potestà legislativa “esclusiva o residuale” di cui all’art.117, comma 4, Cost., raggiungendo un 43% nel 2003 e un 36% nel 2004, a fronte di un 25% nel 2002.

## 1 Le leggi approvate dalla Regione Emilia-Romagna nella VII Legislatura

Giunta al termine la VII Legislatura, nelle tabelle che seguono si pongono, in ordine progressivo, i titoli di tutte le leggi che la Regione Emilia-Romagna ha approvato nel corso degli ultimi 5 anni.

Deve ricordarsi che la VII Legislatura si è avviata a metà dell'anno 2000 (per l'esattezza il 7 giugno), e l'ultimo Consiglio si è svolto nelle giornate del 15 e 16 febbraio 2005.

Da ciò ne consegue, e risulta evidente scorrendo i dati riportati sia nelle tabelle che seguono che nei grafici contenuti nei successivi capitoli del rapporto, che la produzione legislativa dell'anno di inizio e di fine legislatura è sensibilmente inferiore a quella degli anni intermedi. Di tale fatto si deve necessariamente tenere conto allorquando si voglia effettuare una corretta valutazione dei dati riferibili agli anni 2000 e 2005, in quanto trattasi di dati che scaturiscono da pochi mesi di attività legislativa e, dunque, non del tutto utilizzabili per ricostruire le tendenze della attività di produzione normativa di quegli anni.

Nel 2000, infatti, il neo-eletto Consiglio regionale ha approvato soltanto 11 leggi ed 1 regolamento, e nel 2005, entro la fine della Legislatura, ha approvato 11 leggi e 2 regolamenti.

Si precisa, inoltre, al fine di una migliore comprensione della nu-

merazione riportata nelle tabelle successive, che il numero progressivo che compare a fianco di ciascuna legge può non coincidere con il numero della legge stessa.

Ciò deriva dal fatto che, se nell'anno di riferimento sono stati emanati dei regolamenti, questi assumono il numero immediatamente successivo a quello dell'ultima legge promulgata.

Ad esempio, nell'anno 2005, dopo la legge regionale n.1, il Consiglio ha approvato i regolamenti regionali n.2 e n.3 del 2005.

**Leggi Regionali del 2000 (dall'inizio della VII Legislatura - 7 giugno '00)**

N. progr	N. legge	Titolo
1	28	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 1999
2	29	Disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione
3	30	Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico
4	31	Definizione del calendario venatorio
5	32	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 13 bis della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio 2000-primo provvedimento generale di variazione
6	33	Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2000 e del Bilancio pluriennale 2000-2002 a norma dell'art. 37 della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche-Primo provvedimento generale di variazione
7	34	Differimento di alcuni termini e modifiche al regime transitorio della Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 recante "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"
8	35	Modifiche alla L.R. 18 maggio 1999, n. 9 concernente: "Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale"
9	37	Provvedimenti in materia di tributi automobilistici e di contenzioso
10	38	Esercizio provvisorio del Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2001
11	39	Acquisizione da parte della Regione Emilia-Romagna delle quote della società "Ferrovie Emilia-Romagna Società a responsabilità limitata"

## Leggi Regionali del 2001

N. progr	N. legge	Titolo
1	1	Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)
2	2	Attuazione del Piano regionale di Sviluppo rurale della Regione Emilia-Romagna 2000-2006
3	3	Modifiche e integrazioni alla L.R. 25 febbraio 2000, n. 13 "Norme in materia di sport"
4	4	Revisione degli articoli 16 e 52 dello Statuto regionale approvato con legge n. 336 del 9 novembre 1990
5	5	Disciplina dei trasferimenti di personale regionale a seguito di conferimento di funzioni
6	7	Modifica dell'art. 3, comma 2 della L.R. 7 aprile 2000, n. 27 "Nuove norme per la tutela ed il controllo della popolazione canina e felina"
7	8	Modifica alla L.R. 1 febbraio 2000, n. 4, recante "Norme per la disciplina delle attività turistiche e di accompagnamento
8	9	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 13 bis della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modificazioni in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2001 e del bilancio pluriennale 2001-2003
9	10	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2001 e bilancio pluriennale 2001-2003
10	11	Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali
11	12	Modifiche alla L.R. 21 aprile 1999, n.3 in materia di ambiente, viabilità e trasporti e modifiche alla L.R. 14 gennaio 1989, n. 1
12	13	Modifica dell'art. 19 della L.R. 15 febbraio 1994, n. 8, recante "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria
13	14	Modifiche alla L.R. 7 aprile 2000, n.24 "Disciplina delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali per i prodotti agroalimentari
14	15	Disposizioni in materia di inquinamento acustico
15	17	Definizione del calendario venatorio regionale per la stagione 2001-2002
16	18	Modifiche alla L.R. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della L.R. 19 ottobre 1990, n. 46 e della L.R. 19 luglio 1991, n. 20"
17	19	Attivazione di tirocini formativi e di orientamento presso la Regione Emilia-Romagna
18	20	Provvedimenti straordinari ed urgenti a sostegno delle aziende agricole colpite da BSE

19	21	Istituzione dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA)
20	22	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica
21	23	Norme per la tutela e la regolamentazione dei campeggi didattico-educativi nel territorio della Regione Emilia-Romagna
22	24	Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo
23	25	Norme per la delocalizzazione degli immobili colpiti dagli eventi calamitosi dell'ottobre e novembre 2000
24	26	Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della L.R. 25 maggio 1999, n. 10
25	27	Legge finanziaria regionale adottata, a norma dell'art. 13 bis della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2001 e del bilancio pluriennale 2001-2003, primo provvedimento generale di variazione
26	28	Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001 e del Bilancio pluriennale 2001-2003 a norma dell'art. 37 della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche – Primo provvedimento generale di variazione
27	29	Norme per lo sviluppo dell'esercizio saltuario del servizio di alloggio e prima colazione a carattere familiare denominato "Bed and Breakfast"
28	30	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Fondazione "Emilia-Romagna Teatro Fondazione – Teatro Stabile pubblico regionale"
29	31	Misure di prevenzione della diffusione di organismi nocivi di rilevante importanza fitosanitaria
30	32	Disciplina degli organi di rappresentanza e tutela dell'artigianato
31	33	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2000
32	34	Modifica dell'art. 8 della l.r. 31 ottobre 2000, n. 30 "Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico"
33	35	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della fondazione scuola di pace di monte sole
34	36	Norme in materia di politiche regionali per la sicurezza e di polizia locale. Modifiche ed integrazioni alla l.r. 21 aprile 1999, n. 3 ed all'allegato c) della l.r. 22 gennaio 1988, n. 3
35	37	Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti le persone giuridiche private ai sensi dell'art. 14 del Dpr 24 luglio 1977, n. 616. Abrogazione della l.r. 23 novembre 1987, n. 35
36	38	Adeguamento dell'ordinamento regionale all'introduzione dell'euro
37	40	Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle l.r. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4
38	42	Istituzione dell'Agenzia interregionale del fiume Po (Aipo)
39	43	Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna

40	46	Modifiche alla l.r. 26 luglio 1997, n. 23 "Disciplina delle attività delle agenzie di viaggio e turismo"
41	47	Differimento di termini in materia di pianificazione urbanistica e di delocalizzazione degli immobili nonchè disposizioni urgenti in materia di espropriazione per pubblica utilità
42	48	Dispo[]
43	49	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004
44	50	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004

## Leggi Regionali del 2002

N. progr.	N. legge	Titolo
1	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"
2	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successiv[]
3	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale" e 8 settembre 1997, n. 32 "Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42"
4	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria
5	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"
6	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico
7	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale
8	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale
9	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della "Fondazione nazionale della danza"
10	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000

11	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace
12	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 "Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7"
13	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale
14	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria"
15	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio
16	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna
17	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. primo provvedimento generale di variazione
18	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. primo provvedimento generale di variazione
19	20	Norme contro la vivisezione
20	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica
21	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: "Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge reg[...]"
22	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica
23	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"
24	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001
25	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"
26	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina
27	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva
28	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile
29	31	Disciplina generale dell'edilizia

30	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)
31	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)
32	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r. 21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada
33	37	Disposizioni regionali in materia di espropri
34	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005
35	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005
36	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3

### Leggi Regionali del 2003

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	Nuo□
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	Nor□
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

## Leggi Regionali del 2004

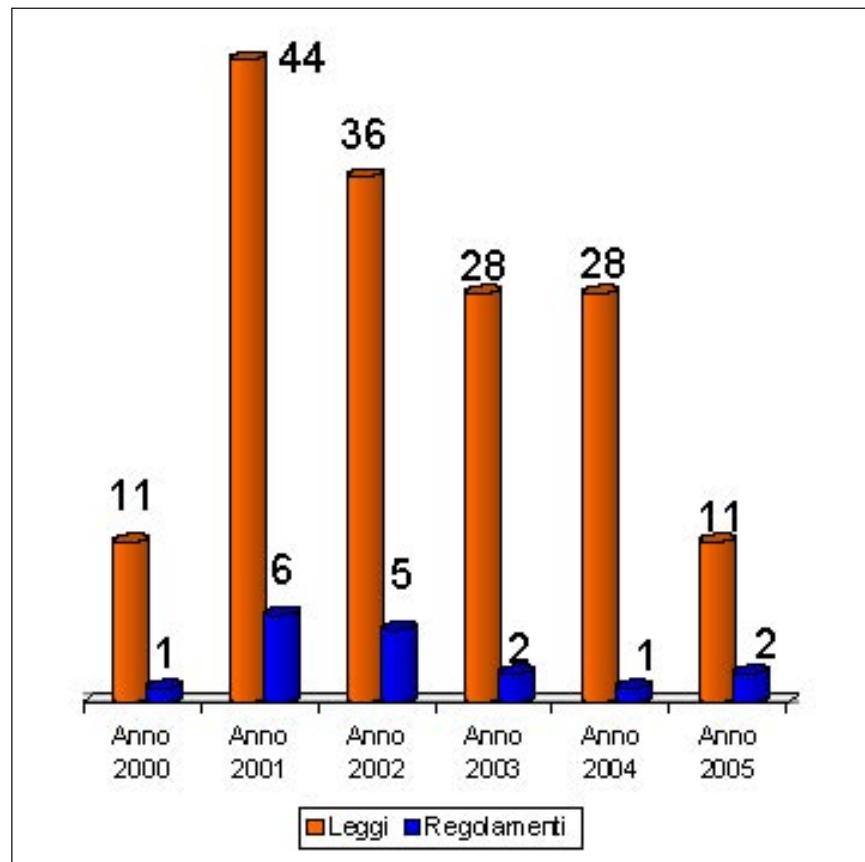
N. progr.	N. legge	Titolo
1	1	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio
2	2	Legge per la montagna
3	3	Norme in materia di tutela fitosanitaria – Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n.3 e 21 agosto 2001, n.31
4	4	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo
5	5	Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2
6	6	Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università.
7	7	Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali
8	8	Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n.1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"
9	9	Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna
10	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione nazionale italiana "Città amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CAMINA)"
11	11	Sviluppo regionale della società dell'informazione
12	12	Differimento del termine di entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 2004, n.9 (Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna)
13	13	Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina
14	14	Inserimento del Comune di Viano nei territori delle zone matildiche ai sensi della L.R. 15 dicembre 1989, n.44
15	15	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Donne del Mediterraneo, Rete del sud est europeo (Women of Mediterranean, south East and east European Network)
16	16	Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità
17	17	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 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento di variazione.

18	18	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione
19	19	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria
20	21	Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento
21	22	Modifica di confine tra i Comuni di San Benedetto Val di Sembro e Monghidoro, in Provincia di Bologna
22	23	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326
23	24	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2003
24	25	Norme in materia di organismi geneticamente modificati
25	26	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia
26	27	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 della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007.
27	28	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007
28	29	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale

**Leggi Regionali del 2005 (fino alla fine della VII Legislatura – 16 febbraio '05)**

<b>N. progr.</b>	<b>N. legge</b>	<b>Titolo</b>
1	1	Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'agenzia regionale di protezione civile
2	4	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n.20 (norme contro la vivisezione)
3	5	Norme a tutela del benessere animale
4	6	Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete natura 2000
5	7	Disposizioni in materia di spesa di personale
6	8	Modifica alla legge regionale 31 maggio 2002, n.9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale)
7	9	Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza
8	10	Istituzione del Parco regionale della vena del gesso romagnola
9	11	Istituzione della figura di operatore professionale naturopata del benessere
10	12	Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996 n.37 (Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n.26
11	13	Statuto della Regione Emilia-Romagna

## 2 Produzione normativa complessiva della VII Legislatura

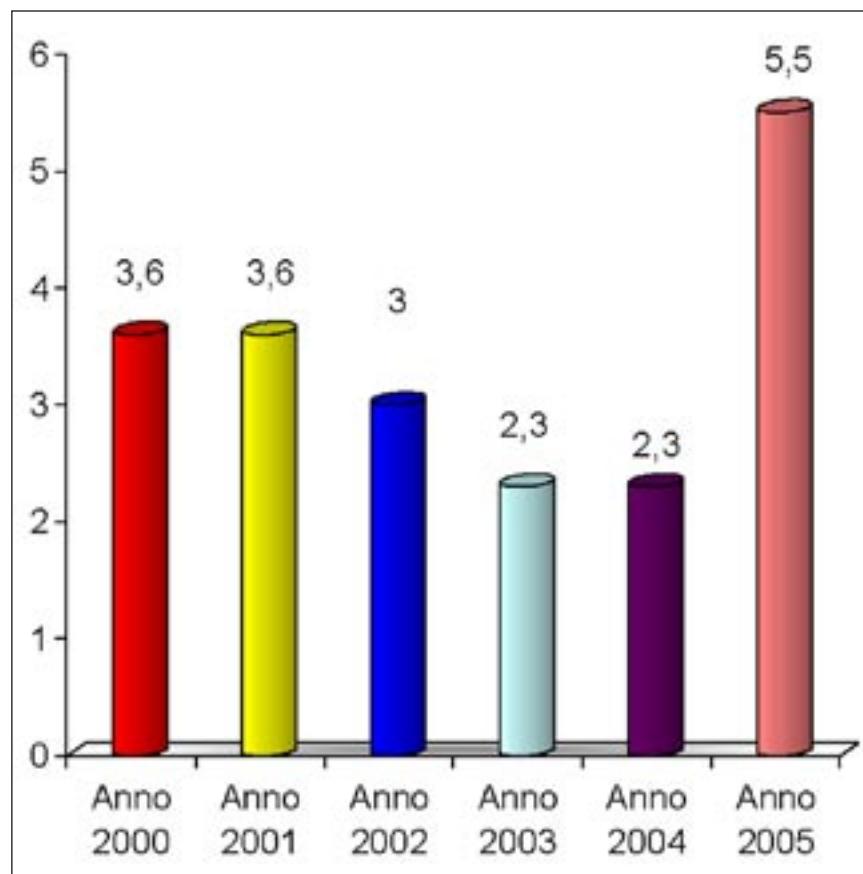


Il grafico accanto rappresenta il numero complessivo di leggi e di regolamenti che sono stati approvati dalla Regione Emilia-Romagna nel corso di tutta la VII Legislatura.

Si ricorda che la VII Legislatura si estende su un arco temporale di 6 anni che scorrono dal 7 giugno 2000 al 16 febbraio 2005 (le date si riferiscono al primo e all'ultimo Consiglio). Complessivamente, dunque, in questo lasso di tempo il nostro Consiglio regionale ha approvato **158 leggi** e sono stati promulgati **17 regolamenti**.

Rivolgendo l'attenzione in particolare agli anni 2003 e 2004, risulta che, in tale biennio, la produzione legislativa si è mantenuta esattamente allo stesso livello con 28 leggi approvate, mentre nel 2005, anno in cui il Consiglio ha lavorato per soli due mesi, sono state approvate ben 11 leggi. Tali dati sembrano evidenziare che, al costante calo del numero delle leggi che ha caratterizzato il periodo che va dall'inizio della VII Legislatura al 2003, (oltrechè la Legislatura precedente), faccia ora seguito una sorta di "stabilizzazione" della attività di produzione normativa.

### 3 Tasso mensile di legislazione



Prima di analizzare il grafico che precede si deve precisare che per tasso di legislazione si intende il numero di leggi che sono state approvate dal Consiglio in una unità di tempo determinata.

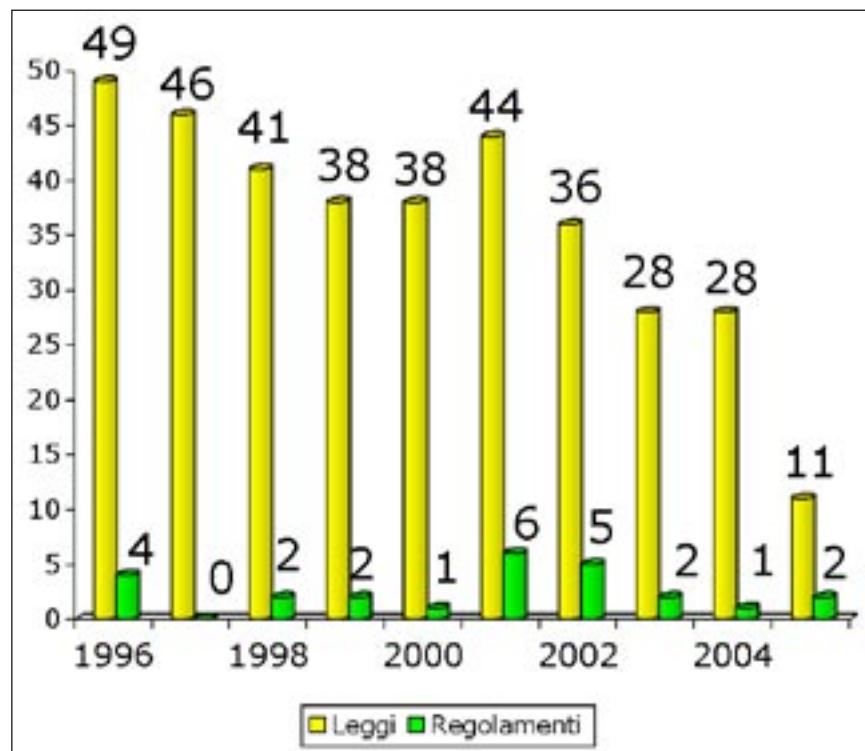
Prendendo come parametro di riferimento l'attività di produzione normativa svolta dal Consiglio su base mensile, risulta che nel 2000 e 2001 il tasso mensile di legislazione si attesta a 3,6 leggi/mese, nel 2002 scende a 3, per calare ulteriormente nel 2003 e 2004 a 2,3 leggi/mese.

Complessivamente, quindi, dall'anno 2000 al 2004, al progressivo calo della produzione normativa complessiva corrisponde un calo del tasso mensile di legislazione.

Non deve, invece, stupire il fatto che nel 2005 risulti un sensibile aumento del tasso stesso. Tale incremento, infatti, potrebbe non costituire un indice di una inversione di tendenza del legislatore regionale, bensì essere giustificato dall'aprossimarsi della fine della Legislatura.

Evento questo che inevitabilmente ha determinato una forte accelerazione dei tempi di esame e approvazione dei progetti di legge per evitare che decadessero definitivamente col finire della Legislatura.

#### 4 Andamento della produzione normativa regionale dal 1996 al 2005



I dati evidenziati nel grafico che precede ci permettono di attestare che la tendenza a semplificare e decongestionare il corpus normativo regionale non caratterizza soltanto la VII Legislatura bensì anche l'attività di produzione normativa degli anni precedenti.

Dal 1996 al 2005 risulta che il numero delle leggi prodotte annualmente nella nostra regione è costantemente in diminuzione, si passa, infatti, dalle **49** leggi del 1996 alle **28** del 2004.

Va però precisato che, da un lato, il dato del 2001 non costituisce una vera controtendenza, in quanto proprio in quell'anno è stata realizzata una massiccia opera di semplificazione attraverso l'abrogazione di ben 43 leggi, dall'altro, il dato del 2005, come si è già anticipato, è relativo, in quanto si riferisce a solo due mesi di attività legislativa svolta dal Consiglio sul finire della Legislatura.

Come meglio si vedrà nella seconda parte del "Terzo rapporto sulla legislazione," è soprattutto attraverso l'emanazione di **leggi "di settore"** che il legislatore ha provveduto a snellire e al tempo stesso a riordinare, in modo organico, il panorama normativo regionale.

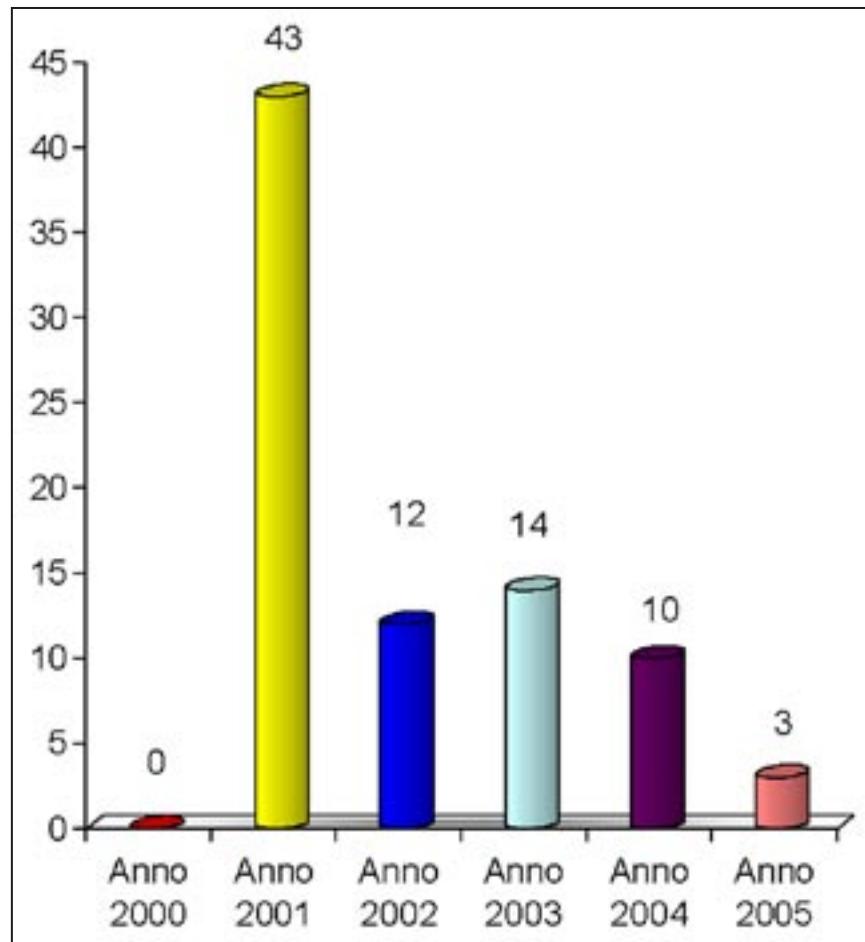
Trattasi cioè di "poche" leggi ma molto articolate nei contenuti, in quanto provvedono al riordino di intere materie o settori, o di impor-

tanti spezzoni di questi, spesso disponendo contestualmente l'abrogazione di intere leggi di settore ormai superate, o di parti di esse.

L'altra strada che il legislatore emiliano-romagnolo ha percorso per "alleggerire" la produzione legislativa (del resto già emersa con chiarezza nel precedente rapporto), consiste nel predisporre all'interno delle leggi numerosi rinvii ad atti non legislativi che dovranno essere successivamente adottati dalla Giunta, o dal Consiglio, al fine di disciplinare la fase di esecuzione della legge stessa.

Si tratta, dunque, del processo di "deregolazione normativa," avviato nella nostra regione sin dalla L.R. n.3/1999, e cui si rinvia al successivo capitolo 12, per una più approfondita trattazione relativa al periodo che va dal 2003 al 2005.

## 5 Leggi abrogate nella VII Legislatura



**N**el corso della VII Legislatura si conferma la tendenza del legislatore regionale a ricorrere alle abrogazioni espresse quale strumento di semplificazione del corpus normativo.

In particolare, dei 6 anni su cui si estende la legislatura in esame, l'anno 2001 è quello in cui si è realizzato il maggior numero di abrogazioni: ben 43. Tale importante traguardo è stato realizzato soprattutto grazie a 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.

Per quanto riguarda gli anni successivi, si segnalano 12 leggi abrogate nel 2002, 14 nel 2003, ulteriori 10 leggi sono state abrogate lo scorso anno e infine 3 a fine Legislatura.

Complessivamente, dunque, **dall'inizio alla fine della VII Legislatura** risultano **82** leggi espressamente abrogate.

### Leggi abrogate nell'anno 2004

Legge abrogante	Leggi abrogate	Num. leggi abrogate
L.R. 2/2004	L.R. n.22/97	1
L.R. 3/2004	L.R. n.3/1998 L.R. n.31/2001	2
L.R. 6/2004	<b>L.R. n.12/1997 L.R. n.18/1997 L.R. n.7/1992</b>	3
L.R. 16/2004	<b>L.R. n.42/1981 L.R. n.1/1985 L.R. n.34/1988 L.R. n.29/2001</b>	4
<b>Num. totale leggi abrogate</b>		<b>10</b>

### Leggi abrogate nell'anno 2005 (fine VII Legislatura)

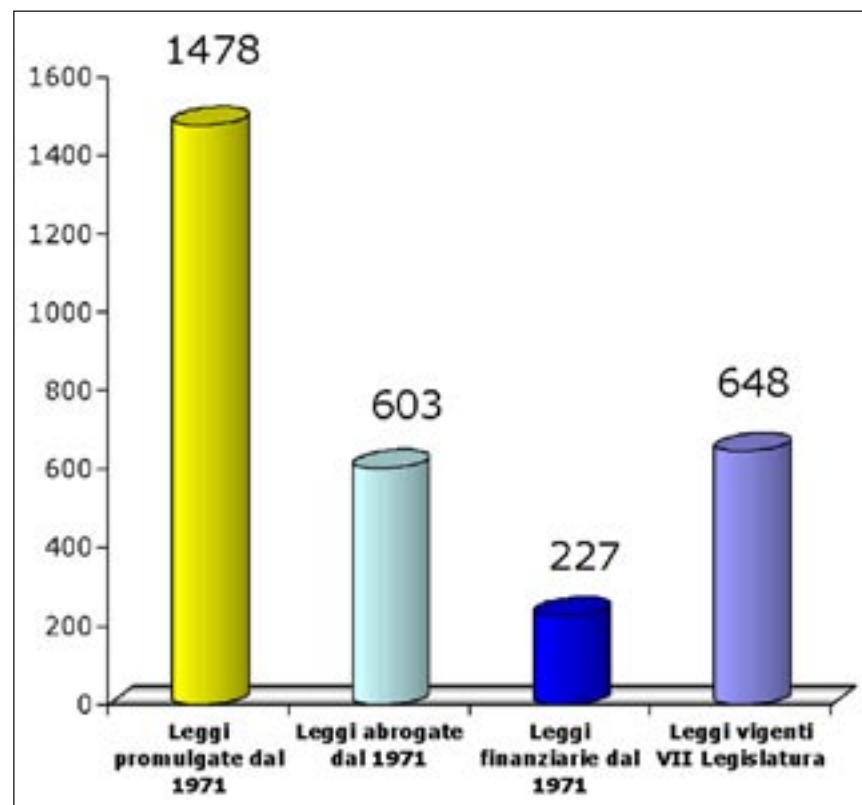
Legge abrogante	Leggi abrogate	Num. leggi abrogate
L.R. 1/2005	L.R. n.45/1995 L.R. n.26/1983	2
L.R. 12/2005	L.R. n.37/96	1
<b>Num. totale leggi abrogate</b>		<b>3</b>

Nelle tabelle a fianco sono indicate in modo analitico le leggi degli anni 2004 e 2005 contenenti disposizioni dirette ad abrogare leggi precedenti ritenute non più attuali e dunque superate. Come già visto nel precedente rapporto sulla legislazione del 2003, anche per gli anni 2004 e 2005 si conferma la tendenza del legislatore ad usare **formule esplicite** di abrogazione.

Si ricorda che, talvolta, le abrogazioni disposte da leggi adottate in un determinato anno possono però produrre i loro effetti in momenti diversi, ovvero al verificarsi di eventi o condizioni, alla scadenza di termini, o all'adozione di specifici provvedimenti. Si tratta delle cosiddette **"abrogazioni differite a data certa"** o **"condizionate al verificarsi di un evento."** Con riferimento alla legislazione prodotta nell' anno 2004, su un totale di 10 leggi abrogate, risultano **6 abrogazioni condizionate** (evidenziate in grassetto nella relativa tabella ). In tutti e sei i casi, l'evento che determina l'abrogazione della legge anteriore consiste nella adozione di un successivo atto o provvedimento da parte della Giunta. Non risultano, invece, nella legislazione prodotta nel biennio sopra considerato, abrogazioni differite a data certa.

## 6 Leggi promulgate e abrogate dal 1971.

### Leggi vigenti al termine della VII Legislatura

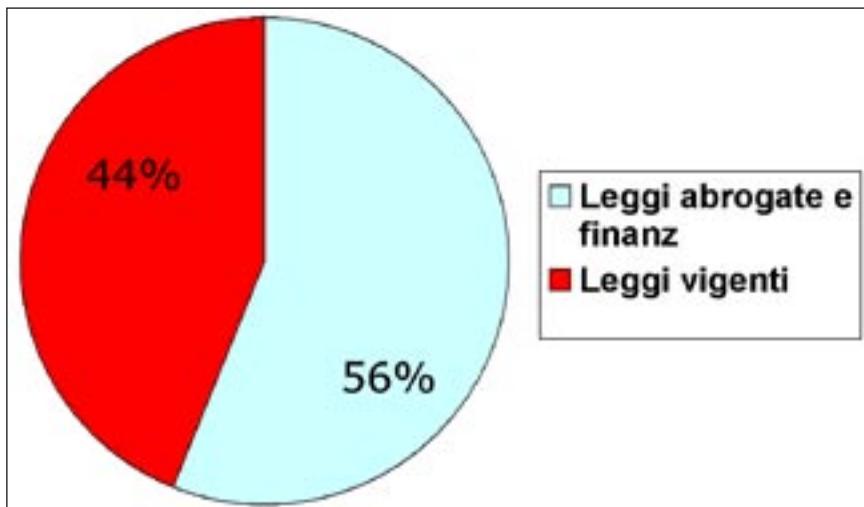


Il grafico accanto evidenzia il dato relativo al numero delle **leggi vigenti** alla fine della VII Legislatura.

Per potere ricavare tale dato, ovvero **648 leggi**, si è continuato ad adottare il metodo già utilizzato nei precedenti rapporti sulla legislazione: esso consiste nel non inserire nel novero delle leggi vigenti le "finanziarie", ovvero la legge finanziaria, la legge di bilancio, il rendiconto e i provvedimenti di rifinanziamento, in considerazione del fatto che tali atti, in linea generale, hanno efficacia solo per gli anni cui si riferiscono.

Sottraendo, dunque, dalle 1478 leggi prodotte dalla Regione Emilia-Romagna dal 1971 alla fine della VII Legislatura, il numero complessivo delle leggi abrogate (603) e delle leggi "finanziarie" prodotte in quegli anni, (227), si ricava che le leggi vigenti a fine Legislatura sono per l'appunto 648.

Rapporto percentuale tra leggi prodotte dal 1971 e leggi vigenti al termine della VII Legislatura



Il “decongestionamento” del corpus normativo regionale che il legislatore ha realizzato nel corso degli anni è particolarmente evidente nel grafico accanto. Esso riporta in misura percentuale il rapporto esistente tra il numero totale delle leggi prodotte dal 1971 (ovvero 1478) e il numero delle leggi vigenti alla fine della VII Legislatura.

Risulta dunque che, **le leggi vigenti** a fine Legislatura (ovvero 648) costituiscono soltanto il **44%** del totale delle leggi complessivamente prodotte nella Regione Emilia-Romagna dall'inizio della VII Legislatura.

## 7 Le principali fasi del procedimento legislativo regionale:

### a) i progetti di legge della VII Legislatura e tasso di successo

Il percorso attraverso il quale si snoda il procedimento legislativo regionale è piuttosto lungo ed articolato.

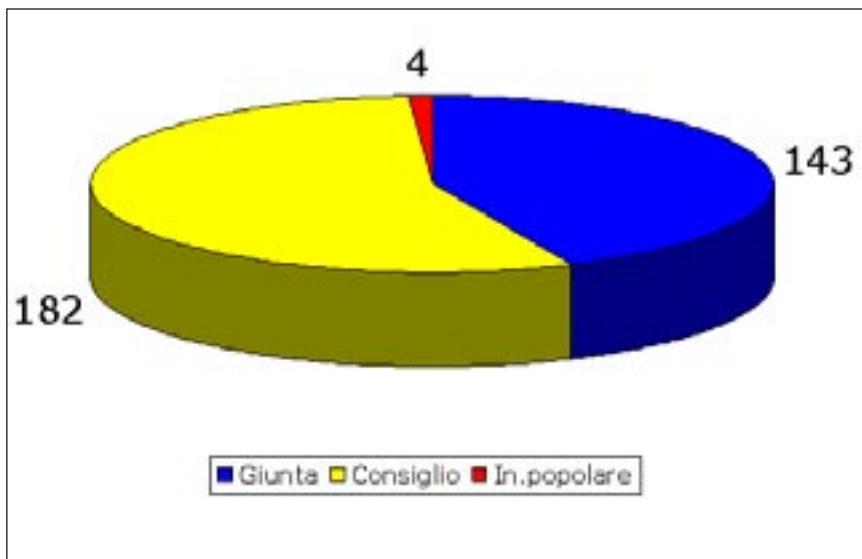
Vi sono però alcune fasi essenziali, indefettibili, sulle quali ci soffermeremo principalmente in questo paragrafo e in quelli immediatamente successivi, cercando di descriverne l'andamento e le tendenze emerse nel corso della VII Legislatura, ed in particolare negli ultimi due anni (2004-2005).

Si ricorda, brevemente, che la prima fase in cui si articola il procedimento di formazione di una legge regionale è quella dell'iniziativa. Essa consiste nella presentazione di un progetto di legge, scritto e redatto in articoli, al Presidente del Consiglio, il quale poi provvede ad assegnarlo alla competente Commissione consiliare al fine dello svolgimento dell'istruttoria.

L'iniziativa è oggi disciplinata principalmente dagli artt.50 e 18 del nuovo Statuto regionale, che, si ricorda, è entrato in vigore ad Aprile di quest'anno. Tali norme, al pari del vecchio statuto, (sotto la cui vigenza si è comunque svolta la VII Legislatura), descrivono i soggetti

titolari del diritto di iniziativa legislativa, individuandoli nei Consiglieri regionali, la Giunta, i Consigli comunali e provinciali e gli elettori della regione. Questi ultimi, però, devono essere almeno 5.000 per potere presentare validamente un progetto di legge regionale, così come i Consigli comunali, singolarmente o in complesso, devono rappresentare una popolazione di almeno cinquantamila abitanti (cinquemila erano invece sufficienti vigente il vecchio statuto). Una volta presentati in Consiglio, i progetti di legge vengono pubblicati a fini divulgativi sul Supplemento del Bollettino Ufficiale Regionale (S.B.U.R.), e, salvo che ne sia stata dichiarata l'urgenza, solo dopo che siano trascorsi trenta giorni dalla pubblicazione possono essere esaminati per la relativa istruttoria dalla competente Commissione consiliare.

## I progetti di legge della VII Legislatura



Ciò premesso, nel grafico a fianco si descrive il contributo complessivo che i diversi soggetti titolari dell'iniziativa legislativa hanno apportato alle proposte di legge presentate nell'arco dei sei anni su cui si estende la VII Legislatura (2000-2005).

Risulta che in tale periodo di tempo sono stati presentati in Consiglio regionale **329** P.d.L, di cui **182 (56%)** di iniziativa consiliare, **143 (43%)** di iniziativa della Giunta, e solo 4 (ovvero l'1%) di iniziativa popolare e degli enti locali.

I dati complessivi appena visti, dunque, ci evidenziano una sensibile **prevalenza numerica dei progetti di legge** presentati dai **Consiglieri** rispetto a quelli presentati dalla Giunta. Del tutto trascurabile risulta, invece, il numero dei progetti di legge di iniziativa popolare.

In verità, il dato appena visto riguardante l'intera Legislatura non è costante se si guardano i dati parziali relativi ai singoli anni che la compongono, come meglio evidenziato nella successiva tabella.

Se ci si sofferma, infatti, sui i dati riguardanti l'iniziativa dei P.d.L. negli anni 2001, 2002, e 2003, (sotto evidenziati in grassetto), emerge **un sostanziale equilibrio** nell'esercizio del potere di iniziativa da parte della Giunta e dei Consiglieri. Ad esempio nel 2002, (anno in cui è stato presentato il maggior numero di proposte di legge), di complessivi 80 progetti presentati al Consiglio, **39** sono di iniziativa consiliare

e **40** della Giunta, così come nel 2003, delle 55 proposte di legge complessivamente presentate, **28** sono di iniziativa della Giunta e **27** di iniziativa consiliare. Altrettanto dicasi per il 2001.

#### Pdl VII Legislatura ripartiti per iniziativa

Anno	Giunta	Consiglio	Popolare	Num. tot. pdl
2000	16	41	2	59
<b>2001</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>69</b>
<b>2002</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>1</b>	<b>80</b>
<b>2003</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>55</b>
2004	20	35	0	55
2005	4	7	0	11
<b>tot. pdl</b>	<b>143</b>	<b>182</b>	<b>4</b>	<b>329</b>

A conclusioni del tutto diverse, invece, si giunge se si analizza il tasso di successo delle proposte di legge presentate dalla Giunta e dai Consiglieri nel corso della VII Legislatura.

Mentre, come appena visto, nella fase della iniziativa, il contributo consiliare è tendenzialmente superiore a quello della Giunta o pressoché equivalente, il dato si rovescia se si guarda all'iniziativa delle leggi effettivamente approvate dal Consiglio. (Si veda per un confronto il paragrafo b) dedicato all'iniziativa delle leggi).

Infatti, **il tasso di successo** dei progetti di legge di iniziativa della Giunta, (ovvero il rapporto tra progetti presentati e progetti divenuti

legge durante la scorsa Legislatura), è sensibilmente superiore a quello dei progetti presentati dai Consiglieri.

#### Iniziativa legislativa e tasso di successo VII Legislatura

Soggetto presentatore	P.d.L. presentati	P.d.L. div. legge	Tasso di successo
<b>GIUNTA</b>	143	111	<b>78%</b>
<b>CONSIGLIO</b>	182	21	<b>12%</b>

Dunque, le percentuali sopra viste attestano che, nonostante i Consiglieri durante la VII Legislatura abbiano presentato un maggior numero di proposte di legge, è comunque l'iniziativa della Giunta ad avere il maggiore tasso di successo.

Infatti, dei 143 progetti di legge presentati dalla Giunta, ben 111 sono diventati legge (ovvero il 78%), mentre dei 182 progetti di iniziativa consiliare solo 21 sono diventati legge (ovvero il 12%).

Una precisazione però è doverosa al fine di una corretta lettura dei dati contenuti nella tabella che precede: il numero complessivo dei progetti di legge divenuti legge che si è riportato nella tabella (ovvero 132) risulta inferiore al numero delle leggi effettivamente approvate nella VII Legislatura (che è 158), in quanto, al fine del computo del tasso di successo si è preferito non conteggiare le leggi di iniziativa mista, che nel corso dell'intera legislatura sono comunque state 25 (di cui 24 derivanti dall'abbinamento di proposte di legge di iniziativa della Giunta e del Consiglio, e una sola di iniziativa consiliare e degli enti locali).

**aa) Iniziativa, tipologia e settori di intervento dei progetti di legge (anni 2004-2005)**

Nelle tabelle che seguono si propongono, in ordine di pubblicazione sullo S.B.U.R., tutti i progetti di legge presentati in Consiglio nell'anno 2004 e nel 2005 sino a fine Legislatura. Per ciascun P.d.L. si è voluto indicare, oltre all'argomento cui si riferisce, i soggetti titolari del diritto di iniziativa che lo hanno proposto. Ancora, in analogia con la classificazione delle leggi regionali sul piano sostanziale, proposta

nella seconda parte del presente rapporto, anche per i progetti di legge si è proceduto ad analizzarne la tipologia, nonché i principali macrosettori di intervento, al fine ultimo di potere verificare se le stesse aree tematiche siano state diversamente coperte dalle proposte di legge e dalla produzione legislativa effettiva. Si ricorda, inoltre, che i criteri utilizzati per classificare i P.d.L. in base alla tipologia prevalente delle norme in essi contenute, e in base ai macrosettori di intervento, sono quelli suggeriti dall'Ufficio studi della Camera dei Deputati ai fini della redazione del rapporto annuale sulla legislazione.

**Progetti di legge anno 2004**

S.B.U.R	INIZITIVA	GRUPPI CONSILIARI	TIPOLOGIA	MACROSETTORE E OGGETTO PRINCIPALE
27 gennaio 2004 n. 283	C	Forza Italia	Manutenzione normativa	Sviluppo economico e attività produttive (spandimento sul suolo dei liquami)
24 febbraio 2004 n. 284	C	Verdi, Democratici di Sinistra	Manutenzione normativa	Servizi alla persona e alla comunità (tutela popolazione canina e felina)
1 marzo 2004 n. 285	C	Democratici di Sinistra, Verdi, Margherita - L'Ulivo	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (operatore sanitario naturopata)
5 marzo 2004 n. 286	G		Settore	Servizi alla persona e alla comunità (servizio sanitario regionale)
18 marzo, 2004 n. 287	C	Democratici di Sinistra, Margherita-L'Ulivo, Misto Indipendenti di Sinistra, Riformista PRI-SDI, Partito dei Comunisti Italiani, Partito della Rifondazione Comunista	Provvedimento	Ordinamento istituzionale (associazione "città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza")
18 marzo 2004 n. 288	G		Settore	Territorio ambiente e infrastrutture (attività edilizia)
30 marzo 2004 n. 289	C	Democratici di Sinistra, Partito della Rifondazione Comunista, Riformista PRI-SDI, Verdi, Margherita-L'Ulivo	Provvedimento	Ordinamento istituzionale (associazione donne del Mediterraneo)

5 aprile 2004 n. 290	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (soggetti stomizzati)
6 aprile 2004 n. 291	G		Provvedimento	Ordinamento istituzionale (modifica confini tra Comuni)
7 aprile 2004 n. 292	C	Verdi	Settore	Sviluppo economico e attività produttive (OGM)
7 aprile 2004 n. 293	C	Alleanza Nazionale	Settore	Territorio ambiente e infrastrutture (patrimonio ipogeo, aree carsiche, speleologia)
23 aprile 2004 n. 294	C	Forza Italia	settore	Sviluppo economico e attività produttive (difesa delle professioni)
30 aprile 2004 n. 295	C	Partito dei Comunisti Italiani	Manutenzione normativa	Servizi alla persona e alla comunità (prevenzione e lotta contro l'aids)
14 maggio 2004 n. 296	C	Forza Italia	Manutenzione normativa	Territorio ambiente e infrastrutture (disciplina generale dell'edilizia)
21 maggio 2004 n. 297	C	Verdi	Settore	Sviluppo economico e attività produttive (pratica del naturalismo)
21 maggio 2004 n. 298	G		Settore	Sviluppo economico e attività produttive (strutture ricettive dirette all'ospitalità)
21 maggio 2004 n. 299	G		Provvedimento	Ordinamento istituzionale (adesione della Regione alla fondazione Italia-Cina)
07 giugno 2004 n. 300	G		Provvedimento	Ordinamento istituzionale (modifica di confini. Differimento termine)
15 giugno 2004 n. 301	G		Bilancio	Finanza regionale (legge finanziaria regionale)
15 giugno 2004 n. 302	G		Bilancio	Finanza regionale (assestamento del bilancio di previsione)
24 giugno 2004 n. 303	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (agenzia europea per la sicurezza alimentare di Parma)
24 giugno 2004 n. 304	G		Settore	Territorio ambiente e infrastrutture (prevenzione e riduzione dell'inquinamento)
24 giugno 2004 n. 305	G		Settore	Servizi alla persona e alla comunità (valorizzazione organizzazioni di volontariato)
24 giugno 2004 n. 306	G		Settore	Servizi alla persona e alla comunità (disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria)

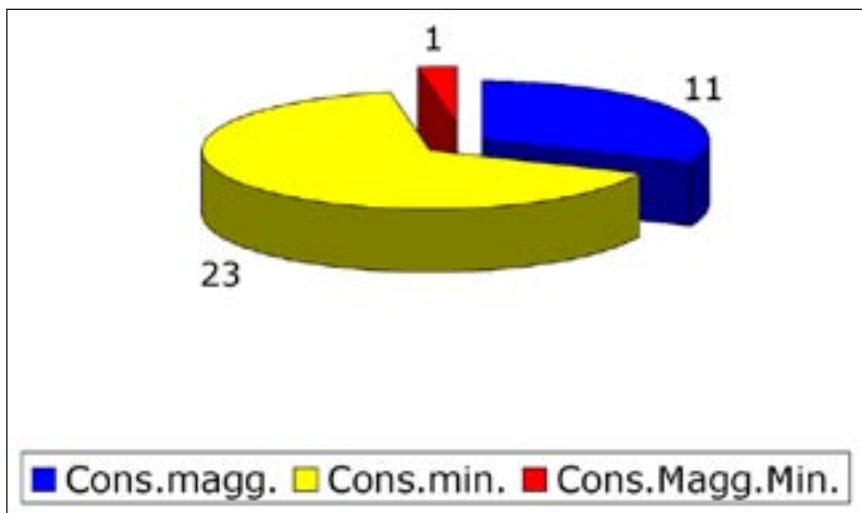
29 giugno 2004 n. 307	C	Forza Italia, Verdi	Settore	Servizi alla persona e alla comunità (vivisezione)
05 luglio 2004 n.308	G		Bilancio	Finanza regionale (rendiconto generale regionale per l'esercizio finanziario 2003)
20 luglio 2004 n. 309	C	Partito dei Comunisti Italiani	Manutenzione normativa	Servizi alla persona e alla comunità (acque minerali termali, termalismo)
26 luglio 2004 n.310	C	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (interventi a favore delle casalinghe)
26 luglio 2004 n. 312	C	Alleanza Nazionale	Provvedimento	Sviluppo economico e attività produttive (attività venatoria)
3 agosto 2004 n. 313	G		Settore	Territorio ambiente e infrastrutture (aree naturali protette)
6 settembre 2004 314	G		Settore	Territorio ambiente e infrastrutture (mobilità aziendale sostenibile)
1 ottobre 2004 n. 315	G		Settore	Sviluppo economico e attività produttive (produzioni regionali agroalimentari di qualità)
7 ottobre 2004 n. 316	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (attività sportive, ricreative, culturali per bambini)
7 ottobre 2004 n. 317	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (divieto di finanziamento a manifestazioni politiche ed a giornali di partito)
7 ottobre 2004 n. 318	G		Settore	Sviluppo economico e attività produttive (ogm)
11 ottobre 2004 n.319	C	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	Provvedimento	Ordinamento istituzionale (insindacabilità consiglieri regionali)
28 ottobre 2004 n.320	G		Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (tabagismo)
28 ottobre 2004 n.321	C	Forza Italia	Manutenzione normativa	Servizi alla persona e alla comunità (celebrazione del sessantesimo anniversario della Resistenza e della Liberazione)
8 novembre 2004 n.322	C	Forza Italia	Provvedimento	Sviluppo economico e attività produttive (istituzione casa da gioco)
10 novembre 2004, n.323	G		Bilancio	Finanza regionale (legge finanziaria regionale)
10 novembre 2004 n.324	G		Bilancio	Finanza regionale (bilancio di previsione della Regione)
17 novembre 2004 n.325	C	Forza Italia	Settore	Ordinamento istituzionale (riorganizzazione polizia municipale: istituzione polizia di quartiere)

19 novembre 2004 n.326	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (istituzione della giornata regionale della liberazione dal Comunismo)
19 novembre 2004 n.327	G		Settore	Servizi alla persona e alla comunità (promozione, qualità, sicurezza e regolarità del lavoro)
29 novembre 2004 n. 328	C	Democratici di Sinistra	Istituzionale	Ordinamento istituzionale (parità nella rappresentazione degli interessi e partecipazione alle scelte legislative della Regione)
6 dicembre 2004 n. 329	C	Forza Italia	Provvedimento	Sviluppo economico e attività produttive (accesso alle spiagge di cani e gatti)
14 dicembre 2004 n. 330	C	Forza Italia	Istituzionale	Ordinamento istituzionale (determinazione dei confini storici)
14 dicembre 2004 n. 331	C	Margherita-L'Ulivo	Settore	Servizi alla persona e alla comunità (sviluppo dello sport in Emilia-Romagna)
14 dicembre 2004 n. 332	C	Forza Italia	Istituzionale	Ordinamento istituzionale (istituzione dell'Avvocatura regionale)
22 dicembre 2004 n. 333	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (istituzione fondazione festival folk delle quattro province)
05 gennaio 2005 n. 334	C	Forza Italia	Settore	Servizi alla persona e alla comunità (tutela lavoro domiciliare)
05 gennaio 2005 n. 335	C	Democratici di Sinistra	Manutenzione normativa	Territorio ambiente e infrastrutture (riqualificazione urbana)
07 gennaio 2005 n. 336	C	Lega Nord	Provvedimento	Sviluppo economico e attività produttive (professione autista soccorritore)
07 gennaio 2005 n. 337	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (trasformazione delle IPAB)
<b>Numero totale Pdl presentati nel 2004</b>				<b>55</b>

Progetti di legge anno 2005

S.B.U.R	INIZIATIVA	GRUPPI CONSILIARI	TIPOLOGIA	MACROSETTORE E OGGETTO PRINCIPALE
20 gennaio 2005 n. 338	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (legionellosi)
24 gennaio 2005 n. 341	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (fondo regionale per la tutela sanitaria degli ex esposti a CVM)
24 gennaio 2005 n. 342	G		Manutenzione normativa	Territorio ambiente e infrastrutture (demanio marittimo e zone di mare territoriale)
11 febbraio 2005 n.344	C	Democratici di Sinistra, Misto Indipendenti di Sinistra, Partito della Rifondazione Comunista	Settore	Ordinamento istituzionale (gestione flessibile dell'impiego regionale)
11 febbraio 2005 n. 345	G		Provvedimento	Ordinamento istituzionale (spesa di personale)
11 febbraio 2005 n. 346	C	Democratici di Sinistra	Provvedimento	Sviluppo economico e attività produttive (utilizzo dei consorzi nella gestione delle aree di mercato)
16 febbraio 2005 n. 347	G		Settore	Territorio ambiente e infrastrutture (lavori pubblici)
16 febbraio 2005 n. 348	C	Forza Italia	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (salvaguardia vetture e ciclomotori storici)
16 febbraio 2005 n. 349	C	Forza Italia	Manutenzione normativa	Territorio ambiente e infrastrutture (intervento pubblico nel settore abitativo)
16 febbraio 2005 n. 350	G		Settore	Sviluppo economico e attività produttive (sviluppo cooperazione mutualistica in Regione)
16 febbraio 2005 n. 351	C	Partito della Rifondazione Comunista	Provvedimento	Servizi alla persona e alla comunità (istituzione garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)
<b>Numero totale Pdl presentati nel 2005</b>				<b>11</b>

Composizione interna dell'iniziativa consiliare  
dei P.d.L. presentati nel 2004



Il grafico a fianco intende evidenziare la **composizione interna** delle proposte di legge di **iniziativa consiliare**, al fine di valutare quale sia il grado di trasversalità politica che le caratterizza.

