

Atti relativi
alla **Presentazione del**



**Quarto rapporto
sulla legislazione
regionale**

*(VIII Legislatura:
16 maggio 2005 -
31 dicembre 2005)*

Gli Speciali

gennaio 2007

Gli Speciali

**Atti relativi alla Presentazione del
Quarto Rapporto sulla legislazione regionale**

VIII Legislatura

(16 maggio 2005 - 31 dicembre 2005)

A cura della

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna – Servizio legislativo e qualità della
legislazione**

Indice degli interventi

<i>Presidente Monica DONINI</i>	<i>p. 1</i>
<i>Prof. Roberto BIN</i>	<i>p. 6</i>
<i>Dr. Paco D'ONOFRIO</i>	<i>p. 18</i>
<i>Consigliere Gian Carlo MUZZARELLI</i>	<i>p. 31</i>
<i>Consigliere Massimo PIRONI</i>	<i>p. 36</i>
<i>Dr. Alessandro PALANZA</i>	<i>p. 45</i>

P R E S E N T A Z I O N E

Lo “speciale” che segue, contiene gli interventi dei relatori che hanno partecipato all’incontro di presentazione del “Quarto rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna”.

Ormai da alcuni anni, infatti, su iniziativa dell’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna, il Servizio Legislativo e qualità della legislazione, in collaborazione con il Servizio Coordinamento Commissioni assembleari e con il Servizio Segreteria Assemblea, predispone il Rapporto sulla legislazione, opera che consiste in un’analisi dei principali dati quantitativi e qualitativi della legislazione regionale prodotta in un determinato periodo di tempo, allo scopo di individuarne le principali tendenze evolutive. In particolare, il Quarto rapporto si sofferma sulla legislazione prodotta dal 16 maggio al 31 dicembre 2005, dunque in un arco temporale piuttosto breve, ma assai significativo, in quanto segna l’avvio della VIII Legislatura.

All’incontro di presentazione dell’opera, che si è svolto presso la Biblioteca dell’Assemblea legislativa il 12 giugno 2006, sono intervenuti, oltre alla Presidente dell’Assemblea legislativa, Monica Donini, i Presidenti di alcune Commissioni assembleari, docenti e ricercatori universitari, ed, infine, il Vice Segretario generale della Camera dei Deputati.

*La Responsabile del Servizio legislativo
e qualità della legislazione
Anna Voltan*

Presidente Monica DONINI*

Esordisco ringraziando chi è qui presente, manifestando, in tale maniera, vivo interesse verso ciò che ritengo sia un'occasione di aggiornamento, di formazione ulteriore, e, sicuramente, di maggiore presa di coscienza di quelli che sono gli "stati dell'arte" e le tendenze dell'attività legislativa dell'Assemblea regionale, ossia dell'attività fondamentale dell'Assemblea.

Un ringraziamento va a chi ha lavorato materialmente non soltanto alla stesura del Quarto rapporto, ma anche alla pubblicazione intitolata: "Ambiente, istruzione, lavoro e sanità. Le Regioni affrontano le nuove competenze" (che in tale contesto abbiamo l'occasione di presentare) e che è stata realizzata grazie alla collaborazione dei borsisti dell'Università degli Studi di Bologna in forza all'Assemblea legislativa emiliano-romagnola.

Tale collaborazione ha rappresentato per noi legislatori una peculiare opportunità di "ringiovanimento" degli approcci ed auspichiamo possa significare per i borsisti un'utile ed importante occasione professionale per il presente e per il futuro.

Sono dunque vicine a me persone alle quali va la mia personale gratitudine per la professionalità dimostrata nel mettere in luce gli aspetti maggiormente significativi del Quarto rapporto. Ringrazio quindi Roberto Bin, Paco D'Onofrio e, mentre attendiamo l'arrivo di Palanza, colgo l'occasione per segnalare la presenza dei colleghi Consiglieri regionali che svolgono il ruolo di Presidenti in due importanti Commissioni assembleari.

* Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

Il Quarto rapporto evidenzia peraltro l'importanza del lavoro delle Commissioni ed il ruolo centrale che nell'iter legislativo quest'ultimo ha assunto in funzione delle recenti indicazioni statutarie. In questo senso la disponibilità dimostrata dai presenti a confrontarsi e a portare in questo contesto una testimonianza della loro esperienza istituzionale, risulta a mio modo di vedere, di estrema importanza.

Per tornare ai saluti, sono a segnalare con rammarico l'assenza del Presidente di Commissione Tiziano Tagliani (dovuta purtroppo a motivi familiari), nonché l'assenza del Vice-Presidente Villani al quale erano state affidate le conclusioni dei lavori di questo Convegno, motivata parimenti da questioni familiari.

Per tali ragioni, in virtù del ruolo e della carica che ricopro, mi tratterò sino alla fine attingendo alla mia capacità di sintesi per concludere i lavori, consegnando ai presenti quelle che non hanno la pretesa di essere vere e proprie "conclusioni", ma occasioni di riflessione intese a valorizzare i percorsi di approfondimento sino a questo momento intrapresi.

E' chiaro che siamo dentro ad un sistema che si evolve in continuazione poiché nulla, di per sé, è statico. Sono gli aspetti belli della democrazia, intesa come la messa in campo di quelli che sono, e devono essere, gli strumenti più adeguati al soddisfacimento dei bisogni del tempo in cui si vive, fondamentalmente collegati alle dinamiche culturali, alle grandi discussioni, ai grandi movimenti di opinione, ai bisogni della politica ed ai bisogni sociali cui la politica deve offrire risposte concrete.

Non voglio trattenermi eccessivamente su questo tema tuttavia ritengo valga la pena sottolineare che odiernamente il legislatore non è soltanto un "esperto" e/o "professionista" della politica, ma deve

diventare sempre di più una figura in grado di dare risposte all'evoluzione di una società complessa dotandosi di strumenti adeguati ed evitando operazioni di semplificazione eccessiva che possono esporre la politica ad una sostanziale estraneità ai bisogni materiali delle persone.

L'attuale fase istituzionale è sostanzialmente di crisi e crisi istituzionale significa contestualmente crisi della politica e crisi culturale.

Abbiamo pertanto l'incombenza come legislatori (proprio perché eletti dai cittadini) d'individuare attivamente le fuoriuscite da tale condizione attraverso percorsi che configurino un salto di qualità che è anche di civiltà.

Dico ciò perché nell'approcciarmi al tema della legislazione, vorrei fosse adottato un criterio il più possibile "scientifico", un criterio che appartiene alla mia formazione culturale e che negli anni ho imparato a valorizzare in campi difforni da quello meramente scientifico.

Il Quarto rapporto è un esempio eccellente di come ciò possa avvenire, di come si possa scientificamente lavorare mettendo in luce dati, raccolta di osservazioni, definizione di ambiti nei quali si ritiene doveroso intervenire.

La peculiarità dello studio che oggi valutiamo risiede nel fatto che vengono analizzati soltanto sei mesi di attività legislativa dell'Assemblea; in questo senso il Quarto rapporto si differenzia dai monitoraggi che lo hanno preceduto e che individuano periodi di legislazione più lunghi.

E' tuttavia importante poter usufruire del primo dato semestrale dell'ottava legislatura per comparare quest'ultimo con gli esiti normativi dei primi sei mesi della sesta e settima.

L'importanza del Quarto rapporto va inoltre ravvisata nel fatto che i primi sei mesi dell'ottava legislatura identificano un periodo qualificante per l'attuazione del nuovo Statuto regionale, uno Statuto che determina significativi cambiamenti configurabili anche come mutamento della mentalità e della pratica del legislatore, infine, del metodo di procedere delle Commissioni assembleari.

Il recente Statuto introduce infatti nell'iter legislativo strumenti nuovi quali la nomina dei relatori delle proposte di legge e l'eventuale nomina di relatori di minoranza.

Tali innovazioni sono ampiamente evidenziate nelle tabelle del Quarto rapporto laddove in particolare le proposte di legge arrivate a compimento registrano anche il contributo della figura dei relatori di minoranza.

Dall'indagine che oggi esaminiamo emerge che le dieci leggi che sono state approvate risultano essere tutte d'iniziativa della Giunta. La ragione di ciò può essere collegata al fatto che alcune di queste sono normative "vincolate" (in quanto collegate alla manovra di bilancio) mentre altre sono leggi "di settore" (particolarmente quella sul lavoro). La seconda considerazione (ossia quella attinente alla normativa di settore) vale a significare che tale legge ha un stretto collegamento con l'attuazione del programma di governo in quanto volta specificatamente a perseguire obiettivi "d'ispirazione politica". Non sorprende quindi l'iniziativa legislativa attivata principalmente dalla Giunta dato il presupposto programmatico della normativa stessa.

Dalle considerazioni appena fatte si evince dunque non tanto una sorta d'inerzia o passività dell'Assemblea rispetto all'Esecutivo, quanto piuttosto la possibilità per le Commissioni assembleari

d'intervenire con successo in fase emendativa sull'impianto di normazioni che provengono dalla Giunta per le ragioni sopra esposte. Si tratta cioè della scoperta di una nuova dinamica dialettica tra Giunta e Assemblea, dinamica che ha riguardato anche la legge sulla scuola rispetto alla quale meglio di me il Presidente Pironi può riferire in questo contesto avendo il ruolo di Presidente della Commissione competente ed essendo stato il relatore della legge che sono qui a richiamare.

Un ulteriore aspetto sul quale probabilmente occorre attivare una riflessione capace di superare l'attuale fase di "sperimentazione", riguarda l'utilizzo delle clausole valutative delle normative di settore.

Tali clausole sono oggetto di studio entro la Conferenza nazionale dei Presidenti ed hanno fatto scaturire un ampio dibattito circa la loro elaborazione e la ricaduta più complessiva che queste ultime determinano sulle metodologie di lavoro delle Assemblee, peculiarmente sulla loro funzione di controllo. Quando parlo di funzione di controllo, parlo di una modalità che va resa il più possibile oggettiva, per quanto sia pienamente consapevole che la politica, attraverso le sue diverse sensibilità, tende indiscutibilmente a restringere gli spazi delle valutazioni oggettive.

Deve essere fatta dunque una riflessione oggettiva che ci consenta di esaminare l'efficacia di una proposta dell'Esecutivo evitando inutili contrapposizioni, dandosi come obiettivo la verifica della coerenza dello strumento normativo con le finalità che la legge si era prefissa.

Per tali ragioni vanno presi in considerazione una serie di elementi quali le eventuali difficoltà incontrate dai soggetti attuatori della normativa, nonché le motivazioni che hanno prodotto tali difficoltà.

Attraverso questo lavoro di disamina ritengo si possa qualificare notevolmente il lavoro dell'Assemblea concretizzando un salto di qualità che mette in relazione diretta i territori ed i bisogni che questi esprimono con l'Assemblea stessa.

Tutto ciò va nella direzione di realizzare e performare quel diritto di partecipazione attiva dei cittadini indicato dal nuovo Statuto come vera e propria necessità democratica e che lo Statuto intende agire attraverso l'istituzione di organismi specifici quali appunto il Consiglio delle Autonomie Locali (ancora in via di definizione).

Per concludere ritengo che, se osserviamo in forma "statica", l'indagine emersa dal Quarto rapporto possa esclusivamente rappresentare un monitoraggio sulla quantità della legislazione prodotta in sei mesi dall'Assemblea legislativa; diversamente, se ci diamo obiettivi di medio e lungo periodo, penso possa costituire una riflessione piuttosto approfondita sul come lavorare meglio evitando la logica collegata all'emergenza dei momenti e dei bisogni della società nel suo complesso.

Auguro buon lavoro e buon ascolto a tutti, ringrazio nuovamente chi ha partecipato e collaborato alla stesura del Quarto rapporto e, seguendo la scaletta, passo la parola al Professor Roberto Bin per la sua relazione.

