



Regione Emilia-Romagna
Assemblea Legislativa

Settimanale rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura - Anno 2008

Settimo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura - Anno 2008

Hanno collaborato, oltre a personale dei Servizi Coordinamento commissioni assembleari e Segreteria Assemblea legislativa:

Francesco Bertacchini, Monia Masetti, Andrea Orsi, *funzionari del Servizio Legislativo e qualità della legislazione*

Daniela Biondi, *Co.Co.Co. esperta in attività di documentazione giuridica*

Boris Vitiello, Chiara Caciagli, Anna Gnesin, *Co.Co.Co. esperti in diritto regionale*

Cecilia Odone, *esperta in diritto comunitario*

Annarita Di Girolamo, *titolare di una borsa di studio-lavoro nell'ambito della Convenzione stipulata dall'Assemblea legislativa con la S.P.I.S.A.*

Redazione a cura di

Giuseppina Pulvino

Posizione organizzativa del Servizio Legislativo e qualità della legislazione

Progettazione a cura di

Anna Voltan

Responsabile del Servizio Legislativo e qualità della legislazione

Grafica

Roberta Gravano

Centro grafico dell'Assemblea legislativa

Stampa

Centro stampa della Regione Emilia-Romagna

Finito di stampare nel mese di luglio 2009

INDICE ANALITICO

• Introduzione al Settimo rapporto sulla Legislazione della Regione Emilia-Romagna	pag.	7	• Iniziativa legislativa e tasso di successo dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2008	"	44
• Premessa al Settimo rapporto sulla Legislazione della Regione Emilia-Romagna	"	13	• Progetti di legge di iniziativa popolare presentati o già oggetti consiliari (2005-2008) VIII legislatura	"	46
• Leggi regionali approvate anno 2008 VIII legislatura	"	21	• Progetti di legge distribuiti per macrosettore Anni 2006-2008	"	48
• Produzione normativa complessiva Anni 2005-2008 VIII legislatura	"	24	• Proposte di legge alle Camere presentate nel 2008 VIII legislatura	"	50
• Tasso mensile di legislazione Anni 2005-2008 VIII legislatura	"	26	• Produzione legislativa disaggregata per tipo di iniziativa Anno 2008	"	52
• Andamento della produzione normativa regionale dal 1996 al 2008	"	28	• Produzione legislativa disaggregata per tipo di iniziativa dal 2005 al 2008 VIII legislatura	"	54
• Confronto tra la produzione legislativa dell'Emilia-Romagna e delle altre regioni (dato medio)	"	30	• Leggi di iniziativa consiliare suddivise per livello di aggregazione dei presentatori Anno 2008 VIII legislatura	"	58
• Leggi abrogate Anni 2005-2008 VIII legislatura	"	32	• Confronto tra l'iniziativa delle leggi promulgate in Emilia-Romagna e nelle altre regioni Anno 2007	"	60
• Leggi promulgate e abrogate dal 1971 Leggi vigenti al 31 dicembre 2008	"	34	• P.d.l. giacenti al 31 dicembre 2008 VIII legislatura	"	62
• Rapporto percentuale tra leggi prodotte dal 1971 e leggi vigenti VIII legislatura	"	36	• Distribuzione delle leggi per Commissione Anno 2008 VIII legislatura	"	64
• Progetti di legge presentati nel 2008 VIII legislatura	"	38	• Nomina del relatore Leggi approvate Anno 2008	"	66
• Progetti di legge presentati dal 2005 al 2008 VIII legislatura	"	40	• P.d.l. respinti in Aula VII e VIII legislatura	"	70
• Confronto tra l'iniziativa legislativa dell'Emilia-Romagna e delle altre regioni dall'inizio dell'VIII legislatura al 31 dicembre 2007	"	42	• Strumenti di partecipazione popolare al procedimento legislativo dal 2005 al 2008 VIII legislatura	"	72

• Udienze conoscitive indette nel 2008 nel corso dell'istruttoria dei p.d.l. poi divenuti leggi	pag. 76
• Leggi e regolamenti approvati in attuazione del nuovo Statuto regionale VIII legislatura	" 78
• Numero di leggi emendate in Commissione e iniziativa legislativa Anno 2008 VIII legislatura	" 80
• Numero di leggi emendate in Commissione e in Aula Anni 2006-2008 VIII legislatura	" 82
• Emendamenti approvati in Commissione ed in Aula dal 2006 al 2008 VIII legislatura	" 84
• Numero medio di emendamenti approvati in Commissione ed in Aula VII e VIII legislatura	" 86
• Dimensioni delle leggi Anno 2008 VIII legislatura	" 88
• Dimensioni medie delle leggi dal 2005 al 2008 VIII legislatura	" 90
• Confronto tra le "dimensioni medie" delle leggi dell'Emilia-Romagna e delle altre regioni (anno 2007)	" 92
• Durata media del procedimento VII e VIII legislatura	" 95
• Durata media del procedimento dall'assegnazione alla Commissione all'approvazione in Aula e iniziativa legislativa VIII legislatura	" 100
• Tempi medi del procedimento legislativo - Nomina del relatore VIII legislatura	" 102
• Numero complessivo e numero medio delle sedute necessarie alla trattazione delle leggi dal 2005 al 2008 VIII legislatura	" 104
• Regolamenti regionali dal 2005 al 2008 VIII legislatura	" 106

• Regolamenti regionali VII e VIII legislatura	" 108
• Incidenza dei regolamenti regionali sulla produzione normativa complessiva. Confronto tra Emilia-Romagna e regioni ordinarie Anno 2007	" 110
• Regolamenti emanati e abrogati dal 1971. Regolamenti vigenti al 31 dicembre 2008	" 112
• Regolamenti regionali ripartiti per macrosettore VIII legislatura	" 114
• Soggetti destinatari dei rinvii legislativi "delegificazione" Anno 2008	" 116
• Numero delle leggi che contengono rinvii VII e VIII legislatura	" 120
• Numero complessivo e medio dei rinvii contenuti nelle leggi VII e VIII legislatura	" 122
• Numero medio dei rinvii contenuti nelle leggi dell'Emilia-Romagna e delle altre regioni Anno 2007	" 124
• Strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi VII e VIII legislatura	" 126
• Strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi dell'Emilia-Romagna e delle altre regioni ordinarie. Clausole valutative VIII legislatura	" 128
• Produzione legislativa disaggregata per tipologia Anno 2008 VIII legislatura	" 130
• Produzione legislativa disaggregata per tecnica redazionale dal 2005 al 2008 VIII legislatura	" 134
• Leggi nuove e iniziativa legislativa dal 2005 al 2008 VIII legislatura	" 136

• Produzione legislativa ripartita per macrosettore Anno 2008 VIII legislatura	pag 138
• Iniziativa legislativa e produzione legislativa effettiva ripartita per macrosettore anno 2008 VIII legislatura	" 140
• Classificazione delle leggi per materia nel macrosettore ordinamento istituzionale Anno 2008	" 142
• Produzione legislativa disaggregata per fonte della potestà legislativa anno 2008 VIII legislatura	" 144
• Leggi regionali impugnate dal Governo VIII legislatura	" 148
• Leggi statali impugnate dalla Regione Emilia-Romagna VIII legislatura	" 150
• Sentenze della Corte Costituzionale su questioni di inte- resse regionale che hanno coinvolto la Regione Emilia- Romagna Anno 2008	" 152
• Il miglioramento della qualità sostanziale della legisla- zione Anno 2008 VIII legislatura	" 155
• L'Assemblea legislativa regionale e il diritto comunitario	" 163
• L'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie: un osservatorio sperimentale (Anno 2008 - VIII legislatura)	" 173

Appendice

Monitoraggio dell'attività legislativa e amministrativa dell'Assemblea
legislativa della Regione Emilia-Romagna

Schede tecniche - Anno 2008

INTRODUZIONE

al Settimo Rapporto sulla Legislazione della Regione Emilia-Romagna

Il rapporto regionale quale strumento per il miglioramento della qualità della legislazione

Il tema del miglioramento della qualità della regolamentazione, ovvero della “better regulation” è ormai stabilmente iscritto nell’agenda politica di tutti i livelli di governo, da quello comunitario, a quello nazionale, a quello regionale.

A **livello comunitario**, ad esempio, nel programma legislativo della Commissione per il 2009, si è ribadita l’importanza di una buona qualità della legislazione, in quanto strumentale alla crescita della competitività e dello sviluppo economico. Da tempo, infatti, le istituzioni comunitarie prestano particolare attenzione ai seguenti tre profili: la riduzione degli oneri amministrativi, la semplificazione normativa, l’analisi d’impatto della regolamentazione.

Sul **piano nazionale**, poi, oltre ad essere stata istituita da alcuni anni una Commissione bicamerale per la semplificazione normativa, si deve ricordare tra i provvedimenti più recenti in tema di qualità della legislazione, il Dpcm n. 170 dell’11 settembre 2008, con cui è stato adottato il Regolamento recante la disciplina attuativa dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

A **livello regionale**, invece, avendo riguardo in particolare alla realtà della Regione Emilia-Romagna, si segnala, a testimonianza dell’impegno sul versante della qualità della legislazione, la previsione all’interno del nuovo **Regolamento interno** dell’Assemblea legislativa, di uno specifico Titolo (ovvero il VI°), dedicato alle **“procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull’attuazione delle leggi”**. Ed è proprio all’interno di tale Titolo del Regolamento, in particolare al **comma 2, dell’art.45**, che è stata inserita la previsione della stesura annuale del rapporto sulla legislazione regionale.

Se, dunque, negli anni scorsi, la predisposizione di quest’opera, era in qualche modo “suggerita” dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, nonché “stimolata” da analoghe attività di monitoraggio normativo intraprese da altre regioni, a partire, invece, dal **1 gennaio 2008** (data dell’entrata in vigore del nuovo Regolamento interno dell’Assemblea) la stesura annuale del rapporto viene a configurarsi quale puntuale attuazione di una disposizione regolamentare, in tema di qualità della normazione.



Oggetto del Settimo rapporto

Il Settimo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, realizzato su iniziativa dell’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea legislativa, dal Servizio Legislativo e qualità della legislazione, in collaborazione con il Servizio Coordinamento Commissioni assembleari e con il Servizio Segreteria Assemblea, ha ad oggetto l’analisi dei **principali dati quantitativi e qualitativi** inerenti l’attività di produzione normativa svolta in Regione dal **1° gennaio al 31 dicembre 2008**. Talvolta tali dati sono analizzati in raffronto con quelli inerenti la produ-

zione legislativa dei tre anni immediatamente precedenti della corrente legislatura, talaltra, vengono comparati con quelli inerenti la produzione legislativa della VII legislatura, per valutare se le relative tendenze risultino o meno confermate anche nell'VIII legislatura.

Si ricorda che il rapporto sulla legislazione regionale, fin dalle prime edizioni, si è ispirato, circa la scelta dei dati da rilevare e monitorare, al **“Rapporto sulla legislazione”** predisposto annualmente dal **Servizio Studi della Camera dei Deputati**.

I principali dati quantitativi e sostanziali che si trovano all'interno del rapporto, infatti, traggono essenzialmente origine dalle schede del questionario che annualmente le Regioni trasmettono compilato alla Camera.

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

Negli ultimi tre anni, inoltre, il rapporto sulla legislazione si è soffermato maggiormente sulla **comparazione** tra alcuni dati fondamentali attinenti la produzione legislativa dell'Emilia-Romagna, e i corrispondenti **“dati medi regionali”**, così come riportati nel “Rapporto sulla legislazione” e risultanti dall'elaborazione dei dati delle singole regioni, effettuata appunto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. In questo modo il rapporto sulla legislazione è diventato uno **strumento**, non solo di conoscenza del processo di produzione normativa che si svolge in Emilia-Romagna, ma anche di **confronto delle tendenze** che la legislazione assume a livello locale.

Al riguardo si precisa, che, il Settimo rapporto, raffronta i dati della produzione legislativa dell'Emilia-Romagna del 2007 (anziché quelli del 2008), con quelli medi regionali dello stesso anno, in quanto i dati

analizzati dalla Camera si riferiscono proprio all'attività di produzione normativa che le regioni hanno svolto nel 2007.

L'impostazione tipografica ed il linguaggio utilizzato

Ormai da alcuni anni, il rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, essendo diventato nei contenuti sempre più complesso e articolato, ha adottato un'**impostazione tipografica** standard, caratterizzata da grafici, tabelle, e relativi commenti, nel tentativo di facilitare il lettore nella comprensione dei dati.

In relazione al **linguaggio** utilizzato nel rapporto regionale, si è preferito costantemente negli anni ricorrere all'uso di un linguaggio che non fosse troppo tecnico né specialistico, al fine di consentire a chiunque una completa comprensione dei suoi contenuti, ciò in virtù del fatto che il rapporto vuole costituire anche un momento di “comunicazione” della realtà regionale e dei suoi processi decisionali, rivolta oltre che ai Consiglieri regionali e ai tecnici del settore, anche alla società civile, agli enti locali e ai cittadini emiliano - romagnoli.

Struttura complessiva dell'opera

Dal punto di vista della **struttura complessiva** del rapporto regionale, da alcuni anni si è deciso di farlo precedere da un'introduzione e da una premessa.

Mentre nell'**introduzione** si descrivono al lettore le finalità dell'opera, il contesto in cui si colloca il rapporto regionale, le parti fondamentali in cui si suddivide, nonché le novità più salienti rispetto alle precedenti edizioni, nella **premesse** (che vedremo immediatamente di seguito), invece, in relazione ai principali dati quantitativi e sostanziali analizzati all'interno del rapporto stesso,

se ne riportano le **tendenze evolutive in modo estremamente sintetico**, affinché il lettore possa facilmente individuarle, facendosi rapidamente un'idea dell'andamento della produzione legislativa regionale.

Ormai da alcuni anni, inoltre, il rapporto si articola in due o più volumi contenenti l'**appendice** ed eventuali **allegati**. Come si vedrà meglio a breve, nell'appendice sono, di regola, riportate delle schede tecniche, ovvero, delle sintesi esplicative delle leggi regionali approvate nell'anno cui si riferisce il rapporto regionale, e anche approfondimenti di modeste dimensioni. Gli allegati, invece, contengono **studi di approfondimento di politiche pubbliche** collegate all'attuazione di leggi regionali di particolare rilevanza, oppure, ricerche su tematiche di interesse regionale.

Infine, circa la **struttura interna** del rapporto, i dati in esso analizzati, sono tendenzialmente raggruppati seguendo la successione delle principali fasi in cui si articola il procedimento legislativo regionale (ovvero, l'iniziativa legislativa - l'istruttoria in Commissione - la decisione in Aula).

Monitoraggio dell'attuazione dello Statuto regionale

L'arco di tempo complessivamente esaminato nel Settimo rapporto coincide con la prima legislatura di vigenza del **nuovo Statuto**.

Ciò spiega e giustifica la particolare attenzione che il rapporto rivolge al **processo di attuazione dello Statuto regionale**, per monitorarne il grado di attuazione al 31 dicembre 2008, e per verificarne l'incidenza complessiva sul procedimento legislativo regionale, nonché sulle principali linee di tendenza che lo avevano caratterizzato nel corso della precedente legislatura.

Tra gli **istituti introdotti "ex novo"** dallo Statuto, si è inteso monitorare particolarmente, sulla scia dei rapporti precedenti, la **nomina**,

all'inizio dell'istruttoria, del relatore del progetto di legge, prevista dall'art. 50, comma 3, del nuovo Statuto, per verificare se e in che modo possa avere inciso, ad esempio, sui tempi complessivi dell'iter di approvazione di una legge, oppure, sul numero dei Pdl licenziati in Commissione. Si è voluto, inoltre, verificare se, e in quali casi, accanto al relatore di maggioranza sia stato nominato un relatore di minoranza.

Il Settimo rapporto, inoltre, in linea di continuità con i precedenti, data la rilevanza delle norme statutarie dirette ad ampliare la partecipazione al processo decisionale pubblico, ha inteso proseguire nel monitoraggio del grado di attuazione concreta di quelle disposizioni che prevedono **"strumenti di partecipazione popolare al procedimento"**.

Sempre in relazione al monitoraggio dell'attuazione dello Statuto, si segnalano i lavori svolti lo scorso anno dalla VI Commissione al fine di modificare lo Statuto nel senso di ridurre il numero dei Consiglieri regionali. Tale modifica è divenuta effettiva dal mese di Luglio 2009.

Qualità della legislazione

Da diversi anni, ormai, il rapporto contiene anche un capitolo sul **"miglioramento della qualità della normazione,"** tematica cui, come già anticipato, da tempo la Regione dedica una particolare attenzione, oggi ancora più giustificata e sorretta dalle previsioni contenute nello Statuto regionale (art.28, comma 3, e art.53).

In considerazione, dunque, degli impegni assunti dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna con la Carta di Matera, nel Settimo rapporto si è proseguito nel monitoraggio delle principali attività e iniziative intraprese nell'ambito dell'**analisi di fattibilità delle leggi** e dell'**analisi delle politiche pubbliche**.

In particolare si segnalano gli aspetti di novità contenuti nelle clausole valutative e negli articoli dedicati al monitoraggio; la collaborazione con il Consorzio per la Ricerca e l'Educazione Permanente (COREP), che ha accompagnato i competenti uffici dell'Assemblea nella riflessione sulle possibili evoluzioni dell'analisi delle politiche pubbliche, anche rispetto alle potenzialità del raccordo delle competenze di analisi con i colleghi della Giunta; l'attenzione dedicata alle tecniche di diffusione della conoscenza di tali attività ed informazioni (la presentazione del precedente rapporto sulla legislazione è stata, ad esempio, l'occasione per diffondere i risultati della relazione sull'attuazione della L.R. n.2/2003 sul welfare, legge che contiene una clausola valutativa).

R **Rapporti tra diritto comunitario e ordinamento regionale**

Infine, anche quest'anno, il rapporto sulla legislazione rivolge uno sguardo al **rapporto tra il diritto dell'Unione europea e l'ordinamento regionale**, dando atto dei risultati dell'attività di monitoraggio sull'**incidenza del diritto e delle politiche comunitarie** riferiti a **leggi e regolamenti regionali**.

In particolare, il Settimo rapporto, si sofferma sulla recente **Legge regionale n. 16 del 2008** "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale".

Si tratta di una legge importante di attuazione dello Statuto regionale. Infatti, essa presenta caratteristiche particolarmente innovative nel panorama regionale italiano, che tengono conto di approfondimenti e sperimentazioni condotti, nella nostra regione, negli anni più recenti.

Nel Settimo rapporto si riportano, inoltre, le prime applicazioni della presente legge, riferite all'anno 2008, ovvero, il primo caso di applicazione dell'articolo 7, (Sussidiarietà) e l'avvio dei lavori tecnici Giunta-Assemblea finalizzati a supportare la prima sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa, in applicazione dell'articolo 5, che si è di recente conclusa in Aula.