Dalla lettura dei dati in esso contenuti, dunque, è emerso che, dei **35** progetti di legge presentati lo scorso anno, **23** (66%) provengono da Consiglieri appartenenti a gruppi di minoranza, **11** (31%) da Consiglieri appartenenti a gruppi di maggioranza e un solo P.d.L., (3%), in tema di vivisezione, è stato presentato congiuntamente da Consiglieri di maggioranza e minoranza.

Nella tabella che segue, invece, si è inteso evidenziare un altro dato estremamente rilevante, (già emerso anche nel precedente rapporto), ovvero che il maggior numero di progetti di iniziativa consiliare (ovvero l'83%) sono firmati da un solo Consigliere o da un solo gruppo.

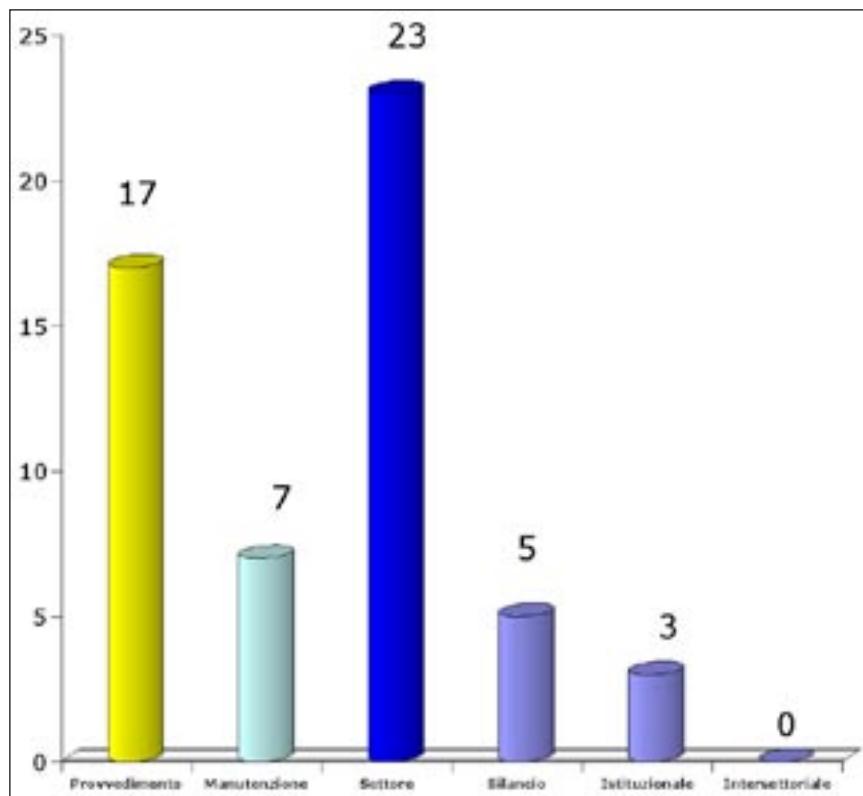
I rimanenti 5 (14%) sono stati presentati da più gruppi (di sola maggioranza), e solo un P.d.L., come si è già anticipato, è stato firmato sia da un Consigliere appartenente alla maggioranza che da un Consigliere di minoranza.

Si conferma, dunque, anche per il 2004, un basso livello di trasversalità politica dell'iniziativa consiliare delle proposte di legge.

**Progetti di legge 2004 di iniziativa consiliare suddivisi  
per soggetto presentatore**

PROPONENTI	N. P.d.L.	Percentuale
Un solo proponente o un solo gruppo	<b>29</b>	<b>83%</b>
Più gruppi di magg. o di minoranza	<b>5</b>	<b>14%</b>
Più gruppi di magg. e di minoranza	<b>1</b>	<b>3%</b>
Num. totale	<b>35</b>	<b>100%</b>

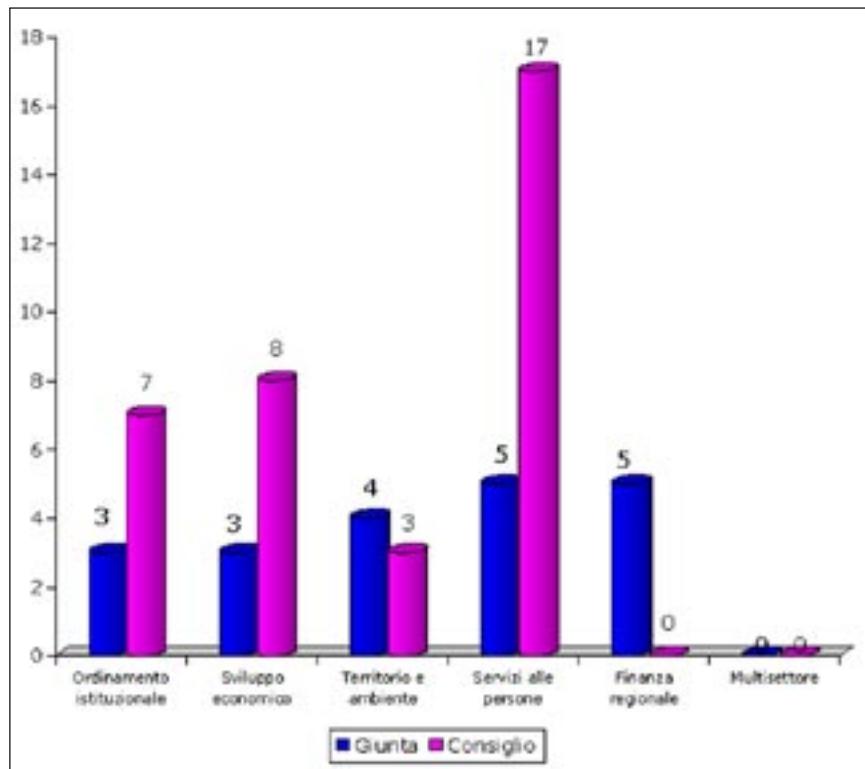
## Progetti di legge 2004 distribuiti per tipologia



Nel grafico a fianco si propone una ripartizione dei progetti di legge presentati lo scorso anno dal punto di vista della **tipologia prevalente** delle norme che essi contengono. Si è inteso, dunque, utilizzare lo stesso criterio in base al quale, nella seconda parte del rapporto, si è proceduto a classificare sul piano sostanziale le leggi approvate dal Consiglio regionale. Lo scopo di tale indagine, infatti, è proprio quello di confrontare quale sia la tipologia prevalente delle norme contenute nei progetti di legge rispetto a quella delle norme contenute nelle leggi approvate.

Risulta, dunque, che, dei **55** progetti di legge proposti al Consiglio nel 2004, i più numerosi, ovvero **23**, sono quelli "di settore". Altrettanto numerosi, **(17)**, risultano essere quelli riconducibili alla tipologia "provvedimento," ovvero quei progetti di legge che sono destinati a realizzare specifici interventi e/o a disciplinare situazioni specifiche. **7** sono, invece, i progetti di integrazione o modifica di leggi precedenti, **5** quelli collegati alla manovra di bilancio, e soltanto **3** sono i progetti di tipo "istituzionale".

Progetti di legge 2004 distribuiti per macrosettore  
e per iniziativa



Sempre in relazione ai progetti di legge presentati lo scorso anno, oltre a classificarli in base alla tipologia prevalente delle norme in essi contenute, si è ritenuto interessante ripartirli anche in base ai **principali settori di intervento** cui i progetti si riferiscono, collegando, poi, tale dato, con quello relativo all'iniziativa dei singoli progetti.

Anche in tale caso, il fine ultimo dell'indagine effettuata è quello di confrontare il diverso modo con cui le stesse aree tematiche sono state coperte dalle proposte di legge e dalla produzione legislativa effettiva del 2004.

Si precisa, inoltre, che, come suggerito dall'Ufficio Studi della Camera, tutti i possibili settori di intervento legislativo sono stati accorpati nei seguenti cinque fondamentali 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) Multisettore.

In merito a tale ultimo macrosettore, si ritiene vi debbano rientrare quei progetti di legge o quelle leggi che non sono facilmente ricondu-

cibili agli altri settori sopra indicati (ad esempio, leggi di abrogazione o leggi che toccano più settori contestualmente).

Dunque, analizzando i dati evidenziati nel precedente grafico, risulta che, lo scorso anno, il maggior numero di progetti di legge, cioè **22 su 55**, ovvero il **40%** del totale, ha interessato il macrosettore dei **“Servizi alle persone e alla comunità”**.

Di queste 22 proposte, ben 17 sono di iniziativa consiliare e 5 della Giunta.

Oltre al settore appena visto, l'iniziativa consiliare ha interessato soprattutto il settore dello "Sviluppo Economico," con 8 P.d.L., e dell' "Ordinamento istituzionale", con ulteriori 7 P.d.L.

La Giunta, invece, sia pure con un numero complessivo di progetti inferiore rispetto al Consiglio, ha coperto in modo piuttosto uniforme tutti i macrosettori sopra considerati.

Non risultano, invece, progetti di legge, né di Giunta né di Consiglio, ascrivibili al macrosettore "Multisettore".

### Progetti di proposta di legge alle Camere

Concludendo l'analisi delle proposte di legge presentate nel corso della VII Legislatura, si ricorda che nell'arco di tempo considerato sono stati presentati anche **21** 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.

La tabella sottostante indica come si è ripartita nella scorsa Legislatura l'iniziativa di tali proposte tra Giunta e Consiglio, e quante tra esse siano poi state approvate con delibera consiliare.

### Progetti di proposta di legge alle Camere VII Legislatura

Soggetto presentatore	num. progetti presentati	num. progetti approvati
Giunta	1	1
Consiglio	20	2

Nella tabella successiva, invece, con esclusivo riferimento agli ultimi due anni della VII Legislatura, si riporta l'oggetto di ciascuna proposta, con l'indicazione del relativo proponente.

### Progetti di proposta di legge alle Camere Anni 2004-2005

Anno	Iniziativa	Oggetto
2004	Consiglio	La figura professionale di autista soccorritore
2005	Consiglio	Modifica del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n.116 (Attuazione della direttiva n.86/609 CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici).

## Progetti di legge di iniziativa popolare

Infine, si ricorda, come già anticipato all'inizio del presente capitolo, che nel corso della VII Legislatura, su un totale di 329 progetti di legge, sono stati presentati solo **4** progetti di legge di iniziativa popolare.

Nella tabella che segue si è precisato l'oggetto e l'iniziativa di tali proposte, delle quali, solo una, ovvero quella avente ad oggetto "Istituzione del Parco regionale della vena del gesso romagnola", successivamente abbinata ad un P.d.L. di iniziativa consiliare, è stata approvata ed è diventata la L.R. 21 febbraio 2005, n.10, che, dunque, va ad inserirsi tra le leggi di iniziativa mista di tale anno.

## Progetti di legge di iniziativa popolare VII Legislatura

Progetto di legge d'iniziativa popolare\*, presentato dal Consiglio comunale di Maranello, recante:

"Disciplina regionale delle opere di bonifica. Attribuzione delle funzioni alle Province in attuazione della Legge 1990, n.142. Soppressione dei consorzi di bonifica.(23/04/98)

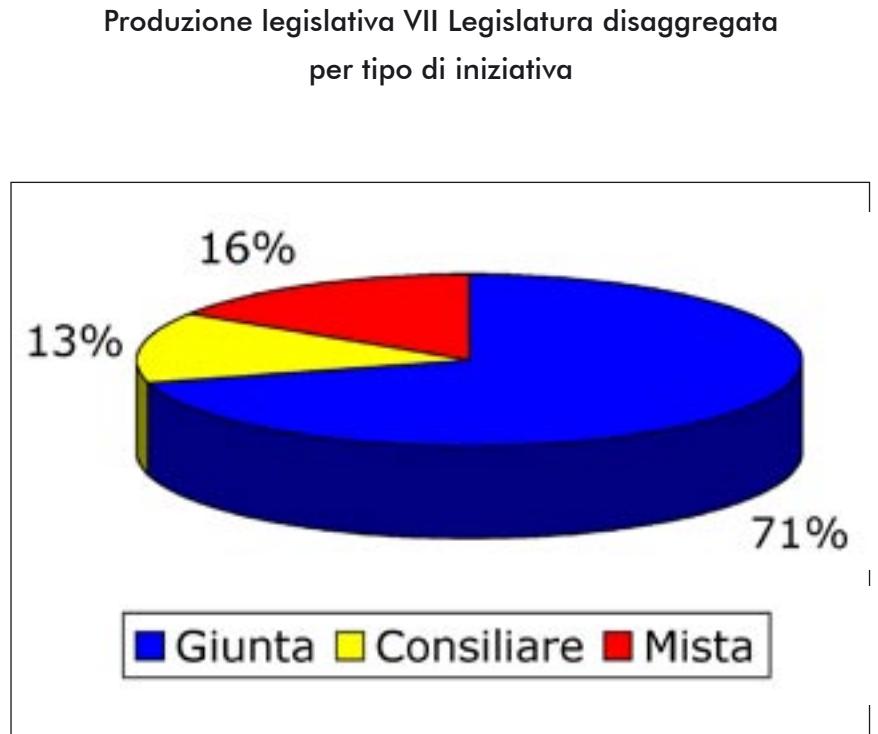
\*Gia oggetto consiliare della VI Legislatura

Progetto di legge d'iniziativa popolare recante:"Deroghe alla legge 22 novembre 1999 n. 34, recante "Testo unico in materia di iniziativa popolare e di referendum" (03/08/00)

Progetto di iniziativa del Consiglio provinciale di Piacenza recante: "Progetto di legge regionale in materia di bonifica e contestuale abrogazione delle leggi regionali 2 agosto 1984 n. 42 e 23 aprile 1987 n. 16"(6/03/01)

Progetto di legge d'iniziativa delle Amministrazioni provinciali di Ravenna e di Bologna e delle Amministrazioni comunali di Borgo Tossignano, Casola Valsenio, Riolo Terme, Brisighella, Fontanelice e Casalfiumanese recante:"Istituzione del Parco della Vena del Gesso Romagnola". (26/06/02)

## b) Iniziativa delle leggi della VII Legislatura



Nel presente paragrafo ci si sofferma sulle leggi effettivamente approvate durante la scorsa Legislatura.

Si è però ritenuto opportuno **escludere** dal computo e dall’analisi delle leggi che segue, la **L.R. n.13/2005** aente ad oggetto lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, per la sua particolare natura e per il suo peculiare procedimento di formazione, che si è svolto direttamente nella Commissione “Revisione dello Statuto”. Ciò premesso, il grafico a fianco evidenzia, in misura percentuale, il diverso contributo che ciascun soggetto titolare dell’iniziativa ha apportato alla produzione legislativa effettiva di tutta la VII Legislatura. Risulta dunque che, nei 6 anni considerati, il maggior numero di leggi approvate, ovvero **111** (pari al 71%), è di iniziativa della Giunta. **21** leggi, (pari al 13%), invece, sono di iniziativa consiliare e **25** (ovvero il 16%), di iniziativa mista. Va precisato che si annoverano tra le leggi di iniziativa mista quelle derivanti dall’abbinamento, durante la fase istruttoria, di più progetti di legge di analogo oggetto, e presentati da diversi soggetti tra quelli a ciò legittimati (Giunta, Consiglio, iniziativa popolare e degli Enti locali).

**Produzione legislativa VII Legislatura disaggregata  
per tipo di iniziativa**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOT.
Giunta	10	34	27	19	18	3	<b>111</b>
Consiglio	1	6	5	2	3	4	<b>21</b>
Mista	0	4	4	7	7	3	<b>25</b>
<b>TOTALE</b>	<b>11</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>157*</b>

\* Si ricorda che il numero totale delle leggi sopra indicato non ricomprende la L.R. n.13/2005.

Anni	Giunta	Consiglio	Mista
2000	91%	9%	0
2001	77%	14%	9%
2002	75%	14%	11%
2003	68%	7%	25%
2004	64%	11%	25%
2005	30%	40%	30%

Nelle tabelle che precedono, dunque, si riporta, per ciascuno dei 6 anni di riferimento, l'andamento del contributo che la Giunta, il Consiglio, e l'iniziativa mista hanno apportato alla produzione legislativa effettiva della scorsa Legislatura.

Soffermandoci in particolare sulla seconda tabella, e ricordando sempre che i dati relativi agli anni 2000 e 2005 sono parziali poiché

relativi a pochi mesi di attività legislativa, risulta che la Giunta, in ciascuno degli anni presi in esame, ha concorso in maggior misura alla produzione legislativa effettiva, anche se dal 2001 al 2004 emerge una progressiva contrazione in termini percentuali di tale contributo (si passa infatti dal 77% al 64%). A fronte di tale fenomeno, appare invece evidente, negli anni di riferimento, un sensibile incremento del contributo dell'iniziativa mista (che sale dal 9% nel 2001 ad un 25% nel 2003 e nel 2004). Si tratta, complessivamente, di 25 leggi che derivano tutte, (eccettuata una), dall'abbinamento di progetti di legge presentati sul medesimo oggetto dalla Giunta e dai Consiglieri.

Circa l'iniziativa consiliare, si deve invece constatare che, nonostante nel corso della VII legislatura i Consiglieri abbiano presentato il maggior numero di proposte di legge, (ovvero il 56% del totale, come visto nel precedente paragrafo a)), il loro contributo alla produzione legislativa effettiva è complessivamente inferiore rispetto a quello apportato dagli altri titolari dell'iniziativa, e tendenzialmente variabile nei singoli anni.

Tale contributo, infatti, scende nel 2003 dal 14% al 7%, per poi risalire, nel 2004, all'11%, e addirittura al 40% nel 2005.

Ma tale ultimo dato, come detto più volte, non è del tutto indicativo, in quanto relativo solo ai primi due mesi del 2005.

Le rilevazioni sopra riportate del diverso peso che hanno avuto la Giunta, i Consiglieri, e l'iniziativa mista, sulla produzione legislativa effettiva della VII Legislatura, ci suggeriscono la seguente conclusione: nonostante l'iniziativa consiliare abbia avuto un basso tasso di succes-

so in tutta la scorsa Legislatura, essa ha però spesso fornito una stimolo ed un impulso all'iniziativa legislativa della Giunta. Segnale evidente di ciò è proprio il sensibile e costante incremento che si è avuto negli anni di riferimento del numero delle leggi di iniziativa mista.

La tendenza in aumento di tali leggi è inoltre significativa di una convergenza di interessi della Giunta e dei Consiglieri verso le medesime questioni e problematiche di rilievo regionale.

### Produzione legislativa 2004 - 2005 e relativa iniziativa

Nelle tabelle che seguono si sono riportate, in ordine progressivo, le leggi promulgate negli ultimi due anni della VII Legislatura, con l'indicazione dei relativi proponenti, sempre escludendo, per le ragioni precedentemente esposte, la L.R. n.13/2005 avente ad oggetto il nuovo Statuto regionale.

#### Leggi anno 2004 e iniziativa

n. progr	anno	n. legge	titolo	Iniz. Giunta	Iniz. Cons.	Iniz. mista
1	2004	1	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio	X		
2	2004	2	Legge per la montagna	X	X	X
3	2004	3	Norme in materia di tutela fitosanitaria - Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n.3 e 21 agosto 2001, n.31	X		
4	2004	4	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo	X	X	X
5	2004	5	Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2	X	X	X
6	2004	6	Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università.	X		
7	2004	7	Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali	X		
8	2004	8	Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n.1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"	X	X	X
9	2004	9	Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna	X		
10	2004	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione nazionale italiana "Città amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CAMINA)"		X	

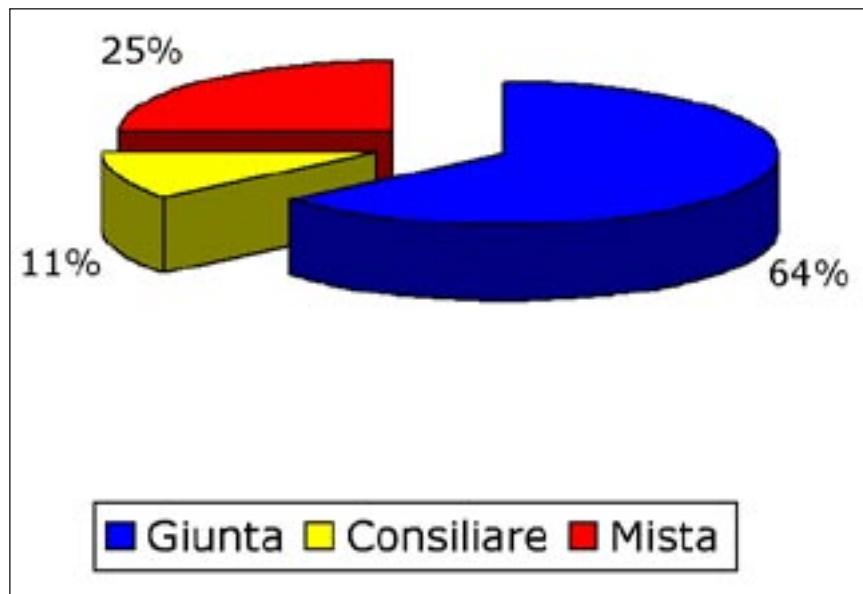
11	2004	11	Sviluppo regionale della società dell'informazione	X	X	X
12	2004	12	Differimento del termine di entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 2004, n.9 (Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna)	X		
13	2004	13	Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina	X		
14	2004	14	Inserimento del Comune di Viano nei territori delle zone matildiche ai sensi della L.R. 15 dicembre 1989, n.44		X	
15	2004	15	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Donne del Mediterraneo, Rete del sud est europeo (Women of Mediterranean, south East and east European Network)		X	
16	2004	16	Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità	X		
17	2004	17	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 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento di variazione.	X		
18	2004	18	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	X		
19	2004	19	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria	X	X	X
20	2004	21	Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	X		
21	2004	22	Modifica di confine tra i Comuni di San Benedetto Val di Sembra e Monghidoro, in Provincia di Bologna	X		
22	2004	23	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326	X		
23	2004	24	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2003	X		
24	2004	25	Norme in materia di organismi geneticamente modificati	X	X	X
25	2004	26	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia	X		
26	2004	27	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 della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007.	X		
27	2004	28	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007	X		
28	2004	29	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale	X		

## Leggi anno 2005 e iniziativa

n. progr	anno	n. legge	titolo	Iniz. Giunta	Iniz. Cons.	Iniz. mista
1	2005	1	Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'agenzia regionale di protezione civile	X	X	X
2	2005	4	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n.20 (norme contro la vivisezione)		X	
3	2005	5	Norme a tutela del benessere animale		X	
4	2005	6	Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete natura 2000	X		
5	2005	7	Disposizioni in materia di spesa di personale	X		
6	2005	8	Modifica alla legge regionale 31 maggio 2002, n.9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale)	X		
7	2005	9	Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza		X	
8	2005	10	Istituzione del Parco regionale della vena del gesso romagnola		X*	X*
9	2005	11	Istituzione della figura di operatore professionale naturopata del benessere		X	
10	2005	12	Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996 n.37 (Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n.26	X	X	X

\* La L.R. n.10/2005 più precisamente rientra nell'iniziativa mista in quanto deriva dall'abbinamento di un progetto di iniziativa consiliare e uno di iniziativa di Enti locali.

Produzione legislativa del 2004 disaggregata  
per tipo di iniziativa



Il grafico accanto, relativo alle leggi del 2004, individua, in misura percentuale, il diverso contributo dei soggetti titolari dell'iniziativa, alla produzione legislativa effettiva di quell'anno.

Risulta che nel 2004 sono state promulgate dalla Regione Emilia-Romagna 28 leggi.

Di tali leggi, **18**, ovvero ben il 64% del totale, sono di iniziativa della Giunta, **7** sono di iniziativa mista (ovvero il 25%), e, infine, solo **3** sono di iniziativa consiliare (cioè l'11%).

Per valutare correttamente i dati attinenti il numero delle leggi di iniziativa della Giunta regionale, non bisogna però dimenticare 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 lo Statuto riserva necessariamente all'iniziativa della Giunta.

Analogamente a quanto fatto nel paragrafo precedente in relazione alle proposte di legge, nella successiva tabella si è inteso classificare le leggi di sola iniziativa consiliare in base ai soggetti presentatori, al fine di individuarne il grado di trasversalità politica.

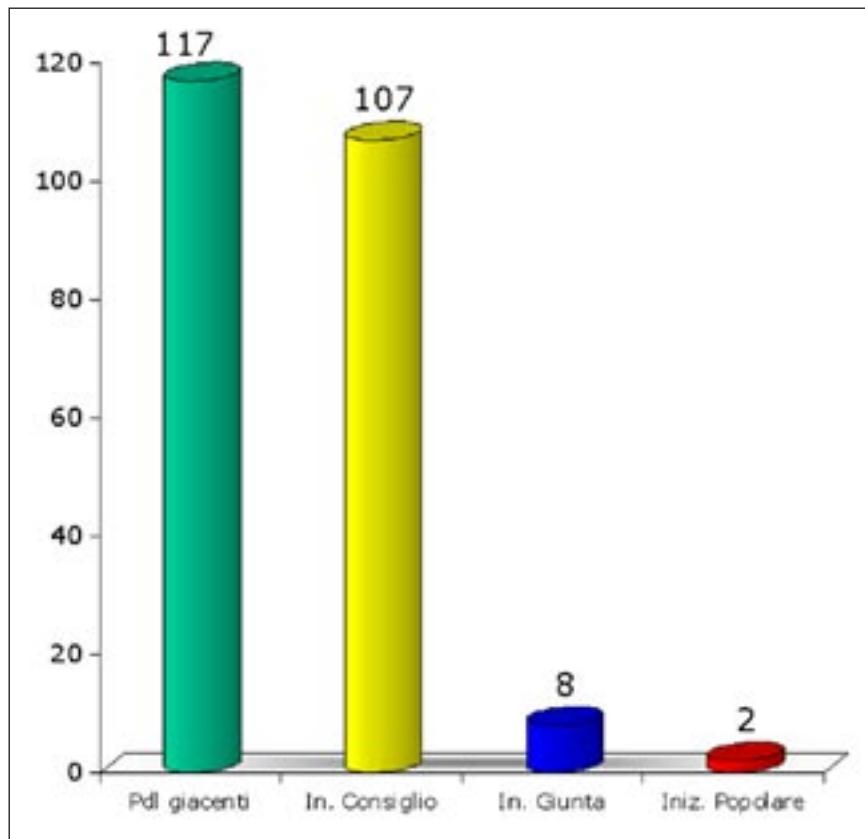
**Leggi del 2004 di iniziativa consiliare suddivise  
per soggetto presentatore**

PROPONENTI	N. Leggi	Percentuale
Un solo proponente o un solo gruppo	1	33%
Più gruppi di magg. o di minoranza	2	67%
Più gruppi di magg. e di minoranza	0	0%
N.tot. leggi di iniziativa consiliare	3	100%

Pur risultando soltanto tre leggi del 2004 di iniziativa consiliare, si può constatare, come già visto nel precedente paragrafo aa) in relazione ai progetti di legge di analoga iniziativa, che il grado di trasversalità politica è comunque basso o addirittura pari a zero, poiché proprio con riferimento alle leggi dello scorso anno, nessuna risulta essere stata presentata contestualmente da gruppi di maggioranza e di minoranza insieme.

Solo nel 2005 risulta una legge di iniziativa consiliare (ovvero la L.R. n.4/2005 in tema di vivisezione), che nasce da un progetto di legge firmato congiuntamente da un consigliere di maggioranza e uno di minoranza.

Pdl giacenti  
al termine della VII Legislatura



Il grafico a fianco evidenzia il numero complessivo dei progetti di legge che sono rimasti giacenti al termine della VII Legislatura, ovvero, pur essendo stati assegnati alle commissioni competenti per materia, non sono stati esaminati prima che la Legislatura volgesse al termine.

Si tratta complessivamente di **117** progetti di legge, di cui il maggior numero, ovvero **107**, sono di iniziativa consiliare, solo **8** di Giunta, e **2** di iniziativa popolare. La lettura di tali dati, contribuisce ulteriormente a delineare la diversità del ruolo svolto dai diversi soggetti titolari dell'iniziativa nel processo di approvazione delle leggi regionali dell'intera scorsa Legislatura.

È infatti l'iniziativa consiliare quella che conta il maggior numero di progetti che sono rimasti giacenti alla fine della Legislatura, contro gli otto della Giunta. I progetti di legge giacenti, dunque, sono destinati a decadere col termine della Legislatura, eccezione fatta per quelli di iniziativa popolare.

Questi ultimi, infatti, in base a quanto previsto da norma statutaria, non decadono a fine Legislatura, bensì 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.

## bb) Le leggi di iniziativa mista (anno 2004)

Poiché, come visto nei paragrafi precedenti, nel corso della VII Legislatura è significativamente aumentata la percentuale di leggi di iniziativa mista, nella tabella che segue si è voluto analizzare, in particolare, le leggi di iniziativa mista approvate nel 2004, evidenziando, per ciascuna, i singoli progetti di legge dal cui abbinamento in fase istruttoria è scaturita poi la legge stessa.

Nella prima riga della tabella, per ciascuna di tali leggi, si sono indicati gli estremi identificativi, (ovvero data, numero, rubrica), nonché la tipologia prevalente delle norme in essa contenute, (ovvero Provvedimento, Manutenzione, Settore, Istituzionale, Bilancio, - sempre se-

condo i criteri suggeriti dall’Ufficio Studi della Camera -), e, infine, il macro-settore principale di intervento.

Nella seconda riga, invece, si sono riportati i singoli progetti di legge abbinati durante l’esame in sede referente, indicandone, oltre alla rubrica e alla data di pubblicazione sullo S.B.U.R., anche l’iniziativa, la tipologia prevalente, e il numero di articoli di cui sono composti.

Si precisa, inoltre, che tra i P.d.L. riportati, il primo ad essere elencato e che risulta evidenziato in carattere grassetto-corsivo, risulta costituire la prima iniziativa da un punto di vista cronologico.

Segue, infine, per ogni legge, un breve commento descrittivo dei dati sopra riportati.

### L.r. 20 gennaio 2004, n. 2 “Legge per la montagna”

*Tipologia: Settore*

*Macrosettore: Ordinamento istituzionale*

#### 2 P.D.L. abbinati

	Pubbl. su SBUR:	Iniziativa	Rubrica	Class.	n. artt.
I	14/05/2002 n. 168	Consiglio	<b>Provvedimenti per la salvaguardia del territorio e per lo sviluppo socio-economico delle zone montane della Regione-Emilia-Romagna.</b>	Settore	22
II	31 luglio 2003 n. 256	Giunta	Legge per la montagna	Settore	27

*La legge, che nel testo finale risulta essere un intervento di settore, ha avuto origine dall’abbinamento di due progetti di legge di cui quello presentato per primo da un punto di vista cronologico risulta essere quello di iniziativa del Consiglio, il secondo invece è della Giunta. Entrambi si presentano come interventi settoriali con un numero pressoché equivalente di articoli (rispettivamente 22 e 27)*

**L.r. 9 febbraio 2004, n. 4 "Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo"****Tipologia: Provvedimento****Macrosettore: Servizi alle persone e alla comunità****2 P.D.L. abbinati**

	Pubbl. su SBUR :	Iniziativa	Rubrica	Class.	n. artt.
I	11/08/2003 n. 261	Consiglio	Norme per la prevenzione della brucellosi e di altre grandi malattie animali nella zona tipica di produzione del formaggio parmigiano reggiano.	Provvedimento	1
II	15/10/2003 n. 269	Giunta	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini	Provvedimento	8

La legge, che è riconducibile alla tipologia della legge-provvedimento, nasce dall'abbinamento di due progetti di legge di cui il primo in ordine cronologico è di iniziativa consiliare. Entrambi i progetti di legge sono classificabili nella voce provvedimento dal punto di vista della tipologia, ma quello della Giunta, composto da 8 articoli, ha portata più ampia rispetto a quello del Consiglio che presenta un unico articolo.

**L.r. 24 marzo 2004, n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2"**
**Tipologia: Settore****Macrosettore: Servizi alle persone e alla comunità****3 P.D.L. abbinati**

	Pubbl. su SBUR:	Iniziativa	Rubrica	Class.	n. artt.
I	26/10/2000 n. 41	Giunta	Modifiche ed integrazioni alla L.R. 21 febbraio 1990, n. 14 (in materia di emigrazione ed immigrazione)	Manutenzione	6
II	07/03/2001 n. 82	Consiglio	Norme per l'integrazione degli immigrati extracomunitari e per l'apprendimento della lingua e della cultura	Settore	19
III	09/07/2003 n. 250	Giunta	Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati	Settore	22

La legge, di settore, nasce dall'abbinamento di tre progetti di legge, due della Giunta e uno del Consiglio. La prima iniziativa in ordine temporale, consistente in un'invenzione di manutenzione, di soli 6 articoli, è della Giunta. Seguono, poi, due progetti di legge, riconducibili alla tipologia di settore, rispettivamente di 19 e 22 articoli, il primo ad iniziativa consiliare ed il secondo di Giunta.

**L.r. 14 aprile 2004 n. 8 "Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n. 1 recante  
Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"**

*Tipologia: Manutenzione*

*Macrosettore: Servizi alle persone e alla comunità*

**2 P.D.L. abbinati**

	Pubbl. su SBUR :	Iniziativa	Rubrica	Class.	n. artt.
I	22/07/2003 n. 252	Consiglio	Modifica alla l.r. n. 1 del 10 gennaio 2000 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"	Manutenzione	5
II	14/11/2003 n. 276	Giunta	Modifiche alla l.r. del 10 gennaio 2000, n. 1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"	Manutenzione	21

Trattasi di una legge di manutenzione che ha abbinato due progetti di legge, entrambi di manutenzione. La prima iniziativa dal punto di vista temporale è consiliare e consiste in un intervento di minore portata (5 articoli) rispetto a quello successivo della Giunta (21 articoli).

**L.r. 24 maggio 2004, n. 11 "Sviluppo regionale della società dell'informazione"**

*Tipologia: Settore*

*Macrosettore: Ordinamento istituzionale*

**2 P.D.L. abbinati**

	Pubbl. su SBUR:	Iniziativa	Rubrica	Class.	n. artt.
I	17/06/2002 n. 176	Consiglio	Norme in materia di pluralismo informatico, sulla adozione e diffusione del software libero e sulla portabilità dei documenti informatici nella pubblica amministrazione"	Settore	10
II	12/12/2003 n. 278	Giunta	Sviluppo della società dell'informazione	Settore	29

La legge è settoriale e abbinia due progetti di legge della stessa tipologia. Il primo progetto ad essere stato presentato è di iniziativa consiliare ed ha una portata più limitata risp[

**L.r. 29 luglio 2004, n. 19 "Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria"***Tipologia: Settore**Macrosettore: Servizi alle persone e alla comunità***2 P.D.L. abbinati**

	Pubbl. su SBUR:	Iniziativa	Rubrica	Class.	n. artt.
I	9 giugno 2003 n. 244	Consiglio	Disciplina in materia di cremazione, conservazione e dispersione delle ceneri	Provvedimento	4
II	24 giugno 2004 n. 306	Giunta	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria	Settore	16

*La legge, di tipo settoriale, nasce dall'abbinamento di due progetti di legge. Di questi il primo, che è consiliare, tocca solo un aspetto della materia, mentre il successivo, di iniziativa della Giunta ha portata più ampia.*

**L.r. 27 novembre 2004, n. 25 "Norme in materia di organismi geneticamente modificati"***Tipologia: Settore**Macrosettore: Sviluppo economico***3 P.D.L. abbinati**

	Pubbl. su SBUR:	Iniziativa	Rubrica	Class.	n. artt.
I	10 aprile 2003 n. 237	Consiglio	Disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione, commercializzazione e consumo di organismi geneticamente modificati	Settore	4
II	7 aprile 2004 n. 252	Consiglio	Disciplina regionale in materia di organismi geneticamente modificati	Settore	9
III	7 ottobre 2004 n. 318	Giunta	Norme in materia di organismi geneticamente modificati	Settore	8

*La legge è di settore e deriva dall'abbi*□

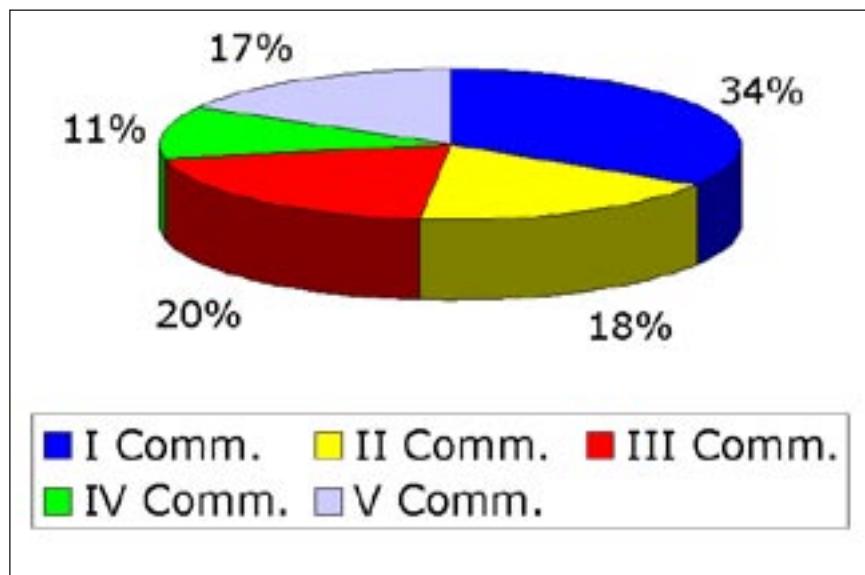
*Gli altri due, rispettivamente di 9 e 8 articoli, sono, dal punto di vista cronologico, del Consiglio e della Giunta.*

Complessivamente, dunque, dai dati riportati nella tabella che precede risulta in estrema sintesi che:

- delle 28 leggi approvate nell'anno 2004, 7 sono ad iniziativa mista;
- le 7 leggi di iniziativa mista hanno abbinato complessivamente 16 progetti di legge, di cui 8 ad iniziativa consiliare e 8 ad iniziativa della Giunta;
- per 6 delle 7 leggi ad iniziativa mista, la prima iniziativa dal punto di vista cronologico è stata consiliare, per una legge sola è stata della Giunta;
- nella maggior parte dei casi l'intervento del Consiglio, pur essendo cronologicamente il primo, ha una portata meno ampia ed articolata di quello di Giunta.

c) Istruttoria in Commissione consiliare

Distribuzione delle leggi della VII Legislatura  
per Commissione consiliare competente



Nel grafico a fianco si propone, in relazione alle leggi della VII Legislatura, (e sempre escludendo la Legge regionale statutaria n.13/2005, in quanto è stata esaminata dalla Commissione "Revisione dello Statuto," appositamente istituita) una ripartizione in misura percentuale in base alla Commissione consiliare competente per materia che le ha esaminate in sede referente.

Si ricorda che, nella scorsa Legislatura, in forza di quanto previsto dallo Statuto regionale allora vigente, le Commissioni permanenti, presso cui si svolge l'istruttoria del procedimento legislativo, non potevano essere più di cinque, fatta salva la Commissione "Revisione dello Statuto", ed erano precisamente 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".

Dalle percentuali riportate nel grafico, dunque, risulta in modo evidente che, nel corso della VII Legislatura, il maggior carico istruttorio

è stato della I Commissione, che ha complessivamente licenziato ben 53 progetti di legge (ovvero il 34% del totale).

Significativo, e tendenzialmente simile, risulta essere il carico istruttorio della III Commissione, (che ha licenziato 32 progetti di legge), della II Commissione (con 28 P.d.L) e della V Commissione (con 26 P.d.L.).

Risulta, invece, nei sei anni considerati, tendenzialmente inferiore il numero dei progetti di legge licenziati dalla IV Commissione consiliare, ovvero 18 in totale, anche se poi, a fine Legislatura, è proprio tale Commissione ad avere licenziato in soli due mesi ben 5 progetti di legge.

**Leggi 2000-2005 ripartite  
per Commissione consiliare competente**

Comm. consiliari	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Tot.leggi licenziate
I commissione	6	17	7	11	11	1	<b>53</b>
II commissione	1	9	10	3	5	0	<b>28</b>
III commissione	4	8	7	6	4	3	<b>32</b>
IV commissione	0	1	3	5	4	5	<b>18</b>
V commissione	0	9	9	3	4	1	<b>26</b>
<b>N. totale leggi</b>	<b>11</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>157*</b>

\* Si ricorda che il numero totale delle leggi sopra indicato non ricomprende la L.R. n.13/2005 in quanto avente ad oggetto il nuovo Statuto regionale.

La tabella che segue, invece, relativa alla produzione legislativa del 2004, intende evidenziare per ciascuna legge il numero degli emendamenti approvati durante l'istruttoria in Commissione consiliare e quelli non approvati (includendosi in tale voce anche quelli eventualmente ritirati o preclusi), precisandone, inoltre, la relativa iniziativa di minoranza o maggioranza (intendendosi per emendamenti di maggioranza anche quelli presentati dalla Giunta).

Sulla scia poi di una indagine già intrapresa nei precedenti due rapporti sulla legislazione, nel tentativo di delineare il carattere forte o meno dell'intervento modificativo che nella nostra Regione le Commissioni svolgono nella fase istruttoria delle leggi, si è incrociato il dato relativo al numero degli emendamenti approvati per ciascuna legge con quello relativo all'iniziativa di ciascuna.

**Emendamenti approvati durante l'esame delle leggi in Commissione consiliare e collegamento con l'iniziativa legislativa**  
**Numero di udienze conoscitive indette nel 2004 per ogni legge**

Numero della legge	num. udienze conoscitive	Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio	Iniziativa mista	Totale numero emendamenti		emendamenti di maggioranza		emendamenti di minoranza		Emendamenti maggioranza-minoranza	
					approvati	non approvati	approvati	non approvati	approvati	non approvati	approvati	non approvati
L.R. 1/04	1	X			2	1	2	0	0	1	0	0
L.R. 2/04	1	X	X	X	12	35	11	0	1	35	0	0
L.R. 3/04	1	X			2	0	1	0	1	0	0	0
L.R. 4/04	0	X	X	X	0	0	0	0	0	0	0	0
L.R. 5/04	1	X	X	X	73	35	71	17	2	18	0	0
L.R. 6/04	1	X			87	43	81	0	5	43	1	0
L.R. 7/04	2	X			72	29	72	15	0	14	0	0
L.R. 8/04	0	X	X	X	4	6	4	0	0	6	0	0
L.R. 9/04	0	X			0	0	0	0	0	0	0	0
L.R. 10/04	0		X		2	0	2	0	0	0	0	0
L.R. 11/04	2	X	X	X	28	11	27	11	0	0	1	0
L.R. 12/04	0	X			0	0	0	0	0	0	0	0
L.R. 13/04	0	X			0	0	0	0	0	0	0	0
L.R. 14/04	0		X		0	0	0	0	0	0	0	0
L.R. 15/04	0		X		2	0	2	0	0	0	0	0
L.R. 16/04	1	X			23	6	23	4	0	2	0	0
L.R. 17/04	1	X			30	0	30	0	0	0	0	0
L.R. 18/04	1	X			6	1	6	0	0	1	0	0
L.R. 19/04	0	X	X	X	12	0	12	0	0	0	0	0
L.R. 21/04	1	X			10	8	10	7	0	1	0	0
L.R. 22/04	0	X			1	0	0	0	0	0	1	0
L.R. 23/04	1	X			64	27	64	21	0	6	0	0
L.R. 24/04	0	X			0	0	0	0	0	0	0	0
L.R. 25/04	1	X	X	X	0	11	0	11	0	0	0	0
L.R. 26/04	2	X			6	0	6	0	0	0	0	0
L.R. 27/04	1	X			25	1	25	1	0	0	0	0
L.R. 28/04	1	X			4	0	4	0	0	0	0	0
L.R. 29/04	1	X			34	25	33	0	1	25	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>20</b>				<b>499</b>	<b>239</b>	<b>486</b>	<b>87</b>	<b>10</b>	<b>152</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

Elaborando, dunque, i dati racchiusi nella tabella che precede, risulta innanzitutto che, complessivamente, su **28** leggi approvate lo scorso anno, **21** risultano emendate, ovvero il 75% del totale.