Prof. Roberto BIN*

Quello che vorrei dirvi è stato, in larga parte, anticipato dalle ottime cose che ha detto la Presidente Donini, e che mi sembrano, già di per

* Professore dell'Università degli Studi di Ferrara.

sé, un'analisi sufficiente del Quarto rapporto sulla legislazione. Quarto Rapporto che si presenta, quasi scusandosi, in un tono minore. In effetti, il materiale esaminato era necessariamente poco, riguardando uno spezzone del primo anno della nuova legislatura e, su dieci leggi, è inutile incominciare a fare proiezioni, ipotesi e analisi del cosa ci sta dietro e cosa ci sarà davanti. Però, a me sembra che sia un dato significativo il fatto di avere comunque fatto il rapporto. E' un'ottima abitudine, per le ragioni che diceva la Presidente, ed è giusto che non venga interrotta. Oltretutto, il Rapporto, secondo me, porta delle informazioni utili. Le leggi sono poche, per metà sono fatte di strumenti di bilancio, non possiamo ricavarne molto come proiezione, dicevo, però, che alcune indicazioni sono, indubbiamente, interessanti. Io non mi sconvolgo a vedere che la Giunta regionale ha il 100% del successo, (se intendiamo come successo le leggi che vanno in porto), e che, invece, le iniziative dell'Assemblea legislativa regionale non hanno mai successo. Stiamo parlando di un piccolo campione, per cui, sarebbe quasi sorprendente che fosse il contrario. Vedo, invece, con interesse, che c'è una tendenza a lavorare in Commissione sugli emendamenti e a scaricare l'Aula da questa responsabilità. Questo mi sembra un dato importante, utile. Un Parlamento che funziona, un' Assemblea parlamentare che funziona, deve funzionare essenzialmente in Commissione. E, anzi, qualcuno ha anche sostenuto che la produttività, la capacità di lavorare in Assemblea parlamentare, la si vede essenzialmente dal peso che assume la Commissione nello svolgimento dei lavori. Quindi, questo indicatore è interessante e spero venga confermato dai successivi rapporti. Mi pare interessante anche che funzioni il meccanismo dell'art. 50, comma 3, dello Statuto, che, sia detto senza polemiche, è

forse l'unica cosa interessante dello Statuto dell'Emilia-Romagna. E' interessante proprio perché estende la specula attraverso cui l'Assemblea legislativa vede le politiche pubbliche. La estende in una direzione, anticipando, in sostanza, l'istruttoria sulla legge, così, come, le clausole valutative tendono a estenderla nelle conseguenze della legge. Entrambe le cose sono estremamente positive, perché ho sempre cercato di mettere in luce, che un' Assemblea parlamentare non è un' Assemblea che fa le leggi e poi se ne va a casa. Perché se così fosse, significa che l'Assemblea parlamentare è una camera che approva le proposte della Giunta e, quindi, non merita il suo stipendio, diciamo francamente, non vale i suoi costi. Un' Assemblea parlamentare è un'Assemblea politica, che deve seguire le politiche pubbliche, che deve essere in grado di seguire le politiche pubbliche. E, allora, il pre-incarico al Consigliere relatore, è una cosa importante, e, anzi, se fosse possibile, nei regolamenti consiliari e nelle leggi di struttura, (penso alla legge sul CAL, sulla Conferenza delle autonomie), estendere questo ruolo, io credo che andrebbe fatto. Naturalmente, quando si propongono delle cose nuove, si sa benissimo che non c'è nulla di più vecchio e restio al cambiamento che il sistema politico italiano. Per cui, proporre qualcosa che modifichi le istituzioni parlamentari in Italia è dannoso. Invece, sarebbe utilissimo avere la possibilità di chiedere, per esempio, alla Giunta di anticipare il suo programma legislativo. Visto che di leggi importanti la Regione non ne fa tante, (e guardate che questa non è una critica), se continuasse così, (e speriamo, come cittadini, che continui così a fare poche leggi, magari importanti), bene sarebbe che queste leggi fossero anticipate con una comunicazione di programma legislativo, e ci fosse la possibilità di

individuare un relatore dell'Assemblea, che segua già la fase di istruzione, soprattutto per quella parte di istruttoria della legge che riguarda la partecipazione, ovvero la raccolta di opinioni provenienti dalla società civile. Inoltre, il fatto che solo due volte sia stato nominato un Consigliere di minoranza lo trovo sorprendente, non in male, ma in bene, non perché troppo poco, ma perché è tanto.

Sulle leggi, che sono strumenti di bilancio, è chiaro che la questione è gestita dalla Giunta, per cui restano cinque leggi, e di queste cinque leggi, due erano importanti e, quindi, è ovvio che la minoranza abbia chiesto di essere associata all'istruttoria di queste leggi. Io non sono, in realtà, un entusiasta di questo tipo di partecipazione della minoranza, che, secondo me, avrebbe un ruolo diverso, però, vedo che il meccanismo dello Statuto, quell'unico, interessante, meccanismo innovativo dello Statuto, qualche risultato lo dà.

Il Rapporto ci dice, inoltre, che sono aumentate le dimensioni medie delle leggi. E questo è un indicatore sempre un po' da prendere con le molle. Guardando, poi, le leggi, cosa interessante è che non si è prodotta quella che è una catastrofe per tutti gli operatori del diritto e, quindi, anche per i cittadini, ovvero la produzione di leggi di emendamento della legge di emendamento della legge di emendamento. Sono leggi, tutto sommato, che hanno dimensioni medie notevoli, perché stanno a coprire una politica pubblica, e non semplicemente a lavorare sull'aggiornamento della precedente legislazione.

Ottimo indicatore è, poi, l'aumento della velocità di produzione delle leggi. Questo è un ottimo indicatore per l'Assemblea, oltre che per la Giunta, direi, quasi più per l'Assemblea che per la Giunta. Perché

un'Assemblea che produce leggi con tempi accettabili, riesce a togliere all'esecutivo un argomento per non ricorrere alla legge.

Aumentano le leggi nuove. Questo è un indicatore interessante, anche se, ovviamente, siamo sempre su un campione troppo poco significativo, ma è indubbio che ci dobbiamo augurare che sia così. La legge sul lavoro, la legge sui tributi, la legge sulla partecipazione all'associazione per i rapporti con la Cina, la legge sull'informazione, sono leggi significative, perché vanno a coprire politiche nuove. Quasi integralmente politiche nuove. Quindi, è anche comprensibile che siano leggi di una certa dimensione, che siano leggi che abbiano avuto una certa istruttoria.

Bene, naturalmente, le clausole valutative, ne ha già parlato la Presidente, che si collocano sempre nell'ottica di aprire la visuale che l'Assemblea ha sulle politiche pubbliche.

Qualche annotazione curiosa mi viene, invece, sulla parte dell'attività non legislativa dell'Assemblea. Che resta, come dire, una pagina che sarebbe interessante leggere nel V rapporto, quello del prossimo anno, per vedere in che modi la riforma dello Statuto abbia ripulito l'Assemblea di alcune funzioni, che non debbono essere svolte dall'Assemblea. Che i Consiglieri regionali debbano occuparsi di un finanziamento, io lo trovo, francamente, poco utile, oltre che enormemente costoso. Non sarebbe male fare un calcolo di quanto costa al minuto una riunione dell'Assemblea legislativa, per riuscire a capire se la cifra del costo dell'approvazione non sia superiore a quello del fondo da ripartire. Non è un discorso simpatico fatto ai Consiglieri regionali, ma fa parte delle analisi economiche delle cose. Io, nella stessa mia Facoltà, ogni tanto, lo dico: "Quanto costa ogni minuto di questo Consiglio di Facoltà? Cari ragazzi, andate a

lavorare, perché non è il caso di perdere tempo così". E, allora, certe questioni che sono rimaste, in qualche modo, appiccate all'Assemblea legislativa, sono questioni che dovrebbero andare depurate. Va benissimo che l'Assemblea approvi i piani e i programmi, ma tutti noi sappiamo che sui piani e i programmi non abbiamo la forbice per tagliare le cose importanti da tutto ciò che, indebitamente, si chiama piani e programmi. E che, indebitamente, si chiamano atti di indirizzo. Questo è un po' il portato anche delle difficoltà che si sono avute con la precedente scrittura del titolo V, quando, il Consiglio regionale, avendo competenze esclusive in materia di regolamento, aveva generato una serie di atti della Giunta, impropriamente regolamentari, che si chiamano direttiva o indirizzo, finendo con lo sporcare un po' il sistema degli atti. E sporcando il sistema degli atti, si è sporcato anche il criterio di ripartizione delle funzioni. Per cui, ancora adesso, l'Assemblea resta legata e resta impegnata in attività che non gli sono proprie. Io trovo, per esempio, che sia un po' inutile il parere sui regolamenti della Giunta. Lo so che questo suona come una bestemmia, detto nella sede dell'Assemblea legislativa, ma qualcuno lo deve dire. Per il semplice fatto che nasce, da un lato, da un equivoco d'interpretazione dell'art. 117, e, dall'altro, da un desiderio dell'istituzione, umanamente comprensibile, ma istituzionalmente repellente, di trattenere più funzioni possibili.

L'interpretazione del 117 che è sbagliata, è quella che riguarda il sesto comma, che dice che lo Stato esercita il potere regolamentare sulle materie sue esclusive, salvo delega alle Regioni. Al riguardo la dottrina, (ahimè, questa volta sono i miei colleghi a sbagliare), hanno ritenuto che fosse una delega di regolamento. Cioè, che fosse

immaginabile che qualche legge dello Stato delegasse le Regioni a fargli i regolamenti.

Cosa che ho trovato curiosa, cioè che lo Stato, laddove c'è materia esclusiva, faccia una legge, affidando la sua strumentazione operativa alle Regioni, magari, poi, decentrando le funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà agli enti locali. A me sembra una cosa non sensata. E, tra l'altro, una cosa che non ha nessuna rispondenza nei fatti. Pensiamo all'ambiente. La materia ambiente è interamente delegata alle Regioni, lo era, almeno, prima del Codice sull'ambiente. Era delegata alle Regioni, ma non perché le Regioni facessero dei regolamenti, ma perché le funzioni amministrative erano appoggiate sull'amministrazione regionale che, poi, le decentrava agli enti locali. Lì c'è delega su materie esclusive, ma non c'è la delega di regolamento. Anche perché, se lo Stato dicesse "La Regione fa un regolamento su questa materia", avrebbe compiuto un atto illegittimo. Lo Stato infatti non può disporre delle competenze statutarie delle Regioni. E' lo Statuto che decide con quale atto si fa qualcosa, (oltre al principio di legalità), e che decide, nel caso in cui si debba istituire un ufficio, delegare le funzioni o spendere dei soldi, se ci vuole una legge e non un regolamento. Su questo equivoco tutti gli statuti regionali si sono avventati, perché hanno avvitato una propria competenza regolamentare in capo all'Assemblea dicendo "Almeno questi regolamenti devono essere trattenuti in Assemblea". E, poi, si è cercato anche di estenderla sui regolamenti che danno applicazione alla normativa comunitaria e così via. Dal mio punto di vista, questo è un errore. Si potrebbero immaginare, invece, meccanismi molto più agili, e questo lo si può fare col regolamento, dicendo che tutti i regolamenti dell'esecutivo

vengano notificati all' Assemblea, la quale, entro termini brevi, può stimolare il parere di conformità. In modo che non sia un fatto formale, burocratico e necessario, che si traduce sempre e comunque in un ritardo nell'emanazione dell'atto, ma sia una garanzia di funzionalità del riparto di competenza. Certi meccanismi bisogna studiarli sapendo che cosa si vuole portare a casa, e quello che l'Assemblea deve portare a casa è il controllo politico. Non la partecipazione formale. I pareri di conformità allo Statuto, già dati su due regolamenti, io, francamente, non credo che abbiano arricchito il peso politico dell'Assemblea, semmai hanno fatto perdere un po' di tempo coi relativi costi. Ci sono, insomma, degli atti amministrativi che andrebbero depurati per consentire all'Assemblea di svolgere più efficacemente il suo ruolo. E, se adesso mi consentite, vorrei occuparmi cinque minuti di prospettive, fornendo anche qualche suggerimento per la stesura del prossimo rapporto. Noi siamo abituati a parlare di crisi, e, fra le tante crisi, anche della crisi della legge e della crisi delle Assemblee legislative. Io sono interamente nato e vissuto in un'epoca di crisi, la prossima volta cercherò di nascere in un'epoca un po' più divertente, però, mi sono anche rassegnato ad accettare questa filosofia cinese per cui la crisi è vita. La crisi è una risorsa. Ben vengano le crisi. Le crisi sono sempre momenti in cui uno è costretto a fare un esame di coscienza, liberarsi dalla zavorra e capire come risorgere. Allora, la crisi dello strumento legislativo è vera? è un male? Cioè, che in Italia si facciano meno leggi, è un male? Io, direi, sicuramente no. Abbiamo sempre detto che il nostro paese ha un parco leggi che è assolutamente esuberante. Vi ricordate che, anni fa, si discuteva molto se le leggi in vigore in Italia fossero duecentomila o ventimila. Allora, quando in un paese si ha