A **Appendice e allegato al Settimo rapporto sulla legislazione**

Sulla scia del **"Rapporto sulla legislazione"** predisposto dal Servizio Studi della **Camera dei Deputati**, che ogni anno illustra un'analisi delle principali politiche pubbliche realizzate a livello comunitario, nazionale e regionale, del Settimo rapporto fa parte anche un'**appendice** che contiene, sia **schede tecniche** che descrivono in modo sintetico il contenuto essenziale delle **delibere assembleari** approvate nel 2008, sia schede tecniche riassuntive delle **leggi regionali** approvate nello stesso anno.

Poiché, infatti, la Regione Emilia-Romagna in alcuni ambiti opera non solo attraverso leggi ma anche attraverso importanti atti di programmazione cui la legge rinvia, l'intento che sottostà alla stesura di tali schede tecniche è stato quello di realizzare un **monitoraggio complessivo dell'attività legislativa e amministrativa** svolta lo scorso anno dall'Assemblea legislativa regionale. Dal punto di vista metodologico, gli atti selezionati e racchiusi nell'appendice, sono stati suddivisi in relazione alle materie di competenza delle singole Commissioni assembleari.

Infine, quale **allegato** al Settimo rapporto, è stata predisposta una **relazione sullo stato di attuazione della Legge regionale n. 11/2004** "Sviluppo della Società dell'informazione" che verrà illustra-

ta in occasione della presentazione al pubblico del rapporto stesso.

La scelta è ricaduta su tale legge principalmente per la concomitanza dell'approvazione da parte dell'Assemblea della riforma in senso tematico della Legge regionale sul Bollettino Ufficiale Regionale, oltre che per il fatto che essa contiene una clausola valutativa, nonché per l'attualità della tematica che affronta, ovvero, la diffusione della **digitalizzazione della Pubblica amministrazione**, realizzabile proprio grazie alle ICT (Information Communication Technology).

PREMESSA

al Settimo Rapporto sulla Legislazione della Regione Emilia-Romagna

Mentre nell'**introduzione** al Settimo rapporto, che precede, si è tentato di descrivere sinteticamente il contesto in cui si colloca il rapporto annuale sulla legislazione regionale, le motivazioni e finalità che sottostanno alla sua stesura, nonché l'oggetto e la sua struttura fondamentale, **nella presente premessa**, invece, in relazione ai principali dati quantitativi e sostanziali attinenti l'attività normativa svolta nella Regione Emilia-Romagna dal 1° gennaio al 31 dicembre 2008, si sono riportate sinteticamente le **principali "tendenze evolutive"**, in modo che il lettore, ancor prima di leggere l'intero rapporto, possa facilmente individuarle, e farsi, dunque, rapidamente un'idea dell'andamento della produzione legislativa regionale nel corso della vigente legislatura.

Pertanto, e in via di estrema sintesi, può affermarsi che:

in relazione ad alcuni aspetti dell'attività di produzione legislativa svolta in Emilia-Romagna nel 2008, **i dati** rilevati ed esaminati nel rapporto **confermano pienamente alcune tendenze "fondamentali"** della legislazione regionale, già rilevate costantemente nei primi tre anni della **corrente legislatura**, oltre che **nella VII legislatura**, ad esempio, in tema di progressivo decremento e stabilizzazione della produzione normativa complessiva, in tema di superiorità del contributo dei Consiglieri all'iniziativa dei P.d.l., e della

Giunta alla produzione legislativa effettiva, o, ancora, in relazione alla superiore capacità emendatrice dei P.d.l. propria delle Commissioni rispetto all'Aula.

Per altri aspetti, invece, **sono emerse delle tendenze in parte diverse da quelle rilevate nella VII legislatura** e che, pertanto, sembrano invece **caratterizzare soltanto la legislatura corrente**, ad esempio, in relazione al sensibile calo dell'iniziativa mista; oppure, in relazione al fatto che le leggi di iniziativa della Giunta non sono più quelle che presentano costantemente –come invece in passato– le maggiori dimensioni medie; ed ancora, in relazione al fenomeno della "delegificazione", che risulta tendenzialmente in calo. In particolare, poi, i **dati** (che vedremo meglio in seguito), relativi, da un lato, al progressivo calo della percentuale di successo delle iniziative della Giunta, e dall'altro, all'aumento del numero delle leggi di iniziativa consiliare, sembrano **attestare una sorta di "assestamento" dei rapporti interistituzionali tra Giunta e Assemblea**, nonché l'azione dell'Assemblea legislativa regionale di valorizzare il proprio ruolo, assegnatole dall'art.28 dello Statuto, di organo deputato a determinare l'indirizzo politico generale della Regione⁽¹⁾.

In relazione poi, a qualche aspetto quantitativo e sostanziale del procedimento, ad esempio, in relazione all'aumento del numero delle leggi di "settore", ed al correlato aumento del numero medio di rinvii/legge ad atti attuativi non legislativi, ed anche, in relazione al calo dell'esercizio della potestà legislativa esclusiva a favore della concorrente, **i dati rilevati nel 2008**, talvolta, appaiono **in con-**

1) In tal senso vedasi anche "Il punto sulle regioni a 7 anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione" pubblicato da ISSIRFA-CNR.

trotendenza con quelli rilevati negli anni immediatamente precedenti della legislatura corrente, e semmai, più in linea con quelli della VII legislatura.

Passando, dunque, in rassegna, sinteticamente, i dati principali, in merito alla **produzione normativa complessiva**, risulta che, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2008, sono stati approvati **nella Regione Emilia-Romagna 23 leggi e 2 regolamenti**.

Pertanto, il numero delle **leggi vigenti** al termine dello scorso anno si attesta a **682** (dato questo che si ricava, per convenzione adottata in tutti i precedenti rapporti, sottraendo dal numero complessivo delle leggi prodotte dalla prima legislatura, ovvero 1561, il numero delle leggi abrogate, cioè 632, e delle leggi finanziarie e di bilancio, ovvero 247).

Risulta, inoltre, che le 682 **leggi vigenti** al 31 dicembre 2008 costituiscono soltanto il **44%** del totale delle leggi complessivamente approvate dalla prima legislatura, e che tale percentuale è pressoché rimasta invariata nel corso sia della VII che dell'VIII legislatura.

Al 31 dicembre 2008 risultano **vigenti** anche **41 regolamenti** regionali.

In merito all'**andamento della produzione legislativa**, risulta evidente che, l'oscillazione verso l'alto che ha subito il numero delle leggi nel 2007 (arrivando a 29, mentre nel 2005 e 2006 si era "stabilizzato" a 21), ha avuto carattere "relativo", tale da non smentire la **tendenza ad una "stabilizzazione"** del numero delle leggi approvate nell'**VIII legislatura**, dopo il **costante decremento registrato nel corso della VII legislatura**.

Il **numero delle leggi**, infatti, **scende** complessivamente (prendendo il primo anno "intero" della VI legislatura) da **49** nel 1996 a **21** nel 2005, per poi attestarsi e "stabilizzarsi" a **23** nel 2008.

La tendenza relativa al costante e progressivo calo del numero delle leggi, è connessa, soprattutto nella settima legislatura, in primo luogo, alla **volontà del legislatore di riordinare e razionalizzare il corpus normativo regionale** mediante "poche" **leggi** ma "**di settore**" (ovvero, capaci di disciplinare intere materie o settori della legislazione regionale, talvolta disponendo contestualmente l'abrogazione di leggi ritenute ormai superate), ed, in secondo luogo, alla scelta del legislatore di rinviare a successivi atti non legislativi (di Giunta, della Regione, o dell'Assemblea), la disciplina di dettaglio della materia oggetto della legge (c.d. "**delegificazione**").

In particolare, la scelta, sopra descritta, effettuata dal legislatore con continuità nel corso della VII legislatura, di intervenire sul corpus normativo regionale prevalentemente con **leggi "di settore"**, trova conferma nella produzione legislativa del **2008**. In tale anno, infatti, si registra un **incremento di tale tipologia di leggi**, rispetto al **tendenziale calo** che di esse si era registrato **nei primi anni della corrente legislatura**, a favore di leggi di manutenzione normativa e provvedimento, il cui aumento, invece, poteva essere giustificato dall'esigenza fisiologica di adeguare progressivamente nel tempo la normativa regionale approvata nella precedente legislatura, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Infine, nella valutazione complessiva dell'andamento della produzione legislativa della corrente legislatura, non bisogna mai tralasciare che, in alcuni ambiti, **la nostra Regione opera anche attraverso importanti atti di programmazione, cui la legge rinvia** (ad esempio, per il 2008, si ricordano il Piano di Azione Ambientale e l'Atto d'indirizzo sulla certificazione energetica degli edifici, nonché il Nuovo Piano Sociale e Sanitario 2008-2010, i cui contenuti essenziali sono sinteticamente riportati nelle schede tecniche inserite in Allegato al presente rapporto).

Circa le **abrogazioni**, risulta che l'opera di **semplificazione normativa** intrapresa dal legislatore regionale nella precedente legislatura, dopo una sorta di battuta d'arresto nel 2005 e nel 2006 (anni in cui le leggi abrogate sono state, rispettivamente, 3 e 4) **riprende in modo rilevante** negli anni successivi. Infatti, nel **2007**, sono state **abrogate** ben **14 leggi regionali**, e **ulteriori 8**, sono state abrogate lo **scorso anno**.

In merito, invece, all'**iniziativa del procedimento legislativo**, nell'anno 2008 (come del resto nei tre anni precedenti), risulta una sensibile **prevalenza numerica dei progetti di legge** presentati dai **Consiglieri** (ovvero il **62%**) rispetto a quelli presentati dalla **Giunta** (pari al **38%**). La stessa tendenza si era registrata nella precedente legislatura, in particolare nel 2000 e nel 2004, a fronte, invece, di un sostanziale equilibrio, tra Giunta e Consiglio, nell'esercizio dell'iniziativa durante gli anni centrali della VII legislatura. Nel 2008, inoltre, non è stato presentato **nessun progetto di iniziativa popolare**.

Il dato appena visto si rovescia, se si fa invece riferimento all'iniziativa delle leggi. Nei primi quattro anni dell'VIII legislatura, infatti, il **tasso di successo dei P.d.L.** di iniziativa della **Giunta**, (ovvero il rapporto tra progetti presentati e progetti divenuti legge) è pari all'**82%**, e, dunque, sensibilmente **superiore** a quello dei progetti di iniziativa consiliare, che si attesta, invece, ad un **15%**.

Sul piano, poi, della **produzione legislativa effettiva**, risulta che, nel 2008, su un totale di 23 leggi approvate dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, **14** (ovvero il 61%) sono di **iniziativa della Giunta**, **8** (ovvero il 35%) sono di **iniziativa consiliare**, e **1** sola (ovvero il 4%) è di **iniziativa mista**, in quanto nata dall'abbinamento di progetti, aventi analogo oggetto, presentati dalla Giunta e dai Consiglieri.

Circa i dati relativi all'**iniziativa mista**, nei primi quattro anni della corrente legislatura, complessivamente, sono state approvate soltanto **5 leggi**, (pari al **6%** del totale delle leggi approvate al 31 dicembre 2008), contrariamente a quanto accaduto nella **trascorsa legislatura**, nel corso della quale il numero delle leggi di iniziativa mista era sensibilmente aumentato, fino a costituire il 25% delle leggi approvate nel 2003 e 2004, e, comunque, il **16%** del totale delle leggi approvate nell'intero quinquennio 2000-2005.

Come già anticipato, dunque, dai dati dell'iniziativa delle leggi approvate nei primi quattro anni dell'VIII legislatura, si ricava che, la **Giunta** è il soggetto che **concorre maggiormente** alla produzione legislativa regionale effettiva, **anche se il suo contributo, in termini percentuali, è progressivamente sceso** (dal 100% nel 2005, al 71% nel 2006, al 58% nel 2007, per poi attestarsi al 61% lo scorso anno), a fronte, invece, di un sensibile **incremento del contributo dell'iniziativa consiliare**, che da uno **0%** nell'anno di avvio dell'VIII legislatura sale al **29%** nel 2006, si attesta al **28%** nel 2007, per arrivare, lo scorso anno, addirittura ad un **35%**. Questi ultimi dati acquistano ancora più rilievo se li si raffronta con quelli rilevati negli anni centrali della **precedente legislatura**, durante i quali il contributo dell'iniziativa consiliare alla produzione legislativa effettiva era risultato piuttosto basso, oscillando da un minimo di un 7% ad un massimo del 14%.

In relazione, poi, al contributo che la Giunta ha apportato alla produzione legislativa effettiva della corrente legislatura, non deve tralasciarsi che, in ciascuno dei quattro anni sopra considerati, **5 leggi** (ovvero, rispettivamente, il 50%, il 24%, il 17% e il 22% del totale) sono ad **iniziativa vincolata**, essendo legate alla necessaria manovra di bilancio regionale.

In merito, poi, alla **fase istruttoria** del procedimento legislativo regionale, risulta, in primo luogo, che nel 2008, la **I Commissione**, “Bilancio programmazione affari generali ed istituzionali”, ha avuto il **maggior carico istruttorio**, avendo licenziato **9 progetti di legge** su 23 (ovvero il 39% del totale). Di tali 9 progetti, però, 5 sono ad iniziativa vincolata, vertendo sul bilancio regionale.

La prevalenza del carico istruttorio della I Commissione conferma pienamente una tendenza già registrata nel corso di tutta la VII legislatura, oltre che nei primi tre anni dell’VIII legislatura.

Sempre in relazione alla fase istruttoria, si rileva inoltre che, nel 2008, come del resto già negli anni immediatamente precedenti, **l’istituto del relatore del progetto di legge, di cui all’art. 50, comma 3, dello Statuto**, ha trovato **completa attuazione**, in quanto per ciascun progetto, poi divenuto legge, è stato nominato fin dall’inizio dell’istruttoria il relatore. Solo nel primo anno di avvio della legislatura si è registrato che, su un totale di 10 leggi, per due di esse, il relatore non era stato nominato fin dall’inizio.

In stretto collegamento con quanto in precedenza rilevato in merito alla diversa entità del contributo di Giunta e Assemblea all’iniziativa delle leggi nel corso della corrente legislatura, può allora affermarsi che, la **nomina**, all’inizio dell’istruttoria, **di un relatore** per ogni progetto di legge, sembra avere avuto una qualche **incidenza** sul progressivo **incremento** delle **leggi di iniziativa consiliare** (che è stato particolarmente sensibile, come già visto, nel 2008, attestandosi al 35% delle leggi) ed anche, più in generale, sul numero dei progetti di legge licenziati in Commissione (ci si riferisce al fenomeno dei Pdl “trattati” in Aula con l’ordine del giorno di non passaggio all’esame degli articoli).

Circa il **relatore di minoranza**, invece, risulta nominato solo in relazione all’**istruttoria delle leggi legate alla manovra finanziaria** regionale (come del resto era accaduto già nei tre anni precedenti), tranne in un caso, ovvero, per la L.R. n. 5/2008, in materia di promozione e valorizzazione delle botteghe storiche.

Volendo, poi, monitorare il grado di attuazione di quelle norme statutarie che prevedono **“strumenti di partecipazione popolare al procedimento legislativo”**, risulta confermato, anche per il 2008, che lo strumento più utilizzato è quello delle **udienze conoscitive** indette dalle Commissioni assembleari, ai sensi dell’art.39 dello Statuto (22 ne sono state indette lo scorso anno, di cui 16 per leggi).

Sull’argomento, inoltre, si segnala che, nel 2008, ha trovato completa attuazione anche l’art.19, comma 2, dello Statuto, che prevede l’**Albo generale delle associazioni**. In tale anno, infatti, dopo essere state avviate le procedure di iscrizione all’Albo delle associazioni che ne avessero fatto richiesta in tempo utile, è stato successivamente compilato l’Albo stesso, articolandolo in sezioni corrispondenti alle competenze delle Commissioni assembleari, e comprendente inizialmente 206 associazioni. Ulteriori 26 associazioni sono state poi iscritte in fase di aggiornamento dell’Albo, a dicembre 2008.

Sempre in relazione alla fase istruttoria del procedimento, risulta confermata, per i primi quattro anni della legislatura in corso, la tendenza (già rilevata nella legislatura precedente), relativa all’**incisività dell’intervento modificativo dei P.d.L.** proprio **delle Commissioni assembleari**. Infatti, ben l’**82%** delle leggi approvate nel **2008** hanno subito delle **modifiche** nel corso dell’esame istruttorio in Commissione (altrettanto, l’86% nel 2007, il 76% nel 2006, e il 60% delle leggi approvate nel 2005).

Il confronto poi, nel periodo di riferimento, tra il **numero complessivo degli emendamenti** approvati nella fase istruttoria in Commissione (ovvero 309, pari al **79%** del totale), e, successivamente, in Aula (ovvero 66, pari al **54%** del totale), attesta una tendenza anch'essa già rilevata nella precedente legislatura, e relativa alla **superiore capacità modificatrice** dei P.d.L. che caratterizza l'attività delle **Commissioni assembleari rispetto all'Aula**.

Confrontando, invece, i dati attinenti il **numero medio di emendamenti approvati per legge**, sia in fase istruttoria che in Aula, nella corrente legislatura, risulta, soprattutto nel triennio che va dal 2005 al 2007, una **progressiva contrazione** del numero medio di **emendamenti approvati**, particolarmente evidente nel periodo di passaggio da una legislatura a quella successiva. Si scende, infatti, da **21,4 emendamenti/legge approvati in Commissione** nel 2003, a **9,3 emendamenti/legge** nel 2005 e 2006, per arrivare a **7,6 emendamenti/legge** nel 2007. Solo nel **2008**, si registra nuovamente, soprattutto in fase istruttoria, un **incremento** del numero medio di emendamenti approvati, che viene così ad attestarsi a **13,4**. Tale dato sarà, dunque, da verificare negli anni a venire.

In linea con tale aumento del numero medio di emendamenti, può poi essere letto l'ulteriore dato secondo cui i **tempi medi dell'iter legislativo, nel 2008, sono sensibilmente aumentati rispetto ai due anni precedenti** (occorrendo di media **157gg** per il licenziamento dei P.d.l. in Commissione a fronte di 81gg. e 93gg. rispettivamente nel 2007 e 2006, e occorrendo complessivi **171gg.** per giungere all'approvazione in Aula, a fronte di 103gg. e 122gg. nei due anni precedenti).

Va comunque detto che il fenomeno dell'**aumento dei tempi medi**

del procedimento, nel corso dell'**VIII legislatura** risulta **tendenzialmente in linea** con quanto rilevato per gli anni centrali della **legislatura precedente**. (Nel 2004, ad esempio, erano occorsi **139gg** per il licenziamento dei Pdl in Commissione e **167gg** per l'approvazione in Aula).

Sempre in tema di tempi del procedimento, si è ulteriormente rilevato che, mentre **dal 2006 al 2007**, il lasso di tempo medio intercorso dal momento dell'**assegnazione di un P.d.l.** alla Commissione competente per materia, al momento della **nomina del relatore**, è sensibilmente diminuito, passando da **44 gg.** a soli **22 gg.**, nel 2008, invece, tale intervallo temporale è nuovamente aumentato, arrivando a **38gg**.