Tra queste leggi, tre in particolare spiccano per il significativo numero di emendamenti che sono stati approvati in fase istruttoria, ovvero: la L.R. n.5/2004 (di iniziativa mista), avente ad oggetto "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2," che è stata licenziata dalla IV Commissione "Sanità e politiche sociali" con ben **73** emendamenti approvati, la L.R. n.6/2004 (di iniziativa della Giunta) "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università", che è stata licenziata dalla I Commissione con **87** emendamenti approvati, e infine la L.R. n.7/04 (anch'essa di iniziativa della Giunta) "Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali", che è stata licenziata dalla III Commissione con **72** emendamenti.

Incrociando, dunque, il dato degli emendamenti approvati con quello relativo all'iniziativa delle singole leggi, (come meglio evidenziato dalla successiva tabella), si conferma anche per il 2004 quanto già emerso nei precedenti rapporti, ovvero la rilevante capacità modificatrice dei progetti di legge che caratterizza le Commissioni consiliari, a prescindere dall'iniziativa delle leggi emendate.

Hanno subito numerose modifiche, infatti, non solo le leggi di iniziativa consiliare o mista, bensì anche quelle di iniziativa della Giunta

(su 18 leggi di Giunta ben 14 risultano essere state emendate).

#### Numero di leggi del 2004 emendate in Commissione consiliare e iniziativa legislativa

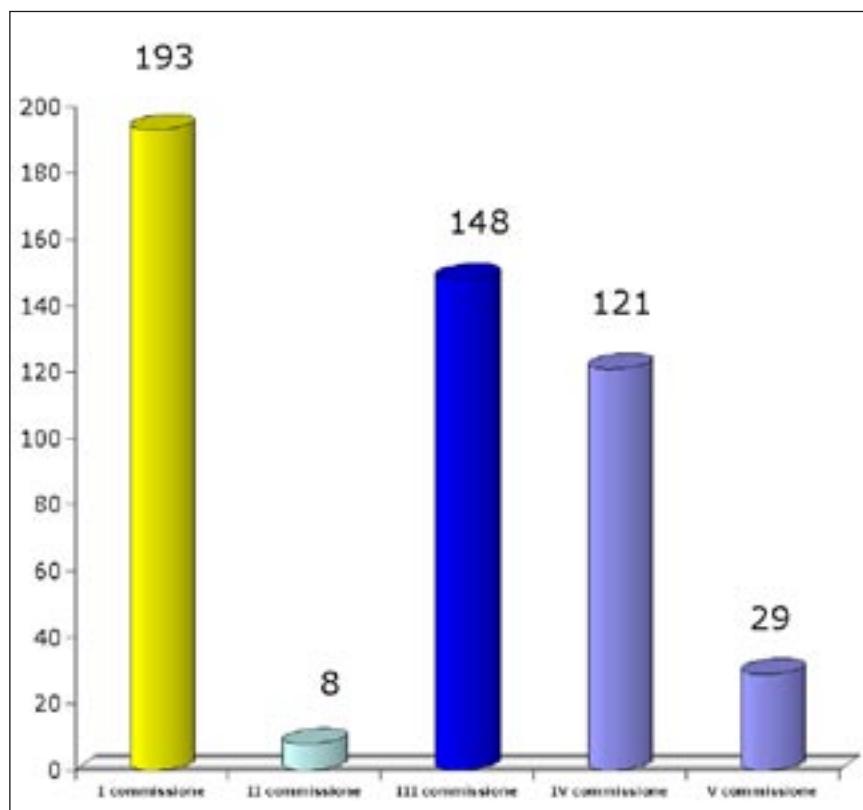
Anno 2004	N.complessivo leggi	N.leggi emendate in Commissione	Percentuale sul totale delle leggi
Iniziativa Giunta	18	14	50%
Iniziativa Consiglio	3	2	7%
Iniziativa mista	7	5	18%
<b>N. totale leggi</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>75%</b>

Confrontando, poi, su più annate, i dati relativi al numero delle leggi emendate durante l'istruttoria in Commissione, risulta che, nel 2004, la percentuale di leggi emendate (ovvero il 75%), pur riducendosi rispetto a quella rilevata nell' anno precedente (ovvero l'86%), rimane comunque significativa e senz'altro indice di un notevole grado di incisività dell'intervento modificativo delle Commissioni, capace di incidere su un alto numero di leggi, tanto di iniziativa di Giunta, quanto di iniziativa consiliare che mista.

#### Numero di leggi del 2002-2003-2004 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%
2004	28	21	75%

Numero di emendamenti approvati nel 2004  
ripartiti per Commissione



Soffermandoci, infine, sul numero di emendamenti **presentati** nel 2004 nel corso della fase istruttoria, essi risultano complessivamente **738**.

Di tali emendamenti ne sono stati **approvati 499**, di cui ben **486** di iniziativa della maggioranza, **10** di iniziativa della minoranza, e solo **3** sono stati presentati congiuntamente da maggioranza e minoranza insieme.

Nel grafico accanto si propongono solo gli emendamenti approvati ripartiti in base alle singole Commissioni consiliari che hanno licenziato i relativi Pd.L..

Confrontando, dunque, la capacità modificatrice propria di ciascuna Commissione, risulta che è la I Commissione quella che nel 2004 (oltre ad avere avuto il maggior carico istruttorio nel corso dell'intera Legislatura), ha approvato il maggior numero di emendamenti, ovvero 193. Del resto, come anzi visto, la legge 6/2004 di competenza di tale Commissione di per sé sola ha subito ben 87 modifiche.

Altrettanto rilevante risulta la capacità modificatrice della III Commissione, che ha approvato 148 emendamenti su un totale di 4 leggi, e della IV Commissione, che, pur avendo anch'essa licenziato 4 leggi nel 2004, ha però approvato 121 emendamenti.

Risulta, invece, sensibilmente inferiore rispetto ai dati appena visti, il numero degli emendamenti approvati dalla V Commissione (ovvero 29) e dalla II Commissione (soltanto 8).

La tabella che segue, infine, propone un confronto del numero di emendamenti approvati dalle Commissioni consiliari negli ultimi tre anni.

**Emendamenti approvati nelle Commissioni consiliari  
anni 2002-03-04**

Anno	N. emendamenti approvati in Commissione
2002	405
2003	600
2004	499

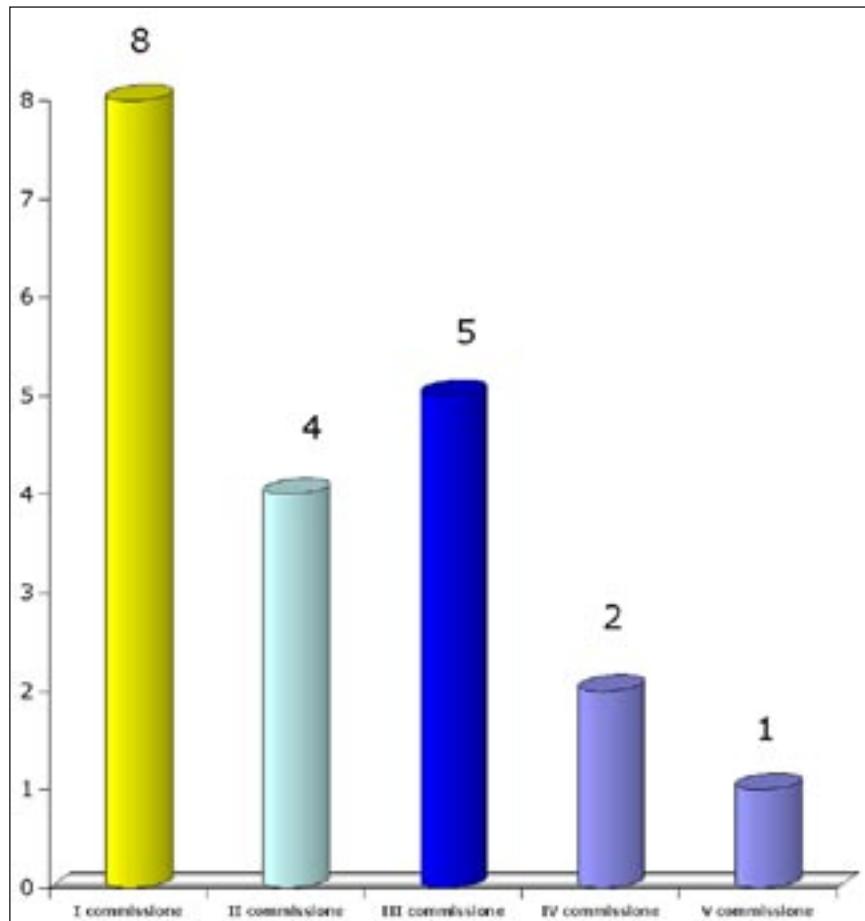
A fronte, dunque, del calo del numero delle leggi prodotte che si registra tra il 2002 e il 2003, e della tendenziale stabilizzazione dell'attività di produzione normativa che si riscontra nel 2003 e 2004, si conferma comunque la complessità della fase istruttoria che caratterizza il procedimento legislativo degli anni centrali della VII Legislatura.

Ne sono infatti un indice evidente, in tutti e tre gli anni sopra considerati, tanto l'alto numero di leggi emendate, (ovvero il 66% nel 2002, l'86% nel 2003, il 75% nel 2004), quanto l'alto numero di emendamenti approvati (ovvero 405 emendamenti nel 2002, 600 per il 2003, e 499 nel 2004).

Tale complessità giustifica, in parte, anche l'aumento dei tempi medi impiegati dai P.d.L. della VII Legislatura per essere licenziati dalla competente Commissione, e che saranno meglio esaminati al Capitolo 9.

Nonostante quanto sopra detto, si deve però registrare, soprattutto tra il 2003 e il 2004, un leggero "calo di tensione" nella attività delle Commissioni consiliari, evidenziato tanto dalla diminuzione del numero di leggi emendate e del numero di emendamenti approvati, che dalla riduzione del numero di udienze conoscitive indette, come si vedrà immediatamente a seguire.

Numero di udienze conoscitive indette nel 2004  
dalle Commissioni consiliari



Sotto la vigenza del vecchio Statuto regionale le udienze conoscitive, indette dalle Commissioni consiliari nel corso dell'istruttoria di leggi o atti amministrativi rilevanti, hanno costituito la principale procedura informativa esterna al procedimento legislativo.

Esse si svolgono in forma di consultazioni o audizioni dei soggetti interessati di volta in volta alle materie di cui si discute, quali, ad esempio, le associazioni di categoria, le autonomie locali, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, le associazioni di volontariato, dei consumatori, degli ambientalisti ecc.

Rivolgendo, dunque, l'attenzione all'attività svolta nel corso del 2004 dalle Commissioni consiliari, si è rilevato che lo scorso anno, a supporto della funzione legislativa, le Commissioni hanno proceduto complessivamente alla indizione di **20 udienze conoscitive**, la cui ripartizione per singola commissione è illustrata nel grafico accanto.

Ancora una volta il dato più significativo concerne l'attività della I Commissione, che ha indetto 8 udienze conoscitive. Tale dato risulta comunque giustificato dall'alto numero di progetti di legge licenziati lo scorso anno da tale Commissione (ovvero 11).

Procedendo, invece, ad un confronto del numero di udienze conoscitive indette negli ultimi due anni, nei quali il numero complessivo

delle leggi approvate è identico, (ovvero 28), esse risultano diminuite: si passa infatti dalle 29 udienze convocate nel 2003 alle 20 del 2004. Va però ricordato che il dato così elevato riferito all'anno 2003 è parzialmente giustificato dal fatto che una legge, 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," ha da sola reso necessaria l'indizione di 10 udienze conoscitive.

#### **Numero udienze conoscitive indette negli anni 2003-2004**

Anno	Num. udienze conoscitive
2003	29
2004	20

#### **d) Approvazione delle leggi in Aula**

Una volta che la Commissione consiliare ha concluso l'istruttoria e ha licenziato il progetto di legge, esso approda nell'Aula consiliare per la fase finale del procedimento, ovvero quella "decisoria".

Tale fase, pur articolandosi a sua volta in molteplici e complesse sotto-fasi meglio disciplinate dal regolamento interno del Consiglio, consiste principalmente nella discussione e approvazione definitiva del progetto di legge, di cui vengono votati sia i singoli articoli che l'intero testo.

Poiché nel corso di tale ultima fase del procedimento legislativo possono essere presentati e votati emendamenti al testo del progetto di legge, ulteriori rispetto a quelli già approvati in Commissione, sulla scia di quanto già fatto nei precedenti rapporti sulla legislazione, nella tabella che segue, per ciascuna legge del 2004, si è riportato il numero degli emendamenti approvati e non, precisandone anche la relativa iniziativa di maggioranza o minoranza.

Risulta dunque che, lo scorso anno, durante l'esame in Aula dei progetti di legge, sono stati **presentati** complessivamente ben **890 emendamenti**.

Questo numero così elevato di emendamenti, (addirittura superiore al numero complessivo di emendamenti presentati nella fase istruttoria, che, si ricorda, è di 738), in realtà discende dal fatto che sono stati presentati 161 emendamenti alla L.R. 1/2004 "Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio" di iniziativa di Giunta, e addirittura 401 emendamenti alla L.R. n. 23/2004 "Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed appli-

cazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326", anch'essa di iniziativa della Giunta.

Di fatto, però, degli 890 emendamenti presentati, ne sono stati complessivamente approvati 178, di cui 165 di iniziativa della maggioranza e solo 13 di iniziativa della minoranza.

**Emendamenti approvati durante l'esame delle leggi in Aula**  
**Iniziativa degli emendamenti - Anno 2004**

Numero della legge L.R. n.	Totale numero emendamenti		Emendamenti di maggioranza		Emendamenti di minoranza		Emendamenti maggioranza-minoranza	
	approvati	non approvati	approvati	non approvati	approvati	non approvati	approvati	non approvati
1/2004	-	<b>161</b>	-	-	-	<b>161</b>	-	-
2/2004	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	-	<b>1</b>	<b>14</b>	-	-
3/2004	-	-	-	-	-	-	-	-
4/2004	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	-	-	-
5/2004	<b>17</b>	<b>37</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	-	<b>32</b>	-	-
6/2004	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	-	<b>4</b>	<b>33</b>	-	-
7/2004	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	-	-	-	-
8/2004	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	-	<b>2</b>	<b>13</b>	-	-
9/2004	-	-	-	-	-	-	-	-
10/2004	<b>2</b>	-	<b>2</b>	-	-	-	-	-
11/2004	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	-	<b>14</b>	-	-
12/2004	-	-	-	-	-	-	-	-

13/2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14/2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15/2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16/2004	<b>3</b>	-	<b>3</b>	-	-	-	-	-	-
17/2004	-	<b>3</b>	-	<b>1</b>	-	<b>2</b>	-	-	-
18/2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19/2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21/2004	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	-	<b>2</b>	-	-	-
22/2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23/2004	<b>31</b>	<b>370</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>366</b>	-	-	-
24/2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25/2004	<b>7</b>	-	<b>7</b>	-	-	-	-	-	-
26/2004	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	-	-	<b>4</b>	-	-	-
27/2004	-	<b>1</b>	-	<b>1</b>	-	-	-	-	-
28/2004	-	<b>1</b>	-	-	-	<b>1</b>	-	-	-
29/2004	<b>4</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	-	-	<b>28</b>	-	-	-
<b>Totali</b>	<b>178</b>	<b>712</b>	<b>165</b>	<b>42</b>	<b>13</b>	<b>670</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

Nella tabella che segue, invece, per ciascuna legge del 2004, si è riportato tanto il numero complessivo degli emendamenti approvati in fase istruttoria, quanto il numero di quelli successivamente approvati dall’Aula. Tale dato è stato poi incrociato con quello dell’iniziativa delle singole leggi.

In analogia con l’analisi quantitativa degli emendamenti effettuata nei precedenti rapporti sulla legislazione, il fine ultimo della raccolta di dati che segue è quello di potere confrontare la attitudine modificatrice dei progetti di legge propria delle Commissioni consiliari con quella della Assemblea.

**Emendamenti approvati durante l'esame delle leggi in Commissione consiliare e in Aula nel 2004**  
**Collegamento con l'iniziativa legislativa**

<b>n. legge</b>	<b>titolo</b>	<b>n. emend. Commissione</b>	<b>n. emend. Aula</b>	<b>Iniz. Giunta</b>	<b>Iniz. Cons.</b>	<b>Iniz. Mista</b>
1	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio	2	0	X		
2	Legge per la montagna	12	6	X	X	X
3	Norme in materia di tutela fitosanitaria - Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n.3 e 21 agosto 2001, n.31	2	0	X		
4	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo	0	3	X	X	X
5	Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2	73	17	X	X	X
6	Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università.	87	32	X		
7	Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali	72	17	X		
8	Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n.1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"	4	7	X	X	X
9	Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna	0	0	X		
10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione nazionale italiana "Città amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CAMINA)"	2	2		X	
11	Sviluppo regionale della società dell'informazione	28	16	X	X	X
12	Differimento del termine di entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 2004, n.9 (Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna)	0	0	X		
13	Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina	0	0	X		
14	Inserimento del Comune di Viano nei territori delle zone matildiche ai sensi della L.R. 15 dicembre 1989, n.44	0	0		X	

15	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Donne del Mediterraneo, Rete del sud est europeo (Women of Mediterranean, south East and east European Network)	2	0		X	
16	Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità	23	3	X		
17	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 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento di variazione.	30	0	X		
18	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	6	0	X		
19	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria	12	0	X	X	X
21	Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	10	10	X		
22	Modifica di confine tra i Comuni di San Benedetto Val di Sembro e Monghidoro, in Provincia di Bologna	1	0	X		
23	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326	64	31	X		
24	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2003	0	0	X		
25	Norme in materia di organismi geneticamente modificati	0	7	X	X	X
26	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia	6	23	X		
27	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 della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007.	25	0	X		
28	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007	4	0	X		
29	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale	34	4	X		
	<b>NUMERO TOTALE EMENDAMENTI APPROVATI NEL 2004</b>	<b>499</b>	<b>178</b>			

Elaborando, dunque, i dati riportati nella precedente tabella, risulta che, delle **28** leggi approvate nel 2004, **21** (ovvero il 75% del totale) sono state modificate dalle Commissioni durante la fase istruttoria del procedimento, mentre soltanto **14** (ovvero il 50 % del totale) hanno subito modifiche a seguito di emendamenti approvati durante l'esame in Aula.

Come risulta meglio evidenziato nella successiva tabella, i dati attinenti il 2004, concernenti il confronto tra la capacità emendatrice delle Commissioni consiliari e l'Aula, non fanno che confermare una tendenza già rilevata in relazione al procedimento legislativo svoltosi nella nostra Regione nei due anni precedenti.

Anche le leggi approvate nel 2002, e nel 2003, infatti, hanno subito durante la fase istruttoria un numero di modifiche decisamente superiore a quello rilevato per la fase decisoria in Aula.

#### Numero di leggi emendate in Commissione consiliare e in Aula anni 2002 - 2003 - 2004

Anno		Num. leggi emendate	Num. tot.leggi	Percentuale sul totale delle leggi
2002	N. Leggi emendate Comm	<b>24</b>	<b>36</b>	<b>66%</b>
2002	N. Leggi emendate Aula	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>45%</b>
2003	N. Leggi emendate Comm	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>86%</b>
2003	N. Leggi emendate Aula	<b>18</b>	<b>28</b>	<b>64%</b>
2004	N. Leggi emendate Comm	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>75%</b>
2004	N. Leggi emendate Aula	<b>14</b>	<b>28</b>	<b>50%</b>

Un ulteriore indice della superiore attitudine modificatrice propria delle Commissioni consiliari rispetto all'Aula, può essere individuato anche nel confronto tra il numero complessivo di emendamenti approvati nelle due diverse fasi del procedimento legislativo regionale.

Anche nel 2004, infatti, come nei due anni precedenti, il numero degli emendamenti approvati durante l'istruttoria, ovvero **499**, è sen-

sibilmente superiore al numero degli emendamenti approvati durante l'esame in Aula consiliare, che è di **178**.

Anno	N.emendamenti approvati in Commissione	N.emendamenti approvati in Aula
2002	405	126
2003	600	151
2004	499	178

Sempre con riferimento alle leggi del 2004, risulta, inoltre, che delle 14 leggi che hanno subito modifiche in Aula, 12 erano già state emendate durante la fase istruttoria. Solo due leggi, invece, ovvero la L.R. n.4/2004 e la L.R.25/2004 hanno subito per la prima volta modifiche durante la fase d'Aula.

Come già rilevato anche negli anni passati, non risulta, dunque, una assoluta coincidenza tra le leggi emendate in Commissione e quelle emendate in Aula.

Volendo concludere l'analisi della attività emendatrice che l'Aula consiliare ha svolto negli ultimi tre anni, risulta quindi che, a fronte della riduzione del numero di leggi prodotte tra il 2002 e il 2003, e della tendenziale stabilizzazione della attività di produzione normativa che si registra nel 2003 e nel 2004, la complessità della fase d'Aula permane senza che si possano registrare sensibili variazioni di tendenza.

La percentuale di leggi emendate, infatti, sia pure complessivamente in calo, rimane comunque significativa (attestandosi al 50%), e il numero degli emendamenti approvati è costantemente aumentato (si è passati infatti dai 126 emendamenti approvati nel 2002, ai 151 del 2003, per arrivare ai 178 emendamenti approvati lo scorso anno).

## 8 Dimensioni dei testi di legge

Nell'effettuare una analisi quantitativa del procedimento legislativo regionale uno sguardo non può non essere rivolto al tema delle dimensioni delle leggi prodotte nel corso della VII Legislatura. Sulla scia di quanto suggerito gli anni scorsi dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, si è adottata come principale unità di misura delle leggi regionali il numero degli articoli e dei commi che compongono ciascuna legge, ben sapendo che, spesso, tali elementi non costituiscono un indice sicuro della rilevanza normativa dei loro contenuti, e che anche una legge di pochi articoli può avere delle implicazioni rilevanti. Nelle 6 tabelle che seguono, dunque, si è riportato il numero totale di articoli, commi, e caratteri che compongono le leggi prodotte in ciascuno dei sei anni su cui si è svolta la VII Legislatura, al fine ultimo di ricavare dei dati medi di Legislatura. La rilevazione effettuata non ha però tenuto conto della L.R. n.13/2005 contenente lo Statuto regionale, al fine di non alterare il computo delle dimensioni medie della legislazione "ordinaria" della scorsa Legislatura.

### Dimensioni della produzione normativa della VII Legislatura

ANNO 2000	
Nr. articoli	123
Nr. commi	307
Nr. caratteri	127.565

ANNO 2001	
Nr. articoli	693
Nr. commi	1.701
Nr. caratteri	670.811

ANNO 2002	
Nr. articoli	445
Nr. commi	1.044
Nr. caratteri	448.474

ANNO 2003	
Nr. articoli	573
Nr. commi	1.505
Nr. caratteri	670.461

ANNO 2004	
Nr. articoli	579
Nr. commi	1.551
Nr. caratteri	650.575

ANNO 2005*	
Nr. articoli	176
Nr. commi	572
Nr. caratteri	227.727

\* Non si sono inseriti i dati relativi alla L.R. n.13/2005

Elaborando, dunque, i dati sopra visti, e tenendo presente che dal 2000 al 2005, sempre escludendo il nuovo Statuto, sono state approvate 157 leggi, risulta che il numero medio di articoli delle leggi della VII Legislatura è pari a 16, il numero medio di commi è 42, e, infine, la media dei caratteri è di 17.806.

**Dimensioni medie delle leggi prodotte  
VII Legislatura**

numero medio articoli	<b>16</b>
numero medio commi	<b>42</b>
numero medio caratteri	<b>17.806</b>

Un'altra indagine è stata compiuta sulla produzione legislativa dell'intera legislatura al fine di individuare, tra tutte le leggi prodotte nei singoli anni di riferimento, quante possano considerarsi convenzionalmente **"lunghe"**, ovvero, quante risultino composte da un numero di articoli e di commi superiore a 10.

Incrociando, poi, tale dato con quello relativo all'iniziativa di ciascuna legge, come meglio evidenziato nella tabella che segue, risulta che, in ciascuno degli anni considerati, (eccettuato il bimestre di fine legislatura nel 2005), tra le leggi che si possono considerare "lunghe" (nel senso sopra descritto), quelle della Giunta sono le più numerose.

Complessivamente, infatti, si contano nell'intera Legislatura 59 leggi "lunghe" di iniziativa della Giunta, solo 7 di iniziativa consiliare, e 19 di iniziativa mista.

**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	5	1	0
Anno 2001 Tot leggi 44	14	2	3
Anno 2002 Tot leggi 36	14	2	2
Anno 2003 Tot leggi 28	12	0	7
Anno 2004 Tot.leggi 28	13	0	5
Anno 2005 Tot.leggi 10	1	2	2
<b>Totale</b>	<b>59</b>	<b>7</b>	<b>19</b>

\* Non si è computata nel 2005 la L.R. n.13/2005

Nelle due tabelle che seguono, invece, riferite alla produzione legislativa degli anni centrali della legislatura, si è inteso riportare il numero medio degli articoli e dei commi che compongono le leggi prodotte in tali anni. Il dato è stato poi ulteriormente elaborato incrociandolo con quello dell'iniziativa delle leggi stesse.

**Numero medio degli articoli delle leggi del 2002-2003-2004  
e iniziativa legislativa**

	Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio	Iniziativa mista
Num. medio articoli 2002	13	8	11
Num. medio articoli 2003	17	7	32
Num. medio articoli 2004	24	3	19

**Numero medio dei commi delle leggi del 2002-2003-2004  
e iniziativa legislativa**

	Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio	Iniziativa mista
Num. medio commi 2002	32	13	28
Num. medio commi 2003	46	14	86
Num. medio commi 2004	64	7	53

I dati appena visti sembrano confermare una diversità dello stile legislativo della Giunta e del Consiglio che era già emersa nei precedenti rapporti sulla legislazione.

Le leggi di iniziativa della Giunta, infatti, si confermano essere

quelle che hanno il numero medio di commi e di articoli superiore rispetto alle leggi di altra iniziativa. Dal 2002 al 2004, inoltre, le dimensioni medie di tali leggi sono costantemente aumentate (si passa infatti da una media di 13 articoli e 32 commi nelle leggi del 2002 ad una media di 24 articoli e 64 commi nel 2004).

Le leggi di iniziativa consiliare, invece, presentano la tendenza opposta: hanno un numero medio di articoli e di commi inferiore rispetto alle leggi di altra iniziativa, e tale numero si abbassa progressivamente dal 2002 al 2004.

Le leggi di iniziativa mista, (a parte nell'anno 2003 in cui hanno riportato dei dati medi superiori a quelli della Giunta), tendono a collocarsi, dal punto di vista qui considerato dell'ampiezza dei testi, in una posizione intermedia alle leggi di iniziativa della Giunta e del Consiglio.

## 9 Durata del procedimento legislativo regionale

Un ulteriore dato che si è inteso rilevare e monitorare nel corso della VII legislatura, attiene ai tempi che nella nostra Regione impiega di regola un progetto di legge per divenire legge regionale.

La durata complessiva del procedimento legislativo è, infatti, anch'essa un indice della maggiore o minore complessità raggiunta dallo stesso nel corso degli anni.

Per una migliore comprensione dei dati contenuti nelle tabelle che seguono e che si riferiscono agli anni centrali della VII Legislatura, va inoltre precisato che, per ciascuna legge, per valutare la durata media del procedimento legislativo si è fatto riferimento a due intervalli temporali ben definiti: da un lato, si è computato il lasso di tempo che intercorre dalla assegnazione al licenziamento del progetto di legge da parte della Commissione consiliare competente per materia, dall'altro, si sono computati i giorni che sono stati necessari per la approvazione del progetto di legge in Aula, sempre partendo dalla data della sua assegnazione in Commissione.

Deve tenersi inoltre presente che, la data di assegnazione del progetto di legge alla Commissione che lo deve istruire, di regola, coincide con la data di iscrizione del progetto all'ordine del giorno generale del Consiglio.

Dall'indagine compiuta sui tempi di approvazione delle leggi regionali della VII Legislatura è emerso innanzitutto che, essendo l'istruttoria la fase più complessa del procedimento in quanto dedicata all'analisi "tecnica" del progetto di legge, di regola risulta estremamente variabile ma tendenzialmente molto lungo il periodo di tempo necessario a ciascun progetto di legge per essere discusso e licenziato in Commissione consiliare, mentre tendenzialmente breve è il periodo che intercorre dal licenziamento del progetto in Commissione alla sua approvazione in Consiglio. Ciò in quanto nella nostra Regione sussiste la prassi secondo cui i progetti di legge di cui si è conclusa l'istruttoria vengono iscritti dall'Ufficio di Presidenza, sentiti i Capigruppo, all'ordine del giorno del primo Consiglio immediatamente successivo.

Nelle tabelle che seguono, dunque, si riportano per gli anni 2002-2003-2004 i dati attinenti la durata media delle principali fasi del procedimento legislativo. Tali dati sono stati poi ulteriormente elaborati incrociandoli con quello dell'iniziativa delle leggi al fine di verificare se possa individuarsi negli anni di riferimento una durata media dell'iter legislativo correlata al soggetto che ha promosso l'iniziativa legislativa.

**Durata media del procedimento dall'assegnazione  
al licenziamento in Commissione e iniziativa legislativa**

Anno	Tutte le leggi	Leggi iniziativa Giunta	Leggi iniziativa consiliare	Leggi iniziativa mista
2002	72gg	63gg	125gg	69gg
2003	86gg	70gg	140gg	113gg
2004	139gg	119gg	288gg	127gg

**Durata media del procedimento dall'assegnazione alla  
Commissione all'approvazione in Aula e iniziativa legislativa**

Anno	Tutte le leggi	Leggi iniziativa Giunta	Leggi iniziativa consiliare	Leggi iniziativa mista
2002	89gg	79gg	140gg	86gg
2003	104gg	89gg	153gg	132gg
2004	167gg	149gg	303gg	157gg

Dalle tabelle precedenti, risulta, dunque, che, in ciascuno dei tre anni considerati, sono le **leggi di iniziativa della Giunta** quelle che risultano avere un **iter medio di approvazione più breve** rispetto a quello delle leggi di altra iniziativa, confermandosi pertanto la rilevanza che tale soggetto ricopre nell'ambito del nostro procedimento legislativo regionale (anche se dal 2002 al 2004 i tempi medi necessari al

licenziamento in Commissione e alla approvazione in Aula di tali leggi risultano essersi dilatati).

Al contrario, le leggi di iniziativa consiliare sono tendenzialmente quelle che hanno l'iter medio di approvazione più lungo, impiegando, in particolare per essere licenziate in Commissione, all'incirca il doppio del tempo impiegato dalle leggi della Giunta.

Le leggi di iniziativa mista, invece, negli anni centrali della Legislatura, hanno registrato dei tempi medi sensibilmente inferiori rispetto a quelli dell'iniziativa consiliare, arrivando, in particolare nel 2002 e nel 2004, ad avvicinarsi molto ai tempi brevi di approvazione delle leggi di iniziativa della Giunta.

Prescindendo, infine, dall'iniziativa delle singole leggi prodotte nella VII Legislatura, risulta comunque che, complessivamente, tanto i tempi medi per il licenziamento dei progetti di legge in Commissione, quanto quelli per l'approvazione in Aula si sono progressivamente dilatati, il che è un ulteriore conferma di quanto in precedenza affermato circa la maggiore complessità che caratterizza nel complesso tutto il procedimento legislativo regionale, in particolare negli ultimi tre anni della VII Legislatura.

Nella tabella che segue, invece, avente ad oggetto la produzione legislativa del 2004, si è evidenziato per ogni legge, il numero dei giorni che ciascuna ha impiegato ad essere prima licenziata in Commissione e poi approvata in Aula. Tali dati sono stati poi incrociati con quello dell'iniziativa di ciascuna legge.

**Tempi del procedimento legislativo regionale anno 2004**

<b>n. prog</b>	<b>n.</b>	<b>titolo</b>	<b>n.giorni approv. Comm</b>	<b>n.sedute Comm</b>	<b>n.giorni approv. Aula</b>	<b>n. sedute Aula</b>	<b>Iniz. Giunta</b>	<b>Iniz. Cons.</b>	<b>Iniz. Mista</b>
1	1	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio	22	2	77	4	X		
2	2	Legge per la montagna	125	3	168	3			X
3	3	Norme in materia di tutela fitosanitaria - Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n.3 e 21 agosto 2001, n.31	79	3	115	1	X		
4	4	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo	57	3	112	2			X
5	5	Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2	225	10	254	10			X
6	6	Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università.	194	6	230	1	X		
7	7	Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali	135	6	189	3	X		
8	8	Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n.1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"	96	2	144	2			X
9	9	Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna	99	2	149	1	X		
10	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione nazionale italiana "Città amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CAMINA)"	50	1	63	1		X	
11	11	Sviluppo regionale della società dell'informazione	152	7	160	1			X
12	12	Differimento del termine di entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 2004, n.9 (Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna)	6	1	6	1	X		
13	13	Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina	14	1	36	1	X		
14	14	Inserimento del Comune di Viano nei territori delle zone matildiche ai sensi della L.R. 15 dicembre 1989, n.44	704	1	724	1		X	

15	15	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Donne del Mediterraneo, Rete del sud est europeo (Women of Mediterranean, south East and east European Network)	112	1	124	1		X	
16	16	Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità	68	3	80	1	X		
17	17	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 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento di variazione.	32	3	39	1	X		
18	18	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	32	3	39	1	X		
19	19	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria	23	4	42	1			X
20	21	Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	56	3	131	1	X		
21	22	Modifica di confine tra i Comuni di San Benedetto Val di Sembro e Monghidoro, in Provincia di Bologna	78	2	183	1	X		
22	23	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326	196	7	205	4	X		
23	24	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2003	102	1	116	1	X		
24	25	Norme in materia di organismi geneticamente modificati	213	4	225	1			X
25	26	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia	695	3	713	2	X		
26	27	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 della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007.	34	3	41	1	X		
27	28	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007	34	3	41	1	X		
28	29	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale	277	5	293	2	X		

Nella tabella appena vista si è riportato, inoltre, per ciascuna legge, il numero di sedute che sono state necessarie per la relativa trattazione, dapprima in Commissione e poi in Aula.

Tale dato era già stato rilevato anche nel “Secondo rapporto” sulla legislazione in relazione alle leggi approvate nel 2003. La tabella che segue, pertanto, ci permette di fare un confronto dei dati relativi agli anni 2003 e 2004.

**Numero complessivo e numero medio di sedute necessarie  
alla trattazione delle leggi del 2003-2004**

Anno	num. complessivo sedute	num.medio
Sedute in Comm. Anno 2003	118	4,2
Sedute in Aula Anno 2003	54	1,9
Sedute in Comm. Anno 2004	93	3,3
Sedute in Aula Anno 2004	51	1,8

Risulta, dunque, che, anche nel 2004, come del resto per il 2003, il numero di sedute necessario alla trattazione dei P.d.L. in Commissione consiliare (ovvero 93, pari ad una media di 3,3 sedute per P.d.L.) è sensibilmente superiore rispetto al numero di sedute che sono state svolte in Aula per la successiva discussione ed approvazione dei pro-

getti stessi (ovvero 51, pari ad una media di 1,8 sedute per P.d.L.).

Talvolta, poi, risulta che i progetti che hanno reso necessario il maggior numero di sedute in Commissione sono gli stessi cui l’Assemblea consiliare ha dedicato il maggior numero di sedute.

Ad esempio, la L.R. n.5/2004 “Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2” ha richiesto per la sua trattazione ben 10 sedute in Commissione e ulteriori 10 in Aula.

Confrontando, infine, il numero complessivo e medio di sedute che si sono svolte nei due anni considerati, risulta che, a parità di leggi prodotte, (ovvero, 28), nel 2004 si registra, soprattutto in fase istruttoria, una diminuzione del numero delle sedute indette (si passa infatti da una media di 4,2 sedute per P.d.L. nel 2003 ad una media di 3,3 sedute nel 2004).

Anche tale dato può essere visto come un indice di quel “calo di tensione,” e di alleggerimento che si è rilevato con riferimento all’attività istruttoria complessiva che le Commissioni hanno svolto nel 2004, e cui si è già fatto cenno nel precedente Capitolo 7, paragrafo c).

## 10 Conflitti di competenza tra Stato e regioni

Data la persistente conflittualità nei rapporti tra Stato e regioni, derivante, in parte, dalla necessità delle regioni di doversi confrontare con le nuove materie attribuite alla loro competenza dal Titolo V, ma soprattutto dalla difficoltà di individuare con precisione i confini delle materie stesse, nonché di effettuare una cognizione dei principi fondamentali nelle "nuove" materie di potestà concorrente, nei paragrafi che

seguono si è proseguita l'indagine, cominciata nei precedenti rapporti, sia sui ricorsi che il Governo ha promosso avverso le leggi approvate dalla nostra Regione lo scorso anno, sia sui ricorsi con cui la Regione Emilia-Romagna ha sottoposto alla Corte questioni di costituzionalità inerenti leggi approvate dallo Stato nel 2004.

Prima di entrare nel merito dei singoli ricorsi promossi nel 2004 e delle relative motivazioni, nella tabella che segue si offre un riepilogo sintetico delle leggi della Regione Emilia-Romagna che sono state impugnate dal Governo innanzi alla Corte Costituzionale nel corso della VII Legislatura, successivamente all'entrata in vigore del nuovo art.127 della Costituzione.

### Leggi regionali impugnate innanzi alla Corte Costituzionale - VII Legislatura

Atto impugnato	Titolo	Decisione del Ricorso
L.R.12/02	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	Ricorso pendente
L.R.16/02	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	La Corte ha dichiarato estinto il giudizio per rinuncia della controparte
L.R.20/02	Norme contro la vivisezione	Ricorso accolto (sent. n.166/2004)
L.R.30/02	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile	Ricorso respinto (sent.167/04)
L.R.37/02	Disposizioni regionali in materia di espropri	Ricorso respinto (sent.73/04)
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	Ricorso respinto (ord.n.48/04)

L.R. n.4/03	Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003.	Ricorso pendente
L.R. n.11/03	Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti, abolizione del libretto di idoneità sanitaria.	Ricorso respinto (sent.162/04)
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.	Ricorso respinto (sent.34/2005)
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.	Ricorso respinto (sent.229/04)
L.R. n. 26/03	Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.	Ricorso respinto (sent.214/05)
L.R. n. 1/04	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio	Ricorso accolto (sent.198/2004)
L.R. n. 5/04	Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n.2	Ricorso respinto (sent. 300/2005)
L.R. n. 7/04	Disposizioni in materia di ambiente. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali.	Ricorso pendente
L.R. n. 11/04	Sviluppo regionale della società dell'informazione	Ricorso parzialmente accolto (sent.271/2005)
L.R. n. 23/04	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 dl 30 settembre 2003, n. 326	Ricorso pendente
L.R. n.26/04	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia	Ricorso pendente
L.R. n. 29/04	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale	Ricorso pendente
L.R. n.1/05	Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'agenzia regionale di protezione civile	Ricorso pendente
L.R. n.13/05	Statuto della regione Emilia-Romagna	Ricorso pendente
<b>Numero totale leggi impugnate</b>	<b>20</b>	

Dai dati riportati nella tabella che precede risulta, dunque, che, nel 2002 sono state impugnate innanzi alla Corte Costituzionale 5 leggi regionali, 6 nel 2003 e ulteriori 7 nel 2004. Inoltre, in relazione alle leggi del 2005, risultano essere stati presentati dal Governo due ricorsi, uno dei quali avente ad oggetto il nuovo Statuto regionale.

Complessivamente, quindi, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, il Governo ha impugnato 20 leggi della Regione Emilia-Romagna. Di tali ricorsi, al momento in cui si scrive, solo 3 sono stati accolti (di cui uno parzialmente), 9 sono stati respinti e 8 risultano ancora pendenti.

a) **Ricorsi del Governo avverso le leggi dell'Emilia-Romagna (anno 2004)**

Nella tabella che segue sono riportate soltanto le **leggi prodotte nel 2004** dalla Regione Emilia-Romagna che sono state **impugnate dal Governo** in forza del potere riconosciutogli dall'art. 127 Cost.

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

Atto impugnato	Titolo	Motivi del ricorso
L.R. n. 1/04	"Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lesione della potestà legislativa statale in materia di ordinamento penale.</li> <li>- Compressione della competenza legislativa statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica e dei sistemi tributari."</li> <li>- Ingerenza nella manovra finanziaria e di bilancio dello Stato, nell' "autonomia finanziaria" e nel sistema di garanzie di risorse dello Stato e degli enti a finanza derivata, nell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e nel rispetto del patto di stabilità dell'Unione europea.</li> <li>- Lesione della competenza statale a determinare i principi in materia di governo del territorio e in materia di titoli abilitativi edilizi.</li> <li>- Pregiudizio al principio di unità e all'ordinamento giuridico della Repubblica.</li> </ul>
L.R. n. 5/04	"Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n.2"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazione della competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato in materia di diritto d'asilo e condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.</li> <li>- Lesione della competenza riservata allo Stato in materia di immigrazione.</li> <li>- Violazione delle attribuzioni statali relative all'ordine pubblico e alla sicurezza.</li> </ul>

L.R. n. 7/04	"Disposizioni in materia di ambiente. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali".	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazione delle competenze statali in materia di moneta, tutela del risparmio, e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario, sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie.</li> <li>- Lesione della competenza esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.</li> </ul>
L.R. n. 11/04	"Sviluppo regionale della società dell'informazione"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazione della riserva esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa.</li> <li>- Contrasto con la competenza statale esclusiva a determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.</li> <li>- Ingerenza in materia di coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.</li> <li>- Lesione della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione esclusiva.</li> </ul>
L.R. n. 23/04	"Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 dl 30 settembre 2003, n. 326"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lesione della potestà esclusiva statale in materia di: politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea.</li> <li>- Lesione della ripartizione dei poteri concorrenti in materia di governo del territorio; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.</li> <li>- Violazione delle competenze esclusive centrali in materia giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa.</li> </ul>
L.R. n. 26/04	"Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.</li> <li>- Lesione dei principi in materia di competenza concorrente.</li> <li>- Contrasto con la potestà regolamentare disegnata dalla giurisprudenza costituzionale.</li> <li>- Invasione della potestà regolamentare dei comuni.</li> </ul>
L.R. n. 29/04	"Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute.</li> <li>- Lesione del principio di leale collaborazione.</li> </ul>

b) Ricorsi promossi dalla Regione Emilia-Romagna avverso atti statali (anno 2004)

Nella tabella che segue si sono individuati **gli atti normativi dello Stato** prodotti nell'anno 2004 e successivamente **impugnati dalla Regione Emilia-Romagna** innanzi alla Corte Costituzionale. Per ogni atto impugnato si sono riportati i motivi del ricorso.

Atto impugnato	Titolo	Motivi del ricorso
D. Lgs. n. 28/04	"Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di "promozione ed organizzazione delle attività culturali".</li> <li>- Lesione della competenza esclusiva regionale in materia di cinematografia.</li> <li>- Violazione del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni.</li> <li>- Violazione del principio di autonomia finanziaria.</li> <li>- Invasione della sfera di competenza regionale in materia di commercio e industria.</li> <li>- Incidenza sui principi di ragionevolezza, sussidiarietà e adeguatezza.</li> </ul>
D. Lgs. n. 59/04	"Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28/03/2003, n. 53"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di istruzione.</li> <li>- Lesione della competenza regionale in materia professioni.</li> <li>- Violazione del principio di leale collaborazione.</li> <li>- Lesione della potestà legislativa regionale relativa all'allocazione delle funzioni amministrative.</li> </ul>
D. Lgs. n. 124/04	"Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro"	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violazione della sfera di competenza concorrente regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro.</li> <li>- Lesione delle attribuzioni regionali in materia sanitaria.</li> <li>- Violazione del principio di sussidiarietà.</li> </ul>

c) **“Il titolo V e le più recenti sentenze della Corte Costituzionale” (Progetto di ricerca svolto presso il Servizio Legislativo del Consiglio nel 2004)**

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha sensibilmente modificato le fonti normative regionali ed i loro rapporti con le fonti statali, imprimendo al nostro sistema un qualche “accento federale”; oggi il nostro paese non può certo definirsi tale, ma è comunque caratterizzato da un tipo di “regionalismo” diverso da quello in precedenza esistente. Al riguardo, è di inequivocabile evidenza, nella lettera del novellato Titolo V, un significativo ampliamento dell’autonomia delle Regioni: ne sono dimostrazione, per limitarci all’analisi delle Regioni a statuto ordinario, il ribaltamento della tecnica di riparto delle attribuzioni, che vede nella sostanza una competenza generale residuale delle Regioni a cui fanno eccezione determinati interventi legislativi dello Stato, l’eliminazione del controllo preventivo del Governo sulla legislazione regionale, la scomparsa dell’approvazione con legge statale dello statuto delle Regioni, nonché la grande estensione, sempre in capo ad esse, del potere regolamentare. Tutti questi elementi sono il segno del nuovo ruolo delle Regioni, elevato dall’art. 117, fulcro dei rapporti centro-periferia, ad un livello di pari dignità rispetto al ruolo del potere statale: *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*.

In considerazione della rigida ripartizione e definizione delle materie nel novellato testo costituzionale, il funzionamento del nuovo assetto non si è rivelato però automatico. Infatti è stata, e continua ad esserlo, utile, nonché necessaria, l’opera della Corte Costituzionale, la quale, a fronte dei numerosi ricorsi sollevati sia dallo Stato che dalle Regioni, si è trovata a ricoprire un ruolo “costituente”, non certo consueto alle sue attribuzioni, col quale si sono sensibilmente appianate le incertezze insite nel nuovo sistema.

La volontà di realizzare la ricerca dal titolo **“Il Titolo V e le più recenti sentenze della Corte Costituzionale - le materie, le fonti, il diritto comunitario”**, sorta per iniziativa del Servizio Legislativo del Consiglio mediante la collaborazione di borsisti della S.p.i.s.a., trova principale fondamento proprio nelle difficoltà inerenti la fase attuativa della riforma del 2001. Se si vuole, infatti, comprendere l’evolversi dei rapporti Stato-Regioni è oggi essenziale guardare alle sentenze del giudice costituzionale: i nodi creatisi con la riforma trovano soluzione, infatti, solo seguendo le linee di indirizzo da esso tracciate.

Va detto che essenzialmente due sono stati i punti dell’art. 117, in ragione dei quali è stata inevitabile (e continua ad esserlo) l’assistenza operativa della Corte. Il primo punto, e lo si è menzionato prima, è costituito dall’attribuzione alle Regioni, con un rovesciamento completo del riparto, delle funzioni legislative residuali (art. 117, c. 4), che quindi non appartengono più allo Stato; l’altro, dalla nuova elencazione delle materie di competenza concorrente, molte delle quali di difficile definizione. Infatti, la Corte sta operando un fondamentale lavoro di

ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni, nonché di definizione degli ambiti materiali di competenza.

Il metodo in base al quale l'opera di cui sopra è stata elaborata si comprende partendo dalla considerazione della funzione che ad essa si è inteso dare. Non volendo avere alcun proposito esaustivo, vista la complessità delle conseguenze pratiche e teoriche della riforma, la ricerca svolta intende proporre una panoramica dei punti in cui la Corte è maggiormente intervenuta al fine di delineare le competenze dello Stato e delle Regioni sia in rapporto alle modalità in cui i due livelli di governo possono agire sia in relazione alle diverse materie contenute nell'art. 117.