un'approssimazione sul numero delle leggi vigenti che è di uno zero, voi capite che siamo andati un po' oltre quelle che sono le prospettive di una legislazione sostenibile. Per cui, che il numero delle leggi diminuisca, secondo me, è, di per sé, un bene. Il problema è che cosa sono le leggi, che cosa contengono le leggi. Ora, il problema della crisi delle leggi, che si lega, poi, alla crisi delle Assemblee legislative, è un problema forse un po' sfocato, perché, un problema è se in Italia si fanno meno leggi o si fanno troppe leggi, mentre altro problema è se l'Assemblea legislativa ha un ruolo di rilievo, centrale, nel sistema istituzionale oppure no. Tra le due cose non c'è infatti una relazione necessaria. Non è che il benessere di un'Assemblea si vede dal numero delle leggi che produce. Questa mi sembra un'ottica distorta. Si deve guardare la qualità, e il rapporto è a questo che, generalmente, guarda. Ma il problema è, che cosa significa per l'Assemblea regionale avere un peso nell'attività legislativa. E, soprattutto, che peso esercita l'attività legislativa nel ruolo dell'Assemblea regionale. Ora, da questo punto di vista, mi sembra che sia molto interessante, come prospettiva, che l'Assemblea regionale si occupi dei settori nuovi, ovvero tutti i settori non ereditati dal vecchio art. 117 della Costituzione. Compresa le materie delegate. E sono i settori su cui l'esecutivo, di per sé, non ha una struttura burocratica, cioè di assessorato. Sono dunque, settori in cui, secondo me, l'Assemblea può inventarsi un ruolo, e anche un ruolo di propositore di leggi, in alternativa alla Giunta, se, e soltanto se, riesce a risolvere il grosso nodo della partecipazione. Partecipazione è una parola ormai svilita, la pronuncio con, quasi, un riserbo maggiore di quando pronuncio l'altra parola, che è programmazione. Sono due parole che hanno rappresentato i simboli delle Regioni degli anni

settanta, ma che sono state anche, come dire, due sacchi che si sono completamente svuotati. Ma la partecipazione significa capacità di raccogliere gli interessi della società civile, di avere contatti con il sistema sociale e di ricevere dal sistema sociale gli impulsi, le idee, i bisogni, su cui le Assemblee possono produrre norme come risposte. Teniamo presente che, una delle scelte disgraziate di questo paese, che è stata quella di tagliare, almeno formalmente, il finanziamento pubblico dei partiti, ha fatto perdere alle formazioni politiche quelle strutture di centri studio, di riviste, di circoli, che erano, sì, un po' costose, (e forse anche pagate con dei riflessi penali evidenti), ma avevano il pregio di produrre idee. Se uno voleva sapere che cosa pensava del nucleare o dell'agricoltura biologica, il partito aveva un corrispondente che oggi non c'è più. Le idee dove si producono oggi? Ecco, forse l'Assemblea dovrebbe poter immaginare un proprio ruolo di produzione d'idee nuove, e questo significa anche dotarsi di strutture, di rapporti esterni, ma anche, soprattutto, la capacità di assorbire il nuovo e gli stimoli dalla società civile. Una seconda cosa che vorrei sottolineare e, poi, finisco davvero, è che questa legislatura del Parlamento nazionale credo aprirà una prospettiva nuova nelle relazioni tra Stato e Regioni. Mi sembra che sia finita la stagione di coloro che giravano la domenica vestiti di verde, gridando al federalismo e, poi, il lunedì mattina si chiudevano in Ministero impugnando tutte le leggi regionali e facendo le leggi più centralistiche della storia d'Italia, da Carlo Alberto in poi. Lo scontro istituzionale, la incapacità di colloquiare, la assoluta rottura dei rapporti in Conferenza Stato-Regioni, credo e spero costituiscano una pagina superata nei prossimi anni, anche se non mi avventuro a dire quanti. Un Governo che ha una piccola e risicata maggioranza in

Senato, non può che cercare un appoggio forte nelle Regioni. E questo significherà, io spero e credo, un rilancio dei rapporti in Conferenza Stato-Regioni e un rilancio di tutto quello che è il meccanismo degli accordi istituzionali, che dovrebbero servire, finalmente, a far applicare, la riforma del 2001. Riforma molto criticata, e io ho dato la mia parte di critica, perché piena di buchi e con molte contraddizioni, ma che non è mai stata ancora applicata, e che non si è voluto applicare fino in fondo. E, siccome, io spero, che il titolo V resti quello anche dopo il 25-26 giugno, credo che, allora, finalmente, ci si metta intorno a un tavolo per capire come applicarlo e attraverso quali accordi raggiungere una serie di soluzioni che non hanno bisogno di riforma costituzionale e non hanno bisogno, forse, neanche di leggi, ma solo di accordi istituzionali.

Perché, quali competenze possa svolgere la Regione in materia di tutela della salute o in materia di professioni o in materia tributaria, è una questione d'interpretazione della Costituzione e, in alcuni rari casi, di legislazione. Allora, sarebbe molto importante che l'Assemblea legislativa non si trovasse completamente esclusa dalla cognizione di ciò che si raggiunge in Conferenza. Perché, se questa mia speranza è fondata, il significato sarà che gran parte dell'attività della Regione si svolgerà a Roma in sede di Conferenza. Il che non significa, evidentemente, avere il Presidente dell'Assemblea legislativa che va in delegazione con il Presidente della Giunta, ma non significa neppure che si mantenga soltanto quella norma che è prevista dallo Statuto e, cioè, che la Giunta, ogni sei mesi, vada a relazionare sulle prospettive dei rapporti con lo Stato e di quello che sono gli atti di esecuzione. Bisogna trovare meccanismi nuovi e bisogna, in qualche modo, (e a questo il regolamento consiliare

indubbiamente serve), trovare il modo per avere una costante informazione e una costante partecipazione su ciò che la Giunta va a dire a Roma, e su ciò che, poi, ne consegue sul piano degli impegni legislativi e amministrativi. Dal punto di vista del V Rapporto darei questo come suggerimento, se me lo consentite, e, cioè, aprire una finestra di particolare attenzione ai meccanismi di accordi e intese in Conferenza e, quindi, diciamo, a tutto ciò che è accordo Stato-Regione e, contemporaneamente, su un altro piano, fare una sezione del Rapporto dedicata alla istruttoria delle leggi. E, cioè, dedicata al modo in cui le leggi vengono preparate, in relazione all'acquisizione dei dati e alla apertura alla partecipazione dell'interesse sociale. Questo a me interesserebbe molto, cioè, non su tutte le leggi ma su alcune, (così come le clausole valutative stanno in alcune leggi e in altre no), sarebbe estremamente interessante anche un'analisi di contenuti e della fase istruttoria. Con questo finisco, non prima di ringraziare l'Assemblea per la collaborazione che abbiamo attivato con l'Università della Facoltà di Ferrara, in particolare, con la Scuola di dottorato, che io coordino, che mi sembra abbia dato dei risultati molto positivi e la ringrazio, anche perché, non posso finire senza dire una cattiveria, mi fa molto piacere che la Regione Emilia-Romagna abbia scoperto che nella Regione esistono altre università oltre a quella di Bologna. Grazie.

Presidente Monica DONINI

E, da Presidente non bolognese, mi associo a quella che non considero una cattiveria, ma una cosa, insomma, oggettiva. Non

perché condizionati dalla cattiveria, ma perché, in ogni modo, la realtà rappresentata dall'Università di Bologna, senza gerarchie, è, indubbiamente, una realtà importante. Darei adesso la parola, per raccogliere le sue riflessioni, appunto, al Dr. Paco D'Onofrio che è un ricercatore dell' Università di Bologna.

Dr. Paco D'ONOFRIO*

Ho letto con piacere questa pubblicazione. Normalmente, quando si ha la possibilità di leggere pubblicazioni di questo tipo, si ha difficoltà a trovare, in chiave rappresentativa, quegli elementi di spunto che possono essere significativi del lavoro svolto. Qui, al contrario, il lavoro svolto mi sembra sia stato condotto con notevole puntualità e con lucidità da parte dei borsisti. Vi rubo, quindi, qualche minuto con questo mio intervento che vuole essere limitato, ma non riduttivo, per scorrere rapidamente, non solo i temi trattati ma anche quei profili di sollecitazione e di interesse che gli autori, i borsisti, hanno voluto imprimere alla loro stesura. I temi trattati, li leggete dalla copertina, sono i noti temi dell'ambiente, dell'istruzione, del lavoro e della sanità. E' necessario un inciso. Ci troviamo in un momento in cui, forse, abbiamo, acquisito qualche certezza circa il nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regione, dopo la riforma del Titolo V, con l'aiuto dell'intervento della Corte Costituzionale. Di qui a due settimane, dovremo confrontarci con un referendum che potrebbe apportare certezze o conferire certezze, - e questo viene rimandato, evidentemente, all'opinione di ciascuno - ma che, comunque,

* Ricercatore dell'Università degli Studi di Bologna.

avrebbe, se ci fosse conferma dell'esito parlamentare, una immediata conseguenza, cioè, quella di cambiare in qualche modo il quadro normativo, almeno a livello costituzionale, di riferimento. Ciò detto, la prima relazione è quella della Dottoressa Francescon sul tema dell'ambiente, e, in particolare, sul complesso rapporto di relazioni che corrono tra le competenze statali, rafforzate e asseverate dalla riforma del Titolo V, e le competenze delle Regioni, che sembrano intese, nella ricostruzione - almeno nelle prime pagine - dell'autrice, in funzione esclusivamente strumentale - questa è l'espressione che utilizza l'autrice -. Si apre, cioè, con una considerazione di rammarico per l'occasione persa da parte del legislatore costituente che, in questa riforma, improntata al decentramento, - a me non piace usare la parola federalismo - o, comunque, ad un federalismo mitigato, ha perso un'occasione per potere riconsiderare il ruolo delle Regioni nella gestione della complessa materia dell'ambiente; ripeto, una mancata occasione perché sembrerebbe, almeno dalla lettura rigorosa del dato normativo, che il ruolo pensato per le Regioni, sia un ruolo esclusivamente strumentale. In realtà, poi, i passi che seguono consentono in qualche modo di leggere, anche in relazione ai numerosi interventi della Corte Costituzionale, un panorama diverso. L'autrice si preoccupa inizialmente di utilizzare una norma, cioè la legislazione sull'elettrosmog, come significativa ossia paradigmatica di questa evoluzione del rapporto. La legge sull'elettrosmog è significativa perché vede un primo intervento da parte di alcune Regioni - sei Regioni e l'Emilia-Romagna è tra queste - un po' intraprendenti, perché disciplinano un settore che non conosceva fino a quel momento un intervento statale. Un intervento statale che arriva con la legge 36 del 2001 e che pone alcuni principi.

Il principio, secondo me, più significativo e che, in qualche modo, l'autrice riporta, è quello della netta separazione di competenze su questa materia, peraltro così settoriale, che vede l'intervento dello Stato relativamente alla definizione dei criteri di ricerca e di sperimentazione, nonché di gestione dei dati, e, per altro verso, il compito delle Regioni di definire piani di localizzazione degli impianti. Quindi le due dimensioni sembrano sovrapporsi ed essere complementari, pur ponendo una serie di problemi che nelle pagine successive di questa relazione vengono ampiamente esaminati, per poi giungere alla pronuncia della Corte Costituzionale che rappresenta l'epilogo di questa relazione, ossia la sentenza 307 del 2003. La sentenza in parola determina due piani d'interazione o, meglio, di salvaguardia di posizioni giuridiche. Da una parte c'è l'integrità dei consociati, e quindi, evidentemente, una sensibilità per la tutela dell'ambiente e della salute. E, dall'altra, un principio, di dimensione forse più ampia che è quello dello sviluppo dei sistemi di comunicazione. Questo doppio piano, cioè, la dimensione individuale e la dimensione *super partes*, quindi, quella collettiva, quella statale, secondo l'autrice, è motivo e occasione, forse, per ripensare, e chissà che questo non sia stato l'intento dei giudici della Corte Costituzionale, al concetto d'interesse nazionale, cioè, quel concetto, quel criterio che aveva informato notevolmente la legislazione e i rapporti prima della riforma del Titolo V, per poi invece, come tutti sappiamo, scomparire o quantomeno ridimensionarsi nella sostanza, dopo la riforma medesima. La relazione, meritevolmente, continua con la menzione della pronuncia 130 del 2005 della Corte e, soprattutto, della sentenza 108 del 2005 che, a mio avviso, fornisce un utile criterio di definizione dei rapporti. Questa sentenza, che è