Circa, invece, il lasso di tempo medio trascorso dalla **nomina del relatore** alla **prima seduta** di trattazione in Commissione del P.d.l., esso risulta stabile nel 2008, dopo essere **aumentato** nel 2007 rispetto all'anno precedente (erano trascorsi, infatti, soli 15 gg. nel 2006, a fronte dei 22 gg. impiegati nel 2007 e poi nel 2008).

In relazione, poi, alle **"dimensioni" medie delle leggi**, dal 2006 al 2008 si rileva una **tendenziale crescita di tali dimensioni medie** (11 art. e 24 commi di media nel 2006, 14 art. e 28 commi di media nel 2007, ed, infine, 18 art. e 45 commi di media nel 2008). In particolare, nel 2007 e nel 2008, si segnala un'**inversione di tendenza rispetto** ai corrispondenti dati della **precedente legislatura**, in cui le **leggi di iniziativa della Giunta** risultavano avere tendenzialmente un **numero medio** di articoli (e di commi) **superiore** rispetto alle leggi di altra iniziativa. Mentre nel 2007, infatti, sono le leggi di iniziativa mista ad avere il maggior numero medio di articoli (22) e di commi (57), lo scorso anno, invece, sono leggi di **iniziativa**

consiliare ad avere le dimensioni medie maggiori (ovvero 20 articoli a fronte dei 18 della Giunta, e 50 commi a fronte dei 43 delle leggi della Giunta).

Passando ora, in breve, ai principali **dati “sostanziali”**, attinenti la produzione legislativa del 2008, e classificando le leggi approvate dalla Regione dal punto di vista della **tipologia** prevalente delle norme in esse contenute, risulta, come già anticipato, un **incremento delle leggi di settore**, (ne vengono infatti approvate ben **11**) rispetto al tendenziale calo di tale tipologia di leggi, che si era registrato nei primi anni della corrente legislatura, a favore delle leggi di manutenzione normativa e provvedimento. Inoltre, dall’analisi del contenuto delle leggi di settore approvate lo scorso anno, risulta che, di esse, ben **4** possono definirsi leggi **di “riordino”**, ovvero leggi che sono **dirette a riordinare in modo “organico” un intero settore o materia**, disponendo contestualmente l’abrogazione di leggi ormai superate.

Sul piano della tipologia delle leggi, dunque, **le scelte** effettuate dal legislatore nel **2008**, si pongono pienamente in linea con quelle effettuate nella **VII legislatura**.

In stretta correlazione con tale dato, può essere letto anche quello secondo cui le leggi del 2008 contengono un numero di **rinvii ad atti attuativi non legislativi tendenzialmente superiore rispetto agli anni immediatamente precedenti**.

Dal punto di vista, invece, dei **macro-settori** in cui convenzionalmente si accorpano i possibili ambiti di intervento legislativo, risulta che la legislazione prodotta lo scorso anno ha coperto prevalentemente (come del resto nell’anno precedente) il settore dell’**“Ordinamento istituzionale”** con 6 leggi, oltre a quello della “Finanza regionale”, sempre con **6** leggi, e i **“Servizi alle persone e alla comunità”** con altre **5** leggi.

Riguardo, invece, alla **tecnica redazionale** utilizzata prevalentemente dal legislatore, si conferma la tendenza della Giunta, già rilevata nella scorsa legislatura, ad adottare leggi “nuove”, destinate, cioè, a disciplinare ex novo, totalmente o prevalentemente interi settori o materie. Infatti, delle **21** leggi dello scorso anno, adottate con la tecnica della **“legge nuova”**, **14** sono di iniziativa della Giunta (ovvero la totalità delle leggi di iniziativa della **Giunta** approvate nell’anno).

In relazione, poi, al monitoraggio concernente l’uso che la Regione ha fatto, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, della **potestà legislativa “esclusiva” e “concorrente”** di cui all’art.117, della Cost., risulta che, nei primi tre anni della corrente legislatura, **le leggi** che costituiscono esercizio della **potestà residuale** sono **progressivamente aumentate**, passando da un 20% nel 2005, ad avvio della legislatura, ad un 43% nel 2006, fino ad arrivare, nel 2007, al **52%** del totale, superando, dunque, sia pur di poco, il numero delle leggi che costituiscono esercizio di potestà concorrente.

Solo i dati del **2008** appaiono in **controtendenza**, in quanto il numero delle leggi ascrivibili alla **potestà residuale cala** (attestandosi ad un **30%**) a fronte, invece, di un sensibile aumento del numero delle leggi ascrivibili alla **potestà concorrente** (che raggiungono, invece, un **70%**).

In relazione al fenomeno della **“delegificazione”**, (ovvero dei rinvii contenuti nelle leggi a successivi atti non legislativi della Giunta, della Regione o dell’Assemblea), si è riscontrato che, **pur tendenzialmente in calo** dalla VII all’VIII legislatura, è **significativamente presente**, interessando costantemente più della metà delle leggi prodotte in ogni singolo anno.

Anche confrontando il **numero medio dei rinvii** contenuti nelle leg-

gi prodotte nella corrente legislatura, il fenomeno della delegificazione risulta tendenzialmente consolidato, e particolarmente presente nella legislazione del **2008** (in cui il **numero medio dei rinvii/legge risale** attestandosi a **4,2**, dopo che nel 2006 e nel 2007 era sceso, rispettivamente, a **2,8** e **2,7**).

Infine, dal monitoraggio dell'**incidenza del diritto e delle politiche comunitarie su leggi e regolamenti** regionali, risulta una sostanziale omogeneità dei dati relativi al 2005 e 2006 (risulta, infatti, un'incidenza del **67%** nel 2005, e un'incidenza del **63,6%** nel 2006). Nel 2007, invece, l'incidenza comunitaria rilevata nel monitoraggio di leggi e regolamenti regionali scende al **48%**, per poi attestarsi, nel 2008, ad un **45%**.

Può ritenersi che, il calo rilevato nell'ultimo biennio, del grado di incidenza del diritto comunitario su leggi e regolamenti regionali, sia, in parte, da attribuire al significativo intervento del legislatore regionale, negli stessi anni, soprattutto nel macro-settore dell'ordinamento istituzionale.

LEGGI REGIONALI APPROVATE

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

Numero legge	Titolo legge
1	TUTELA DEL PATRIMONIO DI RAZZE E VARIETA' LOCALI DI INTERESSE AGRARIO DEL TERRITORIO EMILIANO-ROMAGNOLO
2	ESERCIZIO DI PRATICHE ED ATTIVITA' BIONATURALI ED ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DEI CENTRI BENESSERE
3	DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLE PERSONE RISTRETTE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
4	DISCIPLINA DEGLI ACCERTAMENTI DELLA DISABILITÀ - ULTERIORI MISURE DI SEMPLIFICAZIONE ED ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE
5	PROMOZIONE E VALORIZZAZIONE DELLE BOTTEGHE STORICHE
6	ISTITUZIONE DEL FONDO PER IL SOSTEGNO SOCIO-EDUCATIVO, SCOLASTICO E FORMATIVO DEI FIGLI DI VITTIME DI INCIDENTI MORTALI SUL LAVORO
7	NORME PER LA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI ANIMAZIONE E DI ACCOMPAGNAMENTO TURISTICO
8	MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 22 NOVEMBRE 1999, N.34 "TESTO UNICO IN MATERIA DI INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM"
9	DISPOSIZIONI TRANSITORIE IN MATERIA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E NORME URGENTI PER L'APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N.152
10	MISURE PER IL RIORDINO TERRITORIALE, L'AUTORIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE E LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE FUNZIONI

11	PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA SOCIETÀ FINANZIARIA BOLOGNA METROPOLITANA SPA
12	LEGGE FINANZIARIA REGIONALE ADOTTATA A NORMA DELL'ARTICOLO 40 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N.40 IN COINCIDENZA CON L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2008 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2008-2010. PRIMO PROVVEDIMENTO GENERALE DI VARIAZIONE
13	ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO 2008 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2008-2010 A NORMA DELL'ARTICOLO 30 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N.40 PRIMO PROVVEDIMENTO GENERALE DI VARIAZIONE
14	NORME IN MATERIA DI POLITICHE PER LE GIOVANI GENERAZIONI
15	PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLE SOCIETÀ FIERISTICHE REGIONALI
16	NORME SULLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FORMAZIONE E ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO, SULLE ATTIVITÀ DI RILIEVO INTERNAZIONALE DELLA REGIONE E SUI SUOI RAPPORTI INTERREGIONALI. ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 12, 13 E 25 DELLO STATUTO REGIONALE
17	MISURE STRAORDINARIE IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE
18	MEMORIA E RESPONSABILITÀ - PROMOZIONE E SOSTEGNO DI INIZIATIVE PER LA MEMORIA DEI GIUSTI
19	NORME PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO SISMICO
20	RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2007
21	ISTITUZIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP) QUALE TRIBUTO REGIONALE AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 43 DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N.244 E RINUNCIA AI CREDITI TRIBUTARI DI MODESTA ENTITÀ
22	LEGGE FINANZIARIA REGIONALE ADOTTATA A NORMA DELL'ARTICOLO 40 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N.40 IN COINCIDENZA CON L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2009 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2009-2011
23	BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2009 E BILANCIO PLURIENNALE 2009-2011
TOTALE LEGGI DEL 2008	N. 23

LEGGI REGIONALI APPROVATE

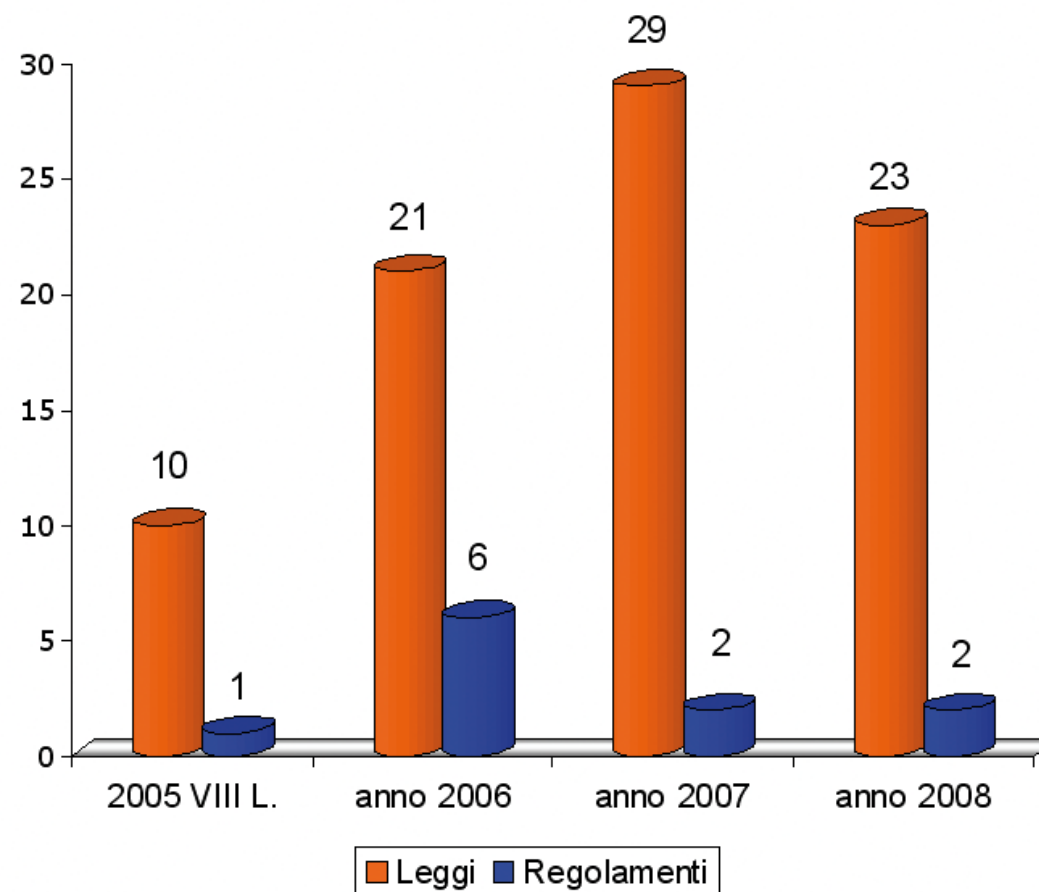
ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- La tabella che precede riporta in ordine progressivo il numero ed il titolo delle leggi approvate nel 2008 nella Regione Emilia-Romagna.
- Risulta, dunque, che, nel corso del quarto anno dell' VIII legislatura sono state approvate 23 leggi .
- Si ricorda, infatti, che l'avvio dell' VIII legislatura risale al 16 maggio 2005, data della prima seduta dell' Assemblea legislativa neo-eletta.

PRODUZIONE NORMATIVA COMPLESSIVA

ANNI 2005-2008

VIII LEGISLATURA



PRODUZIONE NORMATIVA COMPLESSIVA

ANNI 2005-2008

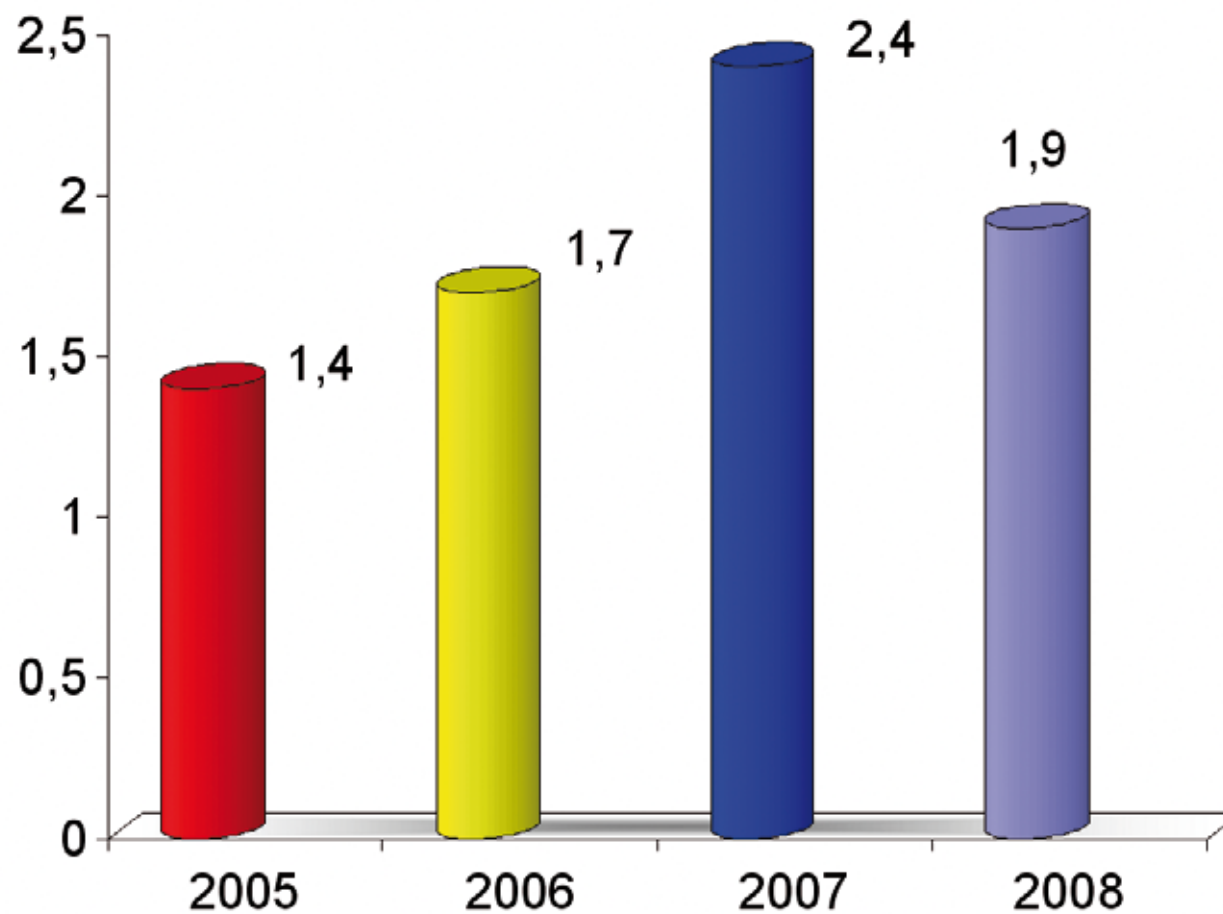
VIII LEGISLATURA

- Nell'anno 2008 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha approvato 23 leggi. Nello stesso periodo sono stati emanati anche 2 regolamenti regionali.
- Dal grafico che precede risulta altresì la produzione normativa complessiva della Regione Emilia-Romagna nei primi quattro anni dell' VIII legislatura, ovvero, il numero delle leggi e dei regolamenti approvati in un lasso di tempo compreso tra il 16 maggio 2005 e il 31 dicembre 2008.
- Soffermandoci sulla produzione legislativa, e confrontando i dati riportati nel grafico, può affermarsi che il tendenziale incremento del numero delle leggi prodotte nel 2007 (pari a 29), in parte ricollegabile al pieno funzionamento della macchina legislativa regionale dopo il rallentamento fisiologico avutosi all'avvio della nuova legislatura, non è stato tale da smentire la tendenza, ormai pluriennale (e meglio descritta nelle pagine che seguono), relativa al progressivo calo e alla successiva "stabilizzazione" del numero delle leggi regionali prodotte annualmente, che, nel 2008, scendono a 23.