Fornendo in appendice il supporto delle principali sentenze emesse dalla Corte, appositamente riassunte e schematizzate, l'opera in questione può certamente costituire un buon punto di partenza per chi intende approfondire la complessa tematica delle riforme costituzionali. Facendo frutto della più autorevole dottrina intervenuta in materia, gli Autori cercano di offrire nei loro commenti, nella maniera più chiara possibile, un contenuto giuridico lineare a fronte delle indubbio difficoltà di lettura dei rapporti Stato-Regioni.

Il lavoro si è quindi incentrato sulla definizione delle materie delineatesi con la giurisprudenza costituzionale, sull'analisi dei poteri delle Regioni, quali il potere legislativo o quello estero, nonché sulla valutazione dell'incidenza del diritto comunitario nelle sentenze della Corte.

In particolare, partendo dall'analisi dei criteri e dei principi intro-

dotti dal giudice costituzionale nella storica sentenza n. 303/2003, e che hanno portato, grazie allo strumento della sussidiarietà, ad una ridefinizione dei confini delle competenze amministrative e legislative, si è potuto vedere come debba leggersi l'art. 117 e quindi esplicarsi il nuovo rapporto tra Stato e Regioni.

In collaborazione con il Consiglio regionale della Regione Piemonte, il testo e il progetto della ricerca da cui esso nasce sono stati presentati il 6 maggio alla Fiera del Libro di Torino, alla presenza di diversi relatori, tra cui docenti delle Università di Bologna e di Torino.

Tutto ciò premesso, dunque, sulla pubblicazione realizzata lo scorso anno nell'ambito del progetto di ricerca svolto dal Servizio Legislativo del Consiglio, nelle pagine che seguono si è invece inteso proporre soltanto una sintesi delle sentenze più significative pronunciate nell'anno 2004 dalla Corte Costituzionale in seguito ai ricorsi promossi negli anni precedenti dallo Stato avverso le leggi della Regione Emilia-Romagna o viceversa dalla nostra Regione (da sola o in concorso con altre) avverso atti legislativi statali.

Le sentenze che di seguito si illustrano brevemente affrontano l'ormai consueta problematica del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni alla luce delle "materie" delineate dall'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione.

**Sentenze della Corte a seguito di ricorsi regionali  
(anno 2004)**

**SENTENZA N. 1**

**Fiere, sagre e manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico**

La Corte costituzionale dichiara fondate le censure sollevate da alcune regioni, tra cui l'Emilia-Romagna, nei confronti dell'art. 52, c. 17, della Legge finanziaria 2002, per violazione dell'art. 117, c. 4 Cost. La norma, dichiarata quindi illegittima, prevedeva che, a decorrere dal 1° gennaio 2002, le disposizioni di cui alla legge n. 426/1971 (Disciplina del commercio) - la cui normativa sul registro esercenti commercio (REC), nonostante il D. Lgs. n. 114/1998, è ancora vigente - non si applicassero alle fiere, sagre e manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico. La tesi erariale, secondo cui l'intervento statale troverebbe il proprio titolo di legittimazione costituzionale nell'art. 117, c. 2, lett. c) "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose", e lett. f) "organi dello Stato", non è stata condivisa. La finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può infatti valere, di per sé, sostiene la Corte, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce, ossia il "commercio", materia rientrante nella potestà legislativa residuale delle Regioni (art. 117, c. 4 Cost.).

**SENTENZA N. 4**

**Contrattazione collettiva integrativa**

La Corte dichiara non fondate le questioni sollevate da alcune Regioni, tra cui l'Emilia-Romagna, in riferimento ad alcuni articoli della Legge finanziaria 2002 (artt. 16, c. 7, 17, c. 2, 19, commi 1,3,7,8 e 14), reputati esorbitanti rispetto alla competenza legislativa attribuita allo Stato ex art. 117. Le disposizioni impugnate contengono, da un lato, regole che imputano, nei limiti dei loro bilanci e per un biennio, la spesa relativa ai rinnovi contrattuali e ai miglioramenti economici alle amministrazioni competenti, nonché regole che prevedono modalità di verifica e di controllo; dall'altro, un insieme di misure, una fra tutte il divieto di assunzione a tempo indeterminato (c.d. "blocco delle assunzioni"), finalizzate alla riduzione della spesa pubblica, soprattutto degli enti locali.

Nel primo caso, quindi, si verte in tema di contrattazione collettiva, in specifico integrativa. A fronte dell'attribuzione, da parte delle ricorrenti, delle norme impugnate alla materia del pubblico impiego del personale dipendente regionale, materia ritenuta di loro esclusiva competenza, la Corte afferma che la norma in questione rientra nella competenza concorrente della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, c. 3, Cost.): lo Stato può quindi dettare disposizioni che limitano l'autonomia di spesa regionale dal momento che costituiscono principi fondamentali rientranti nella sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica e volti al contenimento della spesa corrente. Nella medesima ottica vanno considerati i fitti controlli statali sui costi della contrattazione collettiva. L'altro gruppo di norme, contenenti una serie di misure finalizzate al taglio della spesa corrente, vanno collegate al mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno del 2001.

### **SENTENZA N. 13**

#### **Programmazione della rete scolastica**

A seguito di ricorso della Regione Emilia-Romagna la Corte sancisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, c. 3, della legge n. 448/01 (Finanziaria 2002) e dichiara invece non fondata la censura dell'art. 22, c. 4, seguente.

L'art. 22, c. 3, affida ad un organo statale il compito di distribuire, nell'ambito della Regione, il personale docente fra le varie istituzioni scolastiche. Ad avviso della ricorrente, la disposizione non si limiterebbe ad imporre principi organizzativi in materia di istruzione, ma conterebbe norme di dettaglio; essa lederebbe pertanto le attribuzioni legislative regionali in materia di istruzione, oggetto di potestà concorrente ex art. 117, c. 3, Cost., e violerebbe i principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118, c. 1, Cost. Accogliendo questa tesi, il giudice delle leggi ricorda che la programmazione della rete scolastica - nel cui ambito si inserisce la distribuzione del personale "che certamente non è materia rientrante nelle norme generali sull'istruzione" - apparteneva già prima della riforma del Titolo V alla competenza regionale, delegata ex art. 138 D. lgs. n. 112/98, e quindi è "implausibile" che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di questa funzione.

Allo stesso tempo, però, la Corte, prospettando gli "effetti ancora più incompatibili con la Costituzione" di una caducazione immediata del comma censurato, intende non inficiare la continuità del servizio scolastico: a tal uopo, accanto alla dichiarazione di incostituzionalità, viene disposto che l'art. 22, c. 3, opererà comunque fino a quando le Regioni si saranno dotate della disciplina necessaria e degli opportuni apparati.

Per quanto riguarda la seconda censura sollevata avverso il comma 4

del medesimo articolo, il quale introduce il principio della preferenza dei docenti in servizio nell'istituzione scolastica nell'assegnazione delle frazioni delle ore aggiuntive di insegnamento fino ad un massimo, anch'esso previsto contrattualmente, di 24 ore settimanali, la Corte ritiene non vi sia lesione dell'autonomia scolastica, né preclusione di attività didattiche già avviate, come sostenuto dalla ricorrente: si tratta, infatti, di un principio al quale le istituzioni scolastiche devono attenersi.

## **SENTENZA N. 14**

### **Aiuti di Stato**

La Corte dichiara non fondate le questioni sollevate da diverse Regioni, tra cui l'Emilia-Romagna, avverso gli artt. 52, c. 83, 59, 60 c. 1, lett. d), e 67 della legge n. 448/01 (Finanziaria 2002), per presunta violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost. Queste disposizioni prevedono ognuna interventi pubblici nell'economia nella forma di "aiuti di Stato", incidenti sulla concorrenza: in virtù dell'art. 4, c. 1, del Trattato CE, la Comunità europea si fonda su un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza e perciò sono incompatibili con tale sistema gli aiuti pubblici, sotto qualsiasi forma concessi. Tuttavia, allo stesso tempo, le deroghe ai divieti di aiuti, regolate in principio dall'art. 87, paragrafi 2 e 3, del Trattato CE, sono funzionali alla promozione di un mercato competitivo.

Dal punto di vista del diritto interno, la tutela della concorrenza costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre gli squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. La competenza statale in questo campo - che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti - rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide certamente sullo sviluppo economico. La Corte evidenzia il necessario utilizzo del "criterio sistematico" per far sì che la "competenza trasversale" dello

Stato in rapporto alla concorrenza sia in sintonia con le nuove competenze regionali. In tale prospettiva, l'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, accanto alla moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie, evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese e che, nel complesso, esprimono carattere unitario. In definitiva, e la Corte ne evidenzia la rispondenza di tutte le disposizioni censurate, l'intervento statale si giustifica per la sua rilevanza macroeconomica.

## **SENTENZA N. 36**

### **Patto di stabilità interno**

La Corte dichiara non fondate le censure rivolte da alcune Regioni, tra cui l'Emilia-Romagna, per presunta violazione degli artt. 117 e 119 Cost., avverso l'art. 24 della legge n. 448/01 (Finanziaria 2002), rubricato "Patto di stabilità interno per province e comuni". Dopo aver ricordato come e quando nasce questo "Patto", concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dal nostro paese con l'adesione al "Patto di stabilità e crescita", definito in sede europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto debito/pil, il giudice delle leggi ritiene i vincoli posti alla crescita della spesa corrente degli enti locali - vincoli peraltro transitori - aderenti al perseguimento di obiettivi nazionali. La Corte, insomma, ritiene non contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Ridurre la spesa corrente, aggiunge la Corte, costituisce uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario; e, d'altronde, il limite introdotto è un limite complessivo che lascia agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.

## **SENTENZA N. 37**

### **"Tributi propri" delle Regioni e federalismo fiscale**

La Corte dichiara non fondate le censure sollevate da diverse regioni, tra cui l'Emilia-Romagna, avverso le norme della Legge finanziaria 2002 riguardanti l'imposta sulla pubblicità, i tributi locali, l'addizionale comunale e provinciale Irpef. Il giudice delle leggi prende spunto dai relativi ricorsi per definire le tappe che gradualmente dovranno portare alla concreta applicazione dell'art. 119 Cost. Di fronte all'accusa mossa dalle ricorrenti alla legge contestata per essere "esasperatamente di dettaglio" e di ledere così la potestà regionale in materia di finanza locale, la Consulta premette che il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 Cost., come riformato nel 2001. Essa, allora, riconosce, naturalmente, che Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, hanno risorse autonome e stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ed inoltre, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, ma, allo stesso tempo, fermamente avverte che questa autonomia dovrà convivere all'inizio, in modo da consentire un ordinato passaggio dal vecchio al nuovo sistema, con un penetrante potere di regolamentazione statale. Il legislatore statale, in specifico, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. A tutt'oggi, dunque, non vi sono ancora - perché non possono esserci mancando l'opera di coordinamento statale - tributi definibili a pieno titolo "propri" delle Regioni e degli enti locali e sicuramente non sono tali istituiti con legge statale.

**SENTENZA N. 307****Incentivi per l'acquisto di personal computer**

La Corte dichiara non fondate le questioni sollevate dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. avverso gli artt. 27 L. n. 289/02 (Finanziaria 2003) e 4, commi 9 e 10, L. n. 350/03, con i quali sono stati istituiti fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di personal computer, da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici. Il giudice delle leggi, nello specifico, ritiene che le disposizioni impugnate introducono un intervento dello Stato (contributi finanziari erogati con carattere di automaticità) non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie e, quindi, non invasivo di competenze legislative regionali. Esso, infatti, corrisponde a finalità di carattere generale quali lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguitamento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.) anche al di là del riparto di competenze Stato-Regioni.

**SENTENZA N. 233****Metropolitana di Bologna**

Quale esito di conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna contro il Governo, la Corte annulla la deliberazione Cipe del 1° agosto 2003 con cui è stato approvato il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana di Bologna per violazione dell'art. 3 del D. Lgs. n. 190 del 2002 e quindi del principio di leale collaborazione. Il giudice delle leggi ha proceduto all'annullamento in quanto, in violazione del D. Lgs. n. 190 del 2002 e dei suoi principi applicativi esplicati nella sentenza n. 303, lo Stato ha approvato un progetto preliminare senza il consenso della Regione, e senza attivare alternativamente le procedure previste dall'art. 3 del decreto summenzionato, in caso di dissenso della Regione su opere di interesse regionale. Nello specifico, condividendo l'impostazione del decreto legislativo n. 190 del 2002 in merito alla procedura di approvazione da parte del Cipe del progetto preliminare dell'infrastruttura, la Corte ha condiviso la scelta legislativa di coinvolgere pienamente la Regione interessata tramite la partecipazione alla riunione del Cipe ed il necessario consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, dei Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate. Così pure, ha ritenuto idonea ad assicurare alle Regioni un'adeguata possibilità di rappresentare la propria posizione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, la previsione delle due diverse procedure conseguenti al possibile dissenso regionale, rispettivamente ove l'infrastruttura abbia carattere interregionale o internazionale, ovvero risulti di concorrente interesse regionale. In quest'ultimo caso il maggior interesse della Regione nella realizzazione dell'opera è tutelato al punto che ad essa è consentito di paralizzare l'approvazione del progetto o la localizzazione dell'opera.

Nella vicenda della metropolitana di Bologna, il primo di questi due livelli di necessario consenso della Regione (sul programma e sul progetto) è stato conseguito e reso manifesto attraverso alcuni atti regionali ed in particolare tramite l'atto bilaterale costituito dalla "Intesa generale quadro con la Regione Emilia Romagna", nella quale la metropolitana di Bologna è considerata consensualmente dal Governo e dalla Regione quale opera di "preminente interesse strategico", la cui realizzazione dovrà seguire le procedure disciplinate dal D. Lgs. n 190 del 2002. Al contrario, la deliberazione Cipe, con cui è stato approvato il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana, è stata adottata senza che si sia manifestato il necessario consenso della Regione interessata.

## **SENTENZA N. 287**

### **Assegno per secondo figlio**

La Corte dichiara inammissibile la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 3 Cost., avverso i commi da 1 a 5 dell'art. 21 D.L. n. 269/03, riguardanti la concessione dell'assegno per il secondo o ulteriore figlio o figlio adottivo, mentre dichiara non fondata la questione sollevata avverso le stesse disposizioni in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

Sul primo punto, a fronte della tesi della ricorrente secondo cui le norme censurate attribuendo l'assegno alle sole donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, darebbero luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento, la questione si risolve in termini più che altro formali: le Regioni sono legittime a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato, solo quando tale violazione comporta un'incisione diretta o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse.

Sul secondo punto, a fronte della tesi della ricorrente secondo cui la previsione dell'assegno va ricondotto all'ambito della materia dei "servizi sociali", di competenza residuale delle Regioni, la Corte, partendo dal concetto di "servizi sociali" riscontrabile nella normativa statale e regionale, evidenzia che l'assegno è erogato senza che assumano alcun rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o difficoltà e, quindi, non rientra tra le prestazioni ricadenti nell'ambito dei servizi sociali. Infatti, continua la Corte, si tratta di una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, costituenti espressione della tutela della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, e quindi può essere ricondotta alla competenza statale in materia di "previdenza sociale" ex art. 117, c. 2, lett. o), Cost.

**SENTENZA N. 390****"Blocco" delle assunzioni**

A seguito di ricorso sollevato dalla Regione Emilia-Romagna, unitamente ad altre regioni, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, c. 11 della legge n. 289/02 (Finanziaria 2003) - nonché, per la sua identità con quest'ultimo, l'art. 3, c. 60, della legge n. 350/03 (Finanziaria 2004) - limitatamente alla parte in cui si dispone che le assunzioni a tempo indeterminato "devono comunque essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno 2003".

Il comma censurato, nella sua lettera molto ampia ed articolata, presenta diversi punti che il giudice delle leggi fa passare indenni al suo vaglio. Innanzitutto, la Corte ritiene che la legge statale possa prevedere meccanismi e procedure - nello specifico un "accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata" e poi trasfuso in un D.P.C.M. - volti a far sì che vi sia il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica: spetta infatti allo Stato fissare i principi fondamentali per il "coordinamento della finanza pubblica". Inoltre, si ritiene costituzionalmente compatibile che "fino all'emanazione dei decreti (...) trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 4" (e cioè il divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato): si tratta, infatti, non solo di un divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere.

Nell'ottica ora delineata va inserita invece la dichiarazione di incostituzionalità della norma su riportata: infatti, in questo caso, non si fissa un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma viene posto un

limite specifico all'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002 - non superiore al 50 per cento - invadendo indebitamente l'area della "organizzazione della propria struttura amministrativa" riservata a Regioni ed enti locali.

La legge statale, insomma, conclude la Corte, può prescrivere criteri (ad esempio privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (ad esempio contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

**SENTENZA N. 427****Beni dello Stato e art. 119 Cost.**

La Corte dichiara infondate le censure sollevate dalla Regione Emilia-Romagna avverso l'art. 80, c. 6 della legge n. 289/02 (Finanziaria 2003), in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. La disposizione prevede che "le istituzioni di assistenza e beneficenza e gli enti religiosi che persegono rilevanti finalità umanitarie o culturali possono ottenere la concessione o locazione di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non trasferiti alla "Patrimonio dello Stato SpA", ... né suscettibili di utilizzazione per usi governativi, a un canone ricognitorio determinato ai sensi degli artt. 1 e 4 della legge 11 luglio 1986, n. 390, e successive modificazioni". La ricorrente ritiene, da un lato, che lo Stato sia intervenuto nel settore delle "politiche sociali" di esclusiva competenza regionale e, dall'altro, che lo Stato, non avendo ancora attuato l'art. 119 Cost. - in cui si parla, tra l'altro, di "patrimonio delle Regioni e degli enti locali" attribuito con legge dello Stato - non potrebbe disporre di beni "solo ancora temporaneamente propri".

In nessun punto questa tesi trova accoglimento da parte del giudice delle leggi. Innanzitutto, non è presente nell'art. 119 Cost. un divieto per lo Stato di gestire e utilizzare medio tempore i propri beni demaniali o patrimoniali; inoltre il potere dello Stato di gestire i propri beni non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie, ossia la competenza della Regione nella materia non incide sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario.

**Sentenze della Corte a seguito di ricorsi governativi  
(anno 2004)****SENTENZA N. 73****Espropriazione per pubblica utilità**

La Corte dichiara non fondata la questione, sollevata dal Governo in riferimento all'art. 117, c. 2, lettere l) e m), Cost. avverso l'art. 22 della legge dell'Emilia - Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di espropriazione. Questa disposizione prevede innanzitutto che "ferma restando la necessità dell'edificabilità legale di cui all'art. 20, un'area possiede anche il carattere della edificabilità di fatto quando sono già presenti o in corso di realizzazione, nell'ambito territoriale in cui l'area stessa si inserisce, le dotazioni territoriali richieste dalla legge ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica". Inoltre, al comma 2 l'articolo censurato consente alla Regione di integrare e specificare con apposita direttiva "i criteri ed i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto delle aree".

La parte ricorrente sostiene che l'art. 22, attribuendo rilevanza, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, anche all'edificabilità di fatto, contrasta con il diritto vivente, il quale ha riconosciuto valore meramente sussidiario rispetto alla possibilità legale di edificare: perciò esso inciderebbe sul regime dei suoli in violazione della competenza esclusiva dello Stato a legiferare in materia di ordinamento civile, nonché di prestazioni concernenti i diritti civili da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale. Il giudice delle leggi confuta questa tesi: l'art. 22 stabilisce soltanto quando un terreno presenta i caratteri dell'edificabilità di fatto, non dicendo nulla sul ruolo da riconoscere a tale

elemento ai fini della determinazione dell'indennizzo (in pratica non vengono individuati modalità o criteri di calcolo dell'indennizzo), se non che il medesimo non può prescindere dalla sussistenza dell'edificabilità legale. Ciò dimostra la volontà del legislatore regionale di non dare all'edificabilità di fatto una rilevanza autonoma rispetto all'edificabilità legale.

La Corte, inoltre, nella medesima pronuncia dichiara non fondata la censura sollevata dal Governo avverso l'art. 7 della legge regionale su impugnata, per presunta violazione dell'art. 120, c. 2 Cost. Richiamandosi alla sentenza n. 43/04, che delinea il nuovo assetto costituzionale dei poteri sostitutivi, il giudice delle leggi ritiene soddisfatti tutti i necessari requisiti di legittimità costituzionale: previsione con legge, carattere giuridicamente vincolato degli atti, attribuzione alla Giunta regionale del potere sostitutivo, previo meccanismo di diffida con un termine per provvedere non inferiore a quindici giorni.

## **SENTENZA N. 162**

### **Abolizione del libretto di idoneità sanitaria**

La Corte dichiara non fondata la censura del Governo, per contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. h), e c. 3, Cost. avverso gli artt. 7 e 8 della legge dell'Emilia-Romagna, n. 11/03. Infatti, la difesa erariale sostiene che, eliminando l'obbligo del "libretto di idoneità sanitaria" di cui all'art. 14 della legge n. 283/62, si è violato "un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute", in quanto "misura di profilassi igienico-sanitaria a carattere generale"; sempre secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe, poi, invaso attribuzioni in materia di "ordine pubblico e sicurezza" di esclusiva competenza statale.

Ricordando, su quest'ultimo punto, che tale materia si riferisce unicamente al "settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico", il giudice delle leggi affronta l'altro motivo di impugnazione. Rilevando la profonda trasformazione della legislazione a tutela della disciplina igienica degli alimenti, avutasi anche grazie ad interventi comunitari, si sottolinea che l'art. 14 della legge n. 283/62 non è stato abrogato, ma comunque ad esso si è affiancato un diverso sistema di garanzia sostanziale sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari, e dunque non è possibile ora considerare le prescrizioni della legge del 1962 "principi fondamentali della materia", ma soltanto "semplici modalità" con cui può essere garantito il controllo di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari di chi opera nel settore alimentare.

La Corte fa quindi notare che la normativa impugnata elimina sì una

forma di documentazione episodica dello stato di salute degli operatori del settore alimentare, quale è il libretto sanitario, ma allo stesso tempo conferma, in coerenza con il D. Lgs. n. 155/97 (con esso lo Stato ha recepito le direttive comunitarie concernenti l'igiene dei prodotti alimentari), l'esigenza di continui ed efficaci interventi preventivi, nonché di controllo e di ispezione sullo stato di salute e sui comportamenti igienici degli stessi operatori.

## **SENTENZA N. 166**

### **Vivisezione**

La Corte, ritenendo fondato quanto avanzato dal Governo, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge dell'Emilia-Romagna n. 20/02 (e conseguentemente, ex art. 27 L. n. 87/53, anche dei successivi artt. 3 e 4).

L'art. 2 vietava nel territorio regionale non solo l'allevamento, ma anche "l'utilizzo e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti, ai fini di sperimentazione"; ed inoltre vietava "la vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali, salvo i casi autorizzati" secondo le previsioni della stessa legge. Il giudice delle leggi afferma che la norma censurata non rientra, come sostenuto dalla difesa erariale, nella materia, di competenza esclusiva delle Regioni, definita "rapporto tra uomo e specie animali"; oltre ad evidenziare "forti dubbi" circa la sua configurabilità, la Corte evidenzia che il legislatore regionale è consapevolmente intervenuto, invece, nell'ambito della materia "ricerca scientifica", di competenza concorrente ex art. 117, c. 3 Cost. Dopo aver ricordato il quadro normativo comunitario e nazionale (D. lgs. n. 112/92) regolante l'utilizzo di animali a fini sperimentali - quadro che bilancia il doveroso rispetto verso gli animali e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi ritenute, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, indispensabili - la Corte sottolinea il divieto per il legislatore regionale di ridurre la libertà di ricerca scientifica o di comprimere l'attuale livello di tutela degli animali, andando ad incidere sull'equilibrio normativo della sperimentazione fissato dal legislatore statale in alcune norme del D. lgs. n. 112/92, considerate principi fondamentali della materia.

**SENTENZA N. 167****Localizzazione impianti fissi per l'emmissione radio-televisiva  
e la telefonia mobile**

La Corte dichiara inammissibile la questione sollevata dal Governo avverso gli artt. 1, commi 1 e 2, 2 e 3 della legge dell'Emilia-Romagna n. 30/02 sulla localizzazione degli impianti fissi per l'emmissione radio-televisiva e la telefonia mobile. La parte ricorrente ritiene che queste disposizioni contrastino con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale fissati nel d. lgs. n. 198/02 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, a norma dell'art. 1, c. 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443). La Corte fa però notare che con la sentenza n. 303/03 tale decreto è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in toto, per eccesso di delega contenuta nell'art. 1, c. 2, della l. n. 443/01, e che a nulla rileva la sopravvenuta entrata in vigore del Codice delle comunicazioni elettroniche (D. lgs. n. 258/03); secondo la difesa erariale, infatti, questo Codice avrebbe tacitamente abrogato il d. lgs. n. 198/02, riproducendone al tempo stesso in larga parte il contenuto normativo.

La tesi dell'Avvocatura dello Stato non trova condivisione nel giudice delle leggi: il d. lgs. n. 259, dettando una disciplina organica della materia, riproduce in effetti molte disposizioni del d. lgs. n. 198, ma nessuna continuità normativa può sussistere fra le due fonti, poiché, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto n. 198 nella sua interezza, lo stesso è stato rimosso ex tunc.

**SENTENZA N. 198****Leggi anti-condono**

La Corte dichiara l'incostituzionalità delle leggi della Toscana, Friuli Venezia Giulia, Marche ed Emilia-Romagna, con le quali le stesse hanno disposto la non applicazione sui loro rispettivi territori delle disposizioni statali sul condono. A fronte del ricorso del Governo basato sulla violazione degli artt. 5 e 127 Cost., la Corte ha rilevato che le Regioni non possono farsi ragione da sé. Il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi alla Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge.

**SENTENZA N. 229****Servizio civile**

La Corte dichiara non fondate le censure sollevate dal Governo per presunta violazione dell'art. 117, c. 2, lett. d), Cost. avverso gli artt. 5, c. 4, 12 e 22, c. 5, della legge dell'Emilia-Romagna n. 20/03, recante titolo "Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della legge regionale 28 dicembre 1999, n. 38".

Secondo il Governo, la pretesa violazione della competenza statale in materia di "difesa" ruota attorno alla previsione contenuta nell'art. 12 della legge regionale impugnata, la quale prevede una comunicazione agli Uffici di leva dei nominativi di coloro che svolgendo il servizio civile regionale, abbiano comunque voluto dichiarare la loro obiezione di coscienza al servizio militare, nella prospettiva che esso possa rivivere come servizio obbligatorio. La Corte non concorda però con tale visione: la disposizione censurata (e con essa quelle collegate) deve essere letta come rivolta a prevedere, in spirito di collaborazione, la mera trasmissione di informazioni agli Uffici di leva ai fini che eventualmente siano previsti dalla legislazione statale, senza che ciò determini invasione della competenza statale.

**d) Le pronunce della Corte Costituzionale sugli Statuti regionali**

Nel corso del 2004 la Corte Costituzionale ha pronunciato quattro sentenze in merito alle impugnazioni governative di Statuti Regionali approvati secondo le previsioni del rinnovato art. 123 Cost.: la sent. n. 2, relativa allo Statuto della Regione Calabria, la sent. n. 372, relativa allo Statuto della Regione Toscana; la sent. n. 378, relativa allo Statuto della Regione Umbria e la sent. n. 379, relativa allo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

Le pronunce si sono soffermate su norme dal contenuto molto diversificato; saranno pertanto analizzate secondo "aree tematiche".

**Le "norme di principio"**

Il giudizio sull'efficacia giuridica delle cd. "norme di principio" costituisce il primo - e forse principale - "filo rosso" che unisce le quattro decisioni costituzionali prese in esame.

Nella sent. n. 2, in realtà, la Corte Costituzionale non era giunta ad una presa di posizione esplicita sul tema, ma aveva gettato le basi teoriche della giurisprudenza successiva, affermando con nettezza che la fonte statutaria è "una speciale legge regionale caratterizzata da una particolare procedura di adozione e di controllo", la cui competenza è

definita dall'elenco delle materie contenuto nell'art. 123 Cost. ("forma di governo"; "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento"; disciplina dell'"esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione"; "pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali" e disciplina del Consiglio delle autonomie locali). Aveva però al contempo giudicato legittima l'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti (che possono risultare ricognitivi delle funzioni della Regione o che indicano aree di prioritario intervento politico o legislativo), "dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica".

Nei giudizi risolti con le successive sentt. n. 372, n. 378 e n. 379, invece, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi direttamente sulla legittimità di svariate nome degli Statuti regionali, che ponevano i "Principi generali" o fissavano le "Finalità principali" dell'azione politica della Regione; a titolo esemplificativo, può ricordarsi che erano state impugnate dal Governo disposizioni in tema di: riconoscimento giuridico delle forme di convivenza diverse dalla famiglia basata sul matrimonio; promozione dell'estensione del diritto di voto ai residenti non cittadini; promozione della libertà di iniziativa economica.

La Consulta osserva che disposizioni di tale tenore riguardano materie eccedenti la sfera di attribuzione regionale, rientrando fra i contenuti meramente "eventuali" e non "necessari" degli Statuti regionali. Esse sostanzialmente assolvono alla "funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative"; interessi che possono essere adeguata-

tamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali". Il ruolo di rappresentanza generale dei valori fondanti della collettività locale che la Regione viene in tal modo a svolgere è rilevante "ai fini dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo; contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire".

Nonostante questo, però, la Corte Costituzionale ritiene che alle enunciazioni di principio, quantunque materialmente inserite in un atto-fonte, non possa "essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto". In un crescendo continuo, la Consulta precisa anche che "tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti delle futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata".

Coerentemente con tali premesse, la Corte dichiara inammissibi-

li, per inidoneità lesiva delle disposizioni impugnate, tutte le questioni inerenti "norme di principio", in quanto esse non comportano alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fondono alcun esercizio di poteri regionali.

Affermazioni così nette da parte della Corte Costituzionale hanno suscitato, com'era prevedibile, un intenso dibattito dottrinale. In generale si sono levate voci molto critiche, che hanno sottolineato come una simile giurisprudenza si ponga in contrasto con un principio generale dell'ordinamento giuridico universalmente condiviso: tutte le enunciazioni contenute in un atto-fonte debbono considerarsi norme giuridiche (in applicazione del preceitto ermeneutico che impone di trarre dalle fonti del diritto tutti i significati normativi possibili - S. Bartole). Principio generale che la stessa Corte Costituzionale affermò perentoriamente già nel 1956 proprio con riferimento alle norme costituzionali cd. "programmatiche", delle quali dimostrò oltre ogni dubbio la piena e diretta efficacia precettiva.

L'accoglimento della prospettiva tracciata dalla Corte Costituzionale pone inoltre un problema di difficilissima risoluzione: come distinguere all'interno di un atto fonte del diritto gli enunciati dotati di valore prescrittivo da quelli che svolgono soltanto una funzione politico-culturale? L'unico modo per evitare che tale "strappo" non conduca a conseguenze esiziali per la tenuta dell'intero ordinamento (nel quale negli ultimi anni si sono moltiplicati gli atti normativi che recano "disposizioni di preambolo") è quello di ritenere che l'interpretazione "svalutativa" fornita dalla giurisprudenza costituzionale debba essere

circoscritta alle sole fonti statutarie. In particolare, si dovrebbe argomentare che non tutte le "norme di principio" contenute negli Statuti siano da considerarsi automaticamente come affermazioni dotate di valore meramente politico-culturale; tali sarebbero infatti soltanto le enunciazioni riguardanti materie estranee alla competenza regionale, mentre le affermazioni di principio che attengono ad ambiti di sicura spettanza delle Regioni conserverebbero intatto il loro valore giuridico. Anche accogliendo una simile impostazione, le norme "programmatiche" degli Statuti regionali resterebbero comunque soggette ad un regime giuridico del tutto eccezionale: una nuova categoria di norme che pur essendo contrarie alla Costituzione (perché recate da una fonte incompetente) restano legittime in quanto destinate ab origine a non avere alcuna efficacia giuridica (A. Anzon).

Risulta invece isolata l'opinione di coloro che condividono le prese di posizione assunte dalla Corte. Secondo questa diversa prospettiva dottrinale, le enunciazioni di principio contenute negli Statuti regionali non potrebbero mai svolgere una funzione paragonabile a quella delle disposizioni costituzionali perché crerebbero insanabili antinomie con altre fonti del diritto.

Se esse costituissero un vincolo per il legislatore regionale entrebbero infatti in competizione con i vincoli che derivano, a vario titolo, dalla legge ordinaria e dalla normativa comunitaria; potrebbe cioè prodursi la situazione paradossale per cui una legge regionale "necessaria" per l'attuazione di una norma statale di principio debba però essere dichiarata illegittima per contrasto con lo Statuto (R. Bin). Alle

enunciazioni programmatiche, poi, non può riconoscersi nemmeno la mera efficacia di “canoni ermeneutici”: le leggi regionali infatti devono essere interpretate esclusivamente in senso conforme alle leggi statali di principio (e alle altre norme che ne rappresentano un vincolo).

Forse però risulta condivisibile il rilievo secondo il quale il contenuto delle norme di principio non può essere considerato del tutto costituzionalmente indifferente: quale posizione assumerebbe la Corte se uno Statuto proclamasse, ad esempio, che la Regione opererà per l’uscita dell’Italia dall’Unione Europea? È evidente che dovrebbe essere tracciato un limite oltre il quale anche affermazioni dotate di contenuti meramente declinatori dovrebbero considerarsi illegittime. La regola generale sarebbe quindi che le Regioni possono introdurre negli Statuti le affermazioni di principio che ritengono politicamente più opportune (fermo restando che non si tratterebbe di “norme giuridiche”), restando tuttavia nei limiti di ciò che non contraddice palesemente i valori costituzionali (G. Falcon).

### **La materia elettorale**

Il tema della potestà delle Regioni di determinare i contenuti essenziali del loro sistema elettorale costituisce il secondo “filo rosso” che unisce tutte le decisioni prese in esame. La Corte Costituzionale, infatti, ha elaborato un solido orientamento secondo cui l’art. 122 Cost. fissa una sorta di “riserva di legge regionale” nella materia elettorale, sottraendola sostanzialmente alla competenza dello Statuto.

Già nella sent. n. 2 la Consulta sottolinea come l’art. 122 Cost. stabilisca “un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali”, prevedendo che la legge statale ponga i principi fondamentali in tema di “sistema di elezione” e di determinazione dei “casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali”, e contemporaneamente rimettendo al legislatore regionale tutta la parte residua. In questo quadro “la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo: questa stessa Corte, ad esempio, ha riconosciuto che spetta allo statuto regionale «la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni», in quanto istituto che «riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto»”.

È respinta pertanto la tesi secondo cui lo Statuto può disciplinare la materia elettorale in nome della competenza a determinare la “forma di governo” regionale, ex art. 123 Cost.: “sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello Statuto regionale e quindi lo Statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddirre la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa”.

In applicazione di siffatti principi, la sent. n. 2 dichiara l’illegittimità costituzionale delle disposizioni dello Statuto della Regione Calabria

che "determinano direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione che dovrà invece essere disciplinato dalla legge (...) o che determinano in modo diverso dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale".

L'orientamento in tal modo formulato trova puntuale conferma nelle sentt. n. 378 e n. 379 che dichiarano l'illegittimità delle norme degli Statuti - rispettivamente - delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna che stabilivano l'incompatibilità della carica di componente della Giunta con quella di consigliere regionale. Anche in questi casi, infatti, la Corte ha motivato la declaratoria di incostituzionalità sulla base dell'incompetenza della fonte statutaria ad intervenire nella materia elettorale.

### ***La forma di governo regionale***

Nella sent. n. 2 la Corte riepiloga i radicali mutamenti che la l. cost. n. 1 del 1999 ha apportato agli artt. 121, 122 e 126 Cost., introducendo l'elezione del Presidente della regione a suffragio universale e diretto come soluzione obbligata, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, ed imponendola comunque (art. 5) come sistema transitorio fino alla data di entrata in vigore degli atti statutari.

Il meccanismo di elezione diretta del Presidente della Giunta, infatti, può essere legittimamente sostituito da altri modelli di organizza-

zione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più adatti per alcuni sistemi politici regionali; tale possibilità trova tuttavia un limite nella volontà del legislatore costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli anche alcuni decisivi poteri politici.

Alla luce di tali principi, la Consulta ritiene che il sistema configurato nell'art. 33 del testo statutario della Regione Calabria appaia caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta sia del Presidente che del vice-Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla «nomina» da parte del Consiglio regionale.

Questa diversità appare tuttavia essenzialmente formale, visto che il Consiglio regionale procede "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, nella sua prima seduta" e che "la mancata nomina del Presidente e del vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale". Un simile rilievo induce infatti a ritenere che il Consiglio regionale sia giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento, dando vita ad un procedimento di elezione diretta sia del Presidente che del vice Presidente, "solo ma-

scherato da una sorta di obbligatoria «presa d’atto» da parte del Consiglio regionale”.

Lo Statuto della Regione Calabria, poi, conferisce al Presidente “nominato” soltanto alcuni degli speciali poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente “eletto” (nomina e revoca dei componenti della Giunta, scioglimento del Consiglio regionale se viene adottata una mozione di sfiducia nei suoi riguardi), mentre gli sottrae i poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio nei casi in cui si verifichi la sua “rimozione, l’impeditimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie”. Ad avviso della Corte, “l’eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venire meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo, laddove il vice Presidente, ne può disporre ove subentri nella presidenza”.

L’atto statutario dispone inoltre che la mozione sul programma di governo sia presentata al Consiglio regionale sia dal Presidente che dal vice Presidente e che il Presidente non possa neppure porre autonomamente la questione di fiducia, dal momento che deve previamente conseguire il consenso della Giunta. Da tutti questi elementi si deduce che la figura del Presidente dispone di poteri sostanzialmente ridotti rispetto a quelli attribuiti dalla Costituzione al Presidente eletto a suffragio universale e diretto; ne consegue che “il sistema configurato consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del vice Presidente, in violazione degli artt. 122, comma 5, Cost. a causa dell’elezione diretta anche del vice Presidente e 126, comma 3, Cost.,

a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto”.

Coerentemente con tale impostazione, nelle decisioni n. 372 e n. 378 la Corte precisa che qualora lo Statuto regionale prescelga il sistema dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, non può contemporaneamente introdurre una mozione di fiducia iniziale da parte del Consiglio; l’elezione diretta del Presidente è cioè incompatibile con qualunque forma di rapporto fiduciario tra Presidente stesso e Consiglio. Risultano quindi conformi a Costituzione le previsioni contenute negli Statuti delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, che impongono al Presidente di presentare al Consiglio il programma di governo, senza però fissare alcuna conseguenza giuridica in ordine all’eventuale mancata approvazione del documento. Entrambi gli Statuti, infatti, rimettono alla libera valutazione del Presidente la scelta di prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica politica, così come rimettono alla libera valutazione del Consiglio la scelta di ricorrere eventualmente allo strumento della mozione di sfiducia.

### ***Le fonti del diritto regionale***

Nelle decisioni in esame, la Corte Costituzionale ha anche l’occasione per sciogliere alcuni dubbi in ordine all’assetto del sistema delle fonti del diritto degli ordinamenti regionali.

In particolare, nella sent. n. 2 del 2004 essa conferma la propria giurisprudenza precedente, ribadendo che in seguito alla modifica del

Titolo V della Costituzione è competenza dello Statuto regionale disciplinare le funzioni regolamentari (nella specie, dichiara infondata la censura di illegittimità inerente una disposizione dello Statuto della Regione Calabria che attribuisce alla Giunta il potere di adottare i regolamenti).

Nella sent. n. 378, invece, la Consulta dichiara l'infondatezza dei dubbi di legittimità inerenti una norma dello Statuto della Regione Umbria che, riproducendo il modello già vigente a livello statale dei cosiddetti "regolamenti delegati", dispone espressamente che la legge regionale che autorizza la Giunta ad adottare un regolamento "delegificante" deve contenere "le norme generali regolatrici della materia", nonché la clausola abrogativa delle disposizioni vigenti. Ad avviso della Corte "sarà in relazione a tale legge che potrà essere verificato il rispetto di riserve di legge regionale esistenti nei differenziati settori, con anche la possibilità, in caso di elusione di questo vincolo, di promuovere la relativa questione di legittimità costituzionale"; in tal modo è fugato il dubbio che l'adozione di regolamenti del genere possa alterare nelle materie di competenza concorrente il rapporto fra normativa statale di principio e legislazione regionale.

Parimenti infondate sono dichiarate le censure inerenti l'art. 40 dello Statuto della Regione Umbria, che prevede "che il Consiglio conferisca alla Giunta un semplice incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un "progetto di testo unico delle disposizioni di legge" già esistenti in "uno o più settori omogenei", progetto che poi il Consiglio dovrà approvare con appo-

sita votazione". Ad avviso della Consulta, "ben può uno Statuto regionale prevedere uno speciale procedimento legislativo diretto soltanto ad operare sulla legislazione regionale vigente a meri fini «di riordino e di semplificazione»".

#### ***Gli strumenti di partecipazione popolare alle decisioni pubbliche***

In ordine alla disciplina statutaria dei referendum regionali, debbono segnalarsi due prese di posizione molto nette a favore dell'autonomia delle Regioni.

Nella sent. n. 372 la Corte Costituzionale dichiara la sostanziale legittimità dell'art. 75, comma 4, dello Statuto della Regione Toscana, che fissa come quorum di validità delle consultazioni referendarie la maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni regionali. Ritiene infatti che il quorum previsto dall'art. 75 Cost. in tema di referendum abrogativo (la metà più uno degli aventi diritto al voto) non costituisca un principio vincolante per lo Statuto, poiché la materia referendaria rientra espressamente tra i contenuti obbligatori dello Statuto stesso, che può quindi innovare liberamente alla disciplina costituzionale in materia.

Nella sent. n. 379 la Corte dichiara parimenti infondate le censure relative al primo comma dell'art. 15 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, che estende a tutti i residenti il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare. Ciò sul presupposto che appartiene all'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere soggetti che comunque prendano par-

te consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata - anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o dalla cittadinanza italiana - nelle consultazioni popolari, purché non si tratti delle elezioni statali, regionali e locali.

Nella sent. n. 379 la Corte ha l'occasione di pronunciarsi anche sulla conformità alla Costituzione di alcuni innovativi strumenti di partecipazione popolare alle decisioni dell'Ente regionale introdotti per la prima volta dagli artt. 17 e 19 dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

L'art. 17 disciplina in modo dettagliato l'istituto della "Istruttoria pubblica"; si tratta di una forma di contraddittorio aperto al pubblico che può precedere l'adozione di atti normativi o amministrativi di carattere generale ed al quale possono partecipare: i Consiglieri regionali; la Giunta regionale; associazioni; comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. La "Istruttoria pubblica" viene indetta dall'Assemblea legislativa, anche su richiesta di un gruppo di "persone" (almeno 5.000); l'effetto principale che essa produce è l'obbligo di motivare il provvedimento finale con riferimento alle risultanze del dibattito pubblico.

L'art. 19, invece, impegna la Regione a rendere effettivo il diritto delle associazioni private a partecipare al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici generali, individuando a tal fine uno strumento operativo particolarmente efficace: un albo generale di tutte le associazioni che richiedono di partecipare all'attività della Regione e che persegono finalità improntate a sco-

pi di interesse generale. L'Assemblea legislativa dovrà quindi definire un "protocollo di consultazione" delle associazioni iscritte all'albo, che diventerà parte integrante del Regolamento assembleare, e che determinerà modalità di funzionamento vincolanti per gli organi legislativi; ciascuna Commissione, infatti, sulla base di tale protocollo, potrà definire autonomamente le effettive modalità di informazione alle associazioni interessate, nonché le modalità di recepimento delle loro osservazioni e proposte (oltre che disporre l'eventuale convocazione di udienze conoscitive).

La Corte ritiene che tali disposizioni non contrastino con i principi costituzionali poiché gli istituti da esse disciplinati "non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche", senza in alcun modo compromettere l'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici.

### ***I rapporti Regione - Autonomie locali***

Sul tema del conferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali da parte della Regione, devono segnalarsi due importanti prese di posizione. Nella sent. n. 379, la Corte Costituzionale fa salva la disposizione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna secondo cui "la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le mo-

dalità di conferimento agli Enti locali di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione, definendo finalità e durata dell'affidamento (...)" . Ad avviso della Consulta, infatti, "il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, con tutta evidenza, non solo una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (...), ma anche la perdurante ricerca del migliore possibile modello di organizzazione del settore.

Tutto ciò quindi presuppone anche la possibilità di modificare questa legislazione sulla base dei risultati conseguiti". Il legislatore regionale gode cioè di un'ampia libertà di manovra nel disciplinare l'esercizio delle funzioni "conferite" agli Enti locali in attuazione dell'art. 118 Cost., mentre incontra limiti molto rigidi innanzi alle funzioni "proprie" degli enti stessi ex art. 114 Cost.

Una conferma della discrezionalità riconosciuta dalla Costituzione alle Regioni nel disciplinare il conferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali si ritrova anche nella sent. n. 372. Come è noto, il sesto comma dell'art. 117 Cost. attribuisce a Comuni, Province e Città metropolitane la potestà regolamentare "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". La regola è ribadita espressamente dall'art. 63 dello Statuto della Regione Toscana, il quale però precisa che "la legge, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, può disciplinare l'organizzazione

e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare requisiti essenziali di uniformità". Tale deroga è giudicata dalla Corte Costituzionale "ragionevole", perché negare alla legge regionale una simile competenza, significherebbe pervenire "all'assurda conclusione che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni in questione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario. Il che sarebbe sicuramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà".

#### ***Le competenze regionali nell'ambito del diritto comunitario e del diritto internazionale***

Per quanto concerne il ruolo della Regione nel procedimento di formazione degli atti comunitari, devono segnalarsi due passaggi particolarmente significativi.

Nella sent. n. 372 la Consulta ritiene non fondata la censura relativa all'art. 70 dello Statuto della Regione Toscana, a norma del quale "gli organi di governo e il Consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale". Secondo il ricorso governativo, tale previsione si sarebbe posta in contrasto con l'art. 117

Cost., che attribuisce allo Stato la competenza a definire le forme di partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari. La Corte ritiene invece che la disposizione statutaria si limita a prevedere la possibilità che la legge regionale definisca uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la decisione regionale, che resta comunque nell'ambito dei principi fissati dalla legge statale (in particolare, dall'art. 5 della legge n. 131 del 2003, cd. "Legge La Loggia"), senza violare la riserva di legge prevista dal quinto comma dell'art. 117.

Nella sent. n. 379 la Corte dichiara l'infondatezza della questione relativa all'art. 49, secondo comma, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna nella parte in cui dispone che la Giunta "disciplina (...) l'esecuzione dei Regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalla legge regionale". Disattendendo le censure formulate dal Governo, ad avviso del quale tale disposizione non richiederebbe "il necessario rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, la quale deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo", il Giudice delle leggi osserva che il riconoscimento del potere delle Regioni di dettare discipline per l'applicazione dei regolamenti comunitari risale già al D.P.R. n. 616 del 1977, rispetto al quale "nulla di diffforme è stato previsto dalla legislazione statale di attuazione del nuovo Titolo V, né appare necessario ribadire l'esistenza dei poteri sostitutivi ora previsti dal secondo comma dell'art. 120 Cost.".