occasionata dalla definizione del concetto di cava - quindi siamo in una materia estremamente tecnica, ma non per questo non meno significativa-, ha permesso alla Corte di fornire una prima chiave di interpretazione dei rapporti Stato-Regione, in materia di competenza legislativa, perché in essa si dice: “La mancanza di un’espressione dedicata ad una materia, né fra le competenze esclusive statali né tra quelle concorrenti, non giustificerebbe affatto la collocazione tra le competenze esclusive regionali”. Quindi, sembra, che la Corte, con questa pronuncia, abbia voluto in qualche modo asseverare quel filone interpretativo che sembra privilegiare una lettura sostanziale, e non meramente formale, del dato normativo. Sia per questa che per altre relazioni mi piace concludere proprio con le parole dell’autrice che, nella ultima pagina della sua fatica, dice: “L’art. 117 della Costituzione finisce davvero per svolgere una funzione ordinatrice, perché assegna la competenza in concreto, sulla base delle capacità di ciascun ente, di realizzare al meglio gli interessi cui mira. Il criterio degli interessi, perciò, ha consentito, e consentirà in futuro, alle Regioni di ampliare i propri spazi d’autonomia. Il rischio inevitabile è che aumenti conseguentemente il conflitto tra enti locali che la Corte tenterà di ricomporre attraverso un’operazione di bilanciamento senza dover sacrificare del tutto l’interesse antagonista perdente”. Analogamente, mi sembra che presenti profili di pregio e di merito la relazione - le chiamo relazioni, ma mi sembra che siano, per ampiezza di contenuti e di riferimenti tecnici, dei veri e propri interventi monografici - della Dottoressa Chiara Caciagli in tema di istruzione nella legislazione regionale e statale e nelle sentenze della Corte Costituzionale. Il tema dell’istruzione è un tema che, immagino, abbia affascinato, ma in qualche modo anche affaticato, chi ha steso

queste considerazioni, perché, ce n'è traccia nella relazione, i rapporti sull'istruzione tra Stato e Regioni risentono necessariamente del diverso e del difficile iter legislativo che questa materia ha subito. I primi interventi risalgono agli anni venti, alla Riforma Gentile, quando la scuola era una scuola di Stato e formava quelli che sarebbero stati non soltanto cittadini, ma quelli che sarebbero stati servitori dello Stato - considerazioni politico-istituzionali che ormai sembrano superate -. L'interesse normativo per la materia non si è mai sopito. Si giunge quindi alle leggi Bassanini e da ultimo alla Riforma Moratti, evidenziando la difficoltà, anche da un punto di vista attuativo, di poter, in qualche modo, considerare questa riforma come sovrapponibile, o di portata integratrice, rispetto a quanto precedentemente disposto. Lo diciamo con un pizzico di rammarico, perché questa riforma, come tutti sappiamo, non ha toccato semplicemente le istituzioni scolastiche, ma anche il mondo universitario ne è stato investito e, in parte, il mondo studentesco ha risposto con particolare e accesa critica. Il principio da cui parte l'analisi è quello della, ormai acquisita e incontrovertibile, personalità giuridica delle istituzioni scolastiche e della, acquisita e conquistata autonomia, sia da un punto di vista amministrativo, sia da un punto di vista finanziario e, a maggior ragione, da un punto di vista didattico. Ma, il problema, proprio nell'ottica dell'oggetto di questa trattazione, è il rapporto che ne scaturisce tra la legislazione statale e la legislazione regionale. Questo perché i piani sembrano, in qualche modo, divisi, dal momento che al ruolo dello Stato, che è un ruolo evidentemente di uniformità e di omogeneità, si affiancano talune capacità e competenze della Regione, in particolare sulla istruzione professionale. E l'autrice si preoccupa di fornire, di rappresentare,

insomma, di testimoniare l'impegno delle Regioni proprio in quest'ottica citando la legge 12 del 2003 dell'Emilia-Romagna che è stata uno dei momenti di maggior pregio e valore di questa Assemblea legislativa, soprattutto perché è uscita indenne dalle censure sollevate innanzi alla Corte Costituzionale da parte del Governo. Ci sono alcuni punti di questa legge che meritano interesse e ai quali l'autrice conferisce un rilievo significativo. In particolare la concessione degli assegni di studi da destinare al personale della formazione professionale, che erano stati oggetto di censura e che, invece, la Corte ha ritenuto fossero di competenza regionale e che, quindi, fosse del tutto legittima la previsione contenuta nell'art. 7 della legge; così come la definizione e, in qualche modo, la gestione del concetto di scuola dell'infanzia che la Regione aveva rivendicato a sé, è stata, altresì, considerata legittima dalla Corte Costituzionale. Questa legge, si segnala, ha trovato ulteriore avvallo dalla Consulta perché, già nel titolo, "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere per ognuno e per tutto l'arco della vita", ha, in qualche modo, individuato e rivendicato la possibilità per le Regioni di produrre norme e disciplinare il settore dell'istruzione degli adulti - anche questo si colloca nell'ottica professionale -. La relazione si conclude con una considerazione dell'autrice, considerazione che vi leggo, come ho fatto precedentemente, per conferire autenticità al lavoro svolto: "La riforma costituzionale è permeata di una logica di forte valorizzazione dei legislatori locali, ma non è riuscita totalmente a cementificare tali presupposti in quanto, dall'analisi della realtà, emerge come la materia istruzione sia saldamente ancorata ad una serie di principi e regole comuni su base nazionale. Ovviamente, questo centralismo di ritorno può comportare un depotenziamento del

potere legislativo concorrente riconosciuto alle Regioni. Ulteriori problematiche sono state causate dal lento dipanarsi della legislazione di attuazione della riforma del sistema di istruzione e formazione professionale. Iniziata con la Legge 53 del 2003 la costruzione a mosaico del sistema ha comportato un'ulteriore difficoltà nel delimitare la competenza regionale". Quindi, le parole, in qualche modo, di scetticismo, anche per il futuro, da parte dell'autrice, mi sembrano evidenti. La relazione successiva, la cui paternità è del Dottor Davide Baldazzi, espressione della scuola ferrarese, è sul riparto di competenze Stato-Regioni nel settore lavoro dopo la riforma del Titolo V. Immagino valgano per il lavoro svolto da questo borsista le stesse considerazioni fatte precedentemente circa la difficoltà di confrontarsi con un argomento che ha vissuto a livello costituzionale un momento complesso nell'attribuzione di competenze tra Stato e Regioni. A ciò si aggiunga, nell'ottica regionale, la difficoltà di confrontarsi con l'intervenuta riforma di tutto il sistema o, comunque, di buona parte del sistema del lavoro, dovuta alla cosiddetta Riforma Biagi. Si tratta di un argomento rispetto al quale il Parlamento ha dato voce ed esecuzione a quelle che erano istanze precedentemente formulate; tuttavia la materia presenta dei profili ancora, ritengo, di forte perplessità, soprattutto in chiave attuativa, e credo che i lavori parlamentari risentiranno dell'impegno politico che l'attuale Governo ha assunto davanti agli elettori, essendo probabilmente orientato ad una parziale modifica o, comunque, ad una revisione della attuale impostazione. Il riparto di competenze sulla materia è determinato in base all'art. 117 Cost. nel senso che l'ordinamento civile, e quindi la disciplina generale del rapporto del lavoro, spetta allo Stato, mentre la potestà legislativa

concorrente delle Regioni riguarda la tutela e la sicurezza del lavoro. Sulla base di questa ferma e decisa ripartizione di competenze, l'autore di questo piccolo saggio si preoccupa, come anticipato, di coordinare i profili di questo riparto di competenze con la Riforma Biagi, soprattutto perchè, questa riforma, e il nuovo assetto statale sul sistema del lavoro, presenta una difficoltà di base, anche di natura interpretativa, e le due categorie citate, cioè, l'ordinamento civile del lavoro e la tutela e sicurezza del lavoro, non sembrano criteri di per sé stessi sufficienti a definire con certezza un ambito di competenza. Mi sembrano piuttosto criteri sovrapponibili e, talvolta, di difficile divisione. Del resto la materia del lavoro, presenta questi tipi di categorie un po' border line; le stesse cause di licenziamento, ossia la giusta causa e il giustificato motivo, sono categorie su cui, ancora oggi, la giurisprudenza ordinaria si affatica a produrre chiavi di interpretazione, perché, in realtà, non ce ne sono. Questo mi sembra che sia, acutamente, il rilievo che l'autore di questo saggio muove quando scrive che secondo l'opinione che è prevalsa in dottrina, all'interno della voce "Ordinamento civile che spetta allo Stato" può essere ricondotto, per intero, il corpo classico del diritto del lavoro, rappresentato essenzialmente dal diritto sindacale e dalla disciplina del contratto-rapporto di lavoro individuale. Mentre la voce "Tutela e sicurezza del lavoro", che delimita la competenza legislativa concorrente, ricomprenderebbe il tradizionale ambito del cosiddetto diritto amministrativo del lavoro. La monografia si preoccupa di verificare alcuni aspetti di compatibilità, anche ad uso di questo faticoso criterio d'interpretazione, quando si fa riferimento alle cosiddette agenzie per il lavoro, istituite da questo nuovo e mutato assetto normativo; la istituzione di queste figure lascerebbe, in

qualche modo, immaginare una sorta di illegittima ingerenza da parte dello Stato, visto che è una fonte statale che le disciplina, pur ricorrendo corrispondenti competenze delle Regioni. Un altro terreno di scontro è costituito dalla disciplina dei contratti a contenuto formativo, perché sono contratti che presentano profili che afferiscono, relativamente ai criteri che ho prima citato, alle competenze sia delle Regioni sia dello Stato. Quindi, come posso dirvi, la linea di lettura che bisognerebbe perseguire potrebbe, e dovrebbe, essere quella della leale collaborazione tra Governo centrale e Governo locale, proprio perché non c'è, con assoluta esaustività, un criterio diverso di ripartizione delle competenze. La relazione si conclude con una definizione che vorrei citarvi secondo cui, ad avviso della Corte, può parlarsi, su questa materia, di una concorrenza di competenze e non di una competenza concorrente. Si tratta evidentemente di un gioco di parole, e forse, non avendo il testo sottostante, le mie possono sembrare ulteriormente fuori di caos e di incertezza; ma, in realtà, lo spunto mi sembra significativo e proprio, ripeto, ispirato a quanto detto precedentemente, cioè, alla impossibilità, in via normativa, di focalizzare e di cristallizzare le competenze dell'uno e dell'altro mentre, in realtà, è da considerare la possibilità che una sinergia di diversi livelli territoriali porti effettivamente ad un risultato produttivo. Le parole con cui l'autore conclude questa sua relazione, dopo aver citato la legge 17 del 2005 dell'Emilia-Romagna proprio sul settore del lavoro, sono ispirate ad un'ottica di particolare meritevolezza, dicendo che: "L'esame congiunto della legislazione nazionale, della giurisprudenza costituzionale e dei più significativi provvedimenti regionali nel settore del diritto del lavoro, sembra condurre ad un risultato univoco." Con

fermezza ritiene che, nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione, le competenze legislative delle Regioni in questa materia risultano sostanzialmente immutate. La legislazione regionale degli ultimi anni pare, infatti, porsi in diretta continuità con la normativa statale di principio della fine degli anni novanta, come se, nel frattempo, non fosse intervenuta alcuna revisione costituzionale. L'ultima, e così mi avvio a concludere, relazione è quella del Dottor Boris Vitiello sul tema della sanità, della tutela della salute e, soprattutto, sul nuovo sistema di concertazione tra lo Stato e le Regioni in materia finanziaria. La chiave di lettura che l'autore segue è quella del sistema del finanziamento del servizio sanitario. Al riguardo non si può prescindere dalla considerazione della legge 833 del '78, che ha istituito il servizio sanitario nazionale e che costituisce il primo momento di intervento da parte dello Stato sul finanziamento delle Regioni in materia sanitaria; inizialmente non si lasciava alcuno spazio ad una sorta di auto responsabilità, in materia, da parte delle Regioni. C'era un fondo di cui ciascuna Regione beneficiava e nell'ambito di questo fondo - quindi, di una elargizione esclusivamente statale- le Regioni provavano, e non sempre riuscivano, a gestire il servizio sanitario nazionale. La relazione prosegue dando conto della successiva evoluzione, quando, cioè, dal Fondo Sanitario Nazionale si passa ad un sistema di finanziamento cogestito da parte dello Stato e delle Regioni: in parte le Regioni, soprattutto in sede di Conferenza Stato-Regioni, concertano con il potere centrale il quantum e, in parte, concertano le modalità di impiego dei fondi da destinare al Servizio Sanitario nazionale, in base alla considerazione che questo tipo di concertazione riguarda ed afferisce ad un settore particolare tra tutte le competenze nazionali.