TASSO MENSILE DI LEGISLAZIONE

ANNI 2005-2008

VIII LEGISLATURA



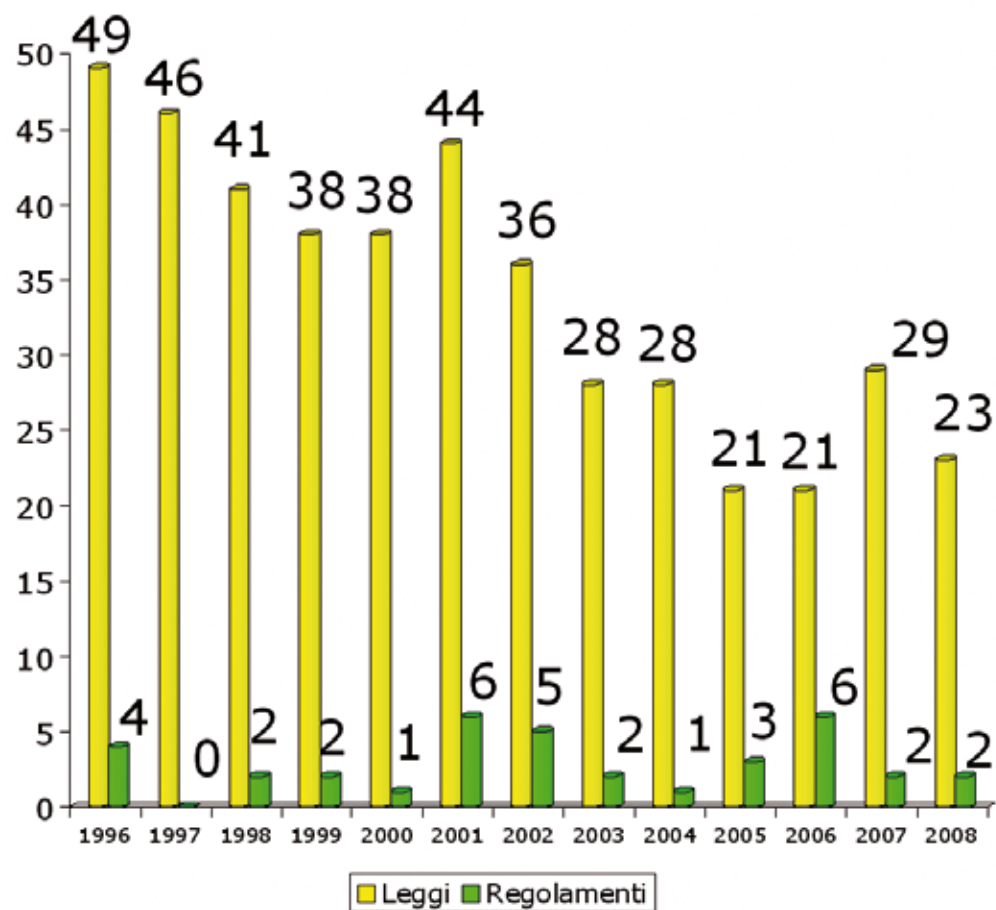
TASSO MENSILE DI LEGISLAZIONE

ANNI 2005-2008

VIII LEGISLATURA

- Per tasso di legislazione si intende il numero di leggi approvate dall' Assemblea legislativa in un' unità di tempo determinata.
- Prendendo quale termine di riferimento l'attività di produzione normativa svolta su base mensile, risulta che, nel 2008, il tasso mensile di legislazione è pari a 1,9 leggi/mese.
- Confrontando, dunque, i dati riportati nel grafico che precede, risulta che, rispetto al tasso di legislazione registrato nell' anno di avvio dell' VIII legislatura e in quello immediatamente successivo (rispettivamente pari a 1,4 e a 1,7 leggi/mese), quello del 2008 risulta leggermente aumentato, mentre rapportandolo al 2007 (in cui il tasso di legislazione sale a 2,4 leggi/mese), esso risulta diminuito, in stretta correlazione con il decremento del numero delle leggi approvate nell' anno.

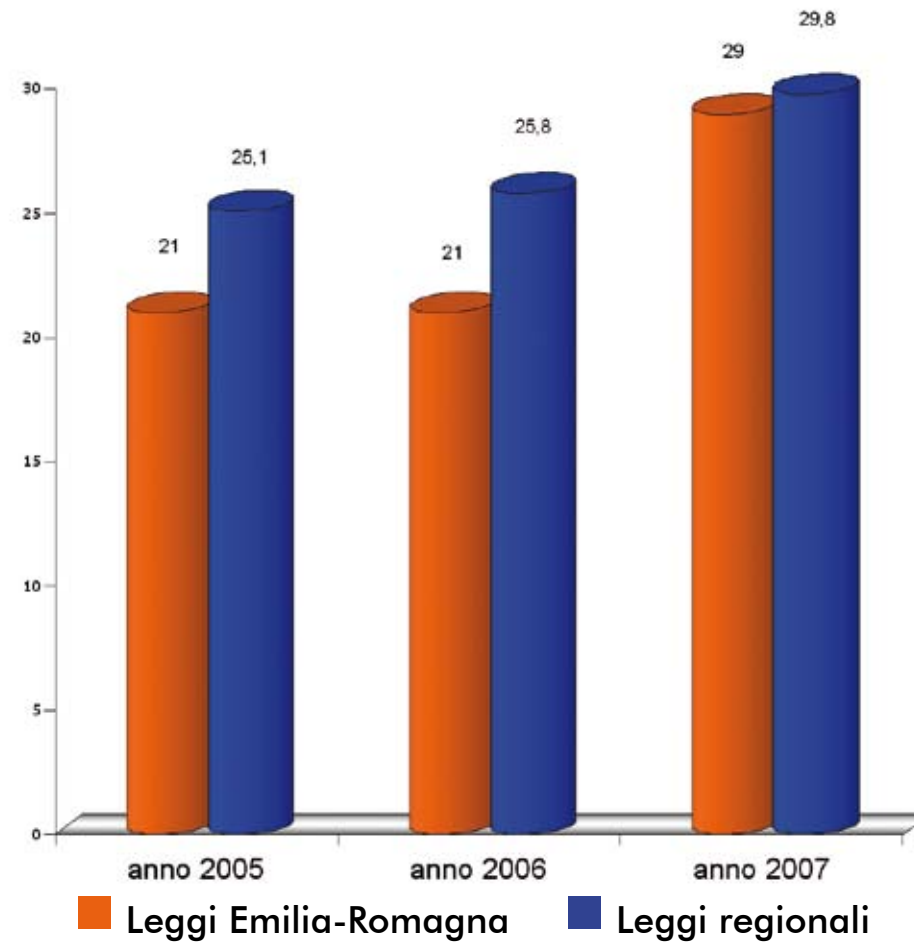
ANDAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DAL 1996 AL 2008



ANDAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DAL 1996 AL 2008

- Il grafico che precede riporta i dati relativi alla produzione legislativa regionale di più di un decennio.
- Risulta che il numero delle leggi approvate negli anni di riferimento scende da 49, nel 1996, a 23 nel 2008.
- I dati appena visti, dunque, confermano pienamente la tendenza, già rilevata negli ultimi rapporti, ad una “stabilizzazione” del numero delle leggi approvate nell’ VIII legislatura, dopo il costante decremento registrato nel corso della VII legislatura.
- È evidente, però, che il mero dato quantitativo non è di per sé esaustivo per valutare compiutamente la qualità della produzione legislativa regionale, dovendosi necessariamente avere riguardo anche al contenuto e alle dimensioni delle leggi stesse.
- Come già rilevato nei precedenti rapporti relativi alla VII legislatura, due sono i principali fattori che si ricollegano al decremento e alla successiva “stabilizzazione” della produzione normativa regionale:
 1. il primo deve ravvisarsi nella tendenza del legislatore a effettuare interventi di semplificazione, riordino e razionalizzazione del corpus normativo, attraverso una diminuzione degli interventi legislativi episodici ed il ricorso sempre più frequente a leggi di “settore,” alcune delle quali a “carattere organico”, capaci, cioè, di disciplinare o riordinare, in modo organico, intere materie o settori della legislazione regionale, spesso disponendo contestualmente l’abrogazione di intere leggi ormai superate, o di buona parte di esse;
 2. il secondo, utilizzato di frequente dal legislatore per “alleggerire” il corpus normativo regionale, consiste nella “delegificazione”, che si realizza attraverso l’inserimento nelle leggi di rinvii a successivi atti, non legislativi, che dovranno essere adottati dalla Giunta o dall’ Assemblea al fine di disciplinare la fase di esecuzione della legge stessa.

CONFRONTO TRA LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI (DATO MEDIO)



CONFRONTO TRA LA PRODUZIONE LEGISLATIVA DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI

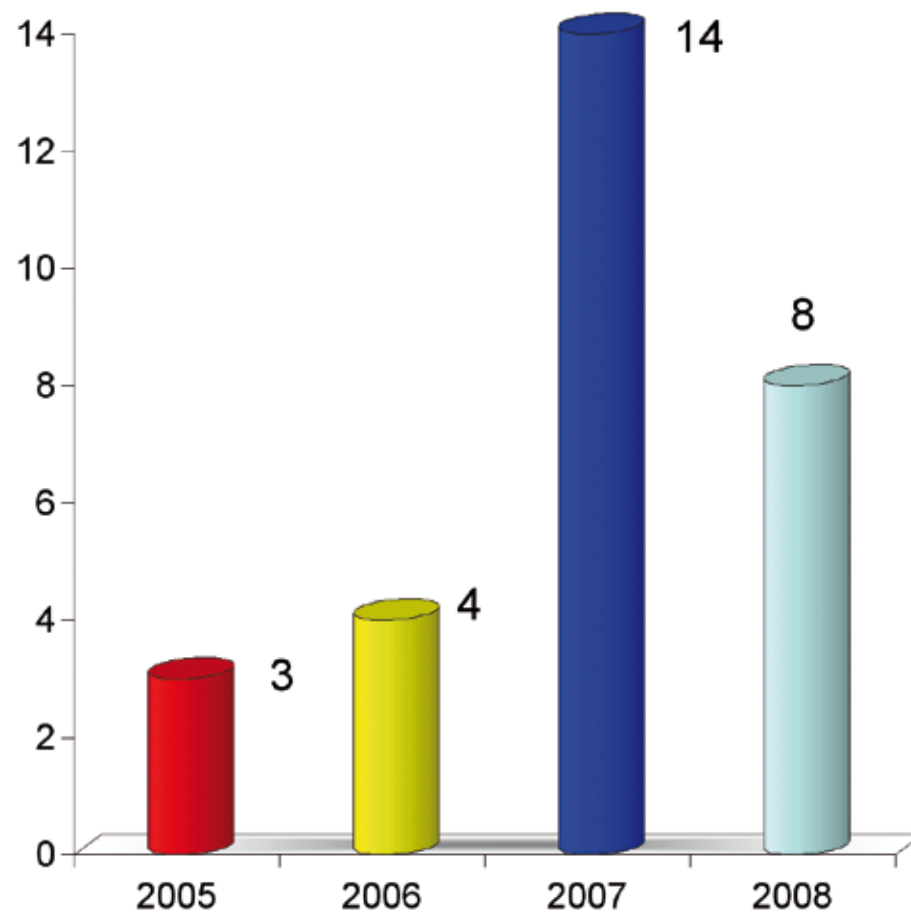
(DATO MEDIO)

- Rimanendo sul piano dell'analisi quantitativa delle leggi regionali approvate nel corso dell' VIII legislatura, si è ritenuto interessante effettuare un confronto con la produzione legislativa "media" delle altre regioni negli stessi anni.
- Al fine della presente indagine, e dei raffronti effettuati anche nei successivi paragrafi del rapporto, si sono utilizzati i dati contenuti nel "Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni, e Unione europea," predisposto annualmente dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, e che si riferiscono alle leggi che le regioni hanno approvato nel 2007. Pertanto, anche per la nostra Regione, per effettuare un valido raffronto, si sono utilizzati i dati che si riferiscono all'attività di produzione normativa svolta fino a quell'anno (anziché quelli del 2008, oggetto di analisi del presente rapporto).
- Dal rapporto della Camera, dunque, emerge che, nel 2005 e 2006, il numero medio di leggi approvato da ciascuna regione è tendenzialmente (sia pure di poco) superiore al numero delle leggi approvate in Emilia-Romagna negli stessi anni (ovvero 25,1 nel 2005 e 25,8 nel 2006, a fronte di 21 leggi dell' Emilia-Romagna), mentre, nel 2007, risulta pressoché identico (ovvero 29,8 a fronte di 29 leggi approvate in Emilia-Romagna).

LEGGI ABROGATE

ANNI 2005-2008

VIII LEGISLATURA



LEGGI ABROGATE

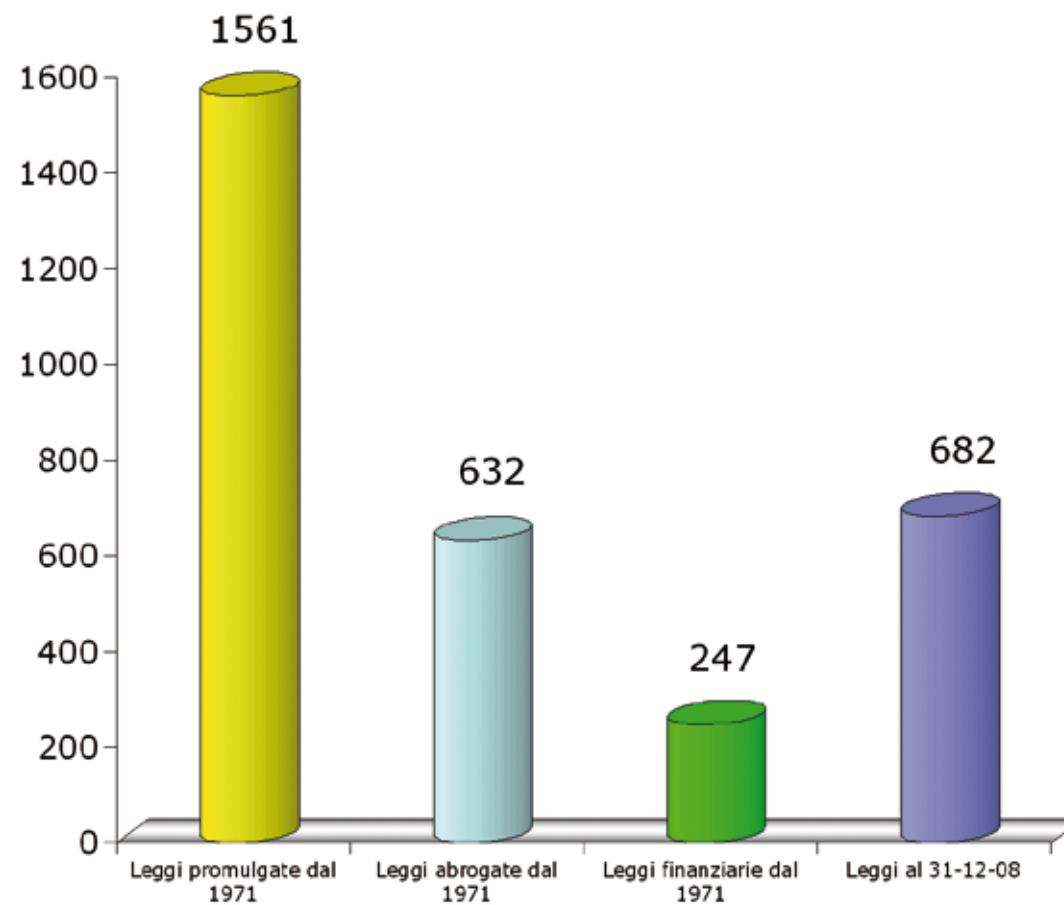
ANNI 2005-2008

VIII LEGISLATURA

- Come accennato in precedenza, uno degli strumenti cui il legislatore ricorre frequentemente per alleggerire e razionalizzare il corpus normativo regionale deve ravvisarsi nell'abrogazione di intere leggi o parti di esse.
- Volgendo uno sguardo ai dati contenuti nel grafico a fianco, ed inerenti il numero delle leggi abrogate nel corso dell'VIII legislatura, risulta che l'opera di semplificazione normativa intrapresa dal legislatore regionale, dopo una sorta di battuta d'arresto nel 2005 e nel 2006 (anni in cui le leggi abrogate sono state, rispettivamente, 3 e 4) riprende in modo rilevante negli anni successivi. Infatti, nel corso del 2007, nella nostra regione sono state abrogate ben 14 leggi regionali, e ulteriori 8 sono state abrogate lo scorso anno.
- In particolare, si segnala che delle 8 leggi abrogate lo scorso anno 4 sono state abrogate tutte dalla medesima legge, ovvero, la L.R. n.14/2008 avente ad oggetto "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", che, infatti, rientra tra le leggi ascrivibili alla tipologia delle leggi di settore a carattere "organico," nel senso in precedenza descritto.
- Risulta, inoltre, nell'anno di riferimento, 1 abrogazione differita a data certa (contenuta nella L.R. n.19/08 "Norme per la riduzione del rischio sismico").
- Si conferma, infine, anche per il 2008, la tendenza, già rilevata nei precedenti rapporti regionali, circa l'uso di formule esplicite di abrogazione.

LEGGI PROMULGATE E ABROGATE DAL 1971

LEGGI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2008



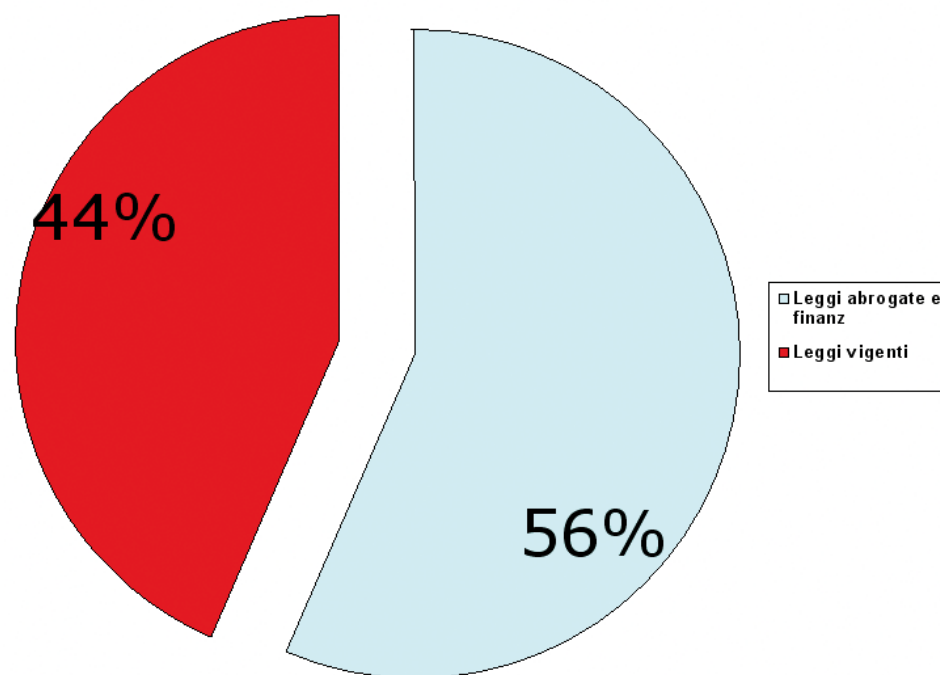
LEGGI PROMULGATE E ABROGATE DAL 1971

LEGGI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2008

- Dal grafico che precede risulta che le leggi vigenti nella Regione Emilia-Romagna al 31 dicembre 2008 sono 682.
- Per convenzione adottata fin dal primo rapporto sulla legislazione, il dato relativo al numero delle leggi regionali vigenti si ricava sottraendo dal numero complessivo delle leggi regionali approvate dalla prima legislatura (risalente al 1971), il numero delle leggi abrogate e quello delle leggi di carattere finanziario (ovvero la legge finanziaria, la legge di bilancio, il rendiconto e i provvedimenti di rifinanziamento, che, in linea generale, hanno efficacia solo per gli anni di riferimento).
- Dunque, poiché dal 1971 sono state approvate complessivamente 1561 leggi, di cui 247 finanziarie, e ne sono state esplicitamente abrogate 632, risultano vigenti al 31 dicembre 2008, 682 leggi.