Nella sent. n. 379 la Corte Costituzionale si pronuncia anche su di una questione attinente alla competenza internazionale delle Regioni. Il

Governo aveva infatti impugnato l'art. 13, comma 1, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, a norma del quale la Regione "provvede direttamente all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali stipulati dello Stato, nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge". La Consulta fornisce un'interpretazione adeguatrice della disposizione, che elimina il dubbio, formulato nel ricorso governativo, che essa si ponga in contrasto con il riparto di competenze Stato - Regioni fissato dalla Costituzione. Ritiene infatti che il riferimento "all'attuazione degli accordi internazionali "stipulati" dallo Stato e non anche "ratificati" non potrebbe certamente legittimare un'esecuzione da parte regionale prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano". La formula incriminata, inoltre, "può [agevolmente] riferirsi anche all'attuazione di accordi internazionali stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale, restando ovviamente fermi i poteri statali di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione". Infine, "l'affermato "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge", non può che essere interpretato (...) come riferito alle "norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato" di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione.

### ***La potestà tributaria***

Nella sent. n. 372 la Corte dichiara infondata le questione di legittimità attinente l'art. 64, secondo comma, dello Statuto della Regione Toscana, a norma del quale "la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli".

Disattendendo le censure del Governo, che contestavano l'esorbitanza di tale disposizione dalla competenza statutaria regionale, la Corte ha affermato che essa delinea un modello legislativo a "due livelli" compatibile con la Costituzione, ed in particolare con la riserva di legge prevista dall'art. 23, che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo almeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione. La norma impugnata predispone infatti una disciplina normativa dei tributi degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali, in cui alla fonte regionale è attribuita la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria sub-regionale può liberamente esercitare il potere di autodeterminazione del tributo. In ogni caso, "la norma deve essere interpretata nel senso che, in base all'art. 119, secondo comma della Costituzione, la legge regionale ivi prevista deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale".

### ***Gli organi di garanzia statutaria***

Tutti gli Statuti contestati innanzi alla Corte Costituzionale prevedono organi di garanzia statutaria che hanno la funzione di valutare la conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali; soltanto il ricorso avverso la delibera statutaria della Regione Umbria, però, contempla una censura delle disposizioni relative a tale organismo.

Nella sent. n. 378 del 2004 la Corte Costituzionale, pronunciandosi sul punto, afferma chiaramente che "la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate". In tal modo la Consulta stabilisce in modo indiretto, ma inequivocabile, che laddove la norma avesse previsto meccanismi di tale natura sarebbe stata dichiarata illegittima. La scelta appare assolutamente condivisibile: in un sistema di giustizia costituzionale di tipo accentrativo non è infatti ammissibile la presenza di alcun organo che venga fornito di competenze tali da mettere a repentaglio le attribuzioni che la Costituzione riserva in via esclusiva alla Corte Costituzionale.

## 11 Regolamenti regionali emanati nella VII Legislatura

Prima di entrare nel merito della analisi concernente la produzione regolamentare della Regione Emilia-Romagna nella VII Legislatura, nelle tabelle che seguono si riportano tutti i regolamenti emanati dal 2000 al 2005 con l'indicazione oltre che del titolo, dell'organo che li ha adottati (Giunta o Consiglio) e delle dimensioni di ciascuno.

### Regolamenti regionali anno 2000

n. progr.	Regolamento regionale								Tabelle e/o Allegati
	Anno	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri		
1	2000	GR	36	Regolamento della gestione faunistico-venatoria della popolazione di cervo dell'Appennino Tosco-Emiliano	28	98	25.693	0	

### Regolamenti regionali anno 2001

n. progr.	Regolamento regionale								Tabelle e/o Allegati
	Anno	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri		
1	2001	GR	6	Regolamento per l'acquisizione di beni e servizi e per il funzionamento delle casse economiche	33	111	33.869	0	
2	2001	GR	16	Regolamento di attuazione della l.r. 7 aprile 2000, n. 23 "Disciplina degli itinerari turistici enogastronomici dell'Emilia-romagna"	9	36	33.344	2	
3	2001	GR	39	Modifiche ed integrazioni al R.R. 16 novembre 2000, n. 36 - Regolamento della gestione faunistico-venatoria della popolazione di cervo dell'Appennino tosco-emiliano	8	9	2.508	0	
4	2001	GR	41	Regolamento per la disciplina del procedimento di concessione di acqua pubblica	50	167	64.101	1	
5	2001	GR	44	Regolamento per l'esecuzione dei lavori in economia	10	32	12.124	0	
6	2001	GR	45	Disciplina delle iniziative per la promozione dell'integrazione europea e la collaborazione tra i popoli di tutti i continenti - l.r. 27 giugno 1997, n. 18, art. 6, comma 2	7	20	7.437	0	

## Regolamenti regionali anno 2002

n. progr.	Regolamento regionale								Tabelle e/ o Allegati
	Anno	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri		
1	2002	GR	4	Disciplina della gestione faunistico-venatoria degli ungulati in Emilia-Romagna	16	72	23.517	0	
2	2002	CR	delib 393	Regolamento interno del Consiglio regionale per l'amministrazione e la contabilità	102	334	92.623	0	
3	2002	GR	24	Riconoscimento di infermità dipendente da causa di servizio e concessione dell'equo indennizzo	7	21	4.998	0	
4	2002	GR	32	Modifiche al regolamento 14 marzo 2001, n.6 "Regolamento per l'acquisizione di beni e servizi e per il funzionamento delle casse economiche"	3	3	2357	0	
5	2002	GR	35	Regolamento in materia di accesso agli organici regionali. Attuazione dell'art.15 della l.r. 43/01	16	70	22.393	0	

## Regolamenti regionali anno 2003

n. progr.	Regolamento regionale								Tabelle e/ o Allegati
	Anno	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri		
1	2003	GR	17	Disciplina dell'anagrafe delle aziende agricole dell'Emilia-Romagna	10	31	8.398	0	
2	2003	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	

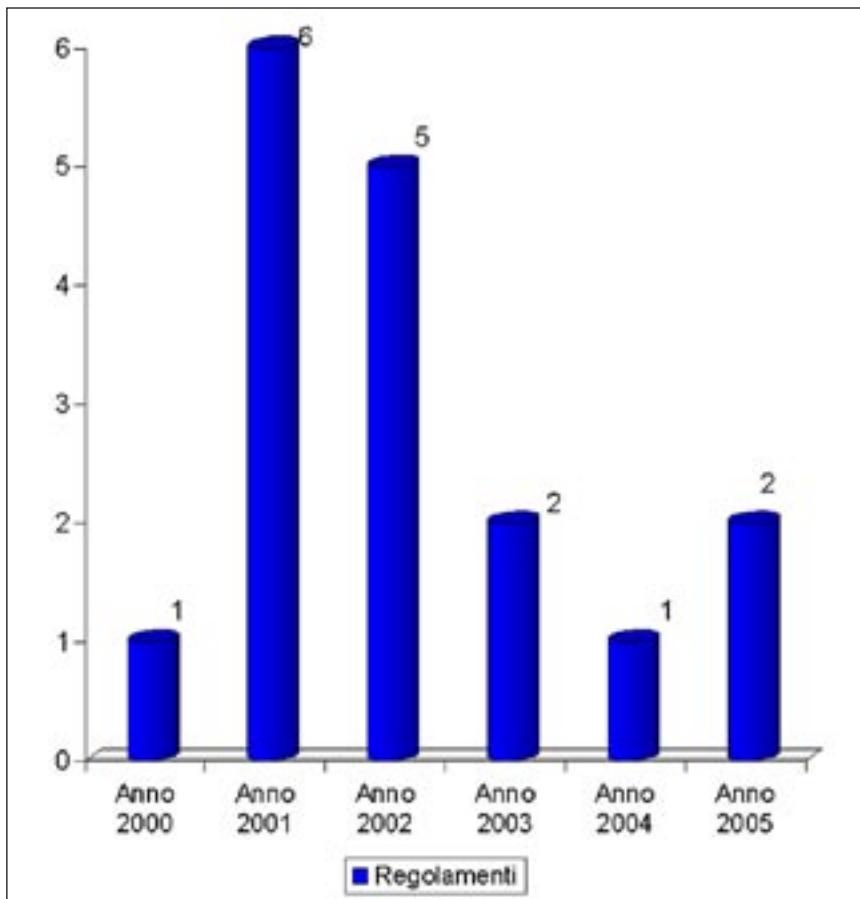
### Regolamenti regionali anno 2004

n. progr.	Regolamento regionale							
	Anno	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri	Tabelle e/ o Allegati
1	2004	CR	20	Regolamento di semplificazione delle procedure a tutela della legalità del commercio in attuazione dell'art.56, comma 3, della L.R. n.6/2004	6	15	X	0

### Regolamenti regionali anno 2005

n. progr.	Regolamento regionale							
	Anno	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri	Tabelle e/ o Allegati
1	2005	CR	2	Istituzione, ai sensi dell'art.7 della legge regionale 20 gennaio 2004, n.3 (Norme in materia di tutela fitosanitaria-Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 Gennaio 1998, n.3 e 21 Agosto 2001, n.31), della certificazione di controllo volontario per gli aspetti genetici e sanitari delle specie vegetali interessanti il settore vivaistico. Abrogazione del regolamento regionale 6 settembre 1999, n.26	15	33	13788	0
2	2005	CR	3	Modifica al Regolamento 27 dicembre 1995, n.61 "Regolamento regionale di contabilità economica.Prima parte del complessivo regolamento di contabilità di cui all'art.21 della L.R. 20 dicembre 1994, n.50	2	3	1253	3

## Regolamenti regionali emanati nella VII Legislatura



Analizzando la produzione regolamentare della Regione Emilia-Romagna nei sei anni su cui si è svolta la VII Legislatura, risulta evidente, come appare nel grafico a fianco, che il numero dei regolamenti emanati in tali anni si è mantenuto costantemente basso, né si sono registrate variazioni di tendenza successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione che, intervenendo sull'art.117, comma 6, Cost, ha ampliato sensibilmente, rispetto alle legislature precedenti, l'ambito della potestà regolamentare delle regioni, attribuendogliela tanto nelle materie di competenza concorrente, quanto nelle materie di loro competenza "esclusiva", nonché nelle materie rientranti nella competenza esclusiva statale, qualora vi sia stata la delega dello Stato.

Inoltre, come si vedrà meglio nel capitolo successivo, pur essendo presente nella legislazione regionale una tendenza alla "delegificazione", i rinvii contenuti nelle leggi ad atti regolamentari sono stati sempre poco numerosi nel corso di tutta la VII legislatura.

In verità i dati appena visti relativi alla produzione regolamentare della VII Legislatura attestano come la Regione Emilia-Romagna, al pari di molte altre regioni, abbia subito gli effetti di una situazione di profonda incertezza creata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 313/2003, con la quale la Corte ha fissato il principio della permanenza della potestà regolamentare in capo ai Consigli regionali fino

all'entrata in vigore dei nuovi Statuti, ciò in contrasto con l'orientamento espresso dal Governo che fin dall'inizio aveva ritenuto che, senza doversi apportare alcuna modifica agli statuti regionali, le Giunte dovessero considerarsi titolari della potestà regolamentare.

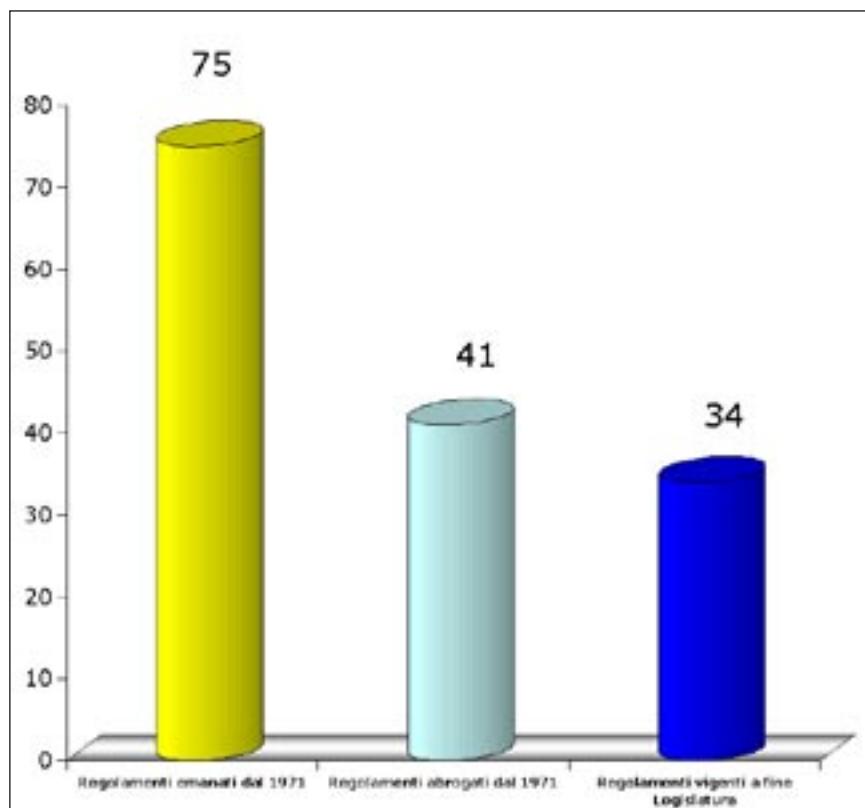
Il fatto poi che il nuovo Statuto regionale abbia avuto lunghi tempi di approvazione e che in seguito al ricorso alla Corte non sia riuscito ad entrare in vigore se non alla fine della VII Legislatura, giustifica la esigua produzione di atti regolamentari che si è avuta nella nostra regione dal 2000 al febbraio 2005.

Sarà invece interessante valutare, nel prossimo rapporto sulla legislazione, se l'entrata in vigore del nuovo Statuto, (che chiarisce una volta per tutte la questione dell'organo legittimato all'esercizio della potestà regolamentare individuandolo in via generale nella Giunta), riuscirà a dare un nuovo impulso alla attività regolamentare.

Soffermandoci, quindi, sui dati riportati nel precedente grafico, risulta che, a parte 1 solo regolamento emanato nel primo anno della trascorsa 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 nel 2003. La produzione regolamentare cala ulteriormente nel 2004, con un solo regolamento emanato; due regolamenti invece sono stati prodotti a fine Legislatura nei primi due mesi del 2005.

Complessivamente dunque la produzione regolamentare della **VII Legislatura** ammonta a **17 regolamenti**.

Regolamenti emanati e abrogati dal 1971  
Regolamenti vigenti al termine della VII Legislatura



Il grafico a fianco indica la produzione regolamentare complessiva della Regione Emilia-Romagna dalla I alla VII Legislatura.

Risulta, dunque, che, dal 1971 al febbraio 2005 sono stati emanati complessivamente 75 regolamenti.

Poiché però negli stessi anni ne sono stati abrogati espressamente 41, al termine della VII Legislatura risultano vigenti 34 regolamenti.

Circa l'organo che li ha adottati, tutti i regolamenti della VII Legislatura, eccettuato il regolamento interno del Consiglio per l'amministrazione e la contabilità, e i tre regolamenti approvati nel corso del 2004 e del 2005, sono della Giunta.

Le tabelle che seguono, invece, riportano alcuni dati "sostanziali" attinenti il contenuto della produzione regolamentare della VII Legislatura.

Innanzitutto, (tranne quelli del 2000 in quanto anteriori alla riforma del Titolo V della Costituzione), i regolamenti vengono classificati in base alla voce "potestà propria e potestà delegata", che trae origine dal novellato 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.

In secondo luogo si è voluto evidenziare i principali macro-settori e materie di intervento regolamentare in analogia con quanto verrà fatto nella seconda parte di questo rapporto in relazione alla produzione legislativa.

#### Regolamenti regionali del 2000 e settori di intervento

n. progr.	regolamento		Classificazione per materia		
	anno	n.	macrosettore	materia	
1	2000	36	Sviluppo economico	Caccia, pesca e itticultura	

#### Regolamenti regionali del 2001 e settori di intervento

n. progr.	regolamento		Potestà normativa		Classificazione per materia	
	anno	n.	propria	delegata	macrosettore	materia
1	2001	6	x		Finanza regionale	Contabilità
2	2001	16	X		Sviluppo economico	Turismo
3	2001	39	X		Sviluppo economico	Caccia, pesca, itticultura
4	2001	41	X		Territorio ambiente	Risorse idriche
5	2001	44	X		Territorio ambiente	Opere pubbliche
6	2001	45	X		Ordinamento istituzionale	Rapp.internazionali delle regioni

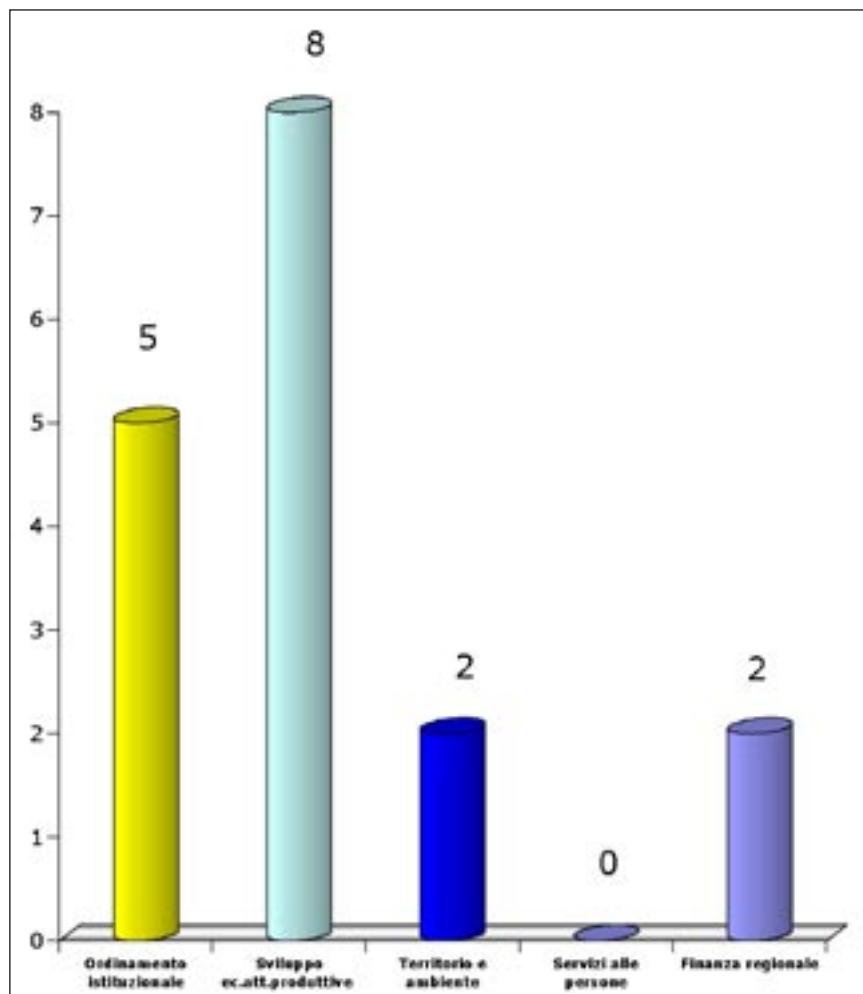
Regolamenti regionali del 2002 e settori di intervento

n. progr.	regolamento		Potestà normativa		Classificazione per materia	
	anno	n.	propria	delegata	macrosettore	materia
1	2002	4	X		Sviluppo economico	Caccia, pesca, itticoltura
2	2002	delib. 393	X		Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione
3	2002	24	X		Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione
4	2002	32	X		Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione
5	2002	35	X		Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione

Regolamenti regionali del 2003-04-05 e settori di intervento

n. progr.	regolamento		Potestà normativa		Classificazione per materia	
	anno	n.	propria	delegata	macrosettore	materia
1	2003	17	X		Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
2	2003	22	X		Sviluppo economico	Caccia, pesca
1	2004	20	X		Sviluppo economico	Commercio
1	2005	2	X		Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
1	2005	3	X		Finanza regionale	Contabilità regionale

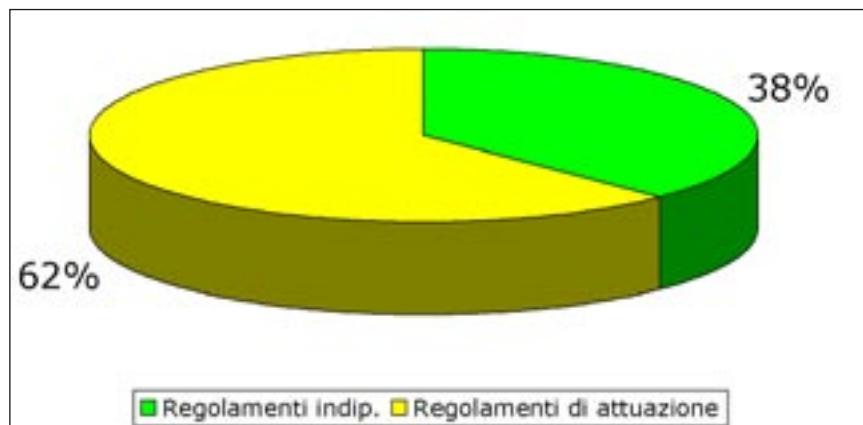
## Regolamenti della VII Legislatura distribuiti per macrosettore



Riassumendo, dunque, i dati raccolti nelle precedenti tabelle, risulta che, tutti i regolamenti regionali adottati nella VII Legislatura, successivamente alla Legge Costituzionale n.3/2001, (ed escludendo il regolamento interno del Consiglio), possono classificarsi tra quelli che costituiscono esercizio di **potestà regolamentare propria della regione**. Nessun regolamento dunque costituisce esercizio di un potere delegato dallo Stato.

Inoltre, come emerge dal grafico accanto, i macrosettori maggiormente coperti dalla produzione regolamentare della VII Legislatura risultano essere principalmente due: il macrosettore **"Sviluppo economico e attività produttive,"** che è stato interessato da ben 8 regolamenti intervenuti soprattutto in materia di "caccia e pesca" e di "agricoltura e foreste", e il macrosettore **"Ordinamento istituzionale,"** coperto da altri 5 regolamenti (tra cui quello consiliare) principalmente in attuazione di precedenti leggi regionali concernenti i temi del personale e dell'organizzazione regionale. Si può notare, infine, che nel periodo di tempo considerato, risulta del tutto scoperto il macrosettore "Servizi alle persone e alla comunità".

## Regolamenti della VII Legislatura ripartiti per tipologia



Si ricorda che i regolamenti regionali, al pari di quelli statali, possono essere ulteriormente classificati, in base al loro rapporto con la legge regionale, in regolamenti di attuazione o regolamenti indipendenti a seconda, rispettivamente, che contengano o meno norme destinate a dare attuazione/integrazione a precedenti leggi regionali.

Come si evidenzia nel grafico a fianco, ed escludendo dal computo il regolamento interno del Consiglio per le sue particolari caratteristiche, dei rimanenti 16 regolamenti adottati dal 2000 al termine della VII Legislatura, il maggior numero, ovvero **10 regolamenti**, (62%), nascono per dare **attuazione** a precedenti disposizioni legislative regionali, mentre gli altri **6**, ovvero il 38% del totale, si configurano quali **regolamenti indipendenti**.

Circa la tipologia dei regolamenti regionali sarà interessante accettare nella VIII Legislatura se, alla luce delle previsioni contenute nel nuovo Statuto circa la potestà regolamentare regionale, le due tipologie sopra descritte potranno continuare ad avere applicazione o se rimanga spazio soltanto per i regolamenti attuativi.

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

**N**Nel "Secondo rapporto" sulla legislazione si è realizzato per la prima volta un monitoraggio diretto ad accettare se e in che misura fosse presente, nella legislazione prodotta dalla nostra regione nel 2003, una tendenza a "delegificare", ovvero a prevedere all'interno delle leggi rinvii a successivi atti non legislativi, diretti a disciplinare ulteriori aspetti della materia o l'esecuzione della legge stessa. Poiché i risultati dell'indagine allora compiuta sono risultati interessanti, si è ritenuto opportuno proseguire l'attività di monitoraggio anche per il 2004 e il 2005. Ciò che si vuole ora accettare, infatti, è se la delegificazione individuata nelle leggi del 2003 costituisca una vera tendenza della legislazione della nostra regione e non rappresenti invece solo un fenomeno occasionale di quell'anno. Ovviamente perché tale indagine risulti attendibile, sarà indispensabile proseguire l'attività di monitoraggio anche nel corso della VIII Legislatura, in modo da potere disporre e conseguentemente confrontare un maggior numero di dati.

Prima di esaminare, dunque, i dati inerenti i rinvii contenuti in particolare nella legislazione prodotta nel 2004, si ricorda brevemente che tali rinvii fondamentalmente possono ascriversi a tre tipologie:

- rinvii ad atti della Giunta,
- rinvii ad atti del Consiglio,
- rinvii ad atti della Regione.

Ovviamente il rinvio ad un atto specifico del Consiglio o della Giunta tiene conto delle competenze proprie di ciascun organo, così come delineate dallo Statuto vigente durante la VII Legislatura. Nel caso in cui, invece, il rinvio sia generico ad un successivo atto della Regione, la competenza in concreto della Giunta o del Consiglio ad adottarlo dovrà essere individuata, caso per caso, sempre in base alle norme statutarie che disciplinano le funzioni proprie di ciascun organo di governo regionale. Nelle tabelle che seguono, dunque, con riferimento agli anni 2004 e 2005 si evidenziano tanto le leggi che contengono atti di "delegificazione," (indicando il numero degli stessi, e i soggetti cui si demanda l'adozione dell'atto non legislativo) quanto quelle che prevedono strumenti di controllo sulla loro attuazione.

**Atti di delegificazione e strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi del 2004**

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	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio	0	0	0	NO
2	2	Legge per la montagna	7	0	1	NO
3	3	Norme in materia di tutela fitosanitaria - Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n.3 e 21 agosto 2001, n.31	2	3	1	NO
4	4	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo	0	0	1	NO
5	5	Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2	4	5	1	CLAUSOLA VALUTATIVA: essa prevede una relazione della Giunta al Consiglio sull'attuazione della legge
6	6	Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università.	16	6	2	Presentazione annuale di una relazione della Giunta al Consiglio regionale
7	7	Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali	8	4	0	NO
8	8	Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n.1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"	0	0	0	NO
9	9	Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna	0	0	0	NO
10	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione nazionale italiana "Città amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CAMINA)"	1	0	0	NO

11	11	Sviluppo regionale della società dell'informazione	11	5	1	CLAUSOLA VALUTATIVA: essa prevede una relazione della Giunta al Consiglio sull'attuazione della legge e sui risultati da essa ottenuti
12	12	Differimento del termine di entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 2004, n.9 (Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna)	0	0	0	NO
13	13	Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina	2	1	1	NO
14	14	Inserimento del Comune di Viano nei territori delle zone matildiche ai sensi della L.R. 15 dicembre 1989, n.44	0	0	0	NO
15	15	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Donne del Mediterraneo, Rete del sud est europeo (Women of Mediterranean, south East and east European Network)	0	0	0	NO
16	16	Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità	4	1	0	NO
17	17	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 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento di variazione.	10	2	0	Presentazione ogni due anni al Consiglio di una relazione della Giunta sulle attività svolte dalla Fondazione "Istituto sui trasporti e la logistica"
18	18	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	0	0	0	NO
19	19	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria	1	1	0	NO
20	21	Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	2	1	1	NO

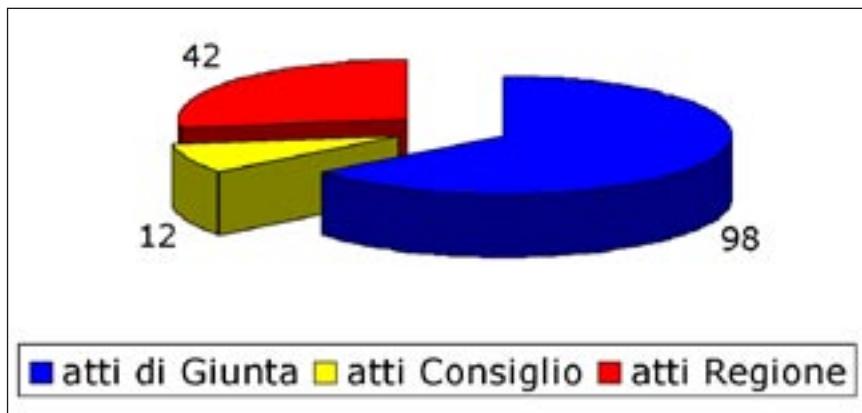
21	22	Modifica di confine tra i Comuni di San Benedetto Val di Sembro e Monghidoro, in Provincia di Bologna	0	0	0	NO
22	23	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326	4	1	1	NO
23	24	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2003	0	0	0	NO
24	25	Norme in materia di organismi geneticamente modificati	2	3	0	NO
25	26	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia	12	4	2	Relazione della Giunta al Consiglio contenente la valutazione dell'attività di monitoraggio. Relazione periodica della Giunta al Consiglio sul grado di conseguimento degli obiettivi fissati dal PER
26	27	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 della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007.	2	1	0	NO
27	28	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007	6	0	0	NO
28	29	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale	4	4	0	Comunicazione annuale della Giunta al Consiglio sullo stato del SSR e dei bilanci delle Aziende sanitarie
		<b>NUMERO TOTALE</b>	<b>98</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>7</b>

**Atti di delegificazione e strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi del 2005 \***

<b>n. prog.</b>	<b>n.</b>	<b>titolo</b>	<b>n.rinvii ad atti di Giunta</b>	<b>n.rinvii ad atti della Regione</b>	<b>n.rinvii ad atti del Consiglio</b>	<b>strumenti di monitoraggio sull'attuazione della legge</b>
1	1	Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'agenzia regionale di protezione civile	18	5	1	Alla Giunta spetta la: -presentazione annuale al Consiglio dei risultati dell'attuazione dei programmi dell'Agenzia regionale; -presentazione annuale al Consiglio dello stato d'attuazione dei piani in corso di realizzazione; -invio annuale al Consiglio dei dati sul bilancio dell'Agenzia regionale
2	4	Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2002, n.20 (norme contro la vivisezione)	0	0	0	NO
3	5	Norme a tutela del benessere animale	4	4	0	NO
4	6	Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete natura 2000	15	12	4	NO
5	7	Disposizioni in materia di spesa di personale	1	0	0	NO
6	8	Modifica alla legge regionale 31 maggio 2002, n.9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale)	0	0	0	NO
7	9	Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza	0	2	0	NO
8	10	Istituzione del Parco regionale della vena del gesso romagnola	1	0	0	NO
9	11	Istituzione della figura di operatore professionale naturopata del benessere	1	1	0	NO
10	12	Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996 n.37 (Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n.26	5	6	0	NO
<b>NUMERO TOTALE</b>			<b>45</b>	<b>30</b>	<b>5</b>	<b>3</b>

\* Si precisa che, data la sua particolare natura, si è esclusa dal presente monitoraggio la legge statutaria n. 13/2005.

Riepilogo sulla delegificazione  
Soggetti destinatari dei rinvii legislativi anno 2004



Soffermandoci, dunque, sui dati relativi alla produzione legislativa del 2004, risulta che, complessivamente, delle **28** leggi prodotte lo scorso anno **19** (ovvero il 68%) contengono dei rinvii legislativi.

Più precisamente in tali leggi sono contenuti **98** rinvii a successivi atti di competenza della **Giunta**.

Trattasi perlopiù di delibere, direttive, e provvedimenti amministrativi. Si contano anche sei rinvii a Regolamenti regionali (mentre nella legislazione del 2003 era previsto un solo rinvio espresso ad un successivo regolamento regionale).

Al riguardo va precisato che, anche nella legislazione anteriore al 2003, è raro che la legge regionale contenga dei rinvii espressi a successivi regolamenti. Ciò giustifica in un certo qual modo l'esiguo numero di regolamenti prodotti dalla nostra regione nel corso della VII Legislatura.

Sarà invece interessante accertare, negli anni a venire, se l'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale, (che ha definitivamente risolto la questione della titolarità della potestà regolamentare regionale), determini un aumento del numero di rinvii legislativi ad atti regolamentari della Giunta, e di fatto della produzione regolamentare stessa.

Proseguendo nella descrizione dei dati racchiusi nel grafico che precede, nelle leggi dello scorso anno si contano anche **42** rinvii generici ad atti che dovranno essere adottati dalla **Regione**.

Sensibilmente inferiore risulta invece il numero dei rinvii ad atti del **Consiglio regionale**: se ne contano, infatti, solo **12** (si tratta prevalentemente di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, e direttive).

Si può notare, inoltre, che sono soprattutto le leggi a carattere organico, ovvero quelle "di settore," a prevedere il maggior numero di rinvii a successivi atti di regolazione normativa.

Ad esempio, la L.R. n.6/04 avente ad oggetto la riforma del sistema amministrativo regionale e locale contiene ben 16 rinvii a successivi atti della Giunta, così come la L.R. n.26/04 avente la oggetto la disciplina della programmazione energetica territoriale, ne contiene altri 12.

Poiché lo scopo della rilevazione dei dati sopra visti è principalmente quello di verificare se possa individuarsi o meno una vera e propria tendenza della nostra legislazione regionale a delegificare, ci è sembrato opportuno confrontare, nelle successive tabelle, i dati relativi alla delegificazione contenuta nelle leggi dello scorso anno con quelli relativi alla produzione legislativa del 2003.

#### Numero delle leggi contenenti rinvii Anni 2003-2004

Anno	totale leggi	leggi contenenti rinvii	percentuale sul totale delle leggi
2003	28	25	89%
2004	28	19	68%

#### Numero dei rinvii contenuti nelle leggi Anni 2003-2004

Anno	num.rinvii alla Giunta	num.rinvii alla Regione	num. rinvii al Consiglio
2003	114	31	18
2004	98	42	12

Dai dati appena visti, dunque, risulta che in entrambi gli anni considerati, a parità del numero di leggi prodotte, il fenomeno della delegificazione è fortemente presente, anche se in maggior misura nella produzione legislativa del 2003.

Nel 2004, infatti, il numero delle leggi contenenti rinvii a successivi atti non legislativi risulta in calo, passando da un 89% ad un 68%. Altrettanto risulta leggermente in calo il numero complessivo dei rinvii ad atti della Giunta (da 114 a 98) e ad atti del Consiglio (da 18 a 12).

Rimane invece costante in entrambe le annate sopra considerate il dato secondo cui gli atti non legislativi cui il legislatore regionale rinvia maggiormente sono sempre quelli della Giunta e, anche se in minor

misura, quelli della Regione; al contrario, i rinvii agli atti del Consiglio risultano essere quelli meno numerosi. Ciò del resto risulta coerente con la ripartizione di competenze prevista dallo Statuto che attribuisce prevalentemente al Consiglio regionale gli atti generali e di programmazione e alla Giunta gli atti esecutivi.

### **Controllo sull'attuazione delle leggi**

Nelle tabelle sopra esaminate, (in analogia all'indagine condotta nel precedente rapporto sulla legislazione), oltre ai dati relativi agli atti di delegificazione, si è voluto riportare, con riguardo alle leggi prodotte nel 2004 e nel 2005, gli strumenti di cui talvolta il legislatore dota l'Assemblea Legislativa al fine di monitorare lo stato di attuazione della legge.

Trattasi nella maggior parte dei casi di relazioni che la Giunta deve periodicamente presentare al Consiglio oppure di specifici adempimenti posti a carico della Giunta da "clausole valutative" inserite espressamente in legge.

A tal proposito si ricorda che, oggi, la possibilità che le leggi o il Regolamento interno prevedano strumenti di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti dalle leggi è espressamente prevista dall'art.53 del nuovo Statuto regionale, che è entrato in vigore il 2 aprile di quest'anno.

Sarà dunque interessante verificare se nel corso della VIII Legislatura l'espressa previsione statutaria di tali strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi costituisca uno stimolo per il legislatore regionale circa il loro inserimento all'interno delle leggi, in particolare per quel-

che concerne le clausole valutative.

Passando, dunque, ad un confronto dei dati raccolti negli ultimi tre anni, risulta che, mentre nel 2003 su un totale di 28 leggi prodotte, solo una, ovvero, la L.R. n.2/03 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali," conteneva tra le sue norme una clausola valutativa, nel 2004, sempre su un totale di 28 leggi, quelle che prevedono una clausola valutativa sono due, ovvero la L.R. n.5/2004 avente ad oggetto l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati e la L.R. n.11/2004 dal titolo "Sviluppo regionale della società dell'informazione". Le leggi prodotte nel 2005, a fine legislatura, invece, non contengono nessuna clausola valutativa.

Nel periodo anteriore a quello prima considerato, infine, ovvero dal 2000 al 2003, si segnalano altre due leggi contenenti ciascuna una clausola valutativa, ovvero la L.R. n.24/2001 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" e la L.R. n.8/02 in tema di aereoportalità.

### **Strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi**

**anni 03-04-05**

<b>anno</b>	<b>num.relazioni da presentare al Consiglio</b>	<b>n.clausole valutative</b>
2003 (tot.28 leggi)	4	1
2004 (tot.28 leggi)	7	2
2005 (tot.10 leggi*)	3	0

\* Si è esclusa dal monitoraggio la L.R. n.13/2005



## SECONDA PARTE

### A) ASPETTI SOSTANZIALI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELLA VII LEGISLATURA

#### 1 Tipologia delle leggi della Regione Emilia-Romagna

Passando, in questa seconda parte del rapporto, all'analisi della produzione legislativa della VII Legislatura dal punto di vista sostanziale, si è proceduto innanzitutto a classificare le leggi del periodo considerato in base alla tipologia prevalente delle norme che esse contengono, in analogia con quanto fatto nel capitolo 7 in relazione ai progetti di legge presentati nel 2004.

Ciò premesso, le leggi regionali possono così classificarsi:

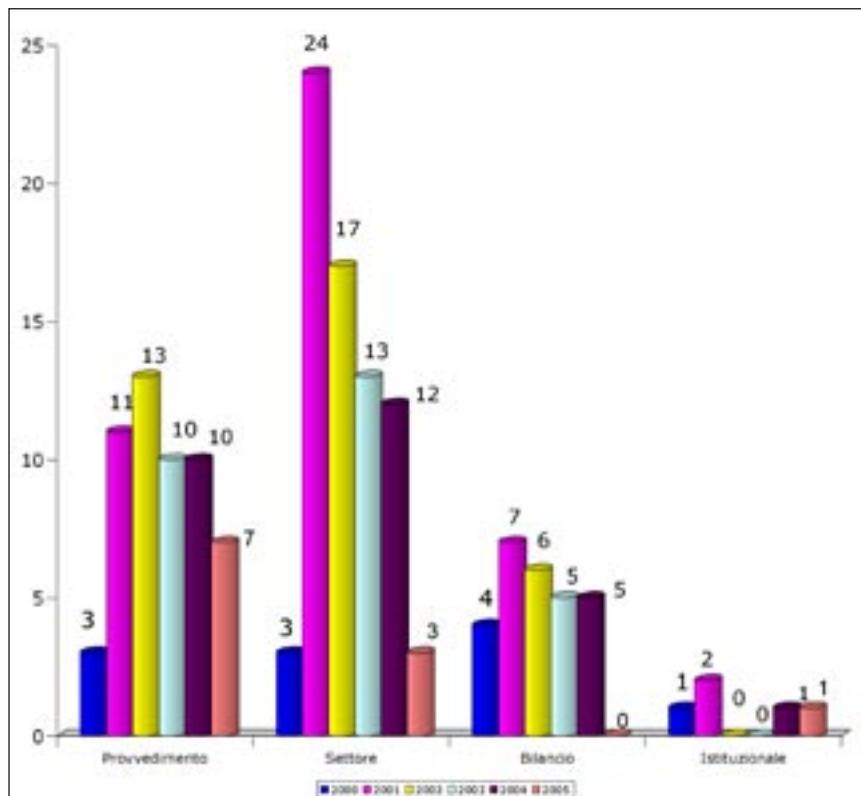
**leggi di settore:** sono quelle che stabiliscono regole per il governo di settori specifici o che definiscono strumenti per realizzare interventi in tali ambiti;

**leggi 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:** si sono classificate in tale categoria quelle leggi che disciplinano situazioni specifiche o attuano interventi definiti (ri-comprendendovi anche le leggi di mera manutenzione normativa).

## Produzione legislativa della VII Legislatura disaggregata per tipologia



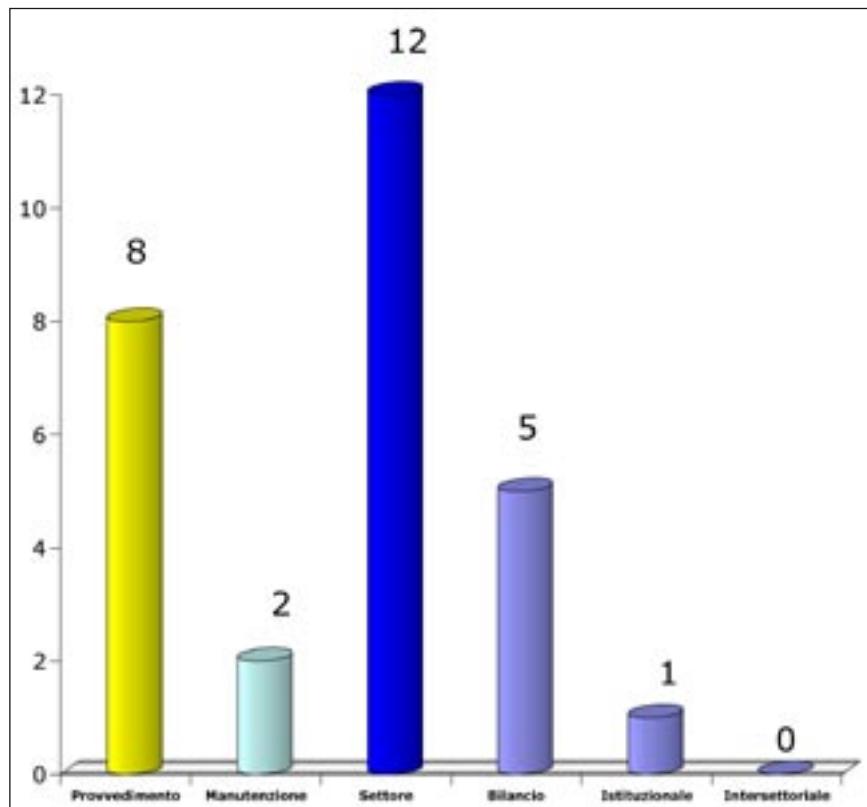
Esaminando, dunque, i dati contenuti nel grafico che precede, risulta che, delle **158** leggi approvate nel corso della VII Legislatura, quelle più numerose, ovvero 72, sono riconducibili alla tipologia delle leggi di settore.

Costituiscono un numero altrettanto significativo, sia pure inferiore a quello delle leggi di settore, anche le **leggi provvedimento**: se ne contano complessivamente **54** nel corso dell'intera Legislatura (dovendosi però precisare che soprattutto nei primi anni della Legislatura trattasi perlopiù di leggi di manutenzione normativa).

Ovviamente stabile, nei singoli anni di riferimento, è il numero delle leggi di bilancio, la cui necessaria stesura ad iniziativa della Giunta è prevista dallo Statuto e dalla legge regionale sull'ordinamento contabile.

Circa poi le leggi ascrivibili alla tipologia "istituzionale," risultano inevitabilmente poche, in quanto rientrano in tale fattispecie solo quelle leggi fondamentali che incidono sull'assetto organizzativo ed istituzionale della regione. Tra queste, ovviamente, si inserisce la recente L.R. 13/2005, aente ad oggetto il nuovo Statuto regionale, e che sarà oggetto di approfondimento nella terza parte del presente rapporto.

## Produzione legislativa del 2004 disaggregata per tipologia



Nel grafico a fianco invece si è provveduto a classificare le sole leggi del 2004 in base alla tipologia prevalente delle norme in esse contenute, al fine poi di confrontare tali dati con quelli relativi alla tipologia dei progetti di legge presentati nello stesso anno.

Per una corretta lettura dei dati, però, va precisato che qui, a differenza che nel grafico precedente riguardante l'intera legislatura, si è preferito tenere distinte dalle leggi provvedimento in senso stretto (come prima definite) quelle di **manutenzione normativa**, ovvero quelle leggi che intervengono ad integrazione o modifica di leggi precedenti.

Risulta dunque che lo scorso anno la Regione Emilia-Romagna ha approvato **12** leggi di settore, **8** leggi provvedimento, **2** leggi di manutenzione normativa, **5** leggi di bilancio, e **1** sola legge istituzionale, ovvero la L.R. n.6/2004, avente ad oggetto la riforma del sistema amministrativo regionale e locale.

I dati appena visti, relativi all'anno 2004, non fanno che confermare le tendenze già emerse nell'analisi della tipologia prevalente delle leggi prodotte nel corso dell'intera Legislatura.

Risultano, infatti, costantemente in numero superiore, nei singoli anni considerati, le leggi che tentano di disciplinare in modo completo e organico un intera materia o settore.

Volendo poi procedere ad un confronto dei dati di cui sopra con quelli inerenti la tipologia delle norme contenute nei progetti di legge presentati sempre nel 2004, si ricorda che, (come visto nel Capitolo 7, paragrafo aa)), su un totale di **55 progetti** presentati al Consiglio lo scorso anno, i più numerosi, ovvero **23**, sono ascrivibili alla tipologia di **settore**, mentre **17** sono classificabili come **progetti-provvedimento**.

Non risultano dunque divergenze di rilievo circa le tendenze dell'iniziativa legislativa e della produzione legislativa effettiva del 2004 dal punto di vista della tipologia delle norme utilizzate.

Si ricorda, infine, 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 nel corso della VII Legislatura sono state adottate tutte leggi "ordinarie", eccettuate due, ovvero 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 del 1990, per consentire l'istituzione della Commissione per la revisione dello Statuto, e la L.R. n.13/2005 "Statuto della Regione Emilia-Romagna".

## 2 **Tecnica redazionale delle leggi della Regione Emilia-Romagna**

Proseguendo nell'analisi sostanziale della produzione legislativa della VII Legislatura, si ricorda, sulla scia di quanto già fatto nei precedenti rapporti, che un ulteriore criterio di classificazione delle leggi regionali, suggerito dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, è quello che fa capo alle diverse modalità con cui il legislatore regionale può incidere sul corpus normativo vigente.

In forza di tale criterio, dunque, le leggi prodotte dalla Regione Emilia-Romagna nella scorsa legislatura vengono classificate in base alla **tecnica redazionale** con cui sono state adottate, e pertanto possono così distinguersi in:

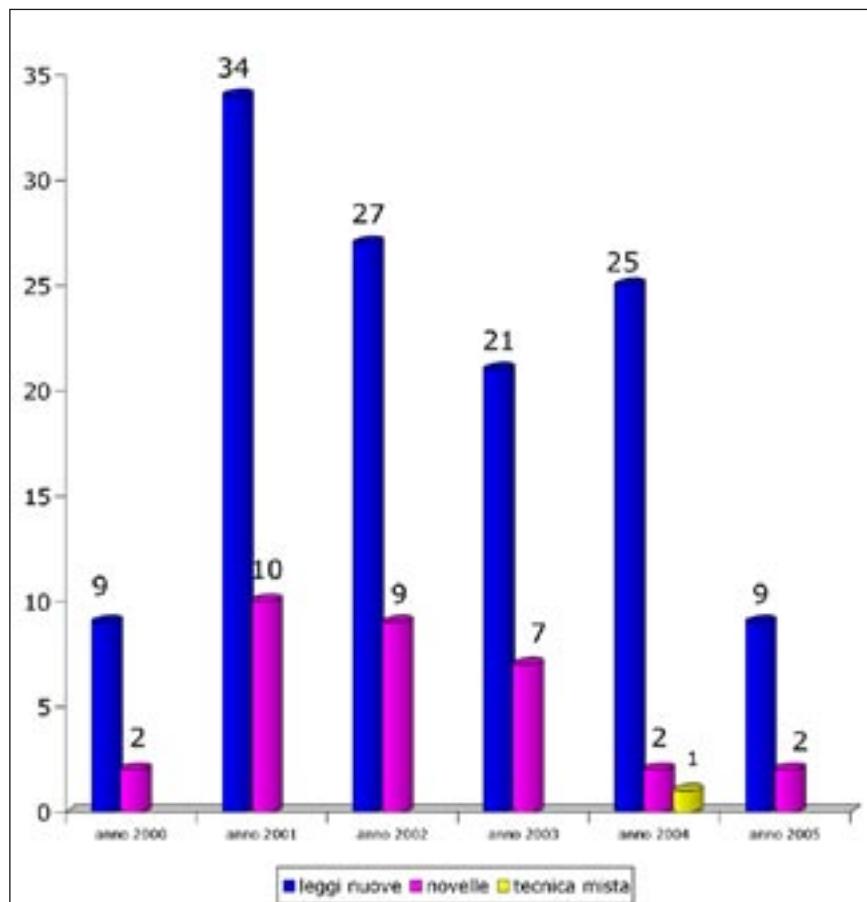
**Leggi nuove:** sono le leggi che dettano una disciplina totalmente o anche solo parzialmente nuova di una materia o di un settore. Rientrano in tale voce di classificazione anche quei provvedimenti che, nel disciplinare ex novo una materia, abrogano in tutto o in parte la normativa pre-vigente e quelli 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 il carattere di "novella" lo si ricava dal titolo stesso della legge.