In realtà, se si assume l'ottica economica, le considerazioni sono diverse: la materia sanitaria occupa e riveste circa il 70% dell'impegno economico di una Regione e, quindi - talvolta, il giurista dismette i panni del rigoroso affezionato alle norme e assume quelli dell'economista - se questo è il rinnovato criterio di lettura, certamente il sistema di concertazione assume, da una parte, un rilievo indubbiamente significativo e dall'altra, proprio in relazione al rilievo che assume, mostra qualche perplessità dal momento che il sistema di concertazione prevede una dimensione negoziabile nella quale lo Stato continua a mantenere, - a mio avviso, e l'autore, in qualche modo, lo sottolinea - una posizione di assoluto dominio. Non solo, l'autore si preoccupa anche di sottolineare come l'intervento della Corte Costituzionale in materia sia stato dettato dalle censure mosse al sistema di finanziamento a favore delle Regioni che è subordinato a specifici adempimenti e condizioni. Venivano, cioè, posti degli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento delle spese che la Corte Costituzionale ha, in realtà, avallato e, quindi, ha ritenuto pienamente legittimi. La relazione si avvia a conclusione fornendo delle considerazioni sulla diversità dei modelli realmente adottati dalle varie Regioni sul sistema di organizzazione sanitario. Qui, si rischia, necessariamente, di trascendere in una dimensione politica che, per formazione, non mi appartiene e, quindi, tento di essere, anche nella sintesi alla relazione, il più possibile attento al dato normativo e non a quello politico, perché, tra i vari modelli di gestione, si offre, - questa relazione offre - al lettore, una comparazione tra il modello emiliano-romagnolo e il modello lombardo. Evidentemente, non dico nulla di nuovo, sono due realtà ispirate a modelli gestionali e, quindi, politici, troppo diversi per

essere accomunati, ma, il dato che vorrei che emergesse è che questa relazione che corre tra potere statale e potere regionale in materia di competenze sulla modalità di gestione del servizio nazionale sanitario consente, evidentemente, alle Regioni, ampi spazi di autonomia e, quindi, l'assunzione e la predisposizione di modelli assai differenti. Questo dico, perché un tentativo in senso diverso, e, quindi, di maggior uniformità e omogeneità dei modelli, pur nella riconosciuta autonomia della Regione in materia sanitaria, ci fu con la Riforma Bindi che aveva, tra l'altro, questa logica, ovvero, seguiva questa chiave di lettura. Riforma che, come tutti sappiamo, ha avuto un forte impatto mediatico nel momento in cui venne licenziata, ma, poi, non ha avuto un'analogia attuazione. L'autore conclude questo suo intervento con queste parole: "Osservando questo quadro, in conclusione, al di fuori di una possibile disciplina di dettaglio di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, è veramente difficile immaginare un intervento delle Regioni nella regolazione di discipline mediche non convenzionali come, più in generale, nel campo delle professioni". Questo ultimo accenno viene svolto dall'autore in relazione alla impossibilità, accertata dalla Corte Costituzionale, pure in una riconsiderata autonomia delle Regioni, di istituire o disciplinare le cosiddette professioni paramediche. Se le professioni mediche tradizionali sono, evidentemente, di competenza dello Stato, a livello regionale, fermenti dottrinali e giuridici regionali, portarono a considerare la possibilità di costruire una competenza regionale sul tema delle professioni paramediche. In particolare, ricordo, e l'autore ne dà menzione, due interventi ossia due leggi regionali del Piemonte che, in qualche modo, non trovarono conferma nelle pronunce della

Corte, che censurò la prima legge, per i motivi appena detti, e pure la seconda, appena più mite, - quella che organizzava in ordini e collegi queste professioni paramediche -. Spero di essere stato contenuto nei tempi; sono stato un po' fluviale, ma il livello tecnico, ripeto, delle relazioni, lo meritava. Mi sembra, pertanto, di poter tributare un meritato plauso ai borsisti, e a chi li ha coordinati, per il lavoro svolto e per la puntualità e la ricchezza di spunti che questa pubblicazione, a mio avviso, presenta. Ho concluso, grazie.

Presidente Monica DONINI

Ringraziamo il Dottor D'Onofrio per la dettagliata relazione su questa pubblicazione. Era nostra intenzione cogliere questa occasione per valorizzare il progetto editoriale degli "Speciali" che consiste in una vera e propria collana che, da qualche tempo, come Assemblea legislativa, cerchiamo di realizzare, con l'aiuto dei borsisti, convinti che possano rappresentare degli strumenti di conoscenza e anche d'informazione che i Consiglieri regionali possono utilizzare. Ho un vizio un po' da insegnante, una deviazione professionale, e vorrei tutti un po' più studiosi, da questo punto di vista, a cominciare, per esempio, dalla parte degli Speciali relativa al diritto comunitario e alla relazione con l'Europa e al ruolo delle Assemblee legislative, sperando di poter arrivare a compimento di un ragionamento vero sulla sussidiarietà. In tal senso è opportuna la divulgazione di alcune esperienze che, come Assemblea, partecipando a un test sperimentale sulla sussidiarietà, proposto dal Comitato delle Regioni, abbiamo voluto realizzare. Questi speciali rappresentano il tentativo

di aumentare la consapevolezza e, quindi, l'informazione. Aggiungo un ulteriore ringraziamento a chi ci dà una mano nel tentativo di fornire strumenti di informazione e di formazione direttamente rivolti ai Consiglieri. Ribaltiamo un po' l'organizzazione e, quindi, alterniamo le relazioni esterne con testimonianze che parlano del lavoro quotidiano proprio di questa Assemblea. Darei quindi la parola a Gian Carlo Muzzarelli che presiede una Commissione che ha un importante carico di lavoro. La presiede con particolare responsabilità e consapevolezza delle complessità che ci sono attorno a questo ruolo. Gli dò la parola.

Consigliere Gian Carlo MUZZARELLI*

Io, intanto, volevo associarmi al saluto che la Presidente Donini ha fatto in ringraziamento a quanti, strutture del legislativo e altri, hanno operato per realizzare le pubblicazioni e consentire questo momento di approfondimento. Ringrazio anche i relatori per il loro contributo. Inoltre, ringrazio, anche per il cambio di scaletta, il Dottor Palanza della Camera, con cui, in qualche modo, noi dobbiamo rafforzare anche le relazioni, per prendere spunto dalla parte buona, che, credo sia tanta, visto che ne conosco abbastanza i meccanismi, soprattutto per la parte di professionalità e di flessibilità che la macchina consente. Penso che noi su questo dobbiamo compiere un passo in avanti, visto che lo schema organizzativo spesso non consente tutta l'organizzazione nel suo insieme; se penso, ad esempio, agli orari

*Presidente della Commissione assembleare "Territorio, Ambiente, Mobilità" (Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna).

delle Commissioni, già li vedo un limite dell'organizzazione. Ma, a parte questo, dobbiamo utilizzare i dati, i freddi dati, un po' impropriamente considerati tali, per una lettura sul lavoro delle Commissioni. Io vorrei evitare di discuterne per cercare di trovare scuse o giustificazioni. Dovreste guardare il lavoro: ci sono sette mesi dove la mia Commissione non ha fatto, teoricamente, nessuna legge. Oppure bisognerebbe raccontare il perché c'è una legge che la Regione Emilia-Romagna non riesce a fare. E' impossibile proprio perché sono "dieci anni... venti anni..." che sulle bonifiche si sta tentando di lavorare, e tutte le volte abbiamo consumato sette mesi di discussione per poi trovarci di fronte al decreto ambientale, e, quindi, essere nelle condizioni di non potere andare avanti. Ma, invece, credo che sia opportuno compiere un approfondimento politico ed istituzionale, utilizzando i dati. Dobbiamo partire dalla organizzazione della Regione, quale servizio offerto alla comunità regionale, perché quello che interessa è, soprattutto per noi che abbiamo un ruolo di amministratori di contatto con i cittadini, capire qual'è il servizio offerto alla comunità regionale e quali sono gli obiettivi politici. Noi dobbiamo operare, diceva il Professor Bin, per dare stimoli, creare azioni, per assicurare opportunità di sviluppo nella nostra Regione, con concretezza, e anche con quegli elementi politici di coesione sociale che per noi sono punti di riferimento fondamentali. Dobbiamo avere sopra di noi quest'obiettivo politico quando lavoriamo, perché, in caso contrario, è chiaro che i dati possono essere valutati un po' meglio o un po' peggio, ma bisogna essere in grado di considerarli una conseguenza di un modo di agire. Questo è un modo di operare sulla ricerca di adesione alla società: è un processo di relazioni con la società, una ricerca di collaborazione tra i Consiglieri e la politica; è la

definizione anche di equilibri tra Giunta e Consiglio senza collisioni, perché l'obiettivo è quello, poi, di rispondere ai cittadini. Se non fossimo capaci di capire o di togliere i muri, sarebbe responsabilità nostra, non dei cittadini. Quindi, credo che su questo, dobbiamo compiere un passo in avanti. La struttura legislativa regionale è una buona struttura, che, secondo me, per le caratteristiche di trasformazione in atto, deve trovare le condizioni di un potenziamento, di una razionalizzazione, anche con collaborazioni esterne. Sta mutando un pò l'impianto di relazioni tra Giunta e Consiglio: abbiamo bisogno di un meccanismo che consenta una collaborazione migliore tra gli uffici della Giunta e del Consiglio, ed anche un aumento di collaborazioni per migliorare l'approccio. Lo dico perché dobbiamo fare i conti con il Regolamento. Noi giochiamo molto sulla flessibilità di relazione Giunta e Consiglio col Regolamento, e credo che quello sia il punto che potrà consentire di far girare meglio la macchina nella fase successiva. Ora siamo in una fase intermedia che ha semplificato e nello stesso tempo complicato la vita. Abbiamo bisogno di superarla perché non possiamo tutte le mattine nominare relatori tutti quelli che presentano una legge. Credo che la Camera non funzioni così: c'è un metodo di relazioni diverso; bisogna evitare l'autoreferenzialità personale, per costruire il senso di una dimensione di esigenza regionale e quindi essere in grado di valutare a pieno anche questo. Lo dico anche perché, al di là del nostro Statuto, noi avremo delle responsabilità già dovute dal Titolo V che in ogni modo arriveranno anche dopo il referendum costituzionale del 25 e 26 di giugno. Io spero che al referendum vinca il no, ma ci sarà una fase che dovrà portare ad un ulteriore livello di razionalizzazione delle relazioni e di miglioramento della macchina

dello Stato, perciò avremo ancora più responsabilità, e credo che dovremo lavorare a lungo per gestirle. Allora ritengo che l'obiettivo sia: meno leggi e più organico di qualità, perchè questo ci chiedono i cittadini. Quando vado alle assemblee dei cittadini e, vi garantisco, ne faccio molte, non mi chiedono: "Gian Carlo fai delle leggi", bensì: "Gian Carlo risolvi il problema". Quindi l'obiettivo è trovare le condizioni per risolvere i problemi, con il modello migliore dell'organizzazione. Sui grandi temi, invece, mi propongono: "discuti di ambiente, di elettrosmog, di trasporti ed individua delle strategie". In questo senso, il piano territoriale regionale, il piano dei trasporti nuovo, ecc., hanno un compito fondamentale nella discussione dell'aula e quindi del Consiglio, perchè si definiscono le strategie e lo sviluppo futuro della nostra Regione. Poi è rilevante il tema del rapporto con le condizioni delle leggi. Per ciò che concerne i dati, come diceva la Donini, stiamo ragionando in una fase "pre-post elettorale" ed è ovvio che il pre era tanto e il post è poco. Sta nelle regole della politica, sta nelle regole del completamento dei percorsi avviati: fino a luglio non siamo ripartiti. Ma vorrei continuare a non tenere il numero delle leggi come riferimento, per andare oltre, perchè credo che, se col Regolamento riuscissimo a compiere un passo in avanti nella riorganizzazione, funzionerebbe tutto meglio, ed avremmo compiti ancor più precisi. Poiché non mi voglio dilungare molto, io credo che davvero dobbiamo andare oltre il "problema legislativo", abbiamo cioè bisogno di fare delle leggi che servono, ed è per questo che ogni tanto andiamo in aula, anche a bocciare delle leggi, perchè è giusto che sia così. Quindi, dobbiamo individuare dei percorsi per assicurare il funzionamento delle Commissioni che consentano, non solo di verificare gli emendamenti il più possibile,

ma anche, come stiamo facendo, un lavoro di approfondimento, di verifica, di analisi delle cose che vengono presentate, perchè dobbiamo essere coscienti di fare leggi che servono ai cittadini dell'Emilia-Romagna. Dobbiamo davvero ascoltare, assicurare la presenza sul territorio, fare analisi, proposte, dimostrando maturità, perchè l'Assemblea legislativa è importante nella misura in cui noi siamo in grado di capire la società. Quindi, sono importanti l'ascolto, la presenza e l'analisi, fare le proposte, approvare le leggi, ma soprattutto fondamentale per noi Consiglieri è successivamente capire se quello che abbiamo fatto, funziona. Si fa presto a tartassare la gente, mentre risolvere i problemi è più complicato. Bisogna operare affinché la gente ci dica: "Bene così: meno burocrazia, e più cose che servono," per incidere nei tessuti connettivi di una società forte come la nostra. Si deve quindi intraprendere questa direzione, noi dobbiamo fare questo sforzo. Non voglio dilungarmi, ma il messaggio deve essere proprio questo: la capacità di stare, (lo dico come Consigliere, ma anche come Regione), nella Regione stessa per elaborare azioni sempre più efficaci nell'interesse dei cittadini. Credo che questo sia il nostro compito e allora vedrete che, se facciamo funzionare meglio la nostra macchina, se saremo in grado di cogliere sempre più le esigenze della società, allora, legge più o legge meno, forse possiamo dare ancora più efficacia al lavoro ed una giustificazione vera del ruolo, che io considero fondamentale, della Regione.