RAPPORTO PERCENTUALE TRA LEGGI PRODOTTE DAL 1971 E LEGGI VIGENTI

VIII LEGISLATURA



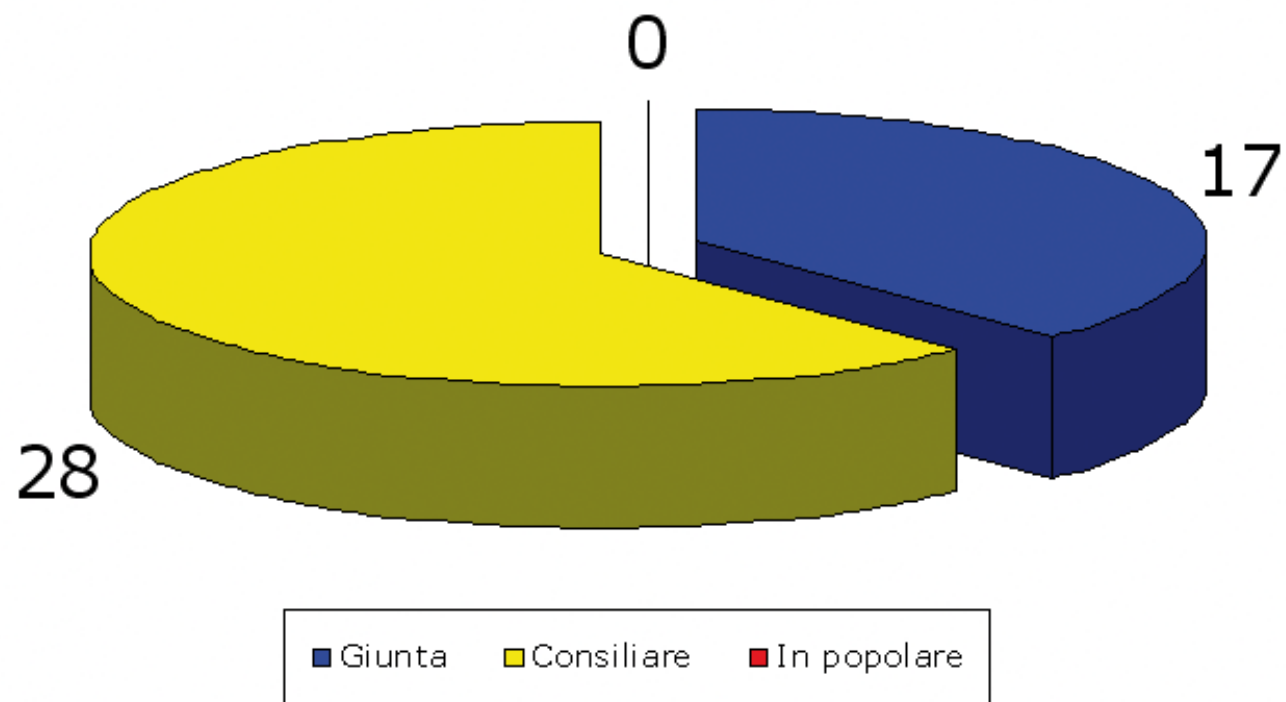
RAPPORTO PERCENTUALE TRA LEGGI PRODOTTE DAL 1971 E LEGGI VIGENTI

VIII LEGISLATURA

- Il grafico a fianco rappresenta in misura percentuale il rapporto esistente tra il numero totale delle leggi approvate dalla Regione Emilia-Romagna dalla prima legislatura, e il numero delle leggi vigenti al termine del 2008.
- Risulta, dunque, che le leggi vigenti al 31 dicembre 2008 (ovvero 682, escluse le leggi finanziarie e le leggi abrogate) costituiscono soltanto il 44% del totale delle leggi complessivamente approvate dalla Regione Emilia-Romagna dal 1971 (ovvero 1561).
- Come emerso già nei precedenti rapporti sulla legislazione, tale rapporto percentuale risulta essere rimasto pressoché invariato nel corso della VII e dell' VIII legislatura, sino al 31 dicembre 2008.
- Il fatto che questo dato sia rimasto costante negli anni è significativo, in quanto evidenzia l'opera di "razionalizzazione e decongestionamento" del corpus normativo regionale intrapresa dal legislatore nel corso delle legislature.

PROGETTI DI LEGGE PRESENTATI NEL 2008

VIII LEGISLATURA



PROGETTI DI LEGGE PRESENTATI NEL 2008

VIII LEGISLATURA

- Dal grafico che precede risulta che dal 1° gennaio al 31 dicembre 2008 sono stati complessivamente presentati al Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna 45 progetti di legge.
- Soffermandoci sulla composizione interna dell'iniziativa, risulta evidente la diversità del contributo che i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa hanno apportato alle proposte di legge presentate lo scorso anno.
- Risulta, infatti, che 28 progetti di legge (pari al 62%) sono di iniziativa consiliare, mentre 17 (pari al 38%) sono di iniziativa della Giunta.
- Come l'anno precedente, inoltre, anche nel 2008 non è stato presentato alcun progetto di iniziativa popolare, né degli enti locali. Al riguardo, però, si deve precisare che, un progetto di iniziativa popolare, in tema di nomine, è stato in realtà presentato ai fini della dichiarazione di ammissibilità. Per potere essere ufficialmente presentato, però, dovranno essere raccolte le 5.000 firme richieste dallo Statuto regionale.

PROGETTI DI LEGGE PRESENTATI DAL 2005 AL 2008

VIII LEGISLATURA

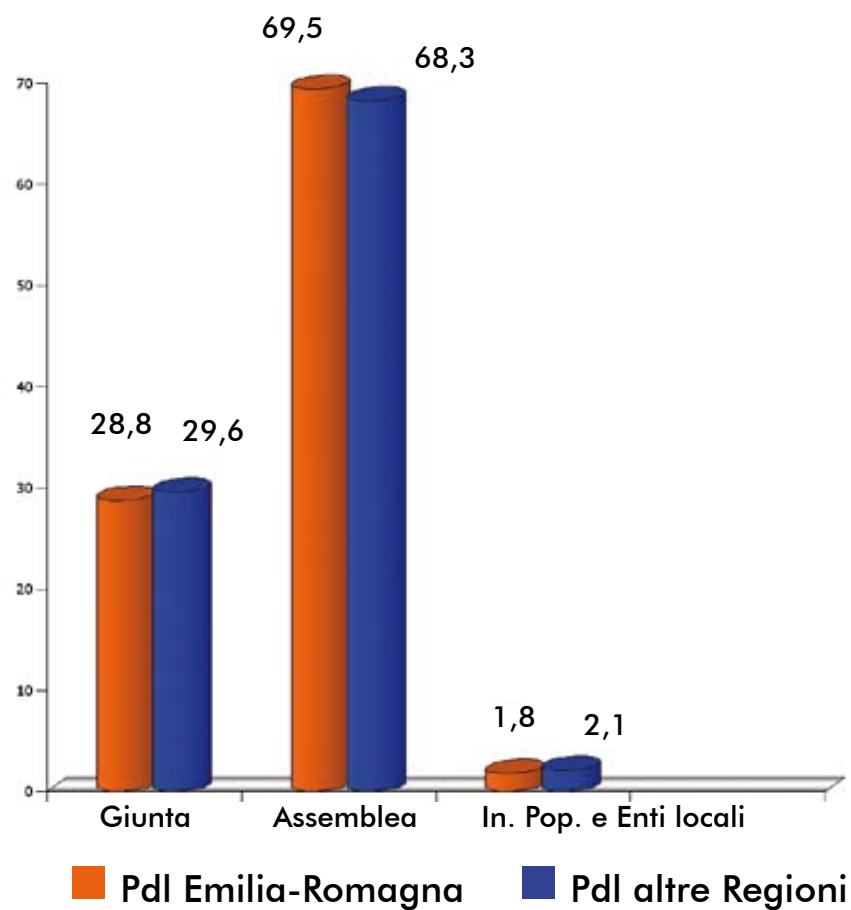
Anno	Giunta	Assemblea	Iniziativa popolare ed Enti locali	Numero totale Progetti di Legge
2005	16	39	2	57
2006	15	44	1	60
2007	20	40	0	60
2008	17	28	0	45

PROGETTI DI LEGGE PRESENTATI DAL 2005 AL 2008

VIII LEGISLATURA

- I dati riportati nella tabella a fianco e relativi all'esercizio dell'iniziativa legislativa nei primi quattro anni dell' VIII legislatura confermano la tendenza, già rilevata nei precedenti rapporti, relativa alla prevalenza numerica dei progetti di legge presentati dai Consiglieri rispetto a quelli presentati dalla Giunta.
- Invece, il numero dei progetti di legge di iniziativa popolare e degli enti locali presentati nel quadriennio considerato, risulta di fatto trascurabile, attestandosi complessivamente a 3 (di cui 2, cioè quelli presentati nel 2005, derivano dalla precedente legislatura).
- Infine, confrontando il numero complessivo di progetti di legge presentati in ciascuno degli anni di riferimento, risulta evidente che, nel 2008, è stato presentato il minor numero di progetti di legge, ovvero 45 (a fronte dei 60 progetti presentati nel 2006 e 2007, e dei ben 57 progetti presentati nel primo semestre di avvio dell' VIII legislatura).

CONFRONTO TRA L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI DALL'INIZIO DELL'VIII LEGISLATURA AL 31 DICEMBRE 2007



CONFRONTO TRA L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI DALL'INIZIO DELL'VIII LEGISLATURA AL 31 DICEMBRE 2007

- Volendo confrontare i dati medi percentuali concernenti l'iniziativa legislativa in Emilia-Romagna con quelli delle altre regioni, dall'inizio dell' VIII legislatura al 31 dicembre 2007, risulta una forte analogia, in quanto, in entrambi i casi, il contributo consiliare all'iniziativa delle proposte di legge risulta sensibilmente superiore a quello della Giunta.
- Infatti, dai dati elaborati dal Servizio Studi della Camera nel "Rapporto 2008 sulla legislazione", risulta che, a fine 2007, complessivamente, in tutte le regioni, i consiglieri regionali hanno presentato, in media, il 68,3% dei P.d.l., a fronte di un 29,6% di progetti presentati dalle Giunte.
- Circa l'iniziativa popolare e degli enti locali, nel 2007 in Emilia-Romagna si attesta complessivamente ad un 1,8%, a fronte di un 2,1% nelle altre regioni italiane.

**INIZIATIVA LEGISLATIVA E TASSO DI SUCCESSO
DALL'INIZIO DELL' VIII LEGISLATURA AL 31 DICEMBRE 2008**

Soggetto presentatore	Progetti di Legge presentati	Progetti di Legge divenuti legge	Tasso di successo
GIUNTA	68	56	82%
ASSEMBLEA	151	22	15%

INIZIATIVA LEGISLATIVA E TASSO DI SUCCESSO DALL'INIZIO DELL' VIII LEGISLATURA AL 31 DICEMBRE 2008

- Come già emerso nei precedenti rapporti, anche per il 2008 risulta confermata la tendenza secondo cui, mentre nella fase dell'iniziativa il contributo consiliare è decisamente superiore a quello della Giunta, il dato si rovescia del tutto facendo riferimento all'iniziativa delle leggi effettivamente approvate.
- Dai dati riportati nella tabella a fianco, infatti, risulta che dall'inizio dell' VIII legislatura al 31 dicembre 2008, il tasso di successo dei P.d.l. di iniziativa della Giunta, (ovvero il rapporto tra progetti presentati e progetti divenuti legge) è pari all' 82%, e, dunque, sensibilmente superiore a quello dei progetti di iniziativa consiliare, che si attesta, invece, ad un 15%.
- Per una corretta lettura dei dati appena visti, deve però precisarsi che, il numero complessivo dei P.d.l. divenuti legge e riportato nella tabella, (ovvero 56 della Giunta e 22 dell' Assemblea), risulta inferiore al numero delle leggi effettivamente approvate al 31 dicembre 2008, in quanto, al fine del computo del tasso di successo, si è preferito non conteggiare le 5 leggi di iniziativa mista approvate dall'inizio dell' VIII legislatura, e derivanti dall'abbinamento di proposte di legge di iniziativa della Giunta e dei Consiglieri.

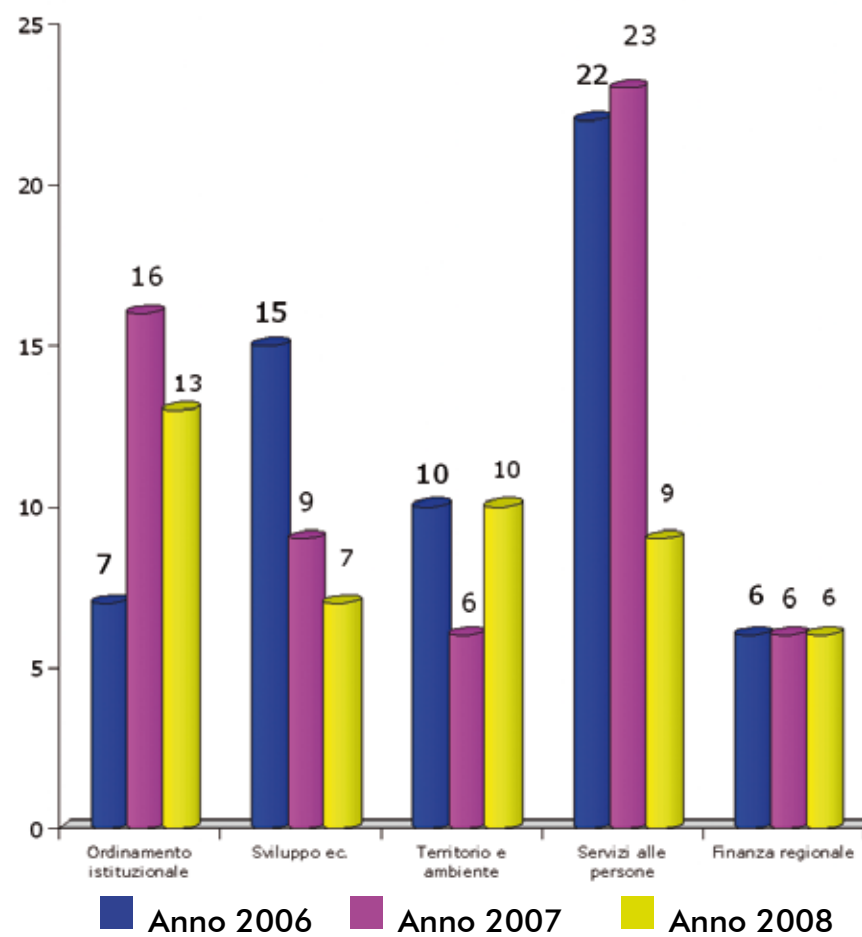
PROGETTI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE PRESENTATI O GIÀ OGGETTI CONSILIARI (2005-2008) VIII LEGISLATURA

Anno	Oggetto
2005	Progetto di legge presentato dal Consiglio comunale di Maranello, recante: "Disciplina regionale delle opere di bonifica. Attribuzione delle funzioni alle Province in attuazione della Legge 1990, n.142. Soppressione dei consorzi di bonifica" <i>(già oggetto consiliare n.3674 della VI legislatura, successivamente oggetto n.22 della VII legislatura e oggetto n.19 dell' VIII legislatura)</i>
2005	Progetto di iniziativa del Consiglio provinciale di Piacenza recante: "Progetto di legge regionale in materia di bonifica e contestuale abrogazione delle leggi regionali 2 agosto 1984 n. 42 e 23 aprile 1987 n. 16" <i>(già oggetto n.1603 della VII legislatura e oggetto n.20 dell' VIII legislatura)</i>
2006	Progetto di legge d' iniziativa popolare recante: "Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali" <i>(oggetto n. 1458 dell' VIII legislatura. A gennaio 2008 è stato poi approvato un ordine del giorno di non passaggio agli articoli)</i>

PROGETTI DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE PRESENTATI O GIÀ OGGETTI CONSILIARI (2005-2008) VIII LEGISLATURA

- Come risulta dalla tabella che precede, nel corso dell' VIII legislatura sono stati presentati all'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna soltanto 3 progetti di iniziativa popolare, di cui 2 proposti da Enti locali.
- In relazione ai due progetti presentati nel 2005 si precisa che essi derivano dalla legislatura precedente, e sono stati iscritti nuovamente all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa perché non ancora trattati, ai sensi di quanto previsto dall'art.18, comma 5, dello Statuto.
- Dei tre progetti di iniziativa popolare evidenziati nella tabella, però, al 31 dicembre 2008 ne risultano giacenti soltanto due, in quanto, nel gennaio 2008, in relazione all'oggetto n.1458, concernente il consumo dei prodotti agricoli regionali, è stato approvato un ordine del giorno di non passaggio agli articoli.

PROGETTI DI LEGGE DISTRIBUITI PER MACROSETTORE ANNI 2006-2008



PROGETTI DI LEGGE DISTRIBUITI PER MACROSETTORE ANNI 2006-2008

- Sulla scia del rapporto sulla legislazione della Camera, nel grafico che precede si è proceduto a ripartire i progetti di legge presentati nel corso dell' VIII legislatura in base ai principali macrosettori di intervento legislativo.
- Risulta, in particolare per l'anno 2008, che, dei cinque macrosettori in cui si sono accorpati tutti i possibili settori di intervento legislativo, quelli maggiormente coperti dall'iniziativa legislativa sono due, ovvero: "Ordinamento istituzionale" con 13 proposte (di cui numerose hanno ad oggetto la revisione dello Statuto regionale, ed, in particolare, del numero dei componenti dell'Assemblea legislativa), e "Territorio e Ambiente" con ulteriori 10 proposte (molte delle quali hanno ad oggetto la modifica della L.R. n.24/2001 in materia di intervento pubblico nel settore abitativo).
- In minor misura risultano coperti dalla legislazione dello scorso anno i macrosettori "Sviluppo economico e attività produttive" con 7 proposte, e "Finanza regionale", con 6 proposte.
- A differenza, poi, di quanto rilevato nei due anni precedenti (nonché nella VII legislatura) nei quali il macrosettore "Servizi alle persone" è stato costantemente quello più coperto dall'iniziativa legislativa (con 22 e 23 P.d.L. rispettivamente nel 2006 e nel 2007), nel 2008, invece, esso risulta coperto soltanto da 9 proposte di legge.
- Si precisa, infine, che scopo ulteriore della presente indagine è quello di confrontare il diverso modo con cui le stesse aree tematiche sono state coperte dalle proposte di legge e dalla produzione legislativa effettiva del 2008.