Talvolta, poi, sempre dal punto di vista della tecnica redazionale utilizzata dal legislatore regionale, si parla di **tecnica mista**, allorquando ricorrono delle leggi con un contenuto in parte nuovo e in parte di modifica, e non risulti possibile o agevole dare un giudizio di prevalenza di una tecnica sull'altra.

Tutto ciò premesso sulla tecnica redazionale delle leggi, nel grafico che segue si riporta, per ciascuno dei sei anni su cui si è svolta la VII Legislatura, il numero delle leggi che il Consiglio regionale ha approvato con la tecnica del testo nuovo o della novella, o con la tecnica mista.

Produzione legislativa della VII Legislatura disaggregata  
per tecnica redazionale

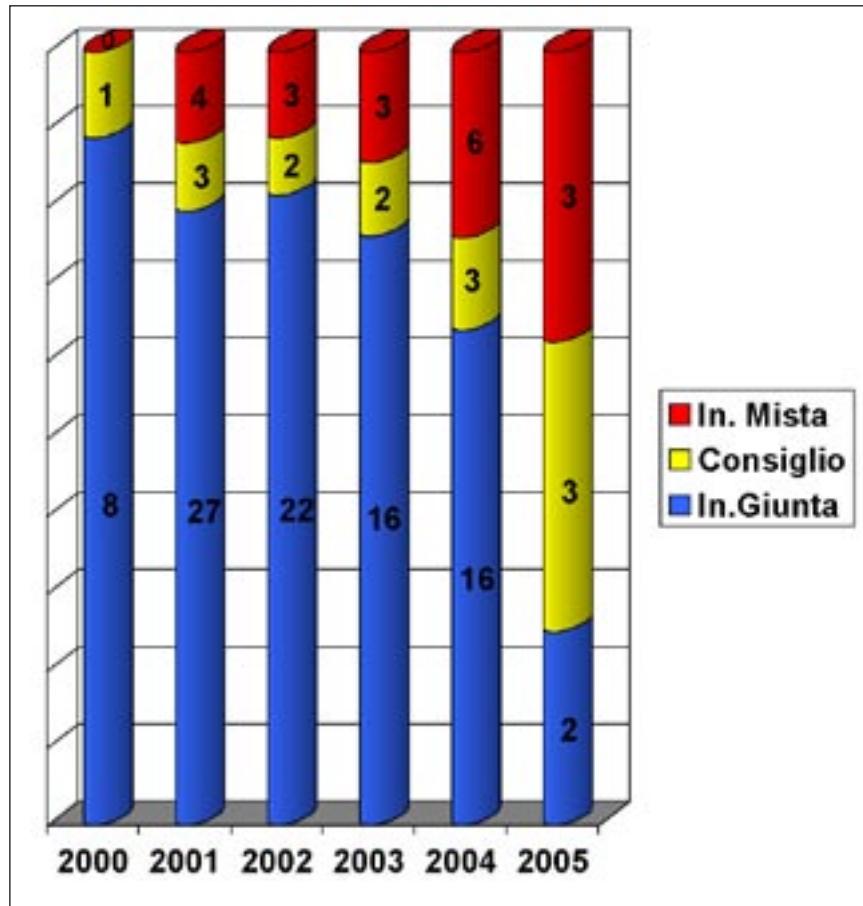


Dal grafico a fianco, dunque, emerge in maniera molto evidente che, su un totale di 158 leggi approvate nella VII Legislatura, ben **125** (ovvero il **79%** del totale) sono state adottate con la tecnica della **"legge nuova"**, trattandosi di leggi che hanno innovato il corpus normativo regionale disciplinando ex novo una materia od un settore.

Una sola legge, invece, è stata ricondotta sotto la voce "tecnica mista", poiché i suoi contenuti, in parte innovativi ed in parte modificativi della materia, rendono piuttosto difficile potere esprimere un giudizio di prevalenza di una tecnica sull'altra.

Si tratta, infatti, della L.R. n.7/2004 "Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali," che, su un totale di 52 articoli, ne contiene 21 di mera modifica o integrazione di leggi precedenti.

## Leggi nuove prodotte nella VII Legislatura e iniziativa legislativa



Nel grafico a fianco, infine, in relazione alle leggi della VII Legislatura classificabili come "nuove", (escludendo però, sempre per gli stessi motivi in precedenza indicati, la L.R. n.13/2005 contenente il nuovo Statuto), si è collegato il dato della tecnica redazionale con quello dell'iniziativa delle leggi stesse.

Risulta che, delle 124 leggi "nuove" approvate dal 2000 al 2005, ben 91 (ovvero il 73%) sono di iniziativa della Giunta.

I dati di fine legislatura, dunque, confermano, dal punto di vista della tecnica redazionale delle leggi, una tendenza già rilevata nei precedenti rapporti circa la preferenza che la Giunta manifesta nell'adozione di leggi "nuove", destinate pertanto ad innovare il corpus normativo regionale.

Solo i dati relativi alla produzione legislativa del 2005, (sia pur limitata a solo due mesi), evidenziano un maggior numero di leggi "nuove" di iniziativa consiliare e di iniziativa mista.

### 3 Macrosettori e materie di intervento legislativo

La successiva tabella propone una suddivisione di tutte le leggi prodotte nella VII Legislatura in base al principale settore di intervento legislativo.

Lo scopo dell'indagine è di accertare se e in che modo le diverse aree tematiche siano state coperte dalla legislazione prodotta dal 2000 al 2005.

Prima di entrare nel merito, però, è opportuno ricordare che, come suggerito dall'Ufficio Studi della Camera, si è proceduto per motivi di semplificazione ad accorpare 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.

### Macrosettori di intervento legislativo VII Legislatura

Macrosettori	00	01	02	03	04	05	Tot.
Ordinam. istituz.	1	6	5	6	9	3	<b>30</b>
Sviluppo Economico	1	10	10	3	4	1	<b>29</b>
Territorio Ambiente	4	10	7	6	4	4	<b>35</b>
Servizi persone	0	9	8	7	6	3	<b>33</b>
Finanza regionale	5	9	6	6	5	0	<b>31</b>
<b>Totale</b>							<b>158</b>

Dalla tabella che precede risulta in modo evidente che le 158 leggi prodotte nel corso della trascorsa Legislatura hanno interessato in modo piuttosto **omogeneo** tutti i cinque macrosettori sopra indicati. Va comunque rilevato che i macrosettori del **Territorio e Ambiente** e dei **Servizi alla persona** contano in assoluto il maggior numero di leggi (ovvero rispettivamente 35 e 33).

Se si collegano tali dati con quanto emerso nel precedente capitolo 1 dedicato alla tipologia delle leggi della VII Legislatura, ne discende che nei cinque macrosettori sopra visti sono intervenute non tanto leggi provvedimento o di mera manutenzione normativa, bensì prevalentemente delle leggi di "settore" e, dunque, leggi dirette a riordinare in modo organico tali ambiti di legislazione.

Ciò premesso in merito ai dati complessivi di legislatura, nella tabella che segue, invece, si sono riportate le leggi del 2004, individuando per ciascuna, tanto il macrosettore di intervento quanto la specifica materia oggetto della legge, tenendo presente che tali materie sono

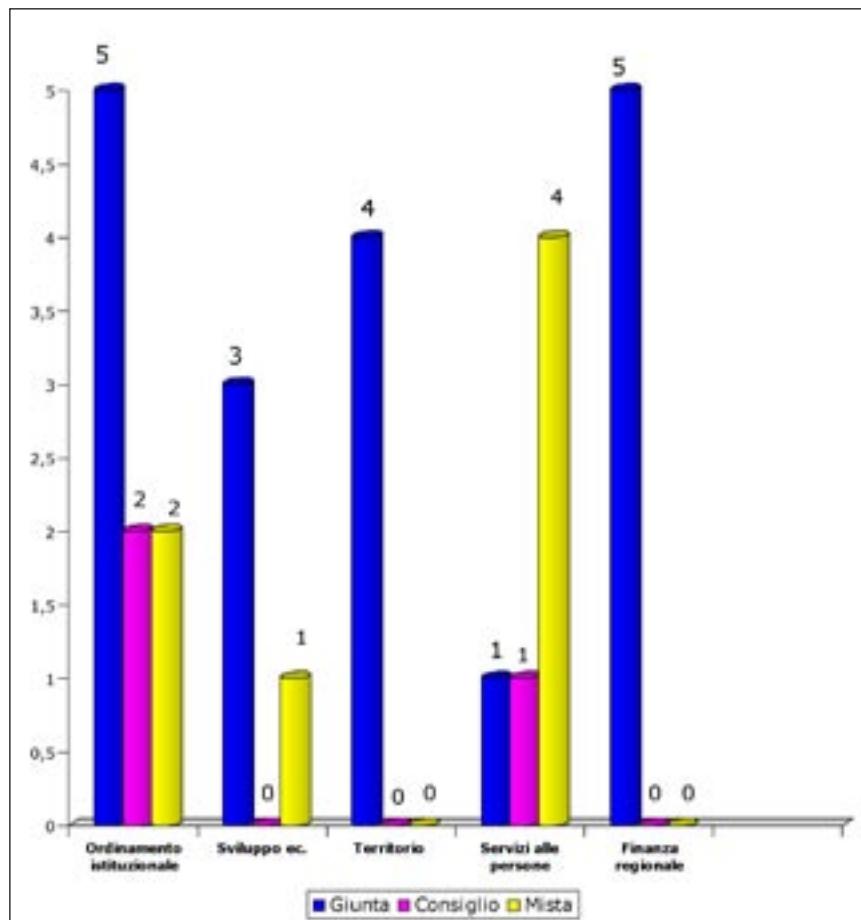
state principalmente desunte, su suggerimento dell’Ufficio Studi della Camera dei Deputati, dall’insieme di compiti e funzioni contenuti nel Dlgs. n.112/98, aggiornati ed integrati alla luce della Legge Costituzionale n.3/2001.

### Produzione legislativa del 2004 disaggregata per macrosettori e materie

n.progr.	n. legge	titolo	macrosettori	materie
1	1	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall’abusivismo urbanistico ed edilizio	Territorio e ambiente	Territorio e urbanistica
2	2	Legge per la montagna	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
3	3	Norme in materia di tutela fitosanitaria - Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n.3 e 21 agosto 2001, n.31	Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
4	4	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo	Servizi alle persone	Tutela della salute
5	5	Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2	Servizi alle persone	Servizi sociali
6	6	Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l’Università.	Ordinamento istituzionale	Organi della regione
7	7	Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali	Territorio e ambiente	Risorse idriche difesa del suolo
8	8	Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n.1 recante “Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia”	Servizi alle persone	Istruzione scolastica
9	9	Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
10	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione nazionale italiana “Città amiche dell’Infanzia e dell’Adolescenza (CAMINA)”	Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
11	11	Sviluppo regionale della società dell’informazione	Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
12	12	Differimento del termine di entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 2004, n.9 (Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna)	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento

13	13	Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina	Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
14	14	Inserimento del Comune di Viano nei territori delle zone matildiche ai sensi della L.R. 15 dicembre 1989, n.44	Servizi alle persone	Beni e att.culturali
15	15	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Donne del Mediterraneo, Rete del sud est europeo (Women of Mediterranean, south East and east European Network)	Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
16	16	Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità	Sviluppo economico	Turismo
17	17	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 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento di variazione.	Finanza	Bilancio
18	18	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	Finanza	Bilancio
19	19	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria	Servizi alle persone	Tutela della salute
20	21	Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	Territorio e ambiente	Tutela dagli inquinamenti
21	22	Modifica di confine tra i Comuni di San Benedetto Val di Sembro e Monghidoro, in Provincia di Bologna	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
22	23	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326	Territorio e ambiente	Territorio e urbanistica
23	24	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2003	Finanza	Bilancio
24	25	Norme in materia di organismi geneticamente modificati	Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
25	26	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia	Sviluppo economico	Energia
26	27	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 della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007.	Finanza	Bilancio
27	28	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007	finanza	Bilancio
28	29	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale	Servizi alle persone	Tutela della salute

Produzione legislativa 2004 ripartita per macrosettore  
e iniziativa legislativa



Collegando, dunque, i dati racchiusi nella tabella precedente a quello relativo all'iniziativa delle leggi, risulta che, nel 2004, il macrosettore coperto dal maggior numero di leggi, ovvero **9**, risulta essere quello dell' **"Ordinamento istituzionale"**.

Tale dato può facilmente spiegarsi in quanto a tale settore si sono ricondotte tanto le numerose leggi dello scorso anno che prevedono la modifica di confini, quanto le leggi che consentono la partecipazione della Regione ad associazioni.

Numerose, ovvero **6**, anche le leggi che toccano il settore **"Servizi alle persone e alla comunità"**.

Solo **4**, invece, le leggi che hanno interessato tanto il settore **"Sviluppo economico e attività produttive"**, quanto quello del **"Territorio ambiente e infrastrutture"**.

Rilevati dunque tali dati, è possibile ora effettuare un confronto circa il diverso modo con cui le stesse aree tematiche, sopra viste, sono state coperte dalla **produzione legislativa effettiva del 2004 e dalle proposte di legge** presentate nello stesso anno.

Si ricorda che, nella prima parte di questo rapporto, nel paragrafo dedicato alla analisi dei progetti di legge, è risultato che il **macrosettore maggiormente coperto dai P.d.L.** presentati in Consiglio nel

2004 è quello dei **“Servizi alle persone e alla comunità.”**

Si è appurato, inoltre, che tale macrosettore è stato interessato soprattutto da **proposte di legge di iniziativa consiliare**, (ben 17 su un totale di 22).

Le proposte di iniziativa della Giunta hanno invece coperto in modo pressoché uniforme tutti i 5 macrosettori sopra visti.

La produzione legislativa effettiva del 2004, invece, risulta coprire soprattutto due settori, ovvero quello dell'**“Ordinamento Istituzionale,”** (prevalentemente con leggi di Giunta), **e quello dei “Servizi alle persone e alla comunità”**, quest’ultimo però non tanto con leggi di iniziativa consiliare bensì soprattutto con leggi di iniziativa mista.

Dal confronto dei dati, dunque, non risulta emergere una notevole diversità tra il modo in cui i macrosettori sopra considerati sono stati coperti dalle proposte di legge e dalle leggi effettivamente approvate nel 2004.

Guardando più nel dettaglio alle preferenze manifestate dai titolari del potere di iniziativa legislativa, come appare dal grafico precedente, risulta da parte della Giunta un interesse pressoché uniforme verso tutti i macrosettori, eccettuato quello dei **“Servizi alle persone”** dove si conta una sola legge di Giunta; le leggi di iniziativa consiliare hanno invece interessato principalmente il macrosettore dell’ **“Ordinamento istituzionale”**, ed, infine, l’iniziativa mista ha coperto il macrosettore dei **“Servizi alle persone”** con ben 4 leggi e quello dell’ **“Ordinamento istituzionale”** con altre 2 leggi.

#### 4. **Classificazione delle leggi della VII Legislatura per fonte della potestà legislativa**

**N**el presente Capitolo, sulla scia di quanto fatto nei due precedenti Rapporti, si intende continuare a monitorare l’uso che la Regione Emilia-Romagna ha fatto, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, della potestà legislativa **“esclusiva”** di cui all’art.117, comma 4, Cost.

Si ricorda, infatti, che una delle principali novità introdotte dalla Legge Cost.n.3/2001 consiste proprio nell’aver rovesciato il criterio allora esistente di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, attribuendo per la prima volta espressamente alle Regioni **“la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.”**

Nella tabella che segue, dunque, pur con tutte le incertezze che a tutt’oggi ancora suscita l’inquadramento delle leggi regionali nelle materie del 117 Cost., si è tentato di classificare le leggi della VII Legislatura, successive alla riforma del Titolo V, sotto la voce **“potestà primaria”** o **“potestà concorrente,”** a seconda che, rispettivamente, costituiscano esercizio della potestà legislativa generale residuale di cui all’art.117, comma 4, Cost., oppure della potestà concorrente di cui all’art.117, comma 3, Cost.

### Fonte della potestà legislativa regionale VII Legislatura

Anno	Potestà primaria	Potestà concorrente
2002	25%	75%
2003	43%	57%
2004	36%	64%
2005*	20%	80%

\* Si è escluso dal monitoraggio la legge n.13/2005 avente ad oggetto lo Statuto regionale

Prima di commentare le percentuali riportate nella precedente tabella, (e valutando sempre con riserva quelle relative all'ultimo anno della Legislatura), deve precisarsi 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 tenere conto dei principi di armonizzazione statali in materia contabile e finanziaria.

Sono state invece ricondotte alla potestà legislativa regionale "esclusiva" le leggi che in qualche modo vengono ad incidere sugli enti regionali o sulla struttura ed organizzazione interna della Regione, e che soprattutto nel 2003 e nel 2004 sono risultate piuttosto numerose (come si può ricavare dalla lettura dei dati contenuti nella tabella successiva relativa proprio allo scorso anno).

Complessivamente, dunque, i dati di legislatura ci evidenziano che, pur rimanendo in maggior numero, nei singoli anni considerati, le leggi che costituiscono esercizio di potestà concorrente, (si passa da un 75% nel 2002 ad un 64% nel 2004), sono comunque tendenzialmente aumentate, dal 2002 al 2004, le leggi riconducibili alla potestà legislativa "esclusiva o residuale" di cui all'art.117, comma 4, Cost., raggiungendo un 43% nel 2003 e un 36% nel 2004, rispetto al 25% del 2002.

La ragione di tale fenomeno può senz'altro essere vista nel fatto che la Corte Costituzionale, grazie alle sue numerose pronunce interpretative della Legge Costituzionale n.3/2001, sta progressivamente chiarendo i dubbi legati al riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Nella tabella che segue, invece, relativa soltanto alle leggi del 2004, si è indicata in modo analitico, per ciascuna, la fonte giuridica in base alla quale il legislatore regionale ha inteso disciplinare determinati settori e materie.

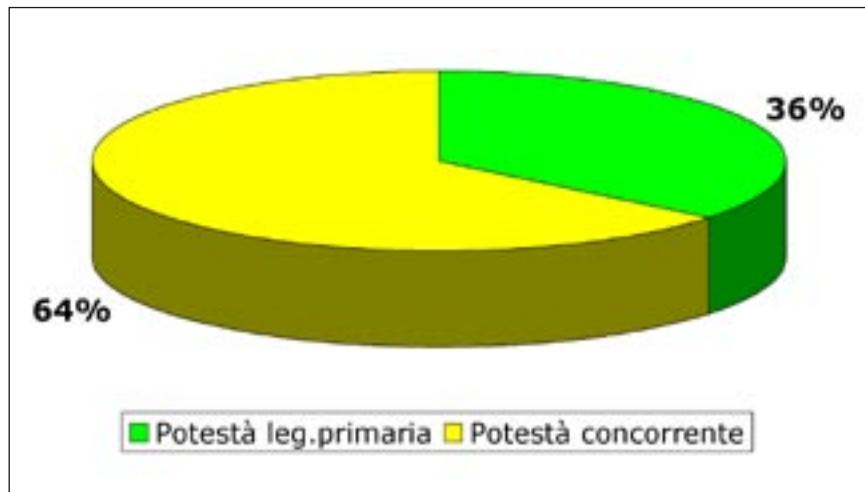
**Fonte della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art.117 Cost., commi 3 e 4**

**Leggi Anno 2004**

<b>num. legge</b>	<b>titolo</b>	<b>potestà primaria</b>	<b>potestà concorrente</b>	<b>macrosettori</b>	<b>materie</b>
1	Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio		X	Territorio e ambiente	Territorio e urbanistica
2	Legge per la montagna	X		Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
3	Norme in materia di tutela fitosanitaria - Istituzione della tassa fitosanitaria regionale. Abrogazione delle leggi regionali 19 gennaio 1998, n.3 e 21 agosto 2001, n.31	X		Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
4	Disciplina della movimentazione di ovini e caprini a scopo di pascolo		X	Servizi alle persone	Tutela della salute
5	Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2		X	Servizi alle persone	Servizi sociali
6	Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università.		X	Ordinamento istituzionale	Organi della regione
7	Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali		X	Territorio e ambiente	Risorse idriche difesa del suolo
8	Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n.1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"		X	Servizi alle persone	Istruzione scolastica
9	Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna	X		Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione nazionale italiana "Città amiche dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CAMINA)"	X		Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
11	Sviluppo regionale della società dell'informazione		X	Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
12	Differimento del termine di entrata in vigore della legge regionale 24 maggio 2004, n.9 (Modifica di confine tra i Comuni di Calderara di Reno e Sala Bolognese, in Provincia di Bologna)	X		Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
13	Adesione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione Italia-Cina	X		Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
14	Inserimento del Comune di Viano nei territori delle zone matildiche ai sensi della L.R. 15 dicembre 1989, n.44	X		Servizi alle persone	Beni e att.culturali

15	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Donne del Mediterraneo, Rete del sud est europeo (Women of Mediterranean, south East and east European Network)	X		Ordinamento istituzionale	Personale e amm.
16	Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità	X		Sviluppo economico	Turismo
17	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 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento di variazione.		X	Finanza	Bilancio
18	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006 a norma dell'art. 30 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione		X	Finanza	Bilancio
19	Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria		X	Servizi alle persone	Tutela della salute
21	Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento		X	Territorio e ambiente	Tutela dagli inquinamenti
22	Modifica di confine tra i Comuni di San Benedetto Val di Sembro e Monghidoro, in Provincia di Bologna	X		Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
23	Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269 convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n.326		X	Territorio e ambiente	Territorio e urbanistica
24	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2003		X	finanza	Bilancio
25	Norme in materia di organismi geneticamente modificati		X	Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
26	Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia		X	Sviluppo economico	Energia
27	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 della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007.		X	Finanza	Bilancio
28	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007		X	Finanza	Bilancio
29	Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale		X	Servizi alle persone	Tutela della salute

Produzione legislativa 2004 disaggregata per fonte della potestà legislativa



Riassumendo sinteticamente in misura percentuale i dati raccolti nella tabella precedente, risulta che delle 28 leggi approvate lo scorso anno, **18** (ovvero il 64% del totale) costituiscono esercizio di potestà legislativa concorrente, mentre le rimanenti **10**, (ovvero il 36%) riguardano materie che rientrano nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art.117, comma 4, Cost.

Al riguardo si precisa che in tale ultima categoria di leggi, classificate sotto la voce "potestà primaria," si sono fatte rientrare diverse leggi concernenti la adesione o la partecipazione della Regione ad associazioni e fondazioni, oltre alle leggi che hanno previsto delle modifiche di confini tra i comuni situati nel territorio della Regione.



## SECONDA PARTE

### B) LA QUALITÀ "FORMALE" DELLA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELLA VII LEGISLATURA (ANNI 2004-2005)

#### 1 Analisi tecnico-normativa dei progetti di legge

In questa seconda parte del Terzo rapporto, dedicata alla "qualità" formale della produzione legislativa regionale, si intende dare atto di alcune iniziative intraprese in Consiglio regionale già da alcuni anni, al fine di migliorare la qualità della legislazione, sia sotto il profilo degli approfondimenti giuridici e della tecnica redazionale (drafting), sia sotto il profilo della attività di documentazione e degli studi di supporto.

Innanzitutto, dunque, tra le iniziative di cui sopra, si segnala che anche per l'anno 2004 e 2005 è proseguita nell'ambito del Servizio Legislativo e qualità della legislazione, in collaborazione con il Servizio Coordinamento Commissioni, l'attività di stesura di **schede per l'analisi tecnico-normativa dei progetti di legge**.

Dato che la realizzazione di tali schede richiede una approfondita attività di studio e di ricerca giuridica, si è deciso di predisporle soltanto in relazione ai progetti di legge di maggiore rilevanza e impatto.

Le schede utilizzate per l'analisi tecnico-normativa di fatto derivano, sia pur con le necessarie modifiche ed integrazioni, dalla check-list utilizzata per l'analisi di fattibilità dei progetti di legge.

Scopo primario della analisi tecnico-normativa è di fornire un utile supporto all'attività istruttoria delle Commissioni assembleari inqua-

drando la "materia" cui si riferisce il progetto di legge, soprattutto alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione e di eventuali sentenze della Corte Costituzionale.

Ancora, le schede cercano di ricostruire il quadro legislativo (regionale, nazionale, e comunitario), nonché dottrinale e giurisprudenziale in cui si inserisce il tema affrontato dal progetto di legge oggetto della scheda.

Va precisato anche che ogni scheda di analisi viene di regola accompagnata da un dossier di documentazione, che viene realizzato con la collaborazione della Biblioteca del Consiglio.

Per l'avvio dell' VIII legislatura si prevede di implementare l'attività sia sul versante del numero dei progetti da analizzare, sia sul versante del supporto ai Consiglieri, garantendo, durante l'istruttoria in Commissione, la presenza di un funzionario del Servizio, su richiesta del Presidente della Commissione.

Si ricorda, infine, che anche nel 2004 e nel 2005 il Servizio Legislativo ha inoltre predisposto **le schede riassuntive di tutte le leggi** promulgate in tali anni, al fine di rendere più agevole, anche per i non addetti ai lavori, la loro lettura e comprensione.

## 2 Analisi degli interventi di drafting

Ormai da un decennio, nella nostra Regione, come del resto presso tutte le altre Assemblee legislative, è particolarmente avvertita l'esigenza di incrementare il livello qualitativo della legislazione regionale, anche sotto l'aspetto "formale".

Si vuole cioè che i legislatori regionali, nella stesura dei testi delle leggi, utilizzino regole di tecnica legislativa certe, chiare ed uniformi, al fine di garantire ai destinatari delle norme la loro piena trasparenza e comprensibilità.

A tal fine, l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, già nel Settembre del 2002, aveva adottato ufficialmente il **manuale dell'Osservatorio Legislativo Interregionale (Oli) "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"**, con la conseguenza che da quel momento l'applicazione delle regole di drafting in Consiglio ha assunto carattere di ufficialità.

Successivamente, poi, per garantire una uniforme interpretazione delle regole contenute nel manuale, si sono svolti numerosi incontri tra i responsabili dei servizi coinvolti: Legislativo, Coordinamento commissioni consiliari, Assemblea, e si sono organizzati alcuni percorsi formativi.

Nel 2003, inoltre, stante l'ulteriore esigenza di sensibilizzare anche i funzionari della Giunta al rispetto delle medesime regole di tecnica legislativa, è stato firmato un **protocollo d'intesa** tra la Direzione generale del Consiglio e la Direzione generale Affari istituzionali e legislativi della Giunta. 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 e della Giunta regionale, ai fini di addivenire ad un'unica lettura condivisa delle regole applicabili d'ufficio"*.

In questo contesto, dunque, si colloca l'iniziativa innovativa del Servizio Legislativo del Consiglio di redigere, anche al fine del successivo inserimento nel presente rapporto, una apposita griglia destinata

a monitorare per ciascuna legge la mancata osservanza delle regole di drafting contenute nel manuale predisposto dall'OLI.

Va precisato che la griglia, una volta predisposta, è stata consegnata tanto ai funzionari del Servizio Commissioni quanto a quelli del Servizio Assemblea, proprio al fine di consentire la rilevazione appena descritta. Tale griglia, però, al fine di rendere il più possibile omogenea la rilevazione dei dati da parte dei due Servizi sopra citati, non consente di rilevare la violazione di qualsiasi regola di drafting, bensì solo delle tredici cosiddette **"regole applicabili d'ufficio"**, appositamente individuate **nell'allegato D del manuale** dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, e rivisitate ai fini del monitoraggio degli interventi di drafting, come risulta nella tabella che segue:

Regola di riferimento	Applicazione della regola
<b>R 1</b> paragrafo 21, comma 2 paragrafo 22 Uso e scrittura delle sigle	La prima volta che si usa una sigla scrivere per esteso l'espressione ivi abbreviata, seguita dalla sigla fra parentesi. Scrivere le sigle con maiuscole non puntate
<b>R 2</b> paragrafo 23, paragrafo 24 Uso delle maiuscole. Nomi di enti e organi composti da più parole	Usare la maiuscola solo per i nomi propri Nei nomi composti usare la maiuscola solo per il primo sostantivo
<b>R 3</b> paragrafo 25, paragrafo 26 Scrittura dei numeri e delle date	Scrivere i numeri in lettere, tranne che nelle unità di misura, in quelle monetarie e nelle percentuali Nelle date scrivere in lettere i mesi e le ore, in cifre arabe il giorno e - con quattro cifre - l'anno
<b>R 4</b> paragrafo 31 Citazione dei testi normativi	Correggere le citazioni usando le formule dell'allegato B. Indicare il titolo degli atti non numerati, per identifierli. Indicare l'oggetto delle disposizioni citate.

<b>R 5</b> paragrafo 33, paragrafo 34 Scrittura della citazione Regole particolari nella scrittura delle citazioni	Scrivere le citazioni in ordine decrescente, salvo che un ordine diverso serva a individuare il soggetto. Non usare "precedente" o "successivo", ma indicare precisamente la partizione. Indicare precisamente la partizione, senza usare "ultimo" o "penultimo". Usare il nome corretto delle partizioni. Citare i commi numerati con il numero cardinale, quelli non numerati con l'ordinale.
<b>R 6</b> paragrafo 42, commi 2, 3 e 5 Partizioni dell'atto	Usare le partizioni superiori all'articolo in maniera gerarchicamente corretta (in ordine crescente: capo, titolo, parte, libro). Usare le sezioni solo come sottopartizioni eventuali dei capi. Numerare le partizioni con cifre romane.
<b>R 7</b> paragrafo 43, commi 1 e 4 L'articolo	Verificare che tutto il testo sia diviso in articoli; correggere conseguentemente. Numerare progressivamente gli articoli con cifre arabe; solo nell'intestazione abbreviarli in "Art."
<b>R 8</b> paragrafo 44 paragrafo 45 I commi Partizioni interne ai commi	Dividere gli articoli in commi numerati progressivamente con cifre arabe; in un comma non andare a capo. I commi possono essere divisi solo in lettere, nel qual caso ogni lettera è a capo. Le lettere possono essere divise solo in numeri, andando a capo a ogni numero.
<b>R 9</b> paragrafo 47 commi 1 e 2 Intestazione degli allegati	Intestare gli allegati con lettere maiuscole. Verificare che la rubrica dell'allegato indichi l'articolo che rinvia ad esso; correggere conseguentemente.
<b>R 10</b> paragrafo 55 comma 1 Riferimenti all'articolo o partizioni inferiori	Controllare la precisione dei riferimenti ed eventualmente correggerli.
<b>R 11</b> paragrafo 68, commi 6, 7, 8 e 9 Formulazione delle disposizioni contenenti modifiche. Formulazione delle modifiche	Usare formule standard per scrivere l'alinea delle modifiche (vedi allegato C), Porre la novella fra virgolette e, se comprende un'intera partizione, a capo dopo l'alinea.
<b>R 12</b> paragrafo 69 paragrafo 70 paragrafo 71 Numerazione degli articoli, commi, lettere e numeri aggiuntivi	Numerare correttamente gli articoli aggiunti, usando l'avverbio numerale latino ecc.. Numerare correttamente i commi aggiunti, usando l'avverbio numerale latino ecc.. Numerare correttamente lettere e numeri aggiunti, usando l'avverbio numerale latino ecc..
<b>R 13</b> paragrafo 79 Formula di abrogazione espressa finale	Usare le formule abrogative corrette, di cui all'allegato C. Abrogare le disposizioni modificate dell'atto abrogato. Articolare chiaramente la formula abrogativa.

**Rilevazione della violazione delle regole di drafting  
da parte delle Commissioni consiliari  
Leggi anno 2004**

num legge reg.	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10	R 11	R 12	R 13
1			X	X									
2		X		X	X						X	X	
3													
4													
5			X	X	X						X	X	X
6		X	X	X	X		X				X	X	
7	X	X	X	X	X								X
8	X			X	X			X		X	X		
9				X			X						
10	X												
11	X	X		X	X		X				X		
12				X			X						
13		X	X										X
14		X		X				X					
15		X		X	X				X				
16	X	X	X	X	X								
17	X	X	X	X				X					X
18		X		X	X			X					X
19				X	X				X				
21	X	X		X	X								
22													
23	X	X	X	X									
24													
25	X	X				X					X		
26	X	X	X	X	X					X		X	X
27	X	X	X	X	X		X			X	X	X	
28		X	X	X	X			X					
29		X		X					X		X	X	X

Tutto ciò premesso, e ricordando che l'attività di drafting viene esercitata in prima battuta da parte dei funzionari delle Commissioni e, successivamente, da quelli addetti ai lavori d'Aula, nelle due tabelle che seguono, si riporta, per ciascuna legge del 2004, **l'elenco complessivo delle regole di drafting** che, rispettivamente, il Servizio Coordinamento Commissioni e il Servizio Assemblea hanno rilevato essere state **maggiormente violate**, sempre facendo riferimento esclusivo a quelle contenute nell'allegato D del manuale dell'Osservatorio Legislativo Interregionale.

La seconda tabella, in particolare, consente anche di effettuare il conteggio esatto del **numero di interventi** di drafting effettuati per ciascuna legge dal Servizio Assemblea.

Rilevazione della violazione delle regole di drafting  
da parte del Servizio Segreteria Assemblea

Leggi anno 2004

num legge reg.	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10	R 11	R 12	R 13
1	4												
2	1												
3													
4													
5		2											
6	1	2											
7													
8													
9													
10													
11													
12													
13													
14													
15													
16	1												
17													
18													
19													
21													
22													
23													
24													
25													
26				1									
27													
28													
29													

Da un primo rapido confronto delle due tabelle che precedono, dunque, il dato complessivo che si evince con chiarezza è che le leggi prodotte nel 2004 hanno subito interventi di drafting soprattutto in fase istruttoria, da parte dei funzionari delle Commissioni, e in minore misura nella fase successiva del procedimento legislativo, ovvero quella decisoria.

Con riferimento, poi, a tale fase, disponiamo anche del numero esatto delle violazioni rilevate.

Risulta infatti che, complessivamente, sulle 28 leggi prodotte nell'anno 2004, il Servizio Assemblea ha apportato solo **12 interventi di drafting** (sempre avendo quale parametro di riferimento per l'individuazione delle regole violate l'allegato D del manuale).

Poiché però la rilevazione della violazione delle regole di drafting contenute nell'allegato D, e dunque applicabili d'ufficio, è stata effettuata per la prima volta quest'anno, attraverso la griglia sopra vista, non è ancora possibile individuare delle vere e proprie tendenze in materia.

Solo se nei prossimi anni, attraverso la medesima griglia, proseguirà il monitoraggio degli interventi di drafting effettuati dai funzionari

delle Commissioni e da quelli d'Aula, sarà allora possibile, dal confronto di più dati raccolti su più anni, verificare se, a seguito dell'adozione ufficiale in Consiglio regionale del Manuale dell'OLI, risultino applicate in modo più rigoroso e puntuale le regole del drafting nella stesura dei testi delle leggi, e dunque risulti un incremento del loro livello qualitativo sul piano formale.

### **3 L'attività di documentazione e ricerca svolta nell'ambito del Servizio Legislativo e qualità della legislazione**

Presso il Servizio legislativo e qualità della legislazione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, viene svolta da tempo anche **attività di documentazione**, finalizzata a **supportare il processo di produzione normativa**.

Si precisa al riguardo che in Consiglio Regionale esiste comunque la "Biblioteca" che è una struttura specificamente deputata a svolgere attività di documentazione e con la quale talvolta il Servizio Legislativo realizza sinergie utili alla completezza dell'attività legislativa e all'approfondimento delle tematiche di interesse per l'organizzazione consiliare.

È importante sottolineare, inoltre, anche l'aspetto comunicazionale dell'attività di documentazione (un'operazione mentale che analizza e decodifica i contenuti concettuali di un documento per individuarne le 'unità informative' ed offrirle ai propri utenti): essa infatti - mediando il rapporto tra documento ed utente - costituisce un **processo comunicativo** tra una fonte ed un ricevente di informazione. La documentazione ha cioè la capacità di trasformare l'informazione in risorsa: è attraverso di lei che l'informazione, la conoscenza, possono diventare una risorsa comune.

Uno dei punti focali di questo tipo di attività, nell'ambito del Servizio Legislativo del Consiglio, è rappresentato dal **reperimento** della **normativa vigente**: sappiamo che da più di quindici anni il dibattito istituzionale e dottrinale ha sottolineato la necessità di ridurre la quantità della produzione legislativa, facendola diventare più omogenea, aumentandone la comprensibilità e la chiarezza.

Questa necessità è dettata da due esigenze: far conoscere gli atti normativi agli addetti ai lavori e farli conoscere ai destinatari ultimi, e cioè spesso ai cittadini comuni; liberare la Pubblica Amministrazione dall'incertezza nell'applicazione ed interpretazione, dalle sovrapposizioni e dalle contraddizioni delle norme e riconsegnare ai cittadini la comprensibilità e la certezza del diritto, rendendoli veri protagonisti della vita civile e politica.

Soprattutto negli ultimi anni queste esigenze sono state sempre più avviate tanto da diventare oggetto del dibattito politico e dare origine ad interventi ed iniziative mirate.

A tal proposito deve ricordarsi, sia il progetto relativo all'attuazione dell'articolo 107 della legge 388/2000 (legge finanziaria 2001), che si propone di promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente, al fine di agevolarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini e di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo, sia il progetto 'Inforegioni - Consigli regionali in piazza', promosso dal Dipartimento per gli Affari regionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autono-

me. Tale ultimo progetto si prefigge di rendere facilmente fruibile a tutti gli interessati la produzione normativa delle Regioni, tramite un portale ed una modalità unitaria di consultazione, superando le difficoltà dovute alla diversità delle soluzioni proposte dalle singole Regioni.

Si tratta di processi di vastissima portata, che tentano di affrontare i cambiamenti che si sono verificati negli ultimi quindici anni nel campo della legislazione.

Le innovazioni apportate dalla riforma del Titolo V della Costituzione, soprattutto la non univoca lettura ed interpretazione del nuovo articolo 117, hanno generato un incremento del contenzioso costituzionale: è necessario che i testi delle leggi siano aggiornati non solo con le eventuali novellazioni, ma anche con le eventuali declaratorie di illegittimità, più o meno parziali.

Ci troviamo dunque di fronte a nuovi modi di essere della legislazione, che ne mettono in evidenza la particolare complessità.

Tra le diverse iniziative di documentazione che vengono attuate presso il Servizio legislativo e qualità della legislazione, si ricordano la predisposizione di dossier e di pubblicazioni; la costituzione di una raccolta di documenti - su supporto informatico - che consente di avere sempre disponibili, un insieme di materiali, già selezionati, ripartiti per materia; la cura di un sottosito nel sito Web dell'Assemblea legislativa.

Le **Pagine Web del Servizio Legislativo** e Qualità della legislazione, si chiamano «**Documentazione giuridica on-line**» e sono sta-

te realizzate principalmente per due motivi: da un lato venire incontro all'esigenza di rendere costantemente fruibili in rete i diversi lavori ed elaborati prodotti dal Servizio Legislativo e qualità della legislazione - attuando una sempre più piena trasparenza amministrativa in linea con il dettato normativo - e dall'altro, offrire un punto di riferimento a coloro che desiderano effettuare ricerche di tipo giuridico, fornendo loro un supporto per cercare rapidamente informazioni, dati, documenti all'interno delle numerosissime risorse disponibili in Rete.

Se da un lato, infatti, il Web offre tantissime risorse, dall'altro, però, (o meglio, proprio a causa della grande quantità di informazioni che l'opulenza informatica mette a disposizione) non è sempre facile orientarsi e trovare esattamente ciò che si sta cercando.

Ecco dunque che il sito, realizzato con l'intento di venire incontro alle esigenze non solo di esperti e tecnici della materia, ma di utenti diversi, si prefigge di superare questi limiti di accesso al materiale giuridico, tentando di indirizzare direttamente l'utenza verso l'oggetto della propria ricerca, fornendo - attraverso una serie di rimandi ipertestuali - percorsi di approfondimento inerenti a diversi temi e tipologie di materiali.

Le Pagine, 'trasferite' dalla Intranet al sito Web del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, dovranno essere continuamente aggiornate ed evolversi sia in termini di contenuti che di servizi.

Il sito è composto di una pagina principale suddivisa in diverse sezioni.

Nella parte sinistra sono presenti **7 differenti sezioni**: ciascuna di esse è articolata in distinte sottopagine che offrono una dettagliata serie di informazioni, approfondimenti e collegamenti utili per accedere al materiale giuridico. Le sezioni sono le seguenti:

- Riforma Titolo V della Costituzione la quale individua le tappe che hanno condotto alla riforma del Titolo V, con monitoraggio dell'attuale stato di attuazione della stessa. Sono poi presenti collegamenti al contenzioso Stato-Regioni, ad una banca dati inerente all'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001; nonché ad approfondimenti sul tema.
- Regioni in Italia ed in Europa contenente links a banche dati che forniscono informazioni sull'attività svolta dalle altre Regioni (Bollettini Ufficiali, Statuti regionali, Leggi regionali, Rapporti regionali sullo stato della legislazione, ecc.); link all'attività internazionale dei Consigli regionali, ai rapporti delle Regioni con l'Unione Europea, ecc.-
- Normativa statale, Atti Parlamentari e Codici indirizzante verso banche dati che consentono di accedere a testi normativi statali, ai progetti di legge presentati alla Camera ed al Senato, ai regolamenti ed ai lavori parlamentari; inoltre permette di collegarsi a siti che consentono la consultazione on-line di codici normativi.
- Giurisprudenza e Dottrina che permette di accedere alle banche dati dei principali organi giudicanti del nostro sistema giudiziario ed a numerosi archivi dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione giuridica.

- Diritto Comunitario ed Internazionale, contenente approfondimenti in materia di diritto comunitario ed internazionale e collegamenti ad archivi di Trattati internazionali, di legislazione straniera e di organi di giustizia internazionale.
- Enti Locali che consente l'accesso a Statuti ed a regolamenti comunali, a Statuti provinciali ed a regolamenti degli Enti locali, nonché il collegamento all'Anagrafe degli Amministratori degli Enti locali ed alla banca dati dei Sindaci d'Italia, ecc.-
- Osservatorio Elettorale che permette di accedere ai risultati delle consultazioni elettorali politiche, amministrative, europee, regionali e referendarie. Mostra i sistemi elettorali di Camera e Senato, la consultazione di dati a loro inerenti, le rilevazioni semestrali del corpo elettorale ed altri dati ed informazioni concernenti le elezioni regionali in Emilia-Romagna.

Si auspica che questo sistema articolato in diverse sezioni principali contenenti delle sottosezioni possa essere di facile consultazione, ma soprattutto di immediata rispondenza al tipo di ricerca alla quale ciascun utente è indirizzato.

La parte destra della pagina principale - denominata Documentazione - è suddivisa, nell'ordine, in due sezioni orizzontali ('Pianeta Regione Emilia-Romagna' e 'Dossier'), in due sezioni (verticali): 'News dalla rete' ed 'Ultimi documenti' ed infine in un ulteriore settore, denominato *Spigolature*, che contiene informazioni concernenti argomenti diversi.

- Pianeta Regione Emilia-Romagna permette di consultare le schede tecnico-normative di leggi e di progetti di legge regionali (naturalmente dell'Emilia-Romagna), studi di fattibilità ed analisi preliminari in ordine a progetti di legge ed eventuali ricorsi e pronunce della Corte Costituzionale. Vengono poi offerti diversi collegamenti per accedere a banche dati contenenti materiale giuridico sulla Regione Emilia-Romagna (Statuto, Leggi e regolamenti regionali, Proposte di legge, Atti dell'Assemblea Legislativa e della Giunta, ecc.). Inoltre sono proposti i Rapporti sulla legislazione dell'Emilia-Romagna, il monitoraggio sull'attuazione delle leggi regionali, l'osservatorio sulla delegificazione contenuta nelle Leggi regionali, le rilevazioni inerenti all'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie sull'attività regionale, ed altro ancora;
- Dossier: raccoglie, al momento, l'elenco dei dossier curati dal Servizio Legislativo;
- 'News dalla rete': consente di consultare una serie di WebNews selezionate dal Servizio Legislativo e qualità della legislazione. È possibile leggere immediatamente (in quanto presenti nella home page) le ultime News pubblicate ed accedere all'Archivio che le comprende tutte;
- 'Ultimi documenti': contiene l'elenco degli ultimi documenti pubblicati sul sito. I documenti sono in preciso ordine di inserimento, ma rimangono comunque sempre raggiungibili tramite la normale navigazione sul sito. Anche in questo caso è possibile leggere la descrizione degli ultimissimi inserimenti e consultare l'Archivio che li comprende tutti.

- 'Spigolature': racchiude informazioni attinenti a temi differenti. Attualmente comprende: 'L'istituzione delle giornate nazionali', l'«ABC del diritto», e l'«ABC del diritto comunitario».

Viene effettuata anche un'attività di monitoraggio di documentazione che in alcuni casi è utilizzata per Webnews della Intranet del Consiglio.

Infine, per quanto riguarda i profili più innovativi, un'altra iniziativa realizzata dall'unità di documentazione, consiste in un'attività di formazione rivolta al personale del Consiglio, concernente l'interrogazione di banche dati giuridiche on-line e mirata a far acquisire conoscenze relative all'utilizzo di strumenti giuridici informatici. Si collega a questa iniziativa anche la produzione di materiale con specifica funzione formativa.

## DEMETRA: Fonti normative

Nel corso del 2004-2005 è stata completata la Banca dati delle leggi della Regione Emilia-Romagna: sono stati inseriti anche i testi vigenti (testo originale o testo coordinato) di tutti i regolamenti regionali ed è stato attivato un servizio di informazioni, rivolto agli utenti interessati a riceverle, concernente le 'Novità' della Banca dati delle leggi della nostra Regione. Tramite una Newsletter è possibile infatti ricevere nella propria casella di posta elettronica - in base ad apposita richiesta personalizzata - le 'Novità' relative a tutti, oppure ad uno o più argomenti di interesse che possono essere opportunamente selezionati dagli utenti.

Demetra, così si chiama il sottosito dell'Assemblea Legislativa dedicato alla raccolta delle norme regionali, è on-line dal 2003<sup>1</sup>. Nel corso di quell'anno infatti è stato portato a termine<sup>2</sup> il rifacimento della banca dati delle leggi e dei regolamenti regionali dell'Emilia-Romagna, che dal 1997 era su As/400, gestita da ICARO (articolata in testi storici e testi coordinati).

A seguito dell'adesione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna al Progetto Norme in Rete<sup>3</sup>, avvenuta nel 2001, il Consiglio ha

---

<sup>1</sup> L'accesso al servizio è libero e gratuito per chiunque.