Presidente Monica DONINI

Grazie a Gian Carlo. Darei la parola a Massimo Pironi, che, oltre ad essere Presidente di una delle Commissioni attraversata di più dal lavoro, è stato anche il relatore, quindi colui che ha assunto il ruolo di accompagnare la discussione, della legge 17 del 2005, molto evocata.

Consigliere Massimo PIRONI*

Ho ascoltato con attenzione chi mi ha preceduto, essendo la prima volta che partecipo ad un momento di approfondimento di questo tipo. Per essere utile al dibattito, vorrei provare a proporre alcune riflessioni in relazione a ciò che ho ascoltato ed al lavoro svolto nel primo tratto di questa legislatura.

Ovviamente ringrazio fortemente per l'opportunità e per il metodo utilizzato in quanto ci permette di riflettere attentamente sul lavoro che abbiamo svolto. Il tempo e la vita oggi ci portano a correre talmente veloce che bruciamo in un attimo ogni cosa e spesso non ci fermiamo a riflettere su quello che abbiamo realizzato.

Vorrei allora ragionare, anche in relazione agli interventi che mi hanno preceduto, sulla base delle esperienze che ho avuto l'opportunità di fare in questi ultimi anni e che mi hanno visto correre su due piste diverse: come Assessore provinciale al Lavoro impegnato proprio nella discussione delle leggi che sono indicate

*Presidente della Commissione assembleare "Turismo, Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport" (Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna).

all'interno di questo rapporto; e come Presidente della V^a Commissione assembleare nel momento in cui la Legge regionale sul lavoro è giunta a compimento concludendo la parte istruttoria e giungendo alla sua approvazione. Debbo dire che è stata, per il sottoscritto, un'esperienza che è andata nella direzione indicata dal Professor Bin: essere il relatore della legge sul lavoro, avendo seguito tutto l'iter, tutta la sua istruttoria, tutto il suo percorso, tutti i confronti fra i diversi livelli istituzionali, così come indicato anche nella relazione, ci ha impegnato anche a mettere bene a fuoco le modalità di applicazione dell'art. 117 riferito alla modifica della Costituzione e approvata con Legge 3/03, con le ovvie paure e i timori di andare oltre a quelle che sono le nostre prerogative. Credo di aver avuto da questo punto di vista la possibilità di fare un'esperienza incredibile e va dato atto del ruolo e della funzione che questa Regione ha sempre svolto, e cioè quello di aver realizzato le proprie leggi e i propri impianti normativi partendo dal bisogno effettivo dei suoi cittadini, delle sue comunità con un processo di coinvolgimento che parte dal basso per evitare la produzione di leggi "manifesto". Le leggi che mi hanno riguardato (la 12/03 e la 17/05), al di là della complessità dei temi che trattano ed anche del modo in cui coinvolgono la società civile, economica, sociale, culturale e politica della Regione, hanno portato ad un'attenzione forte e ad un coinvolgimento che ha visto un ampio confronto proprio sui principi e sugli obiettivi; nell'ottica e nello spirito di un sempre maggiore coinvolgimento dei territori per garantire una più stretta partecipazione dei cittadini. Un ruolo forte, fondamentale in questo senso, è stato svolto dalle Province e dai Comuni, ma anche da altri soggetti istituzionali quali le autonomie scolastiche e da soggetti non istituzionali che formano quella base

sociale che trova risposte ai propri bisogni all'interno della legge. Le Province e i Comuni capoluogo sono individuati ed indicati come un punto di riferimento essenziale per lo sviluppo di ulteriori politiche da parte della Regione in grado di garantire un ulteriore allargamento della democrazia e della partecipazione. Credo che questo sia uno degli aspetti che in Emilia-Romagna è diventato elemento di condivisione e di affermazione del principio di reciprocità e sussidiarietà. Lo posso dire per esperienza diretta perché, come ho già ricordato, sono stato un referente della Regione per la prima parte dell'iter e poi, dall'altra parte, per altro verso sono stato protagonista come Assessore provinciale, almeno per quanto riguarda la legge sul lavoro, quale relatore e interlocutore delle parti sociali attraverso un confronto volto a migliorarne i contenuti in un'ottica capace di operare in un quadro di coesione e senza approcci ideologici. Mi piace insistere su questo aspetto in quanto siamo riusciti a realizzare una legge sul lavoro, con tutte le difficoltà e la complessità che in essa risiedono, con la partecipazione fattiva da parte di tutti i soggetti, economici, sociali ed il parere favorevole da parte di tutti, in un momento nel quale, all'epoca, a livello nazionale, fra chi governava e una parte importante di soggetti sociali, economici e sindacali vi era un conflitto fortissimo, enorme, che rasentava ogni volta lo scontro. E' espressivo anche un altro approccio che in questa Regione si è sempre avuto, un'attenzione forte al bisogno di coesione che è assunto a valore, fattore unico nel permetterci di compiere un ulteriore salto di qualità nel percorso di costruzione di una comunità competitiva e che investe nel suo capitale sociale. Ho avuto la possibilità di raccogliere tante sollecitazioni, in particolare ne sottolineo una che è all'interno delle valutazioni che facevo, che il

Professor Bin indicava come una nuova pista di lavoro e che riguarda il dopo, cioè ciò che potremo, se vorremo, fare domani. Mi spiego meglio: la produzione legislativa di cui parliamo è riferita soprattutto ad un'azione dell'organo esecutivo, cioè della Giunta. In virtù di un periodo nel quale, ci auguriamo, non andremo incontro ad altri appuntamenti di tipo elettorale, saremo in grado di produrre e proporre nelle Commissioni un lavoro istruttorio afferenti a temi importanti per la comunità regionale che, anche senza presunzione, possono diventare riflessioni utili per altri livelli ed organismi istituzionali. Il Professor Bin riprendeva nel suo intervento il rapporto fra le Regioni e lo Stato nella conferenza Stato-Regioni. Quello penso possa essere il luogo deputato nel quale dire finalmente si sviluppa il principio di reciprocità e di federalismo sussidiario. La mia esperienza politica nasce da un forte impegno nel volontariato ed il mio approccio ha trovato davanti a sé modalità e relazioni che privilegiavano e consideravano come interlocutori tre livelli: Stato-Partiti-Sindacato. Non c'erano ambiti diversi di relazione se non eri in queste categorie. A Rimini come nel resto del paese. Era una visione marxista, con la quale veniva concepita la società suddivisa in categorie senza tenere conto che la società richiedeva partecipazione attiva e rappresentava altre istanze. Io, come ho già detto, provengo dall'associazionismo sportivo e dal volontariato sociale, rompendo lo schema avevo una grossa difficoltà ad affermare che fuori c'era un mondo che chiedeva di contare e partecipare e iniziai a costruire forum, consulte e gruppi di riferimento che, di fatto, "mandavano in confusione" le strutture classiche. Ne è passato di tempo da allora ma il tema della partecipazione è più attuale che mai. Pensiamo all'uso che si fa del termine sussidiarietà;

per alcuni è diventato un cavallo di battaglia, in una sorta di primato nell'averlo coniato. Io credo che la sussidiarietà sia un tema importante non solo a livello culturale, tra l'altro a livello parlamentare si è costituita una Commissione trasversale ai partiti che ne discute i contenuti nei vari ambiti della società. La sussidiarietà è universale, è una categoria antica, laica: basti pensare alle società di mutuo soccorso di fine '800, (ma non voglio farvi la storia), ripresa in particolare da Pio XI nel '31 e da qui ha preso un forte indirizzo ma anche una sola matrice. Io vorrei che sul termine e sul tema della sussidiarietà si potesse ragionare in maniera più puntuale, proprio perchè noi abbiamo bisogno che questo termine venga esercitato nei fatti, perchè la sussidiarietà ha bisogno di fatti concreti, non di essere apostrofata o di essere individuata come una modalità per trasferire solamente e puntualmente delle risorse ad un altro soggetto in nome della libertà nella società statalista. La sussidiarietà vuol dire ragionare anche in termini di imprese sociali, vuol dire anche ragionare per condividere dei processi e dei percorsi, per mettere in campo una modalità nuova e innovativa di partecipazione. Quindi è un termine che, credo, in ambito di conferenza Stato-Regioni possa trovare luoghi di discussione e un impegno che sia non solo limitato all'esecutivo, ma che veda protagonista tutta l'Assemblea legislativa, perchè abbiamo bisogno che il principio di sussidiarietà trovi spazio all'interno dei patti, degli accordi e che sia capace di determinare una serie di percorsi e di processi nuovi nella partecipazione dei cittadini alla costruzione di una società migliore, in particolare sui temi che mi sono cari. Cito solamente alcuni esempi: noi siamo stati i fautori di alcune leggi di settore importanti che sono citate nel lavoro di quest'ultimo anno di legislatura ma il nostro compito dovrà anche

essere quello di semplificare il quadro normativo perché, molto spesso, legiferiamo sovrapponendo e complicando la vita ai cittadini. Dovremo fare uno sforzo di razionalizzazione attraverso testi coordinati che ci permettano di dare risposte più dirette ai bisogni delle persone. Molto spesso frammentiamo le persone a seconda delle competenze che esercitiamo invece di pensare che la persona ha un limite e che dovremmo noi compiere lo sforzo di unificare le nostre politiche. Quindi credo che in alcuni ambiti, in alcuni settori (ad esempio quelli dell'adolescenza, dell'infanzia), abbiamo bisogno di lavorare per una legge che non sia di settore, ma che sia una legge quadro che vada a riordinare anche le tante leggi che noi abbiamo realizzato in questi anni; molte di queste addirittura prima del Titolo V, quindi anche con un ritmo ed un approccio diverso nel rapporto con le altre istituzioni, con gli altri livelli istituzionali e con la società nel suo insieme. Si dovrebbe declinare una legge quadro, o per meglio dire coordinata, che ci permetta di fare un salto di qualità, perché, ad esempio, tutta la fascia adolescenziale ha un vulnus enorme: sembra che quella parte di ragazzi che va in particolare dagli 11 ai 16 anni, al di là di esperienze, sport, (vedasi ad esempio Reggio Emilia), non hanno delle risposte concrete. Allora esiste un bisogno che non è solamente di quei ragazzi, delle famiglie, ma della comunità regionale, nel suo insieme, che ci deve portare fuori anche da quelle paure e da quelle insicurezze nelle quali, come dice molto spesso Bauman, dobbiamo abituarci ad operare.