PROPOSTE DI LEGGE ALLE CAMERE PRESENTATE NEL 2008 - VIII LEGISLATURA

Iniziativa	Oggetto
consiliare	Istituzione del "Giorno della ricordanza" in memoria delle vittime dell'odio ideologico nel periodo 1945-1948 (oggetto n.3272)
consiliare	Integrazione all'art.9 della legge 22 maggio 1978 n.194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza) in materia di obiezione di coscienza dei farmacisti (oggetto n.3326)

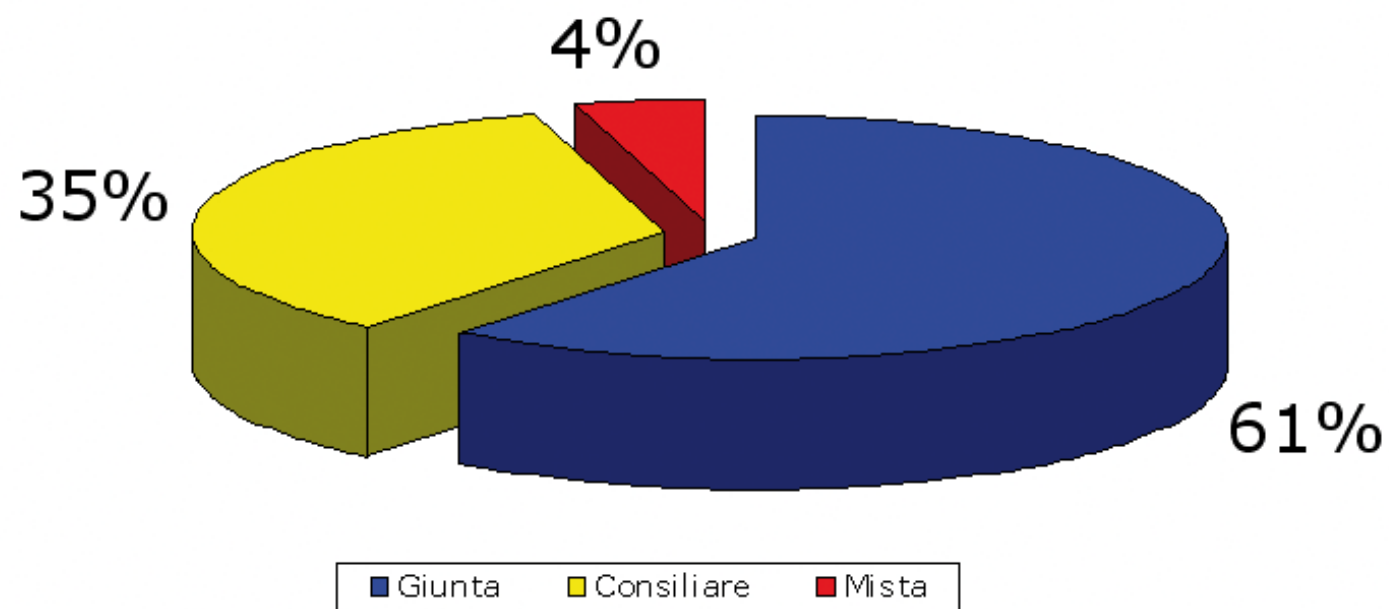
PROPOSTE DI LEGGE ALLE CAMERE PRESENTATE NEL 2008 - VIII LEGISLATURA

- Si ricorda che gli artt. 71 e 121 della Cost. riconoscono ai Consigli regionali la facoltà di presentare proposte di legge statali.

In forza di ciò, e come evidenziato nella tabella a fianco, risulta che, nel 2008, sono stati presentati all'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna 2 progetti di proposta di legge alle Camere, tutti di iniziativa consiliare.

- Risulta, inoltre, che dall'inizio dell' VIII legislatura sono state presentate complessivamente 18 proposte di legge alle Camere, ma di esse, solo 1, avente ad oggetto "Disciplina delle medicine non convenzionali esercitate da laureati in medicina e chirurgia, odontoiatria e veterinaria," è stata approvata con deliberazione dell'Assemblea n.63 del 2006.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TIPO DI INIZIATIVA - ANNO 2008



PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TIPO DI INIZIATIVA - ANNO 2008

- Il grafico che precede rappresenta, in misura percentuale, la diversità del contributo che ciascun soggetto titolare dell'iniziativa ha apportato alla produzione legislativa effettiva dello scorso anno.
- Risulta dunque che, nel 2008, su un totale di 23 leggi approvate dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, 14 (ovvero il 61%) sono di iniziativa della Giunta, 8 (ovvero il 35%) sono di iniziativa consiliare, e 1 sola (ovvero il 4%) è di iniziativa mista, in quanto nata dall'abbinamento di progetti presentati dalla Giunta e dai Consiglieri.
- A tal riguardo è opportuno chiarire che, quando si parla di leggi di "iniziativa mista," si fa riferimento al caso in cui una legge regionale nasce dall'abbinamento, in fase istruttoria, di più progetti di legge aventi oggetto simile, e presentati da più soggetti tra quelli a ciò legittimati (ovvero Giunta, Consiglieri, iniziativa popolare e degli enti locali).
- Circa i dati relativi all'iniziativa mista, si ricorda che, nei primi quattro anni della corrente legislatura, complessivamente, sono state approvate soltanto 5 leggi, (pari al 6% del totale delle leggi approvate al 31 dicembre 2008), contrariamente a quanto accaduto nella trascorsa legislatura, nel corso della quale il numero delle leggi di iniziativa mista era sensibilmente aumentato, fino a costituire il 16% del totale delle leggi approvate nel quinquennio 2000-2005.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TIPO DI INIZIATIVA, DAL 2005 AL 2008
VIII LEGISLATURA

Anno	Giunta	Assemblea	Mista
2005	100%	0%	0%
2006	71%	29%	0%
2007	58%	28%	14%
2008	61%	35%	4%

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TIPO DI INIZIATIVA, DAL 2005 AL 2008

VIII LEGISLATURA

- I dati contenuti nella tabella a fianco evidenziano l'andamento del contributo che la Giunta e l'Assemblea hanno apportato alla produzione legislativa effettiva nei primi quattro anni dell' VIII legislatura.
- Risulta evidente che la Giunta, in ciascuno degli anni considerati, ha concorso in maggior misura alla produzione delle leggi, anche se, dal 2005 al 2008, la percentuale di successo delle iniziative della Giunta è diminuita progressivamente (scendendo, infatti, dal 100% nel 2005 all'avvio della legislatura, al 61% nel 2008).
- Non va poi dimenticato che, in ciascuno dei quattro anni sopra considerati, 5 leggi approvate dalla Giunta (ovvero, rispettivamente, il 50%, il 24%, il 17% e il 22% del totale delle leggi approvate), sono ad iniziativa vincolata, trattandosi, cioè, di leggi finanziarie e di bilancio, che, per espressa previsione statutaria, la Giunta è tenuta ad adottare.
- Al contrario, dall'inizio dell' VIII legislatura si registra un sensibile incremento del contributo dell'iniziativa consiliare che, da uno 0% registrato nel 2005, sale al 29% nel 2006, fino a raggiungere lo scorso anno il 35%.
- Tali ultimi dati sono ancora più significativi se li si raffronta con i corrispondenti della VII legislatura, nel corso della quale il contributo dell'iniziativa consiliare era risultato decisamente inferiore e piuttosto variabile (ovvero pari al 14% nel 2001 e 2002, al 7% nel 2003, e all'11% nel 2004).
- In conclusione, dunque, i dati appena esaminati e relativi, da un lato, al calo della percentuale di successo delle iniziative della Giunta, dall'altro, all'aumento della percentuale di entrata in vigore delle iniziative consiliari, sembrano

attestare una sorta di “assestamento”^(*) dei rapporti interistituzionali tra Giunta e Assemblea, nonché l’azione dell’Assemblea legislativa regionale di valorizzare il proprio ruolo, assegnatole dall’art.28 dello Statuto, di organo deputato a determinare l’indirizzo politico generale della Regione.

- Infine, e come già anticipato, sotto il profilo del contributo dell’ iniziativa mista alla produzione legislativa effettiva, essa risulta piuttosto esigua nel corso di tutta l’ VIII legislatura, scendendo da un 14% nel 2007, ad un 4% lo scorso anno, dopo essere stata del tutto assente negli anni 2005 e 2006.

(*) In tal senso vedasi anche *“Il punto sulle regioni a 7 anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione”* pubblicato da ISSIRFA-CNR

LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE SUDDIVISE PER LIVELLO DI AGGREGAZIONE DEI PRESENTATORI

ANNO 2008 VIII LEGISLATURA

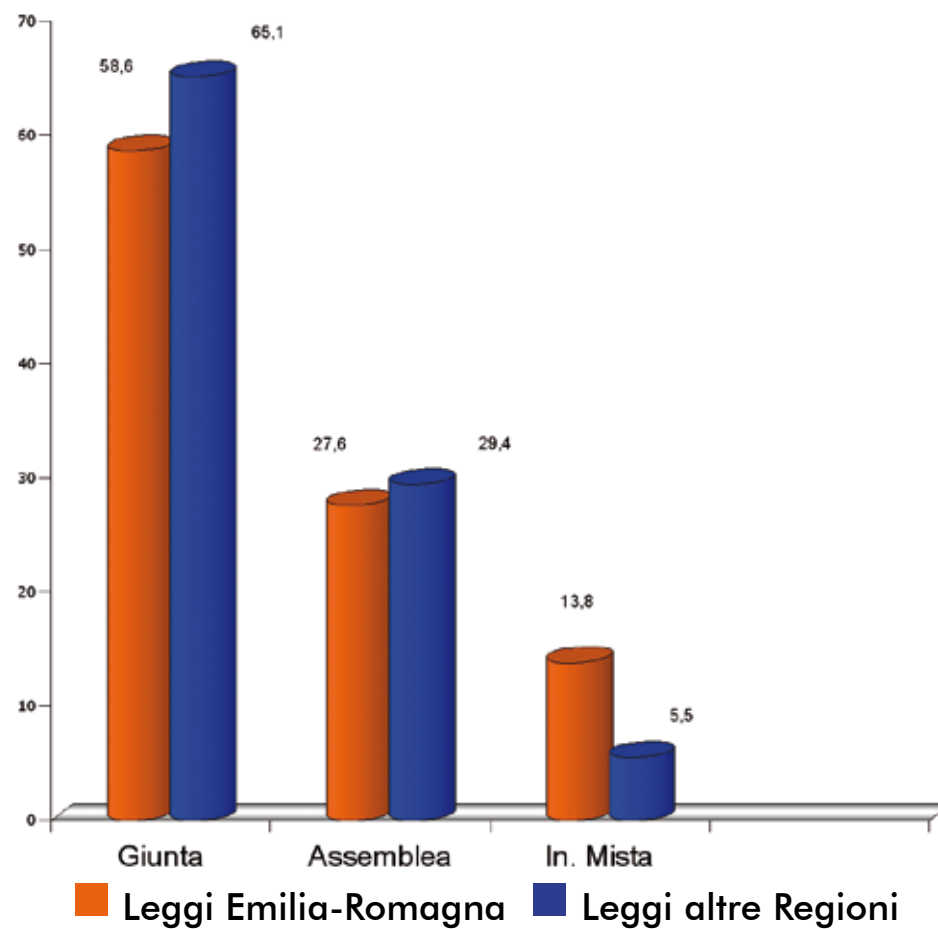
Proponenti	Numero proposte presentate	Numero di Leggi di iniziativa consiliare approvate
Un solo proponente o un solo gruppo	4 <i>(di cui 2 sono state abbinate in istruttoria)</i>	3
Più gruppi di maggioranza o di minoranza	5 <i>(di cui 2 sono state abbinate in istruttoria)</i>	4
Più gruppi di maggioranza e di minoranza	1	1
Totale Leggi di iniziativa consiliare		8

LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE SUDDIVISE PER LIVELLO DI AGGREGAZIONE DEI PRESENTATORI

ANNO 2008 VIII LEGISLATURA

- Nella tabella a fianco le 8 leggi di iniziativa consiliare approvate nel 2008 sono state ripartite in base al livello di aggregazione dei soggetti presentatori.
- Risulta dunque che, nel periodo considerato, 3 leggi di iniziativa consiliare derivano da 4 proposte presentate, ciascuna, da un solo proponente o da un solo gruppo, ma di cui, 2, sono state poi abbinate successivamente in fase istruttoria, dando vita alla L.R. n.7/08 "Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico".
- Ulteriori 4 leggi consiliari derivano da 5 proposte presentate, ciascuna, da più gruppi di sola maggioranza o minoranza. Una di tali proposte di iniziativa di maggioranza, però, è stata poi abbinata, in fase istruttoria, con altra proposta di iniziativa di un gruppo di minoranza, dando luogo alla L.R. n.14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni".
- 1 sola legge nasce, invece, da un progetto di legge firmato ab origine congiuntamente da consiglieri appartenenti alla maggioranza e alla minoranza (trattasi della L.R. n.18/08 "Memoria e responsabilità-Promozione e sostegno di iniziative per la memoria dei giusti").
- Tenendo conto, dunque, di quanto sopra rilevato, ed, in particolare, dell'ultimo dato esaminato, relativo al fatto che solo una legge su otto (pari al 13%) nasce da progetti di legge originariamente firmati, in modo congiunto, da più gruppi di maggioranza e minoranza, può ricavarsi che, nel 2008, l'iniziativa consiliare delle leggi presenta un basso grado di trasversalità politica.

CONFRONTO TRA L' INIZIATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE IN EMILIA-ROMAGNA E NELLE ALTRE REGIONI - ANNO 2007

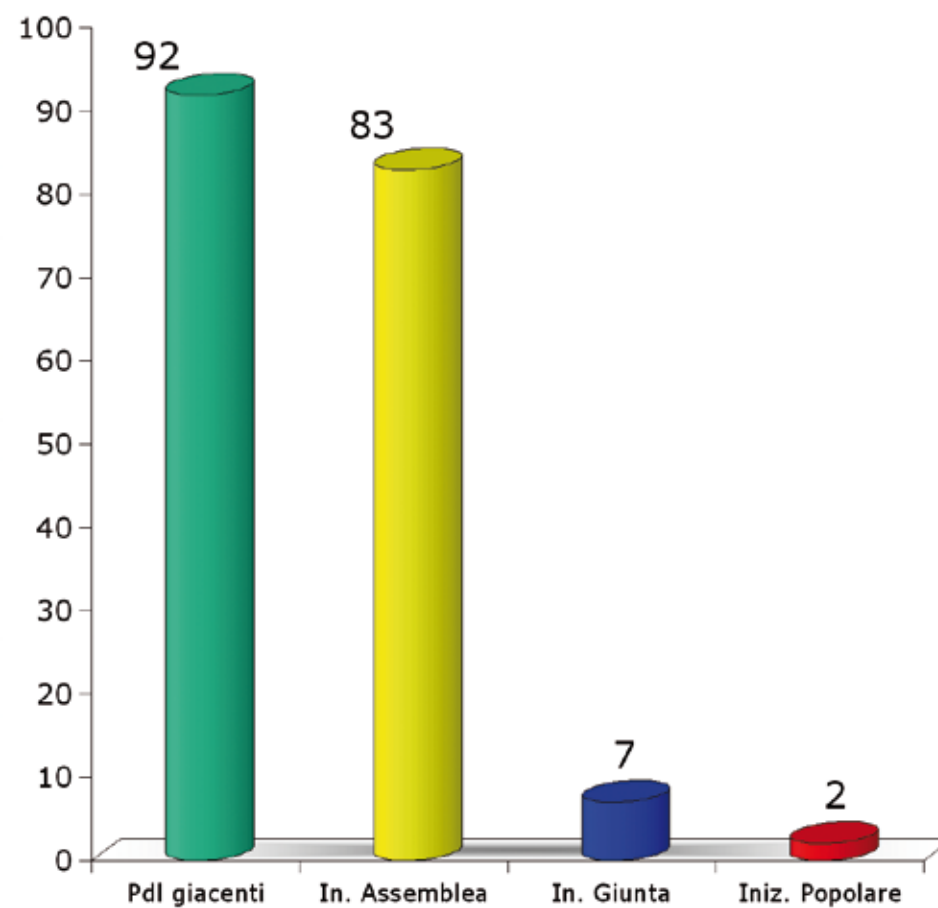


CONFRONTO TRA L' INIZIATIVA DELLE LEGGI PROMULGATE IN EMILIA-ROMAGNA E NELLE ALTRE REGIONI - ANNO 2007

- Confrontando i dati percentuali concernenti il diverso contributo che ciascun soggetto titolare dell'iniziativa ha apportato alle leggi emiliano-romagnole del 2007, con quelli medi delle altre regioni, risultano delle evidenti analogie.
- Infatti, la maggiore misura del contributo della Giunta alla produzione legislativa effettiva della Regione Emilia-Romagna trova riscontro anche, a livello medio, nelle altre Regioni.
- Dal "Rapporto 2008 sulla legislazione" della Camera dei Deputati, risulta, infatti, che, nell'anno 2007, il 65,1% delle leggi regionali approvate è di iniziativa della Giunta, a fronte di un 29,4 % di iniziativa consiliare.
- La percentuale media di leggi di iniziativa consiliare risulta, comunque, in aumento anche nelle altre regioni, oltre che in Emilia-Romagna, passando da un 26,8% nel 2006, ad un 29,4 % nel 2007.
- La differenza più evidente concerne, invece, l' iniziativa mista che, nel 2007, in Emilia-Romagna, si attesta ad un 13,8%, a fronte di un 5,5% di media in tutte le altre regioni.

P.D.L. GIACENTI AL 31 DICEMBRE 2008

VIII LEGISLATURA

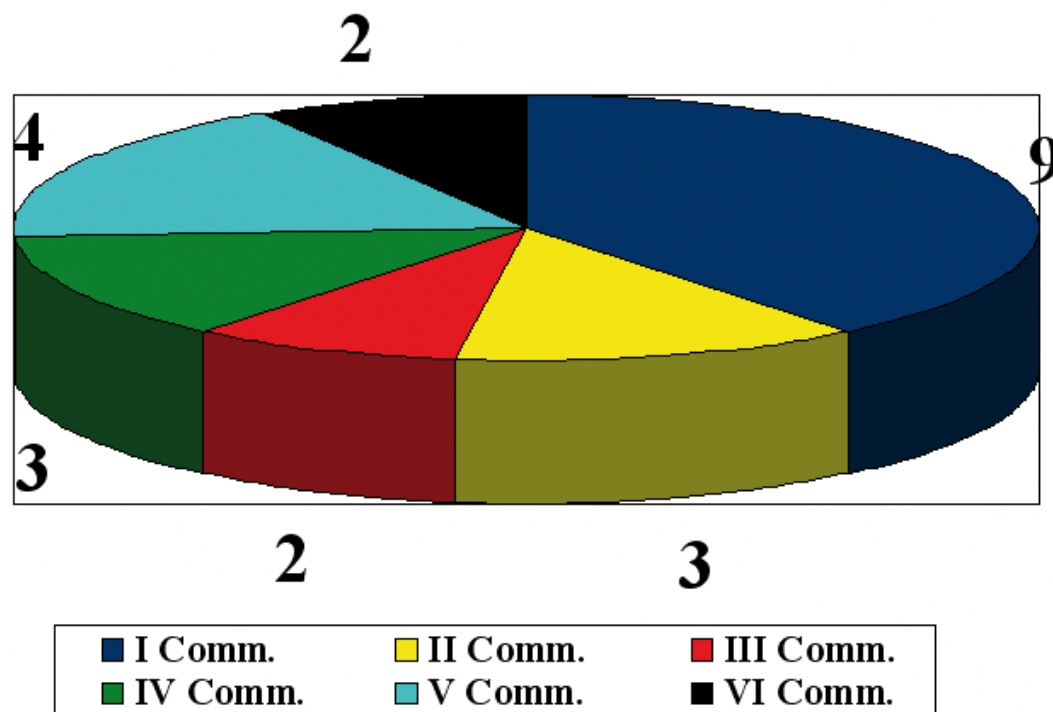


P.D.L. GIACENTI AL 31 DICEMBRE 2008

VIII LEGISLATURA

- Prima di commentare il grafico a fianco deve precisarsi che, per progetti di legge giacenti, si intendono i progetti già assegnati alle Commissioni assembleari competenti per la relativa trattazione, ma non ancora da esse esaminati e licenziati. Se, dunque, tali progetti non vengono trattati entro la fine della legislatura decadono, eccezion fatta per quelli di iniziativa popolare.
- Risulta quindi che, dall'inizio dell' VIII legislatura al 31 dicembre 2008, i progetti di legge rimasti giacenti sono complessivamente 92, di cui 83 di iniziativa consiliare, 7 di iniziativa della Giunta, e 2 di iniziativa popolare e degli enti locali.
- I dati appena visti confermano quanto precedentemente rilevato circa il diverso peso che i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa regionale hanno nel processo di approvazione delle leggi, e, dunque, il fatto che l' iniziativa legislativa consiliare, avendo un minore tasso di successo rispetto a quello della Giunta, conta anche il maggior numero di progetti che sono rimasti giacenti.

DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI PER COMMISSIONE
ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA



DISTRIBUZIONE DELLE LEGGI PER COMMISSIONE

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- Prima di analizzare i dati evidenziati nel grafico a fianco, si ricorda che, dall'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale, le Commissioni assembleari permanenti sono 6. Il nuovo Regolamento interno dell'Assemblea, inoltre, ha disposto, all'art. 7, che spetta all'Assemblea deliberare, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, all'inizio di ogni legislatura, il numero e la competenza per materia delle commissioni. Nel corso della legislatura, poi, l'Assemblea può deliberare variazioni riguardanti sia il numero che la competenza delle stesse.
- Ciò premesso, nel grafico che precede si propone una ripartizione delle leggi approvate dall'Assemblea legislativa nel 2008, in base alla Commissione assembleare competente per materia che le ha esaminate in sede referente.
- Confermandosi una tendenza già rilevata nel corso di tutta la precedente legislatura, risulta evidente che, la I Commissione, "Bilancio programmazione affari generali ed istituzionali", ha avuto il maggior carico istruttorio, avendo licenziato 9 progetti di legge su 23 (ovvero il 39% del totale). Di tali 9 progetti, si ricorda che 5 sono ad iniziativa vincolata, trattandosi dei progetti che concernono il bilancio regionale.
- Tendenzialmente inferiore e pressoché simile risulta, invece, nello scorso anno, il carico istruttorio delle altre Commissioni (la V Commissione ha, infatti, licenziato 4 progetti di legge, la IV e la II Commissione ne hanno licenziati 3 ciascuna, mentre la III e la VI Commissione ne hanno licenziati 2 ciascuna).
- In particolare, la VI Commissione, in attuazione delle disposizioni contenute nel nuovo Statuto, ha licenziato sia il progetto poi divenuto la L.R. 8/2008, avente ad oggetto modifiche ed integrazioni al Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum, sia il progetto poi divenuto la L.R. n.16/2008, in tema di partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario.

NOMINA DEL RELATORE

LEGGI APPROVATE - ANNO 2008

Leggi regionali anno 2008 – VIII legislatura	Nomina del relatore	Relatore di minoranza
TUTELA DEL PATRIMONIO DI RAZZE E VARIETA' LOCALI DI INTERESSE AGRARIO DEL TERRITORIO EMILIANO-ROMAGNOLO	SI	NO
ESERCIZIO DI PRATICHE ED ATTIVITA' BIONATURALI ED ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DEI CENTRI BENESSERE	SI	NO
DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLE PERSONE RISTRETTE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	SI	NO
DISCIPLINA DEGLI ACCERTAMENTI DELLA DISABILITÀ - ULTERIORI MISURE DI SEMPLIFICAZIONE ED ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE	SI	NO
PROMOZIONE E VALORIZZAZIONE DELLE BOTTEGHE STORICHE	SI	SI
ISTITUZIONE DEL FONDO PER IL SOSTEGNO SOCIO-EDUCATIVO, SCOLASTICO E FORMATIVO DEI FIGLI DI VITTIME DI INCIDENTI MORTALI SUL LAVORO	SI	NO
NORME PER LA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI ANIMAZIONE E DI ACCOMPAGNAMENTO TURISTICO	SI	NO
MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 22 NOVEMBRE 1999, N.34 "TESTO UNICO IN MATERIA DI INIZIATIVA POPOLARE E REFERENDUM"	SI	NO
DISPOSIZIONI TRANSITORIE IN MATERIA DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E NORME URGENTI PER L'APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N.152	SI	NO
MISURE PER IL RIORDINO TERRITORIALE, L'AUTORIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE E LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE FUNZIONI	SI	NO
PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA SOCIETÀ FINANZIARIA BOLOGNA METROPOLITANA SPA	SI	NO

LEGGE FINANZIARIA REGIONALE ADOTTATA A NORMA DELL'ARTICOLO 40 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N.40 IN COINCIDENZA CON L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE DI ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2008 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2008-2010. PRIMO PROVVEDIMENTO GENERALE DI VARIAZIONE	SI	SI
ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO 2008 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2008-2010 A NORMA DELL'ARTICOLO 30 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N.40 PRIMO PROVVEDIMENTO GENERALE DI VARIAZIONE	SI	SI
NORME IN MATERIA DI POLITICHE PER LE GIOVANI GENERAZIONI	SI	NO
PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLE SOCIETA' FIERISTICHE REGIONALI	SI	NO
NORME SULLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FORMAZIONE E ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO, SULLE ATTIVITÀ DI RILIEVO INTERNAZIONALE DELLA REGIONE E SUI SUOI RAPPORTI INTERREGIONALI. ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 12, 13 E 25 DELLO STATUTO REGIONALE	SI	NO
MISURE STRAORDINARIE IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE	SI	NO
MEMORIA E RESPONSABILITA' - PROMOZIONE E SOSTEGNO DI INIZIATIVE PER LA MEMORIA DEI GIUSTI	SI	NO
NORME PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO SISMICO	SI	NO
RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2007	SI	SI
ISTITUZIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (IRAP) QUALE TRIBUTO REGIONALE AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 43 DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N.244 E RINUNCIA AI CREDITI TRIBUTARI DI MODESTA ENTITÀ	SI	NO
LEGGE FINANZIARIA REGIONALE ADOTTATA A NORMA DELL'ARTICOLO 40 DELLA LEGGE REGIONALE 15 NOVEMBRE 2001, N.40 IN COINCIDENZA CON L'APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2009 E DEL BILANCIO PLURIENNALE 2009-2011	SI	SI
BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2009 E BILANCIO PLURIENNALE 2009-2011	SI	SI

NOMINA DEL RELATORE

LEGGI APPROVATE - ANNO 2008

- Si ricorda che, l'art.50, comma 3, del nuovo Statuto regionale prevede, innovativamente, la nomina, all'inizio dell'istruttoria, del relatore del progetto di legge, cui spetta di "istruire e seguire l'iter complessivo del progetto assegnato". Inoltre, l'art. 30 del nuovo Regolamento interno dell'Assemblea precisa che "la disamina di ogni progetto non ha inizio se la commissione referente cui è stato assegnato non ha provveduto alla nomina del relatore."
- Ciò premesso, nella tabella che precede è proseguita l'attività di monitoraggio, già intrapresa dall'avvio della corrente legislatura, relativa al grado di attuazione di tale nuovo istituto nell'ambito del procedimento legislativo regionale.
- Risulta dunque evidente che, nel 2008, come del resto già nei due anni precedenti, l' istituto del relatore trova completa attuazione, in quanto, per ciascun progetto di legge poi approvato, è stato nominato fin dall'inizio dell'istruttoria il relatore di maggioranza, a differenza dell'anno di avvio dell' VIII legislatura (2005), in cui si registrava che, su un totale di 10 leggi approvate, per due di esse, il relatore non era stato invece nominato fin dall'inizio.
- Circa, invece, la figura del relatore di minoranza (che, sempre l'art.50, comma 3, dello Statuto, prevede venga nominato qualora lo richiedano Consiglieri rappresentanti 1/5 dei voti assegnati), risulta una situazione del tutto analoga a quella degli anni immediatamente precedenti, nel senso che, nel 2008, esso è stato nominato solo in relazione all'istruttoria delle leggi legate alla manovra finanziaria regionale, tranne in un caso, ovvero, per la L.R. n. 5/2008, avente ad oggetto la promozione e valorizzazione delle botteghe storiche.

PROGETTI DI LEGGE RESPINTI IN AULA VII E VIII LEGISLATURA

Anno	Progetti di Legge Consiglieri	Progetti di Legge Giunta	Progetti di Legge Iniziativa Popolare
2008	7	0	0
2007	8	0	0
2006	8	0	0
2005	0	0	0
2004	1	0	0
2003	4	0	0
2002	0	0	0
2001	2	0	0
2000	3	0	0

PROGETTI DI LEGGE RESPINTI IN AULA

VII E VIII LEGISLATURA

- Dall'avvio dell'VIII legislatura nel rapporto sulla legislazione si è inteso monitorare il numero dei progetti di legge che sono stati respinti in Aula con un ordine del giorno di non passaggio all' esame degli articoli, al fine di potere effettuare un raffronto con il numero dei progetti respinti nel corso della precedente legislatura, durante la quale non esisteva ancora la figura del relatore nominato fin dall'inizio dell'istruttoria.
- Analizzando, dunque, i dati riportati nella tabella che precede, risulta che il numero complessivo dei progetti di legge respinti in Aula nell' VIII legislatura è pari a 23, e, dunque, sensibilmente superiore rispetto ai dati rilevati per la VII legislatura, nel corso della quale sono stati respinti in Aula soltanto 10 progetti. Tutti i progetti respinti, inoltre, risultano di iniziativa consiliare.

STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA

Tipologia	Articolo Statuto	Soggetti richiedenti	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
Petizioni	Art.16	Chiunque	n. 2	n. 1	n. 2	n. 1
Istruttoria pubblica	Art.17	Almeno 5.000 persone	/	/	/	/
Progetti di Legge di iniziativa popolare presentati	Art.18	Almeno 5.000 elettori Consigli Provinciali Consigli Comunali (almeno 50.000 abitanti)	n. 2	n. 1	0	0
Questione di rilevante interesse	Art.18, comma 6	Almeno 5.000 elettori Consigli Provinciali Consigli Comunali (almeno 50.000 abitanti)	/	/	/	/
Albo generale delle associazioni	Art.19, comma 2	Possono iscriversi tutte le organizzazioni costituite con atto scritto, che operino nel territorio regionale, per perseguire finalità di interesse generale.	/	/	Approvata l'istituzione con delibera assembleare n.146 del 28/11/2007	Avviata la procedura di iscrizione all'Albo e relativa compilazione

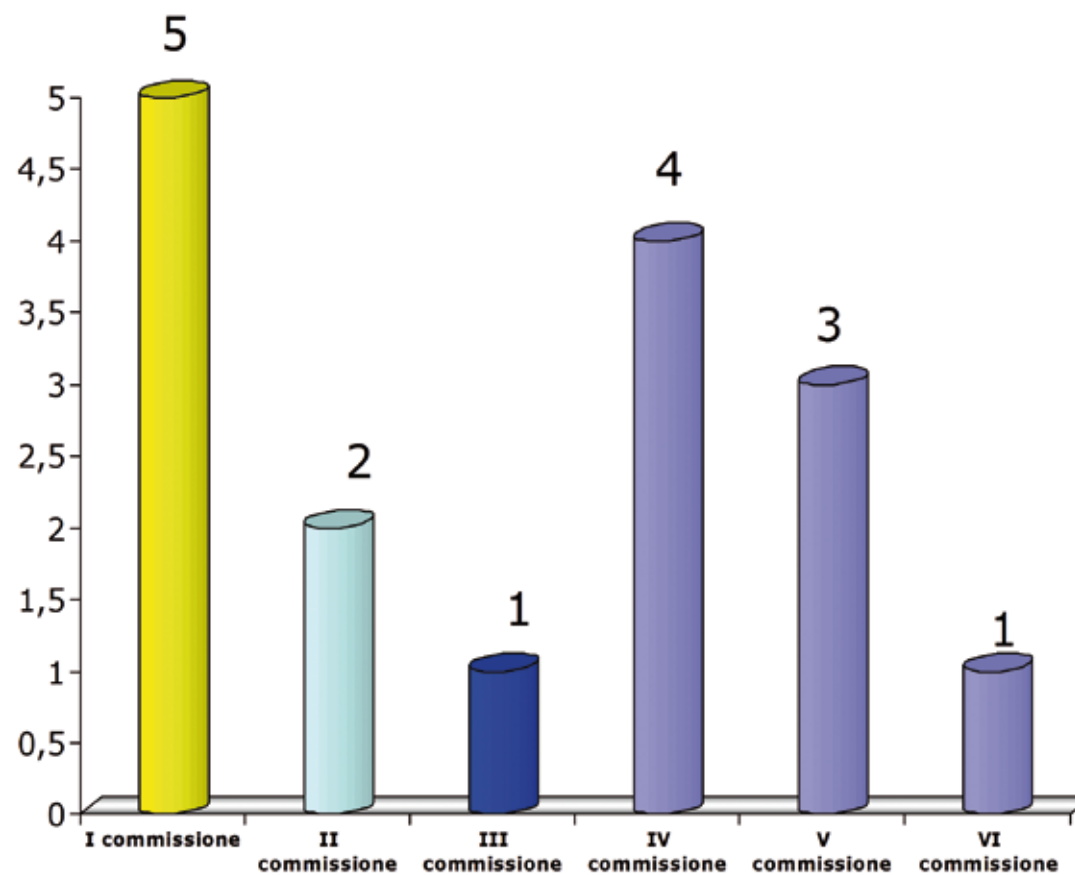
Tipologia	Articolo Statuto	Soggetti richiedenti	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
Referendum abrogativo	Art.20	40.000 elettori due Consigli provinciali dieci Consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione regionale	0	0	0	0
Referendum consultivo	Art.21	80.000 residenti quattro Consigli provinciali dieci Consigli comunali che rappresentano almeno un quinto della popolazione regionale	/	/	/	/
Audizioni	Art.28, comma 6	L'Assemblea può esercitare la facoltà di audizione tramite le Commissioni nell'istruttoria legislativa e per le nomine	n. 1	n. 1 + (n.1 per nomine)	n. 3	n. 4
Udienze conoscitive	Art.39	Sono indette dalle Commissioni Assembleari per leggi e atti amministrativi rilevanti	n. 5	n.14	n. 23 (di cui 11 per leggi)	n. 22 (di cui 16 per leggi)

STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA

- Dall'avvio della VIII legislatura, nel rapporto sulla legislazione regionale, si è inteso monitorare anche il grado di attuazione concreta, nel corso degli anni, dei principali strumenti di partecipazione popolare al procedimento legislativo previsti dallo Statuto, nell'intento di rafforzare la partecipazione democratica alla formazione delle leggi regionali.
- Dai dati riportati nelle due tabelle che precedono risulta, dunque, che le udienze conoscitive rappresentano lo strumento di partecipazione popolare al procedimento maggiormente utilizzato in ciascuno degli anni considerati (addirittura ne sono state indette 23 nel 2007, e 22 nel 2008).
- Ha trovato completa attuazione anche l'art.19, comma 2, dello Statuto, che prevede l'Albo generale delle associazioni. Nel corso del 2008, infatti, dopo essere state avviate le procedure di iscrizione all'Albo delle associazioni che ne avessero fatto richiesta in tempo utile, è stato successivamente compilato l'Albo stesso (con le deliberazioni dell'U.P. n.143 del 10 giugno 2008, e 182 del 22 luglio 2008), articolandolo in sezioni corrispondenti alle competenze delle Commissioni assembleari, e comprendente inizialmente 206 associazioni. Ulteriori 26 associazioni sono state poi iscritte in fase di aggiornamento dell'Albo, a dicembre 2008 (con delibera dell'U.P. n.260/2008).
- Circa il dato relativo alle audizioni, si ricorda che la I Commissione assembleare procede, ogni anno, ad un' audizione della Corte dei Conti, in occasione dell'esame della legge sul rendiconto consuntivo regionale.
- Infine, si ricorda che alcuni degli strumenti di partecipazione popolare elencati nelle tabelle a fianco, sono stati introdotti per la prima volta dal nuovo Statuto regionale. Altri, invece, erano già previsti dallo Statuto precedente, ovvero quello del 1990.

UDIENZE CONOSCITIVE INDETTE NEL 2008 NEL CORSO DELL'ISTRUTTORIA DEI PDL POI DIVENUTI LEGGI



UDIENZE CONOSCITIVE INDETTE NEL 2008 NEL CORSO DELL'ISTRUTTORIA DEI PDL POI DIVENUTI LEGGI

- Il grafico che precede propone una ripartizione per singola Commissione delle udienze conoscitive che sono state indette lo scorso anno, nel corso dell'istruttoria dei progetti successivamente approvati e divenuti legge.
- Come già anticipato nel commento della precedente tabella, le udienze conoscitive costituiscono, al momento, la procedura di consultazione di soggetti esterni al procedimento maggiormente utilizzata.
- Infatti, per le leggi approvate lo scorso anno, sono state indette dalle Commissioni assembleari, complessivamente, 16 udienze conoscitive.
- La Commissione I è quella che ha indetto, per i progetti poi divenuti legge, il maggior numero di udienze conoscitive, ovvero 5.
- Si rileva, però, che in relazione ad atti amministrativi rilevanti o in relazione a progetti successivamente non approvati, nel corso del 2008 sono state complessivamente indette ulteriori 6 udienze conoscitive (di cui, 2, rispettivamente, dalla I, II, e dalla III Commissione).

LEGGI E REGOLAMENTI APPROVATI IN ATTUAZIONE DEL NUOVO STATUTO REGIONALE

VIII LEGISLATURA

Anno	Art. Statuto	Atto attuativo	Titolo
2007	Art.27, commi 3-4 Art.31	Decreto del Presidente dell'Assemblea n.1 del 4/12/2007	"Reg. interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna"
2007	Art.69	L.R. 4 dicembre 2007, n.23	"Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria"
2008	Art.17 Art.18 Art.20 Art.21	L.R. 27 maggio 2008, n.8	"Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 novembre 1999, n.34 "Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum""
2008	Art.12 Art.13 Art.25	L.R. 28 luglio 2008, n.16	"Norme sulla partecipazione della Regione E-R. alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della regione e sui suoi rapporti interregionali."