<sup>2</sup> La Banca dati è stata presentata al ComPA 2003.

<sup>3</sup> (Norme in rete è un progetto intersetoriale finanziato dall'AIPA, nato nel 1999 su iniziativa del Ministero della Giustizia, che intende porsi come punto di accesso unificato di tutte le fonti giuridiche disponibili nei siti Internet istituzionali nazionali, con accesso libero e gratuito).

deciso di adottare - per memorizzare le leggi ed i regolamenti regionali dell'Emilia-Romagna - gli standard proposti da 'NormeinRete', utilizzando il linguaggio di marcatura estensibile XML. Progettato per descrivere dati, XML fornisce appunto un formato standard per i documenti.

Il sistema di navigazione di Demetra consente la visualizzazione dei contenuti in Java o HTML. Come DTD ("Document Type Definition" che codifica le regole grammaticali definite nelle specifiche XML), tra i tre disponibili, il Consiglio ha scelto il DTD base, in quanto ha ritenuto che meglio si adattasse alle proprie esigenze. Il supporto informatico utilizzato è il sistema e database NXT3 di Nextpage.

La strutturazione in XML dei testi consente di poter gestire gli stessi con strumenti di notevole potenza: con Demetra è possibile usare modalità di reperimento delle informazioni estremamente innovative. Essa permette infatti di reperire velocemente numerosissime informazioni, in modalità on-line, inerenti, ad esempio, alla normativa regionale dell'Emilia-Romagna: leggi regionali per anno, per numero, per data - ma anche per parole, sinonimi, frasi - tramite l'impiego di operatori logici che sono attivati attraverso apposite maschere di ricerca. Il motore di ricerca di cui ci si avvale consente inoltre di effettuare ricerche per argomento, ottenere testi vigenti, ma risalire anche ai testi originali e seguire il loro percorso storico accedendo a diverse versioni delle leggi, nelle loro differenti fasi di vigenza.

Il sistema dà la possibilità di utilizzare modalità diversificate di ricerca, ad esempio una 'base', cioè molto semplice ed un'altra più rifinita ed accurata detta "avanzata". È presente inoltre anche la pos-

sibilità di effettuare ricerche 'per citazioni', cioè per riferimenti normativi, oppure per 'Argomenti' ed infine secondo l'ordine cronologico. La navigazione in questo sistema informativo avviene tramite i numerosi collegamenti *ipertestuali*.

Demetra ricerca all'interno del database delle leggi e dei regolamenti della Regione Emilia-Romagna, ma anche nel sito di 'NormeinRete', nel caso si tratti di testi che non appartengano alla raccolta delle leggi regionali dell'Emilia Romagna. È possibile effettuare anche la navigazione trasversale tra le varie pubblicazioni.

La standardizzazione è certamente uno strumento utile per perseguire la cooperazione tra i diversi sistemi informatici delle Amministrazioni che partecipano al Progetto 'NormeinRete', pur nel rispetto dell'autonomia nelle scelte organizzative e tecnologiche.

È sempre più importante ormai concepire il nuovo sistema informativo (realizzato sulla rete Internet) come un sistema pubblico, coordinato e gratuito che consenta ai cittadini di conoscere facilmente le norme vigenti, a tutti i livelli. Questo sistema informativo, proprio perché possa ben funzionare, dovrà essere dotato di regole precise, di tecniche legislative e di strumenti informatici che tengano conto dei suoi molteplici e complicati aspetti.

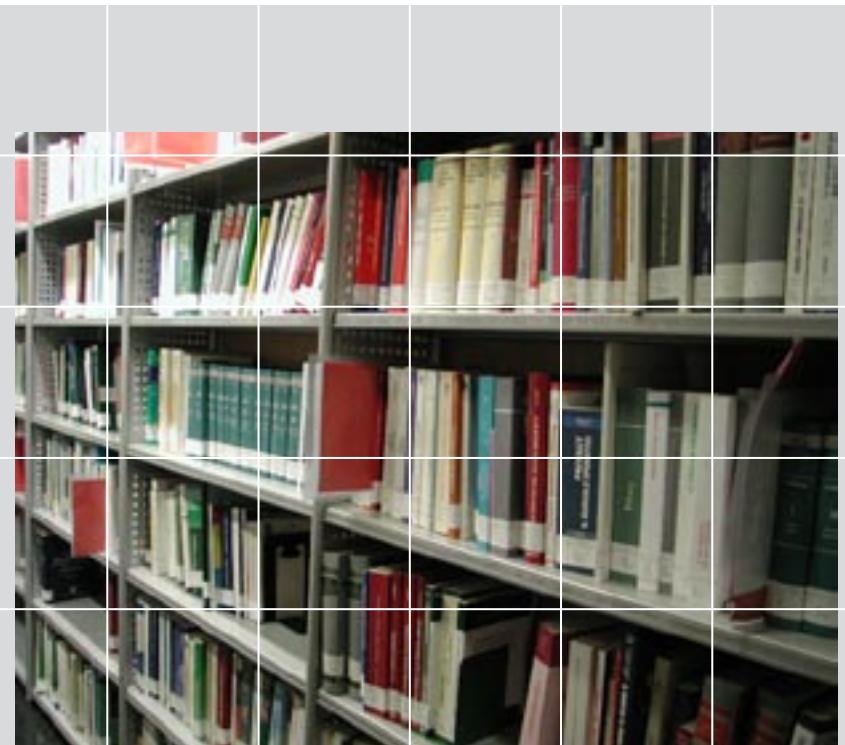
Recentemente la sezione Demetra è stata implementata raccolgendo oltre alle leggi regionali, e ai regolamenti regionali e interni, anche i progetti di legge e le delibere assembleari.

Inoltre, pur contenendo ora diverse tipologie di documenti, essa

consente di effettuare contemporaneamente ricerche sui diversi tipi di materiali presenti - utilizzando le modalità previste per le ricerche sulle leggi e i regolamenti.

Demetra è dunque un sistema, all'avanguardia nell'informatica giuridica, che si evolve per favorire la diffusione della produzione normativa della Regione Emilia-Romagna e rappresentare l'unico punto di riferimento per tutte le ricerche sulle politiche regionali nei diversi settori di competenza del Consiglio.

In futuro comprenderà anche l'istruttoria dei progetti di legge, attualmente disponibile ma all'interno di banche dati diversificate. Potrebbe inoltre contenere anche gli atti degli Enti locali coinvolti, rendendo sempre più trasparenti i processi decisionali relativi alle politiche pubbliche ed introducendo nuove forme di partecipazione dei cittadini al processo di ammodernamento delle Amministrazioni pubbliche .



### TERZA PARTE IL NUOVO STATUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

#### **Il nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna**

Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ha approvato in seconda lettura nella seduta pomeridiana del 14 settembre 2004 la deliberazione legislativa recante il nuovo Statuto della Regione, pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regionale del 16 settembre 2004. A seguito di impugnazione da parte del Governo in diversi suoi punti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 379, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del solo articolo 45, comma 2, terzo periodo, relativo all'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale.

In data 18 gennaio 2005, il Consiglio, ha preso atto della dichiarazione di illegittimità della norma di cui sopra.

A seguito della promulgazione da parte del Presidente della Regione, lo Statuto è ora la Legge regionale n.13/2005.

Il nuovo Statuto, dunque, consta di un Preambolo e 73 articoli, divisi in nove titoli. Secondo il Preambolo, la Regione si fonda "sui valori della Resistenza al nazismo e al fascismo e sugli ideali di libertà e unità nazionale del Risorgimento".

Il nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna si caratterizza certamente per una speciale attenzione alla **partecipazione dei singoli e degli**

**associati** e quindi al principio della trasparenza. I diritti di partecipazione sono innanzitutto riconosciuti “a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale”, quindi anche a chi non è italiano. La partecipazione si concretizza con la possibilità di rivolgere petizioni, la partecipazione ad udienze conoscitive, le audizioni, l’eventuale istruttoria pubblica prima di approvare una legge o un atto amministrativo, fino all’iniziativa legislativa popolare (almeno 5 mila elettori, o ciascun Consiglio provinciale, ovvero ancora uno o più Consigli comunali che rappresentino almeno 50.000 abitanti). Accanto al referendum abrogativo è stato introdotto il referendum consultivo popolare e, inoltre, è stata istituzionalizzata la consultazione delle associazioni all’interno del procedimento legislativo e per definire gli indirizzi politico-programmatici più generali. A tale riguardo va sottolineato che lo Statuto, per rendere effettivo il diritto di partecipazione delle associazioni, prevede l’istituzione di un albo generale di tutte le associazioni che richiedano di partecipare al procedimento, articolato per singole Commissioni assembleari, nonché un protocollo di consultazione, parte integrante del Regolamento interno, al fine di coordinare l’intervento delle associazioni stesse.

Passando all’analisi degli organi di vertice regionali, lo Statuto ha voluto delineare un maggior peso dell’organo legislativo, al fine di un riequilibrio dei poteri rispetto al Presidente della Giunta. Circa la **“forma di governo”**, che ex art. 123, c. 1, della Costituzione spetta allo Statuto delineare, essa rimane comunque, come era in precedenza, di tipo **“presidenziale”**. Il Presidente della Giunta è eletto a suffragio

universale e diretto, contestualmente al Consiglio: rappresenta la Regione, nomina – entro 7 giorni dall’insediamento dell’Assemblea – e revoca gli assessori e il vicepresidente, tenendo conto dei principi di pari opportunità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Un aspetto nuovo è la possibilità di nominare un sottosegretario alla Presidenza, che partecipa alle sedute della Giunta, ma non ne fa parte; il numero degli assessori non può essere inferiore a 8 e superiore a 12, scelti tra cittadini eleggibili a consigliere regionale. Se prima il Consiglio poteva sfiduciare la Giunta e il Presidente solo a patto di proporre un candidato alternativo, ora invece c’è il meccanismo della “sfiducia distruttiva”: se il Consiglio decide di far cadere il Presidente - con mozione motivata sottoscritta da almeno 1/5 dei consiglieri ed approvata, per appello nominale, a maggioranza assoluta, messa in discussione non prima di 3 giorni dalla presentazione - si scioglie l’Assemblea, decade la Giunta e si va alle elezioni anticipate. I medesimi effetti si hanno in caso di: dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri, annullamento dell’elezione dell’Assemblea o del Presidente della Regione, nonché in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente. Il voto contrario dell’Assemblea su una proposta della Giunta non comporta, invece, obbligo di dimissioni del Presidente; la stessa non può però essere ripresentata prima di 60 giorni, salvo che la nuova proposta modifichi i principi ispiratori ed i contenuti essenziali di quella non approvata.

Va sottolineata un’ulteriore novità: l’Assemblea, nei tempi definiti dal suo Regolamento interno, discute ed approva **il programma di**

**governo** predisposto dal Presidente della Regione e riferito all'intera legislatura e a tutti i settori d'intervento regionale, verificandone annualmente l'attuazione e approvandone le modifiche.

Ancora, l'Assemblea, eletta a suffragio universale e diretto, con voto personale ed uguale, libero e segreto, "determina l'indirizzo politico generale della Regione esercitando le funzioni legislative, di programmazione e di controllo sull'attività della Giunta e dell'amministrazione".

Il **numero dei consiglieri** passa da **50 a 65**, cui si aggiungono il Presidente della Regione e il candidato alla carica di Presidente che, nella relativa elezione, abbia ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello ottenuto dal Presidente eletto. Netta risulta la separazione di competenze tra Consiglio e Giunta: al primo poteri legislativi, di controllo, di garanzia; alla seconda poteri regolamentari, amministrativi e attuativi. Per quanto riguarda il potere regolamentare va tuttavia specificato che è l'Assemblea legislativa e non la Giunta a deliberare i regolamenti delegati alla Regione da leggi statali.

Il nuovo Statuto prevede poi una serie di norme sulla **"qualità delle leggi"**. Infatti, oltre a contemplare "procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi", vengono introdotte "forme di controllo sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguiti". Tale controllo consiste in una valutazione tecnica e non politica sull'efficacia delle norme: verrà fatta dopo un certo periodo di applicazione e verificherà "sul campo" se le formulazioni previste sono state in gra-

do di raggiungere gli scopi prefissati.

Oltre a favorire la collaborazione con le "autonomie funzionali" presenti sul territorio della Regione, quali università, scuole e camere di commercio, il nuovo Statuto istituisce il **"Consiglio delle autonomie locali"** (Cal), organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli enti locali. Questo nuovo organo di rappresentanza fa proposte ed esprime pareri, tra l'altro, su: Statuto e relative modificazioni; piani e programmi che coinvolgono gli enti locali; disciplina del coordinamento del sistema tributario e finanziario e linee della legge di bilancio; conferimento di funzioni alle autonomie locali e relativa disciplina; norme relative allo stesso Cal.

Mentre in generale l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere di questo Organo comporta l'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso, negli ultimi due casi ora elencati l'Assemblea legislativa deve deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Quale garante del rispetto dello Statuto è stata istituita la **"Consulta di garanzia statutaria"**, una sorta di "Corte costituzionale regionale", con le seguenti funzioni: prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione della carica degli organi eletti e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione di nuovi organi eletti (secondo le norme dello Statuto); adotta provvedimenti in materia di iniziativa popolare e referendum; esprime pareri di conformità allo Statuto su leggi e regolamenti; si esprime su conflitti di competenza tra organi della Regione. I suoi pareri, tuttavia, non

sono mai vincolanti, ma determinano solo l'obbligo di motivazione se non vengono seguiti. Questo organo è composto di 5 componenti di cui 3 nominati dall'Assemblea legislativa e 2 dal Consiglio delle autonomie locali.

Oltre ad essere confermata la figura del **Difensore civico**, è previsto un apposito organo di rappresentanza delle realtà economiche del territorio, denominato **Consiglio regionale dell'economia e del lavoro**, ed è stato inserito il **Garante per l'infanzia e l'adolescenza**, che tutela la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori.

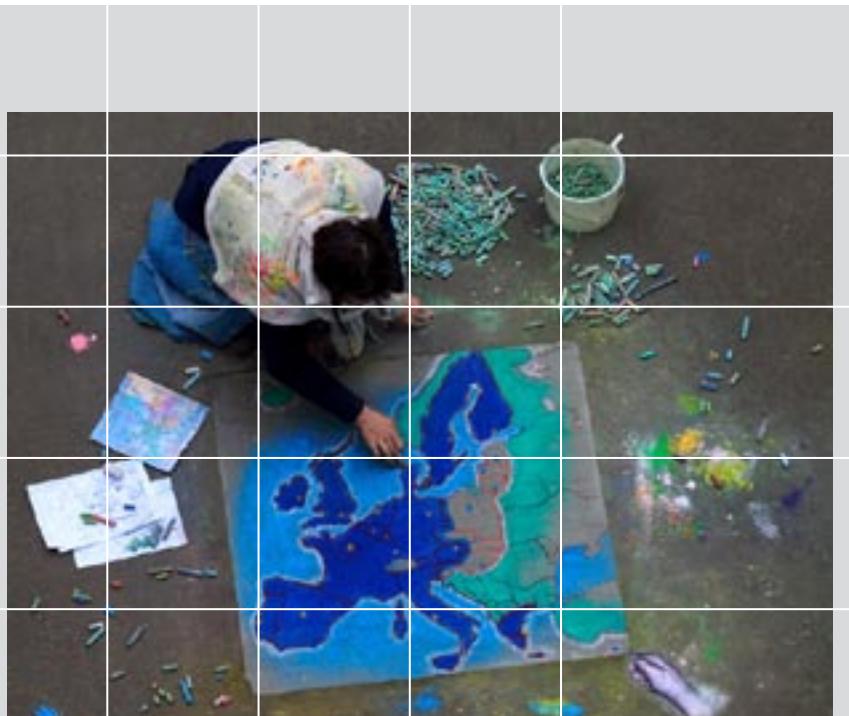
Dal punto di vista della **gestione finanziaria**, lo Statuto garantisce alla Regione **autonomia di spesa e di entrata**, la quale con legge istituisce e disciplina i propri tributi, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il bilancio di previsione è presentato dalla Giunta all'Assemblea entro il 31 ottobre dell'anno precedente ed è approvato con legge entro il 31 dicembre; in caso contrario l'Assemblea autorizza, per un periodo non superiore a 4 mesi, l'esercizio provvisorio. Il rendiconto generale è presentato dalla Giunta all'Assemblea entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario cui si riferisce ed è approvato con legge entro il 31 dicembre dello stesso anno, prima del bilancio di previsione. L'Assemblea legislativa può chiedere forme di collaborazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pareri in materia di contabilità pubblica.

Si ricorda, infine, che in data 1 giugno 2005 è stato presentato

dal Governo un ulteriore ricorso avverso la Regione Emilia-Romagna al fine della dichiarazione di illegittimità costituzionale della Legge regionale n.13/2005 avente ad oggetto proprio il nuovo Statuto regionale.

Con tale ricorso, di fatto, il Governo contesta la presa d'atto che il Consiglio regionale ha fatto della sentenza della Corte Costituzionale n.379/2004, ritenendo invece necessaria la duplice lettura conforme, prevista dall'art.123, comma 2 Cost., ogniqualvolta la delibera statutaria subisca delle modifiche anche solo parziali del proprio contenuto.

Al momento in cui si scrive il ricorso risulta ancora pendente.



## QUARTA PARTE LE REGIONI E IL DIRITTO COMUNITARIO

### 1. Lo stato delle riforme: dalla Regione Emilia-Romagna, allo Stato italiano, all'Unione Europea

Per tutto il 2004, e fino ai primi mesi del 2005, si è assistito ad un'importante e complessa evoluzione normativa che ha proseguito nel riformare ed innovare le procedure vigenti in materia di attuazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, incidendo profondamente sul rapporto fin qui esistente tra Regioni e diritto comunitario.

Il quadro appena introdotto è un quadro complesso che prende il via, principalmente, dalla riforma costituzionale del titolo V, e da lì in avanti si articola in una serie di interventi di attuazione che si sono susseguiti nel tempo, dal livello regionale, a quello nazionale, fino a quello europeo, con la fase convenzionale prima, e intergovernativa poi, dell'approvazione e firma, da parte di Capi di Stato e di Governo, della nuova Costituzione europea avvenuta a Roma il 29 ottobre 2004.

L'insieme delle riforme, di importanza costituzionale e di portata multilivello, impongono una lettura combinata dei singoli strumenti normativi recentemente introdotti, da considerare complessivamente ai fini di un'efficace ed efficiente applicazione delle norme stesse.

Per ciò che concerne l'Emilia-Romagna si devono prendere in

considerazione due importanti interventi regionali: il nuovo Statuto approvato con L.R. 13/2005 (artt. 11 e 12) e la L.R. 6/2004 (artt. 3 e 4) che nel 2004 aveva preceduto lo stesso Statuto nel dare attuazione, in ambito regionale, alla riforma del titolo V.

Questi due strumenti normativi, introducendo nuove norme di procedura regionali con riferimento al processo decisionale comunitario, tengono conto della ridefinizione delle procedure e degli ambiti di competenza, regionali e statali, avvenuta in ambito nazionale a partire dalla riforma costituzionale del 2001.

L'art. 11 del nuovo Statuto, con riferimento al rapporto con l'ordinamento comunitario, afferma in modo ampio e generale che: *La Regione conforma la propria azione ai principi e agli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, partecipa al processo di costruzione e integrazione europea ed opera per estendere i rapporti di reciproca collaborazione con le altre Regioni europee.*

L'art. 12, riferendosi al processo decisionale comunitario, in conformità con quanto prevede l'art. 117, 5° comma, della Costituzione a proposito del ruolo spettante alle Regioni, prevede che nell'ambito delle materie di propria competenza, la Regione Emilia - Romagna:

- a) *partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato (...)*
- b) *provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabili-*

*te da legge dello Stato (...)*

- c) *(...)*
- d) *determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo.*

Lo Statuto, quindi, richiamata correttamente la legge statale di procedura cui si uniforma, prevede la partecipazione della Regione alla cd. fase ascendente (lett. a) e alla fase discendente (lett. b) del diritto comunitario, oltre ad indicare nella legge regionale periodica - la cd. legge comunitaria regionale - lo strumento principale del recepimento regionale delle direttive (lett. d).

Un elemento degno di nota del nuovo testo statutario, rintracciabile più volte all'interno dell'art. 12, riguarda il riferimento espresso al ruolo specifico dell'Assemblea legislativa, un ruolo differente rispetto a quello regionale spettante, in via generale, all'esecutivo, conformemente alla titolarità del potere di rappresentanza regionale di competenza del Presidente della Regione.

In base all'art. 12, l'Assemblea interviene nel complesso dell'attività regionale posta in essere nei rapporti comunitari con un ruolo ben distinto rispetto a quello della Giunta: come destinataria di un'attività di informazione preventiva e successiva da parte dello stesso esecutivo, come titolare del potere di indirizzo dell'attività regionale e, inoltre, intervenendo nel processo decisionale con l'approvazione di atti normativi, leggi regionali in primo luogo.

## 1.1 L'attività di informazione

È un diritto dell'Assemblea, enunciato espressamente nello Statuto, essere informata preventivamente e successivamente dall'esecutivo regionale in ordine all'attività regionale posta in essere in ambito europeo.

L'informazione preventiva e successiva è prevista nei casi di:

- ❖ partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari (fase ascendente del diritto comunitario). L'art. 12, comma 1, lett. a, rimanda alla legge regionale l'individuazione delle modalità di questa attività di informazione;
- ❖ partecipazione regionale alla formazione delle decisioni comunitarie e proposta regionale di impugnazione degli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi. In questo caso si precisa che l'informazione deve essere adeguata e tempestiva (art. 12, comma 1, lett. e).

Sul diritto di informazione dell'Assemblea occorre osservare che si tratta di un primo momento di coinvolgimento "passivo" dell'Assemblea, molto importante per essere strumentale, e perciò allo stesso tempo indispensabile, all'esercizio della funzione tipica di controllo nei confronti del governo regionale.

Una lettura completa delle suddette norme impone di collocarle nel contesto complessivo dei nuovi obblighi informativi previsti in capo al Governo, nei confronti delle Regioni oltre che del Parlamento, che

discendono dall'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione italiana, avvenuta con le leggi 131/2003 e 11/2005.

Elemento degno di nota, il fatto che i Consigli regionali per la prima volta, sono menzionati espressamente all'interno della legge statale di procedura, Legge 11/2005, che abroga la Legge La Pergola ormai superata dalla riforma costituzionale del titolo V.

Per espressa previsione dell'art. 5, i Consigli regionali, tramite la Conferenza dei Presidenti dei Consigli e dell'Assemblea, riceveranno tutti gli atti comunitari (progetti e atti, normativi e non) che il Governo deve inoltrare alla Conferenza contestualmente alla loro ricezione, esattamente come li inoltra al Parlamento e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (fase ascendente del diritto comunitario).

Tale inoltro di documentazione, nei casi in cui essa abbia ad oggetto materie rientranti nella competenza regionale, consente l'intervento delle Assemblee legislative regionali nel processo decisionale inherente la fase ascendente del diritto comunitario, anche al di là dei rapporti con la Giunta in ambito regionale, con l'invio di osservazioni al Governo entro 20 giorni dalla data di ricevimento degli atti, ai fini della formazione della posizione italiana, per il tramite della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli.

Ulteriori obblighi informativi, sanciti direttamente in capo al Governo nei confronti della Conferenza dei Presidenti dei Consigli, riguardano la trasmissione di informazioni tempestive circa la fase discendente del diritto comunitario (atti normativi e di indirizzo emanati dall'Ue e dalle Comunità europee), dei risultati della verifica dello sta-

to di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario per la formulazione di ogni opportuna osservazione, e delle Decisioni comunitarie, da trasmettere all'ente interessato, per la formulazione di eventuali osservazioni nel caso esse rientrino nell'ambito di materie di competenza regionale.

Allo stesso modo e per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, le Giunte regionali, in base allo stesso art. 5 della legge 11/2005, sono destinatarie di un'attività di informazione che consente loro di inviare osservazioni al Governo sulle proposte di atti comunitari, nelle materie di competenza regionale. Sono inoltre destinatarie di informazioni dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulle risultanze delle riunioni del Consiglio UE e del Consiglio europeo, con riferimento alle materie di competenza regionale, entro 15 gg. dal loro svolgimento.

Le osservazioni, delle Giunte o dei Consigli, sono inviate per il tramite delle rispettive Conferenze *ai fini della formazione della posizione italiana* sulla proposta di atto comunitario, nelle materie di competenza regionale, entro 20 gg. In ogni caso, non vincolano il Governo che può comunque procedere nell'ambito della fase ascendente se le osservazioni non pervengono al Governo entro la data prescritta.

La partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario, si svolge, secondo quanto prevede la legge 11/2005, art. 5, comma 7, con la convocazione dei rappresentanti regionali ai singoli tavoli di coordinamento nazionali, da parte della Presidenza del Consiglio, per la successiva definizione della posizione italiana da sostenere

in sede UE. Su richiesta di una o più regioni o province autonome, nelle materie di competenza legislativa regionale, il Governo convoca la Conferenza di Stato - Regioni (art. 5, comma 4) ai fini del raggiungimento dell'intesa ex art. 3, d. lgs. 281/97, entro 20 gg. E' solo nei casi di cui al comma 4, che il Governo appone la riserva di esame in sede di Consiglio UE, su richiesta della Conferenza stessa.

La partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario, infine, si completa con la partecipazione regionale alla delegazione nazionale nell'ambito del Consiglio UE e dei gruppi di lavoro e dei comitati di Consiglio e Commissione, secondo le previsioni contenute nella legge 131/2003, art. 5, comma 1.

## 1.2. L'attività di indirizzo dell'Assemblea

Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna è coinvolto direttamente nell'ambito della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario con l'espressione di indirizzi.

Nello Statuto regionale, l'art. 12, comma 1, lett. a, rimanda alla legge regionale per l'individuazione delle forme con cui il Consiglio esprime indirizzi alla Giunta sulla partecipazione regionale alla formazione di decisioni comunitarie.

A questo proposito, già la L.R. 6/2004 (art. 2) prevede l'attività di indirizzo del Consiglio, disponendo che: *Il Presidente della Giunta regionale assicura e promuove, nel quadro di indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione ... alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari.*

Anche in questo caso, dunque, i nuovi compiti assegnati all'Assemblea discendono dalla considerazione di un quadro complessivo ben più ampio che, oltre a comprendere le nuove norme di procedura stabilite da legge dello Stato<sup>4</sup>, più volte richiamate all'art. 12 del nuovo Statuto, possono dirsi, per alcuni aspetti fondamentali, già delineati con legge regionale.

Proprio con riferimento all'attività di indirizzo spettante all'Assemblea, risulta evidente l'importanza di quel *diritto ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva*, sancito espressamente all'art. 12, comma 1, lett. e, su cui si è già detto più sopra.

### 1.3 La legge comunitaria regionale

In linea generale, lo Statuto prevede l'approvazione di leggi e di altri atti regionali con riferimento, molto ampio, all'attuazione o esecuzione di atti Ue nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato.

L'art. 12, comma 1, lett. b, individua nella legge regionale lo strumento di attuazione ed esecuzione diretta, da parte della Regione, degli atti dell'Unione europea, ed è sulla base della legge regionale che possono essere adottati regolamenti della Giunta di attuazione ed esecuzione di atti UE; inoltre, l'Assemblea, o la Giunta, secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina statutaria, possono adottare altri atti di attuazione diretta laddove tale attuazione non richieda una preventiva regolazione della materia.

Il riferimento alla legge comunitaria regionale compare più avanti, alla lett. d) dello stesso art. 12, dove si prevede espressamente il periodico recepimento con legge delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo.

Sul recepimento diretto delle direttive comunitarie, così come, in generale, sull'attuazione regionale del diritto comunitario, il quadro normativo si completa necessariamente con il riferimento alla L.R. 6/2004 nonché, a livello statale, alla Legge 11/2005 che stabilisce che *lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie* (art. 8, comma 1).

---

<sup>4</sup> Si tratta delle leggi 131/2003 e 11/2005, già richiamate più sopra.

La stessa Legge 11/2005, tra i contenuti della legge comunitaria statale prevede, per le materie di competenza concorrente, anche *le disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari*. Con riferimento specifico alle direttive, attuate direttamente dalle Regioni nelle materie di competenza concorrente, l'art. 16 della Legge 11/2005 stabilisce che la legge comunitaria statale *indica i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle Regioni o dalle Province autonome*.

Analogamente a quanto previsto oggi sul versante nazionale dalla Legge 11/2005, l'art. 3, comma 2, della L.R. 6/2004 dispone in ordine al contenuto della legge comunitaria regionale, oltre che sui tempi: per l'Emilia-Romagna la legge comunitaria regionale dev'essere approvata dal Consiglio entro il 31 dicembre di ogni anno, su presentazione da parte della Giunta entro il 1° luglio.

Nelle materie di competenza regionale (esclusive e concorrenti) la legge comunitaria regionale potrà recepire le Direttive e adottare le disposizioni di carattere esecutivo in relazione ai Regolamenti, dettare le disposizioni necessarie per l'attuazione delle sentenze della Corte di Giustizia e delle decisioni della Commissione europea che necessitano di appositi atti regionali, autorizzare la Giunta - laddove possibile - all'attuazione o applicazione con atti amministrativi di determinati atti normativi comunitari, indicati nella stessa legge che individua anche

criteri e principi direttivi. La legge comunitaria regionale, inoltre, sarà accompagnata da una relazione sullo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale, da trasmettere per conoscenza al Governo unitamente alla legge stessa (art. 3, comma 1).

Il punto in esame si va ad inserire sulla previsione contenuta all'art. 8, comma 3, della Legge 11/2005, laddove si prevede l'obbligo per le Regioni, nelle materie di propria competenza, di verificare lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee.

La Legge 11/2005, inoltre, prevede che la relazione al DDL Comunitaria statale fornisca l'elenco degli atti normativi regionali di attuazione delle direttive, anche con riferimento a *leggi annuali di recepimento* eventualmente approvate. L'elenco è predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni che lo trasmette entro il 25 gennaio di ogni anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 8, comma 5, lett. e). Anche la Conferenza dei Presidenti dovrà essere dunque tra i destinatari della trasmissione della legge comunitaria regionale, in tempo utile per l'adempimento di cui all'art. 8.

Si rammenta inoltre che, già la legge 86/89 (Legge la Pergola) prevedeva che le Regioni e le province autonome potessero dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, e che l'art. 9 stabiliva che tali provvedimenti regionali recassero nel titolo il numero identificativo di ogni direttiva attuata. Con l'obbligo di comunicazione del numero e degli estremi di pubblicazione al Dipartimento per le politiche comuni-

tarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia, ancora nella più recente Relazione al DDL comunitario statale<sup>5</sup>, a tale proposito si legge: *non risultano, infine, disponibili i dati relativi all'attuazione delle direttive da parte delle regioni e province autonome*. Il dato è comune alle Relazioni che accompagnavano i DDL presentati gli scorsi anni ed appare piuttosto significativo dell'atteggiamento regionale verso l'attuazione diretta delle direttive comunitarie che, fino ad ora, risulterebbe essere rimasta inattuata, lasciando di norma allo Stato l'adempimento diretto, ed attuando gli obblighi comunitari in ambito regionale soltanto in seconda battuta, indipendentemente, tra l'altro, da considerazioni inerenti la materia e la tipologia di competenza regionale - esclusiva o concorrente - di cui trattasi nel caso concreto.

Proprio l'ampliamento delle competenze legislative regionali, unitamente alla compiuta disciplina del potere sostitutivo dello Stato in materia comunitaria, in attuazione sia dell'art. 117, 5° comma<sup>6</sup>, che dell'art. 120, 2° comma, della Costituzione, ma anche l'entrata in vigore dei nuovi Statuti e l'avvio della nuova legislatura potrebbero

<sup>5</sup> Si tratta della Relazione al Disegno di Legge Comunitaria 2005, il primo presentato dopo l'entrata in vigore della Legge 11/2005 (AC 5767). Significativo, con riferimento al contenuto della Relazione al DDL, così come prevede l'art. 8, comma 5, Legge 11/2005, l'indicazione dello stato di conformità dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario, oltre all'analisi tecnico - normativa, (ATN) anche con riferimento alle competenze regionali e all'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

<sup>6</sup> Sono numerosi, fino ad oggi, i decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie con i quali lo Stato ha esercitato il potere sostitutivo, in riferimento a materie di competenza regionale, sia esclusiva che concorrente.

costituire, nell'insieme, la spinta verso l'intervento diretto da parte delle Regioni, nell'adempimento degli obblighi comunitari.

La parola - chiave del funzionamento di tutto il complesso normativo risultante dall'insieme delle riforme più recenti, sembrerebbe essere la **cooperazione interistituzionale**: tra esecutivo e legislativo e tra legislativi, ad ogni livello istituzionale, tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali come tra le Giunte e le Assemblee. Oltre ad un'adeguata disponibilità di **strutture e competenze** che richiederebbero la predisposizione delle necessarie risorse organizzative interne per lo svolgimento delle nuove attività. I tempi estremamente ridotti che scandiscono l'intervento di ciascun soggetto istituzionale nell'ambito del processo decisionale, infatti, risultano a dir poco disagevoli, ma allo stesso tempo necessari, al fine di evitare un rischioso appesantimento delle procedure decisionali a scapito del funzionamento dell'intero sistema. Il sistema delle Conferenze, rafforzato notevolmente nel nuovo quadro normativo, dovrebbe funzionare a compensazione delle dispersioni di tempi e di risorse, e potrebbe fornire i necessari impulsi, stimolando l'iniziativa dei singoli affinché agiscano nei tempi prescritti.

Anche il nuovo Trattato costituzionale europeo, la cui entrata in vigore è legata al completamento delle procedure di ratifica da parte dei singoli Stati membri - suggerisce per ciascun ordinamento nazionale il rafforzamento delle sedi di cooperazione istituzionale, soprattutto al fine di consentire il puntuale funzionamento dei nuovi meccanismi che interessano il livello regionale.

Con particolare riferimento al corretto esercizio delle competenze comunitarie, si accenna brevemente al ruolo che i Parlamenti regionali europei acquisirebbero nell'ambito del controllo del principio di sussidiarietà all'interno delle proposte legislative comunitarie, così come disciplinato dal nuovo Trattato<sup>7</sup>.

Il nuovo *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità* allegato al Trattato, prevede infatti un rafforzamento del controllo parlamentare sulle proposte legislative europee che saranno accompagnate da una "scheda sussidiarietà" contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

I Parlamenti nazionali disporranno di un termine di sei settimane dalla data di trasmissione della proposta legislativa europea per inviare un parere motivato, e potranno obbligare al riesame della proposta legislativa qualora i pareri motivati raggiungano almeno un terzo dei voti assegnati agli stessi Parlamenti nazionali.

È nell'ambito del controllo che spetta ai Parlamenti nazionali, cd. *early warning system*, che sarà possibile il coinvolgimento dei parlamenti regionali con poteri legislativi, cui fa espresso riferimento il testo

<sup>7</sup> Art. I - 11, par. 3: *In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.*

stesso dell'art. 6 che rimanda alle disposizioni nazionali per la previsione di un tale coinvolgimento.

Dal punto di vista regionale, l'importanza di potersi inserire tramite il Parlamento nazionale nel suddetto controllo *ex ante*, dev'essere valutata, da un lato, alla luce dell'ampiezza delle materie di competenza legislativa regionale che, per determinati ambiti, si confrontano direttamente con la legislazione comunitaria senza la necessaria intermediazione statale e, dall'altro, tenendo in debita considerazione il contenuto della scheda di sussidiarietà che dovrà accompagnare le proposte legislative europee per i profili di interesse regionale.

La scheda infatti, dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne **l'impatto finanziario e le conseguenze**, quando si tratta di una legge-quadro europea, **sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri**, ivi compresa, se del caso, **la legislazione regionale**. I dati che saranno forniti nella scheda, a fondamento dell'opportunità dell'azione a livello comunitario, consisteranno *in indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi*.

A ciò si aggiunga che, per la prima volta, nel Trattato si rinviene la menzione espressa delle autonomie regionali e locali, quali elementi fondamentali dell'identità nazionale di ciascuno Stato membro. L'art. I-5, infatti, afferma che *l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*.

Si segnala, infine, che il tema e le modalità del coinvolgimen-

to regionale nell'ambito del controllo parlamentare del principio di sussidiarietà, sono stati trattati, per il nostro ordinamento, nell'ambito del recente procedimento di ratifica del nuovo Trattato costituzionale e sono stati oggetto dei pareri espressi dalle competenti commissioni parlamentari<sup>8</sup>.

## **2. Le attività correlate al diritto comunitario svolte dal Servizio Legislativo del Consiglio**

Da qualche anno, il Servizio legislativo del Consiglio regionale segue da vicino l'evolversi delle riforme che sono state appena descritte, tenendo conto degli obblighi che incombono al legislatore regionale nei confronti del diritto comunitario e supportando i consiglieri, anche per questi aspetti, nell'esercizio delle loro funzioni.

Sulla base del rapporto di stretta interdipendenza e coordinamento tra gli ordinamenti regionale, nazionale e comunitario, rafforzato, in particolare, dalla riforma costituzionale del 2001, l'attività svolta nel periodo di riferimento in relazione al diritto comunitario si può suddividere in tre grandi aree.

**2.1 La prima area** si individua **in riferimento al procedimento legislativo** ed alla rilevazione, all'interno delle schede tecniche predisposte per singoli PdL (interessati da vincoli comunitari ai sensi dell'art. 117, 1° comma, Cost.) del quadro normativo e giurisprudenziale comunitario, oltre alla redazione di *pareri giuridici* specifici nella stessa materia, in relazione a questioni di particolare interesse, a seguito di richieste provenienti dall'ambito consiliare.

a) La scheda di valutazione tecnico - normativa di PdL: il punto II. 3.

---

<sup>8</sup> La legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato costituzionale europeo è stata approvata con il n. 57/2005.

Per espressa previsione costituzionale (art. 117, 1° comma) i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario si impongono come limite generale alla potestà legislativa statale e regionale, sia concorrente che esclusiva.

La legislazione regionale si confronta continuamente con tali vincoli, che si presentano tanto più incisivi oggi, in presenza di un numero di materie di competenza regionale ben più ampio rispetto al passato, nonché della coincidenza delle stesse con ampi settori che sono al centro del processo di integrazione comunitaria.

Basti pensare a quanti e quali progetti di legge regionali siano continuamente proposti e poi approvati nell'ambito di materie che sono attraversate trasversalmente da norme comunitarie diverse. Solo nel periodo 2004-2005, ad esempio, si segnalano i seguenti PdL che hanno avuto un forte impatto comunitario e che hanno incontrato i suddetti vincoli comunitari di cui all'art. 117 Cost.: dagli OGM, alla tassa fitosanitaria, all'energia, alla Società dell'Informazione.

L'accertamento dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, quindi, diventa importante per la maggior parte dei progetti di legge regionale e deve avere ad oggetto, di volta in volta, le norme del Trattato e le norme di diritto derivato (secondo l'elenco di cui all'art. 249 TCE: Regolamenti, Direttive, Decisioni), tenendo ben presente l'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee. Le sentenze interpretative della Corte, rilevanti in riferimento all'iniziativa legislativa specifica, obbligano ad una costante verifica dei limiti da esse derivanti nell'ambito del procedimento

legislativo regionale e, successivamente alla sua conclusione, ad una conforme applicazione del diritto interno.

È per soddisfare questa esigenza che si è provveduto nell'ambito dell'attività del Servizio Legislativo, in collaborazione con il Servizio delle Commissioni consiliari e la Biblioteca, già a partire dall'autunno 2003, tramite un'apposita sezione di diritto comunitario inserita all'interno della scheda tecnico – normativa che accompagna singoli progetti di legge.

Il quesito che si pone nella scheda è il seguente: *Qual è il quadro normativo comunitario? Vi è una normativa comunitaria alla quale la Regione deve uniformarsi?*

In questo modo, si intende richiamare l'attenzione sui già citati vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (di cui all'art. 117 cost., 1° comma) con l'obiettivo di fornire ai consiglieri regionali, in anticipo rispetto alla seduta di Commissione, tutti gli elementi necessari alla completa valutazione del progetto di legge.

La risposta al quesito viene impostata in modo sintetico: oltre al necessario inquadramento comunitario della materia oggetto del PdL - individuazione della base giuridica negli articoli del Trattato e norme di diritto derivato applicabili - in relazione ai singoli articoli si individuano eventuali questioni problematiche, dal punto di vista giuridico, in relazione al vigente quadro normativo e giurisprudenziale comunitario.

**2.2. La seconda area** di attività si riconduce allo **studio** e alla **ricerca**, svolti in riferimento alle riforme in atto, ed ai rapporti con

l'Università di Bologna. Il periodo di riferimento, come si è visto nella prima parte di questo capitolo, è stato particolarmente ricco di novità per tutti gli ordinamenti coinvolti dai processi di riforma. Ciò ha reso opportuno proseguire nello studio degli aspetti di interconnessione tra i diversi procedimenti, al fine di cogliere prontamente le nuove prerogative e le nuove competenze del legislatore regionale. Si elencano le attività specifiche svolte a questo riguardo:

**a) Pubblicazioni 2004**

- *Le Regioni europee nella giurisprudenza comunitaria. L'art. 230 TCE e la riforma del titolo V della Costituzione italiana.* Il testo rappresenta l'esito dello studio svolto presso il Servizio nell'ambito di un gruppo di ricerca composto dagli stagieres del Master per Giuristi internazionali dell'Università di Bologna, coordinati nell'ambito di uno specifico progetto di ricerca svolto presso il Servizio. Il tema affrontato si proponeva l'approfondimento della posizione processuale delle Regioni, con particolare attenzione alla legittimazione attiva, così come essa risulta interpretata dai giudici comunitari, in considerazione dell'attuale equiparazione processuale delle Regioni alle persone giuridiche e delle difficoltà che ne conseguono, per le stesse, qualora intendano far valere l'illegittimità di un atto normativo comunitario.
- *Il titolo V e le più recenti sentenze della Corte Costituzionale (le materie, le fonti, il diritto comunitario).* Una parte della pubblicazione, cui si è già fatto cenno nel Capitolo 10 del presente Rapporto, è stata dedicata all'individuazione degli aspetti di diritto

comunitario rilevanti all'interno delle più recenti decisioni della Corte Costituzionale, successive alla riforma del titolo V e significative per la ricostruzione delle "materie" di cui al nuovo art. 117 Cost. Questa parte della pubblicazione è stata elaborata dai borsisti Spisa con la collaborazione ed il coordinamento del Servizio Legislativo.

Entrambe le pubblicazioni sono state presentate il 6 maggio 2005 alla Fiera del libro di Torino, all'interno di un seminario a cui hanno preso parte docenti universitari e funzionari provenienti da diversi Consigli regionali.

**b) L'Osservatorio sull'incidenza regionale** del diritto e delle politiche comunitarie

L'attività sperimentale, i cui esiti riferiti all'anno 2003 sono stati riportati all'interno del Secondo rapporto sulla legislazione, è proseguita per tutto l'anno 2004 fino alla chiusura della VII legislatura nel febbraio 2005, con riferimento a leggi e regolamenti regionali e, per quanto riguarda gli atti amministrativi, alle Deliberate adottate da Giunta e Consiglio in relazione ad alcuni settori specifici (agricoltura, sanità, attività produttive, energia, turismo, infrastrutture, governo del territorio), analogamente ai settori monitorati dalla Camera dei Deputati nell'ambito del Rapporto annuale sulla legislazione<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Con riferimento agli esiti dell'attività di monitoraggio svolta nel 2004-2005, si veda la terza parte del presente capitolo.

**2.3** Tra le **altre attività** svolte, si ricordano in particolare: gli Stage formativi per studenti dell’Università di Modena e Reggio Emilia svoltisi in primavera e in autunno presso la sede consiliare, finalizzati all’illustrazione del rapporto in cui si trova il legislatore regionale nei confronti dell’ordinamento comunitario a seguito delle riforme, e alla illustrazione delle attività pratiche svolte presso il Servizio legislativo nell’ambito del diritto comunitario; la partecipazione all’Osservatorio Legislativo Interregionale con la Relazione monografica dal titolo *Regioni e diritto comunitario dopo la riforma del Titolo V* (Bologna, 6 febbraio 2004); la partecipazione a diversi incontri con delegazioni straniere in visita presso il Consiglio.

Nel periodo di riferimento, inoltre, è stata avviata la Intranet del Servizio legislativo, all’interno della quale è stata predisposta una sezione dedicata al Diritto comunitario. La suddivisione del materiale è stata effettuata in base al carattere di originalità o meno dello stesso materiale.

Un’apposita pagina è dedicata agli approfondimenti in materia e contiene i links agli articoli ed alle pubblicazioni prodotte presso il Servizio:

- ➡ *Le Regioni europee nella giurisprudenza comunitaria* (monografia, novembre 2004);
- ➡ *Regioni e diritto comunitario dopo la riforma del titolo V* (articolo, febbraio 2004);
- ➡ *Unione Europea, Stato, Regioni. Riforme costituzionali a confronto* (monografia, settembre 2003)

Un’altra sezione è dedicata alla raccolta del materiale di documentazione (normativa e giurisprudenza comunitaria) riferita a materie specifiche che sono state individuate in base all’interesse del legislatore regionale. Tra queste: *appalti, aiuti di stato, organismi geneticamente modificati (OGM), professioni, energia e occupazione*. Le singole raccolte, suddivise per materia, sono aggiornate regolarmente.

### **3. L'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie: un osservatorio sperimentale**

Come per l'anno passato, anche per gli anni 2004 e 2005 si ripropone l'esame dell'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie su leggi, regolamenti, delibere di Giunta e di Consiglio. Con riferimento all'anno 2005 il periodo di monitoraggio è limitato ai primi due mesi, in coincidenza con la chiusura della VII legislatura.

Si tratta di un'attività svolta in modo sperimentale con la quale si intende offrire una visione complessiva dell'azione regionale in relazione sia alle politiche comunitarie che agli atti normativi comunitari attuati sul territorio.

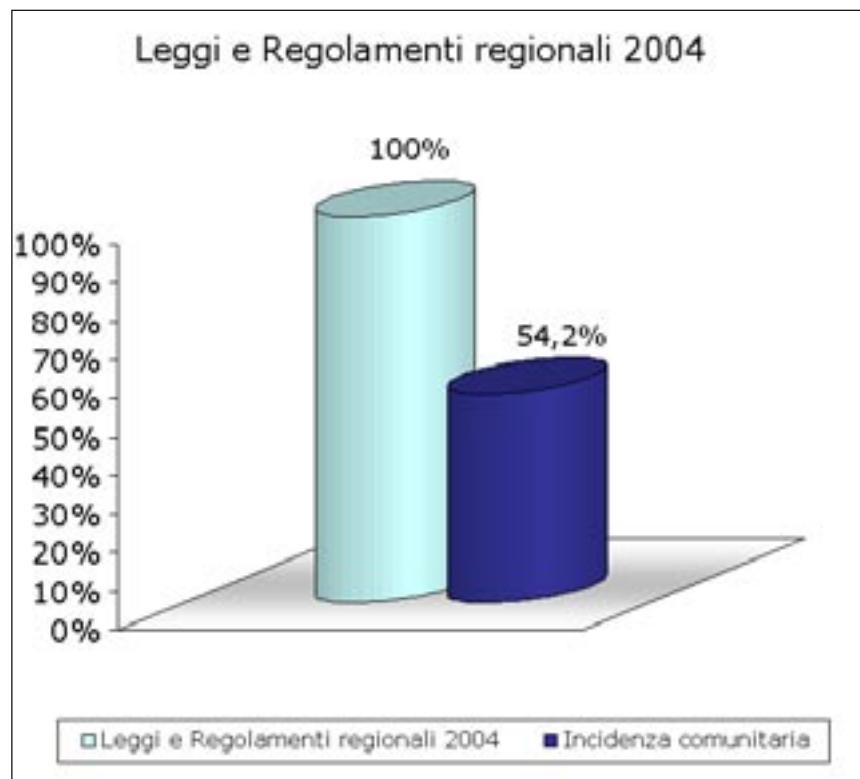
Il termine incidenza è stato appositamente scelto allo scopo di indicare la finalità di rilevare un rapporto, non necessariamente di vincolo né di attuazione diretta, riconoscibile in base a riferimenti normativi espressi ad atti normativi comunitari o di programmazione comunitaria, contenuti nel singolo atto esaminato. Molto spesso, i riferimenti normativi espressi che indicano l'incidenza comunitaria sull'adozione dell'atto, consistono negli atti nazionali di attuazione di norme comunitarie - leggi, decreti legislativi, dpr - altrettanto significativi dell'incidenza comunitaria sugli atti regionali, seppure in modo non diretto ma,

semmai, mediato dall'atto nazionale stesso. Come si è anticipato, con riferimento al monitoraggio delle delibere di Giunta e di Consiglio, gli atti di cui ci si è occupati riguardano alcuni settori ritenuti particolarmente significativi: agricoltura, ambiente, attività produttive, ricerca e sviluppo, sanità, turismo, energia.