Su questo si apre un campo di azione che, come dicevo prima, ci permette di avere un paio di anni di maggiore tranquillità, quindi di una notevole apertura anche da parte dell'Assemblea legislativa, delle Commissioni, di attenzione a quello che accade fuori e a quello

che è l'espressione della società civile. Infatti questa Regione ha realizzato molte leggi in questo modo: sulla base delle esperienze che ha fatto sui territori, intercettando un bisogno latente, senza calare nulla dall'alto anche se questo è il modo più difficile per giungere all'obiettivo in quanto richiede molto lavoro sensibilità e conoscenza della realtà in cui si opera. Il rischio altrimenti è sempre quello che si facciano leggi corrette sul piano dei principi ma che poi purtroppo rimangono nel cassetto. Proviamo ad esempio a pensare ad alcune leggi epocali che ormai hanno passato i trent'anni, come ad esempio la legge 180 di Basaglia, di cui vediamo mancare ancora alcuni presidi importanti che la vedrebbero realizzata nel suo insieme: non è soltanto un problema di risorse, ma è proprio anche una questione di non aver condiviso i contenuti, i principi, i valori e quindi di non aver buttato all'esterno tutte le energie, ma anche tutta la consapevolezza di fare un lavoro riconosciuto da tutti. Quindi su questo c'è un duro lavoro che dobbiamo svolgere a tutti i livelli, dal livello appunto centrale che è quello nazionale, ai livelli regionali, ai livelli locali. E' chiaro che abbiamo bisogno di maggiore tranquillità, perché se mettessimo in discussione il nostro ordinamento o comunque la nostra struttura (in questi giorni, in queste settimane sentiamo parlare di rivisitazione complessiva del Titolo V), le Province non servirebbero più, costituirebbero un costo troppo elevato per la nostra democrazia, metteremmo sempre in discussione tutto e non saremmo in grado di compiere passi in avanti. E' proprio per questo che io sono d'accordo, ad esempio sul Titolo V della Costituzione, così come è stato modificato nel 2001, al di là della definizione precisa delle competenze sulle diverse materie, possibile con accordi in sede di Conferenza Stato Regioni. Abbiamo bisogno di

stabilità e certezza del quadro istituzionale. Piuttosto dovremo rendere compiuto il federalismo con anche la parte fiscale. Tutto questo richiede una tranquillità con la quale, mi auguro che il 25 di questo mese, con il voto al referendum, non si modifichi nulla e si possa ripartire, come dicevo, da ciò che di buono abbiamo per rilanciare un'azione politica forte. Tornando al ruolo dell'Assemblea legislativa penso che a differenza dell'esecutivo, costretto giocoforza a ragionare, al di là della collegialità della Giunta, in ordine al raggiungimento di obiettivi specifici, l'Assemblea legislativa, attraverso il suo ruolo politico, ha la possibilità di lavorare per costruire nuove opportunità con un forte contenuto innovativo; ed è lo sforzo grosso e ulteriore che dobbiamo fare, perchè questo ruolo della politica, molto spesso bistrattata, deve essere appunto di lavorare e di pensare nell'ottica della persona nella sua unitarietà, non per competenze, ma di raccordo delle cose. Non è un caso che, uno degli ordini del giorno che abbiamo approvato proprio in questa legislatura a fine anno, faccia riferimento all'infanzia e all'adolescenza, nel quale ci siamo presi l'impegno, come Assemblea legislativa, di trattarne i temi, almeno una volta all'anno con le Commissioni che si occupano in particolare di quelle materie. Lo abbiamo già fatto la prima volta con il primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e torneremo a farlo, ovviamente, ma non soltanto per leggere i rapporti, ma anche per cominciare a costruire insieme delle proposte che unifichino e che diano una cornice a quegli impianti normativi e legislativi di settore. Concludo quest'argomento, anche se avevo altro da esporre, ma credo che si possano creare altri momenti per continuare a discuterne. In particolare mi starebbe a cuore confrontarmi sul ruolo e

la funzione dell'informazione e della comunicazione e di come agiscono in ordine al nostro lavoro. Siamo la prima Regione che ha istituito ormai una rete di fibre ottiche e di rete complessiva nella quale possono viaggiare le informazioni: il progetto Lepida che tutti voi conoscete. Mi auguro che proprio questo sistema, però, venga inteso in una modalità di tipo cooperativo e sussidiario, non certo nel senso che i dati devono arrivare verso il centro solamente dai territori, ma sia invece un'azione bi-direzionale che permetta a noi, a livello regionale, di avere tutte quelle informazioni dai territori che ci occorrono ma anche rimandare ai territori le informazioni rielaborate. La conoscenza di dati e di informazioni oggi è fondamentale ed è necessario condividerle, come diceva prima Gian Carlo Muzzarelli, nel poter svolgere al meglio anche la funzione di governo. Credo che dobbiamo dimostrare la capacità di servizio che ha la Regione in questo senso. Quindi, il ruolo e la funzione di coesione sociale passa anche attraverso una diversa responsabilizzazione dei territori, una presa in carico delle responsabilità: non uno scaricare dal centro, ma una presa in carico responsabile da parte dei territori e quindi una responsabilità di arrivare sempre più vicino al cittadino. Aggiungo solo un riferimento, sempre a Bauman, che in un'intervista, proprio qualche settimana fa, riportava al senso e al bisogno che dobbiamo avere di riconoscerci in un'appartenenza che è sempre più di tipo europeo, dove si trovano i nostri valori ma, dall'altra parte, anche porre attenzione a realizzare opportunità e possibilità che siano per tutti. Bauman faceva un esempio particolare,(e per chi è ingegnere forse è più facile comprenderlo), per chi ha funzioni pubbliche è come si trovasse alle prese con l'aver costruito un ponte in cui si va al collaudo. Il collaudo non si fa sul pilone più forte, ma su quello più

debole. Infatti se il pilone dovesse cedere, ovviamente la funzione del ponte, cioè quella di dare la possibilità alle persone di camminare, di comunicare, di incontrarsi eccetera, verrebbe meno. E' quello che dobbiamo fare anche noi attraverso il ruolo e la funzione che abbiamo. Grazie.

Presidente Monica DONINI

Grazie Massimo. Direi adesso di chiedere al Dr. Palanza, che, come sempre, si rende disponibile ad accogliere i nostri inviti e a dare il suo contributo, per noi così importante, di fare il suo intervento al quale attribuisco il valore anche di conclusioni di questa nostra mattinata insieme, dal momento che, come dicevo, non c'è qualcosa da concludere in sè, ma c'è semplicemente da prendere atto di una tappa ulteriore di riflessione e di percorso. In questo modo ne approfitto per ringraziare di nuovo tutti quelli che sono stati qui ad animare la mattinata. Dottore, prego.

Dr. Alessandro PALANZA*

Grazie Presidente, ma penso che sarà Lei a dover concludere. Penso che il mio ruolo possa essere quello di commentare ciò che ho ascoltato, anche dal mio punto di vista di interlocutore assiduo e molto interessato alla realtà regionale, per il lavoro che io svolgo alla Camera dei Deputati, cioè di coordinamento dell'Osservatorio

* Vice Segretario Generale della Camera dei Deputati.

legislativo, una delle cui principali attività è di mantenere un sistema di rapporti costante con tutte le amministrazioni dei Consigli regionali e produrre insieme a loro ricerca, informazione, elaborazione, discussione dei comuni problemi. Quindi, mi trovo qui perchè sono molto interessato a quello che la Regione Emilia-Romagna compie in questo campo e che è testimoniato da una riunione come questa: che è per me di grande pregio. Infatti, unisce il lavoro amministrativo, l'elaborazione dell'amministrazione del Consiglio, ad una discussione nella quale vengono esponenti autorevoli, da un lato giuristi, e, dall'altro, politici. Tale intreccio a me sembra vitale e dà una grande spinta a queste informazioni, alle idee di cui discutiamo, perchè la contaminazione fra queste realtà è preziosa e fortemente dinamica. Questo mi sembra che sia il dato che viene dalla presentazione dei due lavori di cui oggi discutiamo. Io li vedo uno a fianco all'altro, da ciò che ho sentito, sono prodotti di percorsi e metodologie diverse. Da una parte, esiste il fatto che uno sia il prodotto dell'Amministrazione, in qualche modo il risultato, la sintesi dell'esperienza reale di lavoro di un anno di amministrazione, dall'altro, uno studio svolto sul campo, guidato dalla stessa Amministrazione, ma con l'aiuto di borsisti e il concorso dell'Università. Tutto ciò lo considero un metodo di integrazione di molti fattori, molto importante, infatti, non a caso, noi vediamo che nel mettere insieme, e nel sovrapporre questi due documenti, sono perfettamente complementari. Da un lato, c'è un'analisi sulle forme, sui dati, sulle ricorrenze, sulle procedure, dall'altro, esiste invece, un'analisi sul modo con cui si è lavorato e legiferato in una serie di settori e si riesce a vedere in modo sistematico quello che nella realtà viene insieme, cioè le leggi regionali, le leggi statali, la giurisprudenza

della Corte Costituzionale. Quindi, si tratta di un riscontro su alcuni dati di fatto che sono della realtà, per come opera, per come risulta quando essa si riempie dei contenuti delle politiche. E' un metodo che sento assolutamente conforme anche alla nostra prassi di lavoro, come Camera dei Deputati. E' un punto importante del modo di essere di un'Amministrazione e di un Consiglio regionale e realizza alcune delle finalità, che qui sono state citate dai Presidenti delle Commissioni Muzzarelli e Pironi, proprio perchè mettere il Consiglio come luogo dove si catalizza l'informazione di rilevanza politica, che viene elaborata e viene in qualche modo riportata all'attenzione della politica, in modo utilizzabile, in modo praticabile, è il ciclo proprio di un Consiglio regionale, formidabile catalizzatore dell'informazione politicamente rilevante in campo regionale. Come abbiamo visto, invece, il funzionamento della Giunta è diverso: le distinzioni e le compartimentalizzazioni tra i diversi settori sono molto più forti e, per quanto sia, la presidenza della Giunta difficilmente riesce a realizzare quella capacità di attrazione che un corpo collegiale e rappresentativo di interessi e territori come il Consiglio, riesce a portare dentro al Consiglio stesso. Quindi, questo grande volume di contenuti che il Consiglio spontaneamente realizza, ha bisogno di uno strumento tecnico che riesca ad elaborarlo, ad esprimerlo, e, in questo punto, sono d'accordo sulla opportunità di potenziare queste forme di collaborazione esterna con le Università, non solo quelle del capoluogo regionale, ma anche di tutta la Regione, perchè è importante fare del Consiglio anche questo. Inoltre, sono d'accordo che il Consiglio come luogo produca, elabori idee e faccia venire fuori questa spinta della politica che sono le nuove idee. Una cosa che si colloca in una posizione indefinibile fra il formalizzarsi di queste idee

in procedure e in atti, è un'attività preliminare, che consiste nel fare in modo che il Consiglio possa essere un luogo da dove partono degli impulsi che possano essere elaborati dall'Amministrazione, dal Governo regionale e poi riproporsi in termini di proposte, normative, ecc. Questa è una macchina fondamentale che bisogna attivare, ma come? E' stato detto anche dal Presidente Muzzarelli: "se noi concepiamo la Regione come servizio" (ha poi usato la stessa espressione il Presidente Pironi); quindi, il problema è: che servizio rende questo Consiglio regionale alla Regione? merita un costo? cosa costa il Consiglio regionale?

Se la Regione, se il Consiglio regionale, riuscissero ad essere nella fase in cui si guarda alle politiche legislative per come stanno andando, per come si attuano nel territorio, per come vanno a funzionare, da lì scaturirebbe il materiale di una riflessione, un ragionamento, un impulso per fare nuove idee. Ma questo significa stare dentro i processi attuativi e, da questo punto, passo a discutere di ciò che diceva il Professor Bin, commentando il rapporto sulla legislazione regionale, sull'importanza delle procedure. Voglio fare due osservazioni preliminari: questo primo anno di legislatura considerato da un punto di vista politico, sembra un anno di avvio, non sembra una partenza a spron battuto, ed esiste anche un ciclo nazionale della politica che può anche dare una spiegazione, nel senso che, se in qualche modo si fermano le politiche a livello nazionale, questo può avere un'influenza anche nell'attività regionale. Ma, a parte ciò, il Professor Bin ha parlato in modo diretto e ne faccio anch'io riferimento. Mi sorprende che l'anno scorso abbiamo parlato in questa sede ed abbiamo tutti convenuto del fatto che cominciava una stagione importante quanto quella che si era appena conclusa

con la formazione dello Statuto, che era l'attuazione dello Statuto stesso. Possiamo notare invece, che non esistono leggi istituzionali, cioè sulla materia di attuazione dello Statuto. La macchina dunque non è partita, e qui si tratta di ragionare sul come deve avviarsi. Noi siamo stati chiamati dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali a partecipare a dei gruppi di lavoro che dovevano appunto approfondire come impostare questa fase, in modo collettivo fra tutte le Regioni. Un dato metodo emerso in questa sede è stato quello della necessità di collegare il problema dei Regolamenti alle leggi di attuazione dello Statuto, e alle leggi che nell'ambito dei grandi comparti delle politiche regionali attive, organizzassero le procedure di interazione fra Consiglio, Amministrazione, ecc. Quindi, questi erano due processi che dovevano concepirsi insieme: un aggiornamento delle procedure che è fondamentale, perchè noi sappiamo che lo stato di efficienza dei Consigli regionali è handicappato da Regolamenti che sono arcaici. L'altro dato che emerge è che, oggi, di fronte al cambiamento delle politiche legislative senza un'organizzazione legislativa, anche i Regolamenti possono cambiare poco. Il Professor Bin parlava dell'esistenza di alcune procedure nuove che si sono mosse, quali quella dei relatori, delle clausole valutative, dei meccanismi dei rinvii contenuti nelle leggi. A questo punto, si può trattare una questione che si collega al discorso di come organizzare il ruolo delle Assemblee, secondo cui il Presidente Pironi cita l'esistenza di leggi quadro, mentre io parlo di leggi di organizzazione che inquadrano l'azione di una pluralità di soggetti che sono amministrativi, ma anche non amministrativi, che provengono dalla società e comunque comprendono i diversi livelli territoriali che nella Regione sono compresi. Quindi sono leggi che

organizzano il processo decisionale, di cui sento il bisogno. Sono d'accordo con tutte le considerazioni che non si debba essere nostalgici degli alti numeri delle leggi, della prolissità, del grado di dettaglio che hanno avuto le leggi del passato, ma favorevoli alle leggi di procedimento che organizzano un processo decisionale molto più vasto, molto più partecipato e integrato e che sostanzia l'autogoverno. Queste purtroppo mancano, e da tale rapporto deduco una forte attenzione a questa tematica, proprio per il fatto di essere andati a censire attentamente all'interno delle leggi il discorso dei rinvii, di altre procedure e delle clausole valutative, che sono un altro metodo con il quale non ci si ferma alla legge. Quasi sempre la legge regionale interviene in un processo già aperto da altri momenti che partono dall'Europa, dallo Stato e così via; però l'apertura del processo seguita, e i meccanismi con i quali la legge si prolunga, sono proprio quelli con le quali le procedure parlamentari proseguono oltre la legge. Forse il professor Bin parlava della delega, mal interpretata, e sono d'accordo con lui sul fatto che se dovesse essere interpretata sempre come atti normativi e non come amministrazioni, in sostanza non esisterebbe. Trovo invece che la formula del parere sugli atti dell'esecutivo sia stata, nell'esperienza della Camere, un dato importantissimo per consentire proprio il decentramento dell'attività normativa verso l'esecutivo, che non è un decentramento verso l'esecutivo, ma è un decentramento verso quel modo negoziale partecipato e integrato da molti altri soggetti. Noi abbiamo interpretato le grandi deleghe non come un fenomeno di esproprio del Parlamento, ma come un fenomeno di organizzazione, di processi decisionali molto complessi che non potevano più essere diretti ed elaborati dall'alto, con una legislazione che decidesse tutto,

ma che dovevano per forza prolungarsi in questo modo, e l'esecutivo era l'unico modo dove incentrare questo tipo di negoziato verso gli enti territoriali, verso le associazioni, verso i sindacati, verso le parti sociali e così via. Quindi, io, in questo senso, apprezzo molto tutta l'attenzione che il rapporto dedica alla parte extralegislativa, che è tantissima, perchè, se guardiamo il rapporto, si notano con attenzione tutte le norme delle leggi che aprono processi ulteriori, si guardano con attenzione le delibere dell'esecutivo. Un altro dato molto importante, unico, per quanto io ne sappia, nell'ambito dei rapporti regionali sulla legislazione, è che quello dell'Emilia-Romagna dedica un'intera parte a classificare, analizzare, le delibere emanate dall'esecutivo. Quindi, io dico che bisogna continuare su questa strada, pensando, per esempio, in questa sede di elaborazione comune fra Parlamento e Consigli regionali, a come riempire di idee e di contenuti la fase di attuazione degli Statuti e dei Regolamenti, distaccandosi anche un po' dalle problematiche troppo contingenti. Noi siamo pronti a dare in quella sede una mano e se sarà possibile sarà utile avere ulteriori momenti di confronto anche con l'Università, con studiosi come quelli che oggi abbiamo ascoltato, i quali sono messi a contatto con la realtà dei Consigli regionali ed hanno svolto un'azione diretta. Tutto ciò è per me molto importante. Debbo esplicitarmi sulle tematiche delle competenze in materia di ambiente, istruzione, lavoro e sanità. In questo campo inizio a parlare dell'impostazione che abbiamo dato nei nostri rapporti sullo stato della legislazione, dove ho portato le nostre note di sintesi che posso indicare come memento di un certo metodo che ci siamo trovati a dover adottare per leggere la realtà di questi anni, che è quello a cui accennavo prima, cioè la necessità di partire dalle politiche come

metodo per leggere le competenze che il Titolo V ha scritto. Quando tali competenze sono andate ad applicarsi nella pratica, si sono rivelate completamente diverse da quelle definite in precedenza e come sempre concepite nella tradizionale ottica dello Stato federale, cioè come in termini di separazione. Tutto questo perché? Le competenze esclusive dello Stato in molti casi sono interi versanti dell'attività legislativa che possono interessare qualsiasi settore di attività. Quando si parla del diritto civile, del diritto penale o della concorrenza, sono tutte competenze trasversali che attraversano qualsiasi settore di attività. In altri casi sono competenze fine, cioè danno un fine da tutelare allo Stato e quindi lasciano aperto tutto il campo degli strumenti, tutto quello che può concorrere a realizzare appunto un fine. Quindi sono competenze aperte, che si verificano quando quella politica si rivela effettivamente utile per tutelare un fine che è stato affidato allo Stato, quindi anche alla Regione. L'altra questione che si è rivelata, è che il metodo di scrittura delle competenze concorrenti, e anche di molte esclusive, è il metodo parte, cioè, si scrive nella parte esclusiva o nella parte concorrente una competenza che esiste soltanto perché si congiunge ad altre. Cosa significano le norme generali? Che differenza esiste tra la parte esclusiva e quella concorrente? Nessuna, perché è stata adottata una tecnica di scrittura. Allora come si legge tutto questo? È scritto male il Titolo V? Questo non è il nostro metodo, e se guardiamo la riforma del Titolo V, che voleva correggere questi difetti, fa esattamente la stessa cosa, anzi accentua questo elemento di scomposizione delle parole, di metterne uno da una parte e uno dall'altra. Non cambia assolutamente nulla. Quindi, pensiamo che ci sia qualcosa di più profondo alla base di questi epifenomeni così

verbali e scrittoriali delle norme del Titolo V, che è in qualche modo un processo di cambiamento del sistema del Pubblico, del sistema delle politiche pubbliche, che è stato testimoniato per la prima volta dalle politiche dell'Unione Europea, e che quindi, in qualche modo, noi abbiamo manifestato, assorbito, metabolizzato ed espresso con queste riforme. Non è un caso che quando abbiamo studiato queste trasformazioni l'anno scorso sul campo regionale, le abbiamo viste iniziare non con il Titolo V, ma molto prima, con le grandi leggi di settore degli anni '90, che hanno determinato una distribuzione di competenze verso le Regioni molto forte e molto accentuata proprio sul terreno delle Politiche. Quindi, la formula più giusta da usare è che, non si tratta di competenze concorrenti, ma risulta la concorrenza delle competenze in quasi tutte le politiche e tali competenze ritagliano ognuna, in qualche modo, la quota di partecipazione; le competenze esclusive servono qualche volta a garantire che non si venga esclusi, ma chiamati a concorrere. Sentendo il discorso del professor D'Onofrio sulle complessità e sugli andamenti che si rivelano in questa lettura delle competenze fatta sul campo, allora, mi sembra confermata l'idea di guardare al ruolo fondamentale della Corte Costituzionale non come ad un ruolo di chi interviene a curare le patologie di una scrittura malvagia di questo Titolo V, che, comunque fosse stato scritto avrebbe presentato dei buchi, delle carenze. Però, il punto è, che la Corte Costituzionale svolge un ruolo essenziale di ricomposizione dei dati che si presentano. Se le politiche possono essere iniziate dall'Europa, dallo Stato, dalle Regioni, solo la Corte può stabilire se la lettura delle competenze concorre. La giurisprudenza, quindi, come è stato fatto nel settore del lavoro, si deve leggere in quest'ottica positiva,

costruttiva e così possiamo proporci di continuare a confrontarci su questo tema, ad essere interessati ad un lavoro di questo tipo sul campo. Se volessimo fare un discorso anche a Roma, continuando ad analizzare l'esperienza di questi quattro settori, questo sarebbe il tipo di lavoro che ci interesserebbe, che ci darebbe dati, elementi e fattori di comprensione della realtà, perchè altrimenti se si studiassero solo le norme, la realtà non si capirebbe. Proprio oggi leggevo, venendo qui, un articolo di Manzella, che parla di un'altra giurisprudenza della Corte Costituzionale, basata sulla fluidità delle competenze e su una lettura moderna e intensa del principio di sussidiarietà. Quindi, il concetto di guardare alla giurisprudenza sul campo, per me ha funzionato a rinsaldare il sistema, ci induce a capire che cosa sia cambiato anche nel sistema stesso. Allora non si tratta di una giurisprudenza d'emergenza, riparatrice, affannata. Infatti, ha compiuto il suo mestiere di leggere sistematicamente questi dati. Ciò che mi interessa esprimere, in conclusione, è il problema del ruolo del Consiglio anche in merito ai rapporti con gli altri livelli territoriali. La questione della Conferenza Stato-Regioni, che anche il professor Bin sollevava come una questione centrale, è come si organizza nell'ambito delle singole politiche la politica regionale. In merito a ciò abbiamo visto molte volte i Presidenti delle Regioni fuggire a Roma, andare nella Conferenza, chiudere tutte le porte e le finestre, e poi mettersi d'accordo con il Governo su un decreto legge in cui loro hanno fatto da Assemblea legislativa e che era un decreto legge in materia di competenza regionale. Quindi, un altro modo di legiferare in materia regionale era quello di far diventare la Conferenza Stato-Regioni la vera Assemblea legislativa nell'interesse di tutti, delle Regioni rappresentate dai Presidenti, che si trovavano

fuori da ogni problema di far conti con i propri Consigli, Assemblies, Società e nell'interesse del Governo. Questo naturalmente deve vedere alleati Parlamento e Consigli Regionali, perchè questi testi arrivavano in Parlamento come dei missili superblindati. Bisogna reagire attraverso l'organizzazione delle politiche regionali, perchè se non ci fosse una legge che procedimentalizzasse il modo con cui, per esempio, si opera in materia di sanità, vedremmo che le competenze aumenterebbero enormemente in termini di fatto. Abbiamo analizzato, l'anno scorso, le decisioni sostanziali, che una volta venivano prese con legge dello Stato, si assumevano con delibere della Giunta regionale, il che, probabilmente, è un metodo giusto. Era invece sbagliato che fossero assunte a livello statale e a livello di legge, norme come sul funzionamento delle Aziende sanitarie, oppure degli ospedali; ma resta il fatto che, anche a livello regionale, ci debba essere un metodo che coinvolge il Consiglio in queste decisioni attraverso la partecipazione, il controllo. Questo è il modo con cui si può bilanciare e ristabilire la possibilità di usare la Conferenza. Queste mi sembrano le osservazioni che si possono carpire dall'interessantissima discussione cui ho assistito. Essendo l'unico esterno alla Regione mi permetto di farvi i miei complimenti e congratulazioni per il lavoro che avete svolto.

Presidente Monica DONINI

Ci accomiatiamo facendo tesoro delle sollecitazioni che abbiamo ricevuto, fortificati nella convinzione dell'utilità nel procedere con lo strumento, per esempio, del rapporto, accogliamo i suggerimenti, le

osservazioni anche critiche, rispetto al modo col quale abbiamo forse apparentemente disatteso a delle aspettative, mi riferisco alla questione dell'attuazione dello Statuto. Questo ci invita a fare specificatamente su questo tema un approfondimento, che per primi deve veder coinvolti gli attori veri dell'attuazione che sono i Consiglieri regionali e l'attività di una Commissione che noi abbiamo istituito per l'attuazione dello Statuto. In questa discussione credo che sia stato utile invitare anche soggetti esterni, perchè a volte, come ho detto all'inizio, è importante ascoltare, chiedere, per arricchirci. Vi ringrazio per l'attenzione che avete prestato.

Collana editoriale *Gli Speciali*

curata dalla Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della legislazione

- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Quarto Rapporto sulla legislazione regionale dell'Emilia-Romagna (*VIII legislatura 16 maggio 2005 - 31 dicembre 2005*) - 12 giugno 2006
Gennaio 2007
- ❖ S I T O G R A F I A (Repertorio di siti Web)
Volume Primo - Volume Secondo - Volume Terzo
Luglio 2006
- ❖ Ambiente, Istruzione, Lavoro e Sanità: le Regioni affrontano le nuove competenze
Febbraio 2006
- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Terzo rapporto sulla legislazione regionale (*VII Legislatura: Anni 2000-2005*) – 14 novembre 2005
Gennaio 2006
- ❖ *Diritto comunitario e Regioni* – Il test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni
Gennaio 2006
- ❖ *Diritto comunitario e Regioni*
 - La legge 4 febbraio 2005, n. 11
 - Le norme regionali di procedura, l'organizzazione interna dei Consigli e il rapporto con le Giunte*Dicembre 2005*

- ❖ L'Assemblea legislativa tra *nuovo* Statuto e Regolamento
Ottobre 2005
- ❖ ConoscERE la legge (Emilia-Romagna) – Schede tecniche di
leggi regionali
Ottobre 2005
- ❖ Elezioni regionali – Raccolta normativa
Marzo 2005

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna -
Servizio legislativo e qualità della legislazione**
Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna
tel. 051 639 5639 – fax 051 639 5783

Copertina:

Centro grafico dell'Assemblea legislativa

Stampa:

Centro stampa dell'Assemblea legislativa