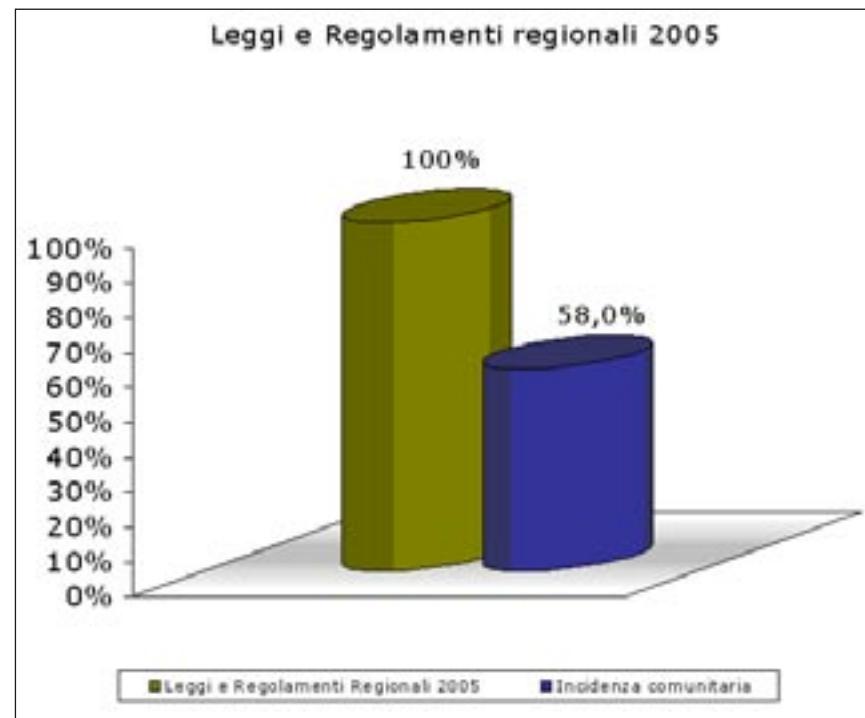
Come si vedrà più avanti, l'incidenza maggiormente significativa del diritto e delle politiche comunitarie è stata rilevata nei settori ambiente e agricoltura.

### 3.1. Le Leggi e i Regolamenti regionali

L'incidenza comunitaria su Leggi e Regolamenti regionali, valutata in relazione all'intero atto o anche in relazione a parti specifiche dei singoli atti (in alcuni casi, articoli o commi) si dimostra consistente: pari al 54,2% nel 2004 e al 58% nel 2005<sup>10</sup>.



<sup>10</sup> Dal totale delle leggi e dei regolamenti regionali approvati nel periodo di riferimento sono stati esclusi quelli di natura finanziaria e di bilancio. È stata inoltre esclusa, data la sua natura particolare, la L. R. n. 13/2005 di approvazione dello Statuto regionale.



Nel 2003, l'incidenza comunitaria rilevata sul totale delle leggi regionali era pari al 36%.

Tra gli interventi legislativi esaminati, alcuni incontrano vincoli comunitari di ampia portata, laddove l'intera materia oggetto della legge regionale, nel suo complesso, risulta disciplinata da norme comunitarie, espressamente richiamate nell'articolato, a cui si dà attuazione in ambito regionale. All'interno di questa tipologia rientrano significativi interventi del legislatore regionale. Fra tutte, si ricordano le leggi regionali adottate in materia di Tutela fitosanitaria ed istituzione della tassa

fitosanitaria<sup>11</sup>, Società dell'Informazione<sup>12</sup>, Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento<sup>13</sup>, OGM<sup>14</sup>, Energia<sup>15</sup>, Siti Natura 2000<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda altre leggi regionali, invece, l'incidenza è stata rilevata in riferimento ad aspetti più specifici rispetto all'intera materia trattata, riferiti a singoli titoli, capi, o articoli della legge regionale.

<sup>11</sup> L. R. n. 3/2004. *La tassa fitosanitaria di cui all'art. 13, è istituita in attuazione della Direttiva 2002/89/CE, che modifica la Direttiva 2000/29/CE, a cui la legge regionale rimanda per l'individuazione della misura in cui la tassa è dovuta. La legge regionale prevede la sospensione dell'applicazione della tassa, fino al raggiungimento di un accordo interregionale, o di un altro atto, per l'individuazione di un termine omogeneo di entrata in vigore sul territorio di tutte le Regioni interessate, e ne fissa comunque la data ultima di entrata in vigore al 1° gennaio 2005, nel rispetto dell'art. 2 della Direttiva 2002/89/CE.*

<sup>12</sup> L. R. n. 11/2004 Sviluppo regionale della Società dell'Informazione, che richiama espressamente la normativa comunitaria in materia e, in particolare, la Direttiva 2002/20/CE che costituisce vincolo comunitario in relazione alla realizzazione, la fornitura e l'erogazione dei servizi di rete (art. 10).

<sup>13</sup> L. R. 21/2004 Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento che persegue la finalità di attuazione della Direttiva 96/61/CE e del D. Lgs. 372/99.

<sup>14</sup> L. R. n. 25/2004 Norme in materia di organismi geneticamente modificati. La finalità enunciata all'art. 1 è quella di applicare il principio di precauzione di cui all'art. 174 TCE, nell'ambito delle competenze legislative regionali. L'art. 8 prevede la comunicazione della legge regionale alla Commissione europea a fini di controllo.

<sup>15</sup> L. R. n. 26/2004, Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia, contiene disposizioni espressamente definite di attuazione di direttive comunitarie. Vd. l'art. 24, in attuazione della Direttiva 2001/77/CE e l'art. 25, intitolato Attuazione della direttiva 2002/91/CE, che rimanda ad un successivo atto di Giunta, da adottarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge.

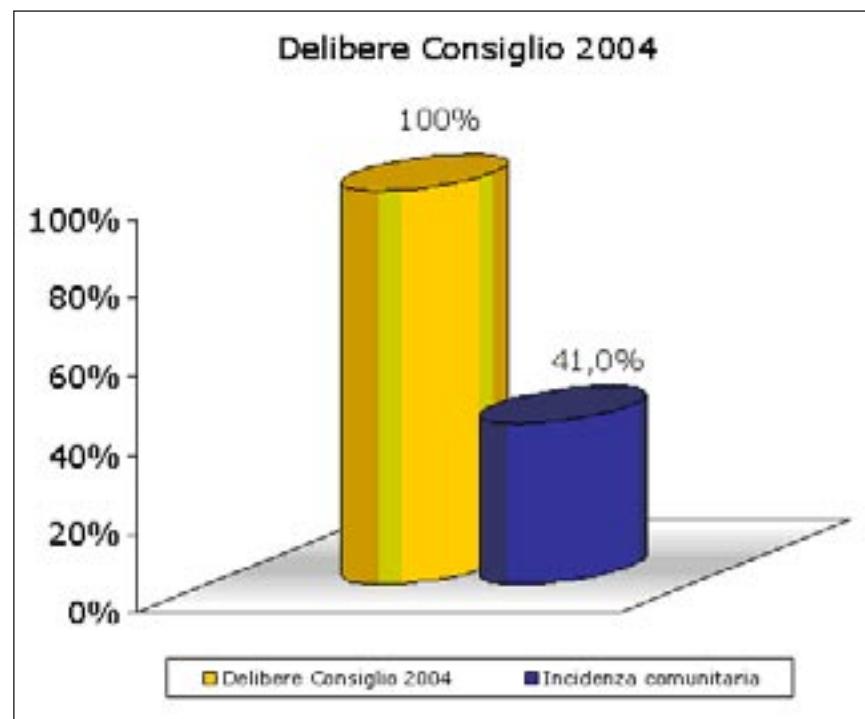
<sup>16</sup> L. R. n. 6/2005 Disciplina della formazione e gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete Natura 2000 che tra i principali vincoli comunitari incontra quelli di cui alla Direttiva 79/409/CEE relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, e alla Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche .

Questo il caso, ad esempio, degli aiuti ai giovani agricoltori e promozione e valorizzazione dei prodotti tipici di cui alla *Legge per la montagna* (art. 17 e 18 della L. R. n. 2/2004) che richiama espressamente la normativa comunitaria di riferimento, oppure, delle norme sull'identificazione di ovini e caprini di cui all'art. 3 della L. R. n. 4/2004, che nel dettarne la disciplina della movimentazione a scopo di pascolo, rimanda all'atto nazionale di attuazione della direttiva 92/102/CE (il DPR n. 317/96).

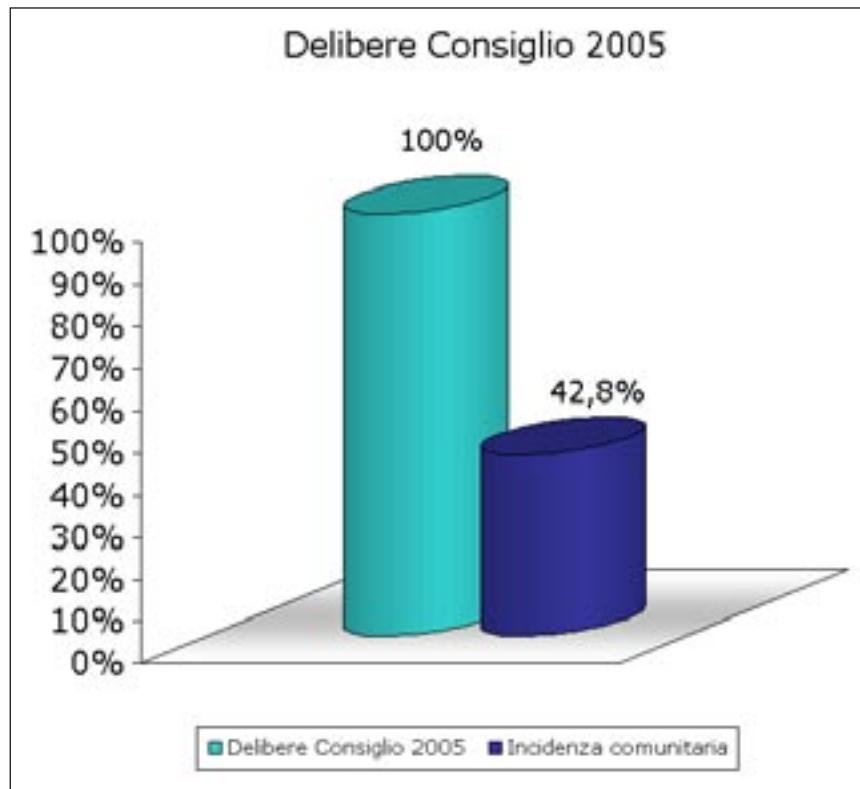
### 3.2. Le Delibere del Consiglio e della Giunta regionale

Sia in riferimento al 2004 che al 2005 si rileva una forte incidenza delle politiche comunitarie sull'adozione di delibere del Consiglio con riferimento ai più significativi atti di programmazione politica pluriennale regionale, di norma proposti dalla Giunta e poi approvati dal Consiglio con propria delibera.

Per il 2004 l'incidenza rilevata sul totale delle Delibere esaminate, nell'ambito dei settori di cui si è occupata l'attività di monitoraggio, è pari al 41% con notevoli differenze tra un settore e l'altro.



Per l'anno 2005, l'incidenza rilevata è pari al 42,8%



Significativa la materia ambientale, in riferimento alla quale il Consiglio, nel 2004, ha approvato il "Piano di tutela delle acque"<sup>17</sup> che costituisce attuazione, in ambito regionale, degli obiettivi sia qualitativi che quantitativi di tutela delle acque, di cui alle Direttive comunitarie 91/271/CE e 91/676/CE<sup>18</sup> e il "Piano di azione ambientale

<sup>17</sup> Delibera Cons. n. 633/2004 approvata su proposta della Giunta, con modifiche.

<sup>18</sup> Recepite in Italia con D. Lgs. 258/2000.

per un futuro sostenibile”<sup>19</sup>, di durata triennale, che dà attuazione in ambito regionale ad importanti obiettivi di sostenibilità, in applicazione del principio di sussidiarietà e secondo una logica di continuità con la programmazione comunitaria contenuta nel VI Programma di Azione per l’Ambiente<sup>20</sup>. Per il 2005, rientra nella tipologia di atti appena descritti l’”Approvazione delle linee guida per la gestione integrata delle zone costiere (GIZC)”<sup>21</sup> che si inserisce nell’ambito della Strategia per l’Europa adottata dalla Commissione europea nel 2000, nel perseguitamento di obiettivi specifici di sostenibilità ambientale. Tale Strategia, riconoscendo l’importanza strategica delle zone costiere e l’eterogeneità delle condizioni fisiche, economiche, culturali ed istituzionali, definisce *il ruolo dell’UE quale leader e guida nel processo di attuazione a livello locale, regionale e nazionale della gestione integrata delle zone costiere negli Stati membri*, in modo flessibile e secondo un approccio integrativo e partecipativo<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Delibera Cons. n. 634/2004 approvata su proposta della Giunta con modifiche.

<sup>20</sup> Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta Decisione n. 1600/2000/CE. La programmazione regionale trova i propri riferimenti, oltre che in ambito europeo, anche in ambito internazionale e nazionale.

<sup>21</sup> Delibera Cons. n. 645/2005.

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione europea sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l’Europa. COM (2000) 547 def. Con riferimento al livello regionale nella Comunicazione della Commissione europea si legge: L’amministrazione regionale, ove presente, svolge una funzione fondamentale nella pianificazione e gestione integrata delle zone costiere. Essa è ancora perfettamente consapevole del contesto specifico in cui agisce, ma è collocata ad un livello sufficientemente elevato per poter disporre di una visione strategica d’insieme. Essa promuove il coordinamento tra le amministrazioni comunali, inserendone le attività in un più ampio ed integrato contesto regionale. Il suo intervento permette di controbilanciare le forti pressioni legate ad interessi politici ed economici di breve

Sempre nel 2005 il Consiglio ha deliberato l’”Approvazione del piano stralcio per la programmazione delle attività di prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, ai sensi della legge 353/2000 (Legge quadro in materia di incendi boschivi)”<sup>23</sup> che, a livello comunitario, si inquadra nella disciplina dettata dal Regolamento (CE) n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus).

Ancora in materia ambientale, agli importanti atti di programmazione appena richiamati si devono aggiungere anche quelli di aggiornamento di programmi già adottati negli anni precedenti, per i quali si è reso necessario adottare nuovi atti programmatici su proposta della Giunta. In questo senso è intervenuta la Delibera “L.R. 9/999 - Aggiornamento per il triennio 2004 - 2006 del programma triennale 2003 - 2005 di intervento sulla rete viaria di interesse regionale approvato dal Consiglio regionale con Delibera n. 464/2003”<sup>24</sup>. L’incidenza delle politiche e del diritto comunitario in materia ambientale, in questo caso, va ricondotta all’assoggettamento delle opere previste nel programma, alle autorizzazioni richieste dalla legge e, in particolare, alle

termine che potrebbero spingere le amministrazioni locali ad adottare decisioni insostenibili sul lungo periodo. L’amministrazione regionale deve collaborare con quella centrale per garantire l’applicazione coordinata delle normative nazionali e comunitarie e assicurare la collaborazione con i soggetti dei paesi vicini nella soluzione di questioni transnazionali. Alla Comunicazione ha fatto seguito nel 2002 la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2002/413/CE.

<sup>23</sup> Delibera Cons. n. 639/2005.

<sup>24</sup> Delibera Cons. n. 551/2004.

procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA)<sup>25</sup>.

Anche in materia di agricoltura si osserva un'importante incidenza del diritto comunitario, il cui impatto sulle delibere approvate dal Consiglio, dev'essere considerato unitamente alla ricorrente natura di ratifica di un previo atto di Giunta.

Si tratta, ad esempio, della "Ratifica della Delibera di Giunta n. 696/2004 Modifiche al piano regionale di ristrutturazione dei vigneti approvato con Delibera di Consiglio n. 186/2001"<sup>26</sup>. La diretta incidenza del diritto comunitario è da individuare, in particolare, nel Regolamento del Consiglio UE in materia di organizzazione comune dei mercati vitivinicoli e nei Regolamenti di esecuzione successivamente adottati dalla Commissione europea<sup>27</sup>, per quanto concerne la concessione di contributi per la realizzazione dei piani di ristrutturazione e riconversione dei vigneti. A questi ultimi, ed alla necessità di adeguamento ai reali costi di mercato, per la realizzazione degli interventi previsti dal piano regionale, dev'essere fatta risalire la necessità di intervenire con modifiche sugli atti di pianificazione regionale. In

<sup>25</sup> La Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati persegue l'obiettivo di armonizzazione dei principi che regolano la valutazione dell'impatto ambientale all'interno dei singoli Stati membri, sul presupposto che la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni anziché combatterne successivamente gli effetti. La L.R. n. 9/99, base giuridica della Delibera n. 551/04, dà attuazione alla Direttiva cit. in ambito regionale.

<sup>26</sup> Delibera Cons. n. 567/2004.

<sup>27</sup> Regolamento n. 1493/99/CE del Consiglio. La Commissione europea ha dettato le norme di esecuzione del Regolamento cit. con proprio Regolamento n. 1227/2000 poi modificato dal Regolamento n. 1342/2002/CE.

questo caso, in riferimento ai piani realizzati a decorrere dalla campagna viticola 2004/2005, l'intervento regionale comporta una modifica dei contributi previsti, con conseguente innalzamento degli importi da concedere. Un altro caso di ratifica di un atto di Giunta che applica un Regolamento comunitario, riguarda la produzione e commercializzazione di prodotti di apicoltura, nell'ambito del programma triennale 2005 - 2007 e del programma stralcio per il 2004 - 2005. L'importanza della normativa comunitaria, in questo caso, si individua nella disciplina particolare degli aiuti di Stato nel settore dell'apicoltura di cui al Regolamento del Consiglio n. 797/2004/CE, nel quadro dei "programmi apicoli" triennali che ciascuno Stato membro può presentare alla Commissione, in considerazione di esigenze di settore estremamente diversificate sul territorio<sup>28</sup>.

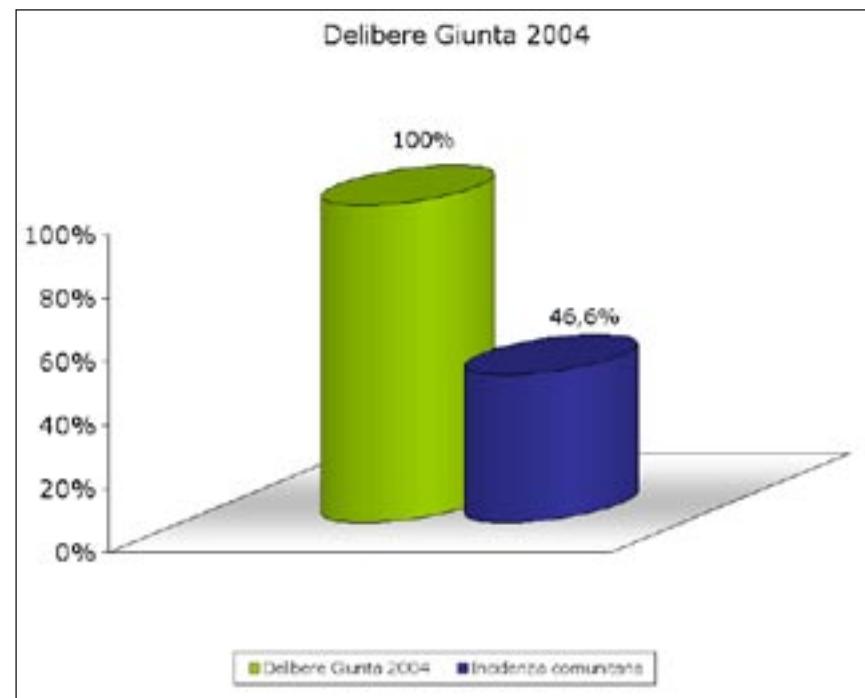
A titolo esemplificativo si segnalano, poi, altre ratifiche di delibere di Giunta con incidenza comunitaria: la Delibera n. 631/04 che ratifica una delibera di Giunta in materia di interventi per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari, vincolata alla disciplina comunitaria degli aiuti in agricoltura, e la Delibera di Consiglio n. 541/2004 con cui la Regione sottoscrive con altre Regioni italiane il Protocollo d'Intesa per la reali-

<sup>28</sup> Occorre applicare le regole di concorrenza agli aiuti concessi dagli Stati membri nel settore apicolo. E' tuttavia necessario esentare dall'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato il contributo finanziario degli Stati membri a favore delle misure che beneficiano di un sostegno comunitario conformemente alle disposizioni del presente regolamento, così come gli aiuti nazionali specifici per la protezione delle aziende apicole sfavorite da condizioni strutturali o naturali o nel quadro di programmi di sviluppo economico, ad eccezione di quelli che siano concessi a favore della produzione o del commercio, e stabilire regole particolari per questi aiuti di Stato (Considerando n. 10, Regolamento n. 797/04/CE).

zazione del Coordinamento nazionale italiano delle azioni innovative (CoorInnA), finanziato dai Fondi strutturali e sviluppato, in particolare, nell'ambito delle tre tematiche strategiche delle Azioni Innovative.

Si segnala, infine, che il "Programma regionale per la montagna", approvato<sup>29</sup> dal Consiglio con Delibera n. 618/04 su proposta della Giunta, contiene un riferimento espresso al testo del Trattato costituzionale europeo, sebbene non in vigore e, in attesa, ad oggi, del completamento delle singole procedure nazionali di ratifica. Il programma regionale, per espressa previsione contenuta in premessa, costituisce riferimento programmatico per le zone montane dell'Emilia-Romagna anche alla luce dell'art. III-116 del Trattato costituzionale ... nel quale si precisa che una particolare attenzione deve essere rivolta ai sistemi territoriali che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali, fra le altre, le regioni di montagna.<sup>30</sup>

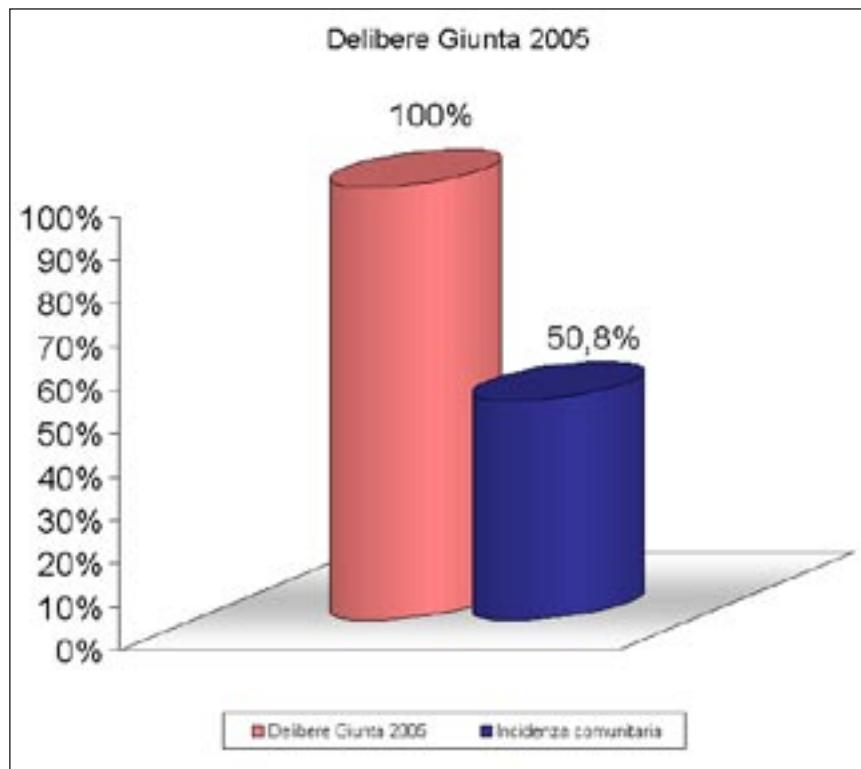
Per quanto riguarda le **Delibere di Giunta**, l'esito del monitoraggio riferito al 2004, mostra un'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie, sul totale delle Delibere esaminate, pari al 46,6%.



<sup>29</sup> Ai sensi dell'art. 8, L.R. 2/2004 "Legge per la montagna".

<sup>30</sup> L'art. cit. è divenuto, nella versione definitivamente approvata a seguito del completamento dei lavori della CIG, l'art. III - 220, in materia di coesione economica, sociale e territoriale.

Nel 2005, l'incidenza rilevata sul totale delle Delibere prese in esame è pari al 50,8%.



Con riferimento alla **materia ambiente**, è sempre la procedura di VIA che determina la maggior parte dell'incidenza del diritto comunitario sulle Delibere di Giunta. Importante è anche l'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie nell'adozione di Delibere che danno attuazione alla programmazione regionale generalmente riconducibile a Delibere di Consiglio. Rientrano in questa tipologia, ad esempio, l'assegnazione delle risorse in attuazione del programma triennale di

intervento sulla rete viaria di interesse regionale<sup>31</sup>, l'approvazione del piano di attività dell'Agenzia Trasporti Pubblici per l'anno 2004<sup>32</sup>, l'approvazione dei contributi per investimenti<sup>33</sup> nell'ambito degli Accordi di Programma per la Mobilità sostenibile per il triennio 2003-2005 e per i Servizi Minimi Autofilotrani per il triennio 2004-2006<sup>34</sup>.

Oltre a queste, si segnala l'obbligo di adempiere alla Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) così come disciplinata dalla L.R. 20/2000<sup>35</sup>, l'approvazione del programma degli interventi di manutenzione delle opere di difesa della costa regionale<sup>36</sup>,

<sup>31</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 2093/2004 che dà attuazione alla Delibera Cons. n. 551/2004.

<sup>32</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 1901/2004. Con riferimento specifico al diritto comunitario, l'atto in questione contribuisce all'attuazione delle politiche comunitarie in materia di mobilità sostenibile contenute nel Libro Bianco della Commissione Europea "La politica Europea dei trasporti fino al 2010".

<sup>33</sup> Delibera di Giunta n. 2699/2004 che richiama l'Atto di indirizzo generale in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale per il triennio 2004/2006 di cui alla Delibera Cons. n. 500/2003.

<sup>34</sup> Di cui alla Delibera di Giunta n. 546/2004.

<sup>35</sup> Vd. ad es. Delibera di Giunta n. 2379/2004.

<sup>36</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 2815/2004: "Visti inoltre (...) il Piano Progettuale per la difesa della costa emiliano-romagnola" (Piano Costa) approvato dal Consiglio regionale con delibera n. 1754 del 6 Aprile 1983 su proposta della Giunta regionale con delibera n. 153 del 25 gennaio 1983; le successive attività di studio e continuo approfondimento del Piano Costa citato, avvenuta tra gli anni 1983 e 2000, e in particolare il Progetto di Piano per la difesa dal mare e la riqualificazione ambientale del litorale della Regione Emilia-Romagna elaborato da ARPA-Ingegneria Ambientale nel 1996; il Programma Triennale per la Tutela Ambientale 2001/2003 denominato "Piano di Azione ambientale per un futuro sostenibile" il quale individua tra i problemi ambientali della Regione anche quello relativo alla stabilità della costa, in quanto l'ambiente litoraneo è caratterizzato da forti elementi di fragilità a causa della presenza di fenomeni di erosione costiera e di in ingressione marina (...)".

l'approvazione della graduatoria e la concessione di contributi a privati in materia di eco incentivi per il sistema delle imprese<sup>37</sup>.

Si inquadrono nella normativa comunitaria in materia di tutela delle acque<sup>38</sup>, diverse Delibere tra cui quella avente ad oggetto la rete di monitoraggio delle acque sotterranee<sup>39</sup>, la riapprovazione dell'Accordo di Programma Quadro Integrativo<sup>40</sup>, l'approvazione del progetto "studio della conoide alluvionale del fiume Taro per la gestione sostenibile delle risorse idriche"<sup>41</sup>, l'assegnazione di finanziamento per il progetto "Elaborazione sperimentale piano di conservazione della risorsa acqua"<sup>42</sup>, l'affidamento all'A.R.P.A. della realizzazione di un database georeferenziato sull'ecosistema costiero emiliano - romagnolo relativo alle pressioni antropiche<sup>43</sup>.

In materia di rifiuti<sup>44</sup>, si segnala la Delibera sull'assegnazione di

<sup>37</sup> Delibera di Giunta n. 2752 che richiama il Programma Triennale Regionale di Tutela Ambientale cit. (Piano di Azione Ambientale per un futuro sostenibile).

<sup>38</sup> In particolare le Direttive 91/271/CEE e 91/676/CEE oltre alla più recente Direttiva 60/2000/CE "Water Frame Directive".

<sup>39</sup> Delibera di Giunta n. 2135/2004.

<sup>40</sup> Delibera di Giunta n. 2285/2004.

<sup>41</sup> Delibera di Giunta n. 2621/2004.

<sup>42</sup> Delibera di Giunta n. 1908/2004.

<sup>43</sup> Delibera di Giunta n. 2400/2004.

<sup>44</sup> La cui normativa nazionale di riferimento è data dal D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 "Attuazione delle direttive 91/156 CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio" e dal D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti". La L.R. 21 aprile 1999, n. 3, all'art. 126, individua quali strumenti della pianificazione della gestione dei rifiuti il Piano Territoriale Regionale (PTR), i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) e i Piani Provinciali per la Gestione dei Rifiuti (PPGR). All'art. 128 la medesima legge stabilisce che le Province pianifichino il

finanziamenti per gli interventi di messa in sicurezza permanente e bonifica<sup>45</sup>, sulla concessione contributi ai soggetti attuatori<sup>46</sup>, sull'aggiornamento delle modalità di prestazione delle garanzie finanziarie per la gestione successiva alla chiusura delle discariche<sup>47</sup> e sull'integrazione della "Direttiva per la gestione tecnico-amministrativa del Programma regionale di potenziamento del sistema di raccolta differenziata di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 2205/98"<sup>48</sup>.

Si segnala infine l'incidenza comunitaria rilevata all'interno delle delibere che intervengono nell'ambito della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento<sup>49</sup>, Rete Natura 2000 e siti di importanza comunitaria proposti (pSIC)<sup>50</sup>, trasporti pubblici e protezione della fauna

---

sistema di smaltimento e recupero dei rifiuti attraverso le scelte effettuate nel PTCP e con il PPGR. La L.R. 20/2000 disciplina il procedimento di elaborazione ed approvazione dei Piani Provinciali per la Gestione dei Rifiuti (PPGR), introducendo il metodo della concertazione istituzionale.

<sup>45</sup> Delibera di Giunta n. 2710/2004.

<sup>46</sup> Delibera di Giunta n. 2513/2004.

<sup>47</sup> Delibera di Giunta n. 2281/2004.

<sup>48</sup> Delibera di Giunta n. 2674/2004.

<sup>49</sup> Vd. Delibere di Giunta n. 1946/2004 e n. 2523/2004 che modificano il calendario delle scadenze per la presentazione delle domande di autorizzazione integrata ambientale in base all'art. 4, comma 3, D. Lgs. 372/99 recante "Attuazione della Direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento".

<sup>50</sup> Delibere di Giunta n. 2623/2004 e n. 2679/2004. La normativa comunitaria di riferimento è costituita dalla Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici e dalla Direttiva 92/43/CEE ("Habitat") del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche. A questo proposito, vd. L.R. 14 aprile 2004, n. 7, "Disposizioni in Materia Ambientale. Modifiche ed Integrazioni a Leggi Regionali" e la più recente L.R. 17 febbraio 2005, n. 6, "Disciplina della Formazione e della Gestione del Sistema Regionale delle Aree Naturali Protette dei Siti della Rete Natura 2000".

selvatica, qualità dell'aria, promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, diffusione di principi e metodologia di contabilità ambientale (metodo CLEAR)<sup>51</sup>.

Nel settore **agricolo** il Piano Regionale di Sviluppo Rurale (P.R.S.R.)<sup>52</sup> per il periodo 2000-2006 costituisce l'atto con cui è stata data attuazione in ambito regionale al Regolamento 1257/99/CE<sup>53</sup>. Sulla base del P.R.S.R sono state adottate una serie di Delibere finalizzate all'attuazione delle diverse misure del Piano stesso. Le Delibere di Giunta attuative del P.R.S.R. provvedono a finanziare diverse iniziative: progetti di manutenzione degli impianti di forestazione<sup>54</sup>; interventi finalizzati al "Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli"<sup>55</sup>; conferimenti a vantaggio dei giovani agricoltori<sup>56</sup>. Nel 2005, di particolare interesse risultano la Delibera n. 363/2005 riguardante l'indennità compensativa nelle zone sottoposte a svantaggi naturali<sup>57</sup>, e la Delibera n. 364/2005 riguardante le Misure agroambientali finalizzate alla diffusione di sistemi di produzione a basso impatto ambientale, conservazione degli spazi naturali, tutela della biodiversità, cura e ripristino del paesaggio<sup>58</sup>.

Nello stesso periodo di riferimento, diverse delibere hanno ad oggetto l'attività di AGREAS, l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltu-

<sup>56</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 2701/2004 che prevede l'estensione all'annualità 2005 delle procedure ed dei criteri di attuazione del Programma operativo per gli anni 2003-2004 della Misura 1.b. del P.R.S.R. sull'insediamento dei giovani agricoltori.

<sup>57</sup> Vd. P.R.S.R. Misura 2.e (ex Regolamento CE n. 1257/99, art. 14, 15).

<sup>58</sup> Vd. P.R.S.R. Misura 2.f (ex Regolamento CEE n. 2078/92, Regolamento CE n. 1257/99, art. 22-24).

ra della Regione Emilia-Romagna che, in qualità di organismo pagatore regionale, riconosciuto dall'Unione Europea, ha competenza relativamente all'erogazione di aiuti, contributi e premi previsti dalla normativa comunitaria e finanziati dal FEOGA a favore degli operatori del settore<sup>59</sup>. Per rendere più funzionale il sistema di conferimento dei contributi, AGREAS può delegare le proprie funzioni alla Regione, alle Province e alle Comunità Montane<sup>60</sup>.

Nel settore della pesca, il "Piano regionale della pesca marittima, della maricoltura e delle attività connesse"<sup>61</sup> costituisce l'atto di programmazione per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna agli interventi definiti a norma del Regolamento (CE) n. 1263/1999<sup>62</sup>.

Sempre in materia di agricoltura, tra gli altri settori nei quali si è evidenziata un'importante incidenza comunitaria, si ricordano il settore

<sup>59</sup> Vd. art. 2 L.R. 21/2001; Delibera di Giunta n. 1688/ 2004; Delibera di Giunta n. 1541/2004 e Delibera di Giunta n. 2782/2004 sull'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005 dell'AGREAS.

<sup>60</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 2803/2004: "(...) ai sensi del punto 4. dell'allegato al Regolamento (CE) n. 1663/95, è in facoltà dell'Organismo Pagatore delegare in tutto od in parte ad altri soggetti le proprie funzioni di autorizzazione e/o di servizio tecnico, in osservanza della normativa comunitaria ed alle condizioni ivi specificate; (...) nel richiamare la facoltà di delega recata dal predette Regolamento, la legge regionale istitutiva di AGREAS - all'art. 3, comma 2 - ha stabilito che i rapporti tra AGREAS e le Province e le Comunità Montane per lo svolgimento delle suddette funzioni di autorizzazione e/o di servizio tecnico fossero regolati attraverso specifica convenzione conforme allo schema-tipo approvato dalla Giunta regionale".

<sup>61</sup> Approvato dalla Delibera di Giunta n. 2436/2000 e modificato dalle Delibere di Giunta n. 2456/2000 e 2178/2004.

<sup>62</sup> Regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca (S.F.O.P.); vd. Delibera di Giunta n. 2307/2004, n. 2177/2004, n. 2658/2004.

viticolo<sup>63</sup>, lo sviluppo delle zone rurali<sup>64</sup>, i sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo e alimentare<sup>65</sup>, la promozione economica del settore agroalimentare<sup>66</sup>, e gli aiuti di Stato<sup>67</sup>.

L'incidenza del diritto comunitario nel settore delle Attività produttive si colloca nel contesto del "Programma triennale per le attività produttive 2003-2005" approvato dal Consiglio in attuazione degli artt. 54 e 55 della L.R. 3/99. Dall'analisi dei provvedimenti di Giunta, l'incidenza del diritto comunitario emerge, soprattutto, in sede di stanziamenti di fondi verso le PMI (piccole e medie imprese)<sup>68</sup>. La normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese rileva tanto nel contesto delle procedure di assegnazione dei fondi da parte delle Regioni<sup>69</sup>, quanto nella definizione degli stanziamenti come rientranti,

<sup>63</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 2327/2004 e n. 2633/2004.

<sup>64</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 1939/2004 che richiama la Delibera Cons. n. 123/2000 con la quale è stato adottato il Programma Operativo Regionale 2000-2006 (P.O.R.) per l'attuazione in Emilia-Romagna dell'iniziativa comunitaria LEADER +.

<sup>65</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 2263/2004.

<sup>66</sup> Vd. Delibera di Giunta n. 2279/2004.

<sup>67</sup> Vd. Delibere di Giunta n. 2154/2004 e n. 2624/2004. Si segnalano inoltre le Delibere di Giunta n. 1815/2004, n. 1860/2004, n. 2013/2004 e n. 2522/2004 aventi ad oggetto le dichiarazioni di eccezionalità di grandinate, la delimitazione delle zone danneggiate e l'individuazione delle provvidenze applicabili che richiamano la Decisione della Commissione europea n. 2004/89/CE del 9 luglio 2003 relativa al regime di aiuti cui l'Italia ha dato esecuzione per le calamità naturali fino al 31 dicembre 1999.

<sup>68</sup> Sulla definizione comunitaria di piccole e medie imprese, vd. Raccomandazione della Commissione europea del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, 2003/361/CE.

<sup>69</sup> A questo proposito vd. L.R. 16 maggio 1994, n. 20 in materia di "Norme per la qualificazione delle imprese artigiane" che all'art. 28 prevede un esame preventivo dei contributi concessi dalla Regione alle imprese alla luce della normativa comu-

o meno, nella categoria degli aiuti "de minimis"<sup>70</sup> e negli obblighi di comunicazione alla Commissione europea dei provvedimenti regionali<sup>71</sup>. Anche il settore della ricerca presenta forti punti di contatto con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato alle imprese. Il Programma Regionale per la Ricerca industriale, l'innovazione e il trasferimento tecnologico (PRRIITT)<sup>72</sup>, infatti, è parte integrante del Piano triennale sulle attività produttive, di cui costituisce l'asse 3, e la Commissione europea ha provveduto ad estendere la normativa comunitaria vigente in materia di aiuti alle PMI anche al campo della ricerca e dello sviluppo<sup>73</sup>. Proprio il PRRIITT evidenzia la forte integrazione tra l'azione regionale e le politiche comunitarie di settore: il VI Programma Quadro, infatti,

*nitaria sugli aiuti:* 1. I benefici della presente legge sono erogati successivamente all'esito favorevole dell'esame da parte della Commissione CEE del regime di aiuti in essa previsti. 2. Gli importi dei contributi concessi ai sensi della presente legge non potranno comunque eccedere i limiti massimi stabiliti dalla disciplina comunitaria degli aiuti in favore delle piccole e medie imprese.

<sup>70</sup> La qualificazione di un aiuto come rientrante nella regola del de minimis è essenziale per stabilire la normativa comunitaria applicabile al caso di specie e le procedure di stanziamento dei fondi. A questo proposito, Regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione relativo all'applicazione degli aiuti d'importanza minore (de minimis).

<sup>71</sup> In questo senso, vd. la L.R. n. 6 settembre 1993, n. 32 "Norme per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso", che all'art. 28 disciplina gli obblighi di comunicazione alla Commissione europea e introduce il meccanismo della "clausola di sospensione dell'efficacia", la quale subordina l'efficacia dei provvedimenti di aiuto alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale della Decisione della Commissione.

<sup>72</sup> Attuazione della L.R. n. 14 maggio 2002, n. 7.

<sup>73</sup> Le Delibere aventi ad oggetto il finanziamento di progetti di attuazione del PRRIITT, richiamano esplicitamente il Regolamento (CE) n. 364/2004 della Commissione, del 25 febbraio 2004, recante modifica del Regolamento (CE) n. 70/2001 per quanto concerne l'estensione del suo campo d'applicazione agli aiuti alla ricerca e sviluppo.

stabilisce il quadro pluriennale delle azioni finanziate dalla Comunità nel settore Ricerca e Sviluppo<sup>74</sup>. In questo contesto, tramite l'azione di ASTER di cui alla Delibera di Giunta n. 388/2004, la Regione e la Comunità europea concorrono alla realizzazione di obiettivi comuni attraverso l'integrazione delle loro politiche. Questo aspetto di forte integrazione si rileva anche in altri ambiti come quello dello "Sviluppo regionale della Società dell'Informazione"<sup>75</sup>: la fornitura e l'erogazione dei servizi di rete realizzati nell'ambito dei singoli programmi, infatti, devono essere attuati in conformità alla normativa comunitaria vigente<sup>76</sup>, nonché tener conto della nozione di servizio di interesse generale e quindi di "servizio universale", prevista dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di telecomunicazioni<sup>77</sup>. Anche il Piano telematico regionale rientra in questa logica di integrazione tra politiche che presentano un forte impatto sul territorio, attraverso la creazione di servizi interattivi per la Pubblica Amministrazione e di telecomunicazione per cittadini e imprese<sup>78</sup>. Importante sottolineare la rilevanza che tale Piano

<sup>74</sup> Vd. Sesto programma quadro, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 27 giugno 2002, con Decisione n. 1513/2002/CE.

<sup>75</sup> Vd. L.R. 24 maggio 2004, n. 11, "Sviluppo regionale della Società dell'Informazione", ed in particolare il Capo III (articoli 9, 10, 11).

<sup>76</sup> Vd., Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni).

<sup>77</sup> Vd., Direttiva n. 96/19/CE della Commissione, del 13 marzo 1996, che modifica la Direttiva n. 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni.

<sup>78</sup> Vd., Delibere di Giunta n. 800/2004 e 801/2004, che, proprio sulla promozione della società dell'informazione, come si delinea nel Piano telematico regionale,

ha assunto nel settore della Sanità, attraverso la creazione di una rete informatizzata di collegamento tra strutture e operatori sanitari e tra questi e i cittadini. Nel settore della sanità, l'incidenza del diritto comunitario emerge soprattutto dal punto di vista della tutela della salute pubblica, ad esempio, nel caso dei criteri necessari a stabilire le zone ove sia consentita la balneazione<sup>79</sup>, nella realizzazione di un sistema informativo regionale sulle malattie rare<sup>80</sup> o, ancora, nello stanziamento di finanziamenti finalizzati alla diffusione di raccomandazioni sul cor-

---

stabiliscono che: (...) l'obbligo attribuito alla Regione e agli Enti locali si configura come una attività sussidiaria del mercato volta a garantire un contenuto effettivo alla nozione di servizio di interesse generale e quindi di "servizio universale", prevista dalla normativa comunitaria (vd. Direttiva 1996/19/CE, del 13 marzo 1996, che modifica la Direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni) e che: (...) la disponibilità di servizi di connessione a banda larga, a basso costo e capillarmente diffusi sul territorio a disposizione di cittadini ed aziende, è al contempo strumento insostituibile e motore primo dell'innovazione tecnologica, così come definito nelle linee di azione per la società dell'informazione del DIT, oltre che dal piano e-europe della Commissione Europea (...).

<sup>79</sup> A proposito di provvedimenti volti a stabilire criteri per l'individuazione delle zone balneabili, si veda la Delibera n. 2369/2004 e il DPR n. 470/82 che conferisce tale compito alle Regioni in base ai principi stabiliti dalla Direttiva n. 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione.

<sup>80</sup> Per la realizzazione del quale risulta vincolante il rispetto della normativa di tutela della privacy nelle comunicazioni elettroniche, dettata nella Direttiva n. 2002/58/CE, recepita dallo Stato con il Dlgs n. 196/03. Vd. Delibera n. 2004/451.

retto uso dei latti artificiali,<sup>81</sup> così come disciplinato nella normativa comunitaria di riferimento. Anche gli atti che prevedono la vigilanza e il controllo sui luoghi di lavoro di cui, rispettivamente, alle Delibere n. 2472/2004, n. 2478/2004 e n. 2479/2004, finalizzate ad assicurare la salute dei lavoratori, applicano la normativa comunitaria in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, che incide direttamente sulle azioni poste in essere in ambito regionale.

Nel settore dei trasporti, infine, un'importante incidenza della normativa comunitaria riguarda la definizione dei criteri per la determinazione dei "servizi minimi" così come individuati dal Regolamento 1191/69/CEE<sup>82</sup>. Con riferimento al trasporto pubblico locale è il Consiglio regionale che definisce i servizi minimi<sup>83</sup> nel rispetto del Regolamento comunitario, mentre la Giunta, con Delibera n. 325/2004, dispone la concessione agli enti locali, da parte della Regione, degli

conti mensili per i contributi sui servizi minimi. Il medesimo Regolamento<sup>84</sup> rileva, inoltre, in riferimento alla Delibera n. 2229/2004, adottata in conformità alla disciplina dei contratti di servizio ex art. 9 del D. Lgs. 422/1997, e finalizzata alla regolamentazione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione.

---

<sup>81</sup> Vd. Regolamento concernente l'attuazione delle Direttive n. 91/321/CEE della Commissione del 14 maggio 1991 sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento e n. 92/52/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 sugli alimenti per lattanti e alimenti di proseguimento destinati all'esportazione verso Paesi terzi; le Direttive comunitarie in materia di alimenti per l'infanzia tra le quali 89/398/CEE, 96/4/CEE, 99/50/CEE, che regolamentano i criteri di composizione ed etichettatura dei sostituti del latte materno, sostengono la necessità di tutelare l'allattamento al seno assicurando l'uso corretto dei sostituti solo in caso di effettiva necessità; così come richiamati dalla Delibera n. 2004/2444 di concessione di fondi all'azienda ospedaliera, per la diffusione delle suddette raccomandazioni.

<sup>82</sup> Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla disciplina di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile così come modificato dal Regolamento n. 1893/91/CEE.

<sup>83</sup> Vd. Delibera Cons. n. 550/2003.

---

<sup>84</sup> Vd. artt. 2, 3 e 14 del Regolamento (CEE) n. 1191/69, il Regolamento (CEE) n. 1893/91 e la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.