LEGGI E REGOLAMENTI APPROVATI IN ATTUAZIONE DEL NUOVO STATUTO REGIONALE

VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si è inteso monitorare le leggi di attuazione statutaria approvate nel corso della vigente legislatura.
- Risulta dunque che, dopo circa due anni dall'entrata in vigore del nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna, nel 2007 si assiste alla prima concreta attuazione in via legislativa e regolamentare di alcune delle sue disposizioni. In tale anno, infatti, vengono approvati, sia, il nuovo Regolamento interno dell'Assemblea (in attuazione di quanto previsto agli artt. 27 e 31 dello Statuto), che, la L.R. n.23/2007, la quale, prevedendo l'istituzione della Consulta di Garanzia statutaria, ha dato attuazione all' art.69 dello Statuto.
- Nel 2008, poi, sono state approvate ulteriori due leggi di attuazione statutaria, ovvero, la L.R. n.8/2008 che ha inciso, con modifiche ed integrazioni, sul "Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum" (attuando così quanto previsto agli artt. 17, 18, 20 e 21 dello Statuto), e la L.R. n.16/2008 in materia di partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario (che ha dato attuazione agli artt. 12,13 e 25 dello Statuto).
- Schede tecniche di approfondimento di tali leggi di attuazione statutaria sono state inserite nell'Appendice al presente rapporto.

NUMERO DI LEGGI EMENDATE IN COMMISSIONE E INIZIATIVA LEGISLATIVA

ANNO 2008 VIII LEGISLATURA

Anno 2008	Numero complessivo leggi	Numero leggi emendate in Commissione	Percetuale sul totale delle leggi
Iniziativa Giunta	14	10	43%
Iniziativa Assemblea	8	8	35%
Iniziativa mista	1	1	4%
Totale leggi	23	19	82%

NUMERO DI LEGGI EMENDATE IN COMMISSIONE E INIZIATIVA LEGISLATIVA

ANNO 2008 VIII LEGISLATURA

- La tabella che precede analizza il dato relativo al numero delle leggi del 2008 che sono state emendate durante l'esame istruttorio in Commissione assembleare. Risulta, dunque, che, su un totale di 23 leggi, 19, ovvero, ben l'82% del totale, hanno subito delle modifiche.
- Si conferma, pertanto, una tendenza già rilevata costantemente anche nei primi tre anni della legislatura in corso, relativa all' incisività dell'intervento modificativo dei P.d.L. effettuato dalle Commissioni assembleari (ad esempio, nel 2007, le leggi emendate sono state addirittura l' 86%, a fronte di un 76% nel 2006, e di un 60% nell'anno di avvio dell' VIII legislatura).
- La stessa tendenza del resto era già stata rilevata anche nei precedenti rapporti sulla legislazione, relativi alla VII legislatura (nel 2004, ad esempio, le leggi emendate in Commissione erano state il 75%, e l'86% nel 2003).
- Incrociando, poi, il dato degli emendamenti approvati nel 2008 con quello relativo all'iniziativa delle leggi, si rileva, (come anche nei precedenti rapporti), che la capacità modificatrice delle Commissioni prescinde dall'iniziativa delle singole leggi. Lo dimostra il fatto che, non solo le leggi di iniziativa consiliare, o mista, ma anche quelle della Giunta, hanno subito emendamenti (ben 10 leggi su un totale di 14).
- La legge n.14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", di iniziativa consiliare, è quella che risulta avere avuto il maggior numero di emendamenti approvati, ovvero, 74, tutti presentati dalla maggioranza.

NUMERO DI LEGGI EMENDATE IN COMMISSIONE E IN AULA

ANNI 2006-2008 VIII LEGISLATURA

Anno		Numero leggi emendate	Numero totale leggi	Percentuale sul totale delle leggi
2006	Leggi emendate in Commissione	16	21	76%
	Leggi emendate in Aula	9	21	43%
2007	Leggi emendate in Commissione	25	29	86%
	Leggi emendate in Aula	11	29	38%
2008	Leggi emendate in Commissione	19	23	82%
	Leggi emendate in Aula	13	23	57%

NUMERO DI LEGGI EMENDATE IN COMMISSIONE E IN AULA

ANNI 2006-2008 VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede, con riferimento al triennio 2006-2008, si è evidenziato, in misura percentuale, il numero delle leggi che sono state emendate nel corso dell'esame istruttorio, e, successivamente, in fase decisoria, al fine di potere realizzare un confronto tra la capacità emendatrice delle Commissioni assembleari e quella propria dell'Aula.
- Con riferimento ai dati rilevati lo scorso anno, risulta, dunque, che delle 23 leggi approvate nel 2008, l'82% ha subito modifiche in Commissione, mentre solo per il 57% di esse sono stati approvati emendamenti in Aula.
- Una situazione simile si rileva per l'anno 2007, in cui addirittura l'86% delle leggi ha subito emendamenti in Commissione, mentre solo il 38% di esse è stato modificato in Aula.
- Lo stesso fenomeno si era poi registrato anche negli anni 2005 e 2006, all'avvio dell' VIII legislatura.
- In conclusione, anche nella corrente legislatura si conferma la tendenza, già rilevata in modo evidente in relazione al procedimento legislativo regionale della trascorsa legislatura, secondo cui il numero delle leggi emendate durante la fase istruttoria risulta costantemente superiore a quello rilevato per la fase decisoria in Aula.

EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE ED IN AULA
DAL 2006 AL 2008 VIII LEGISLATURA

Anno		Emendamenti presentati	Emendamenti approvati	Percentuale sul totale degli emendamenti
2006	Emendamenti in Commissione	307	197	64%
	Emendamenti in Aula	225	26	12%
2007	Emendamenti in Commissione	309	222	72%
	Emendamenti in Aula	224	36	16%
2008	Emendamenti in Commissione	393	309	79%
	Emendamenti in Aula	123	66	54%

EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE ED IN AULA

DAL 2006 AL 2008 VIII LEGISLATURA

- Anche il confronto tra il numero complessivo degli emendamenti approvati nel corso della fase istruttoria del procedimento e, successivamente, in Aula, attesta la superiore capacità modificatrice dei P.d.l. che caratterizza l'attività delle Commissioni assembleari rispetto all'Aula.
- Si conferma, dunque, per l' VIII legislatura, la tendenza, già emersa nella precedente legislatura, secondo cui il numero delle modifiche che le leggi subiscono in fase istruttoria è sensibilmente superiore a quello rilevato per la fase decisoria in Aula.
- I dati percentuali riportati nella tabella e relativi agli anni 2006 e 2007, evidenziano, infatti, un netto divario tra il numero degli emendamenti approvati in Commissione ed in Aula (nel 2006, in Commissione, viene approvato il 64% del totale degli emendamenti presentati, a fronte del 12% approvato in Aula, e, nel 2007, viene approvato in Commissione il 72% del totale degli emendamenti presentati, a fronte del 16% approvato in Aula).
- Con riferimento, invece, allo scorso anno, tale divario risulta tendenzialmente attenuato, in quanto, nel corso dell'istruttoria, viene approvato il 79% del totale degli emendamenti presentati, ed, in Aula, viene approvato ben il 54% del totale degli emendamenti presentati.
- Infine, si rileva che, la legge n.14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", che ha subito il maggior numero di modifiche in Aula (ovvero 15), è la stessa per cui è stato approvato il maggior numero di emendamenti in Commissione (ovvero 74).

NUMERO MEDIO DI EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE ED IN AULA

VII E VIII LEGISLATURA

Anno	Numero medio emendamenti/leggi approvati in Commissione	Numero medio emendamenti/leggi approvati in Aula
2002 (36 leggi)	11,2	3,5
2003 (28 leggi)	21,4	5,3
2004 (28 leggi)	17,8	6,3
2005 (10 leggi - VIII Leg.)	9,3	1,4
2006 (21 leggi)	9,3	1,2
2007 (29 leggi)	7,6	1,2
2008 (23 leggi)	13,4	2,8

NUMERO MEDIO DI EMENDAMENTI APPROVATI IN COMMISSIONE ED IN AULA

VII E VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si è inteso evidenziare il numero medio di emendamenti approvati per legge nel corso della fase istruttoria del procedimento legislativo ed in Aula, negli anni centrali della VII legislatura e nel corso dell' VIII legislatura.
- Confrontando tali dati, risulta evidente, con particolare riferimento ai primi tre anni della corrente legislatura, una progressiva contrazione del numero medio di emendamenti approvati, particolarmente evidente nel periodo di passaggio da una legislatura a quella successiva. Si scende, infatti, da 21,4 emendamenti/legge approvati in Commissione nel 2003, a 9,3 emendamenti/legge nel 2005 e 2006, per arrivare a 7,6 emendamenti/legge approvati nel 2007. Solo nel 2008 si registra, rispetto agli anni appena visti, un incremento del numero medio di emendamenti approvati in fase istruttoria, pari a 13,4 emendamenti/legge.
- Altrettanto accade in Aula, dove si scende da una media di 6,3 emendamenti/legge approvati nel 2004, a soli 1,2 emendamenti approvati nel 2006 e nel 2007. Invece, nel 2008, si registra (in analogia con quanto visto per la fase istruttoria), un aumento del numero medio di emendamenti approvati, che si attesta a 2,8.
- Solo proseguendo l'indagine nei prossimi due anni, sarà dunque possibile verificare se, la diminuzione del numero degli emendamenti approvati, sopra evidenziata, costituisca una reale tendenza del procedimento legislativo dell' VIII legislatura.
- Viceversa, come vedremo meglio nelle pagine successive del rapporto, risulta un tendenziale aumento del numero medio di sedute per legge, svolte in fase istruttoria in Commissione.

DIMENSIONI DELLE LEGGI
ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

Numero totale articoli	416
Numero totale commi	1.026
Numero totale caratteri	495.159
Numero medio articoli (sul totale di 29 leggi)	18
Numero medio commi	45
Numero medio caratteri	21.529

DIMENSIONI DELLE LEGGI

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si sono riportate le “dimensioni” delle leggi approvate lo scorso anno nella nostra Regione, adottando come principale unità di misura il numero degli articoli, dei commi e dei caratteri che compongono ciascuna legge.
- Una valutazione complessiva della produzione normativa regionale può, infatti, ricavarsi anche da tale dato quantitativo, oltre che, necessariamente, dalla combinazione e dal bilanciamento di ulteriori fattori, quali il numero delle leggi prodotte e, soprattutto, il loro contenuto precettivo.
- Nella stessa tabella si è poi calcolato il numero medio degli articoli, dei commi e dei caratteri, delle leggi del 2008.

DIMENSIONI MEDIE DELLE LEGGI
DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA

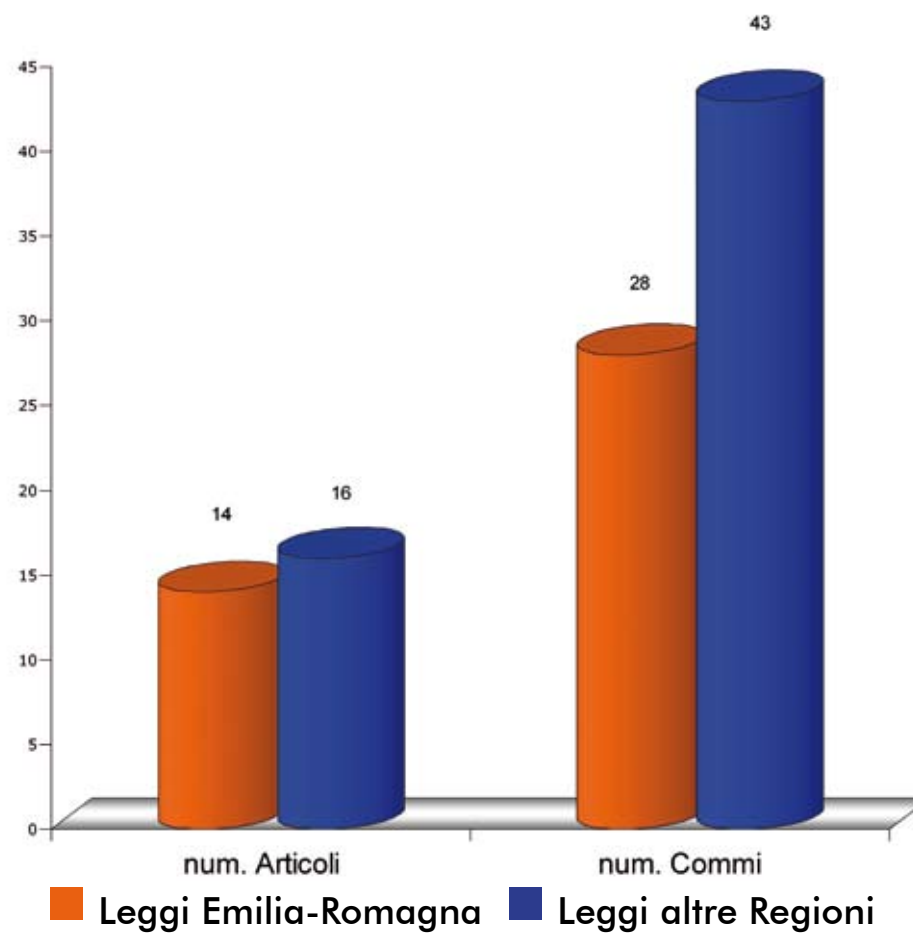
Anno		Tutte le leggi	Iniziativa Giunta	Iniziativa Assemblea	Iniziativa mista
2005	Numero medio articoli	19	19	0	0
	Numero medio commi	41	41	0	0
2006	Numero medio articoli	11	14	6	0
	Numero medio commi	24	28	15	0
2007	Numero medio articoli	14	15	6	22
	Numero medio commi	28	27	14	57
2008	Numero medio articoli	18	18	20	6
	Numero medio commi	45	43	50	23

DIMENSIONI MEDIE DELLE LEGGI

DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si sono riportate le dimensioni medie delle leggi approvate nei primi quattro anni dell' VIII legislatura.
- Prescindendo dai dati relativi all'anno 2005, in quanto si riferiscono a un periodo di soli sei mesi di attività, nei tre anni successivi si rileva una tendenziale crescita della produzione legislativa regionale in termini di dimensioni medie (11 art. e 24 commi di media nel 2006, 14 art. e 28 commi di media nel 2007, ed, infine, 18 art. e 45 commi di media nel 2008).
- Sempre nella tabella che precede, il dato delle dimensioni medie delle leggi regionali è stato ulteriormente elaborato, incrociandolo con quello dell' iniziativa delle singole leggi.
- Tale dato evidenzia un' inversione di tendenza soprattutto rispetto ai corrispondenti dati della precedente legislatura, in cui le leggi di iniziativa della Giunta risultavano avere tendenzialmente un numero medio di articoli (e di commi) superiore rispetto alle leggi di altra iniziativa. Nel 2007, invece, sono le leggi di iniziativa mista ad avere il maggior numero medio di articoli (ovvero 22) e di commi (ovvero 57), e, nel 2008, sono leggi di iniziativa consiliare ad avere il maggior numero medio di articoli e di commi (ovvero 20 articoli a fronte dei 18 della Giunta, e 50 commi a fronte dei 43 delle leggi della Giunta).

**CONFRONTO TRA LE “DIMENSIONI MEDIE” DELLE LEGGI
DELL’EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI
(ANNO 2007)**



CONFRONTO TRA LE “DIMENSIONI MEDIE” DELLE LEGGI DELL’EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI (ANNO 2007)

- Nel grafico che precede si è inteso confrontare le “dimensioni medie” delle leggi approvate nell’anno 2007 in Emilia-Romagna, con le dimensioni medie delle leggi delle altre regioni, sempre utilizzando i dati elaborati nel già citato “Rapporto 2008 sulla legislazione” predisposto dal Servizio Studi della Camera dei Deputati.
- Risulta, pertanto, che, il numero medio di articoli che compongono le leggi della nostra Regione (ovvero 14) è pressoché simile al numero medio degli articoli delle leggi delle altre regioni (pari a 16). Al contrario risulta superiore il numero medio dei commi in cui si articolano le leggi delle altre regioni, ovvero 43, a fronte dei 28 commi di media delle leggi emiliano-romagnole.
- Si deve comunque tenere presente, da quanto emerge dal Rapporto della Camera, che i dati sulla dimensione complessiva delle leggi regionali sono molto diversi da regione a regione, e risultano variamente combinati con i dati sul numero delle leggi. Ci sono, infatti, regioni che spiccano sulle altre per l’alto numero delle leggi prodotte, ma, talvolta, queste leggi hanno complessivamente delle dimensioni più ridotte, e, dunque, “pesano” meno rispetto alle leggi, pur meno numerose, prodotte da altre regioni.

DURATA MEDIA DEL PROCEDIMENTO

VII E VIII LEGISLATURA

- Per ricavare i tempi medi di approvazione delle leggi regionali nella VII e VIII legislatura (al 31 dicembre 2008) si è suddiviso l'iter legislativo in alcune fasi essenziali, allo scopo di calcolare il numero dei giorni che ciascun P.d.l. ha impiegato nel passaggio da una fase a quella successiva.
- Le fasi principali in cui si articola il procedimento legislativo, e che si è inteso dunque monitorare, sono le seguenti:
 - assegnazione del P.d.l. alla Commissione competente;
 - nomina del relatore del P.d.l.;
 - prima seduta di trattazione del P.d.l.;
 - licenziamento del P.d.l. nella Commissione competente;
 - approvazione definitiva del P.d.l. in Assemblea legislativa.

DURATA MEDIA DEL PROCEDIMENTO

VII E VIII LEGISLATURA

	Anno 2002 VII Leg.	Anno 2003 VII Leg.	Anno 2004 VII Leg.	Anno 2006 VIII Leg.	Anno 2007 VIII Leg.	Anno 2008 VIII Leg
Dall'assegnazione al licenziamento in Commissione	72gg	86gg	139gg	93gg	81gg	157gg
Dall'assegnazione in Commissione all'approvazione in Aula	89gg	104gg	167gg	122gg	103gg	171gg

DURATA MEDIA DEL PROCEDIMENTO

VII E VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si è voluto confrontare i tempi medi del procedimento rilevati negli anni centrali della VII e VIII legislatura (tralasciando invece di esaminare i dati relativi all' anno di avvio di ciascuna legislatura, in quanto si riferiscono inevitabilmente ad un arco temporale molto ristretto).
- Per gli anni sopra considerati si è dunque riportato il numero medio di giorni che i progetti di legge regionale hanno impiegato, dall'assegnazione al licenziamento da parte della Commissione competente per materia, e dall'assegnazione alla Commissione alla successiva approvazione in Aula.
- Analogamente ai precedenti rapporti sulla corrente legislatura, l'indagine diretta a monitorare la durata media del procedimento legislativo si prefigge l'ulteriore obiettivo di verificare se la nomina del relatore del progetto di legge, fin dall'inizio dell'istruttoria (come prevista dal nuovo Statuto), abbia avuto una qualche incidenza sui tempi del licenziamento dei P.d.l. in Commissione.
- Analizzando, dunque, in confronto tra loro, i dati riportati nella tabella, risulta che, nell'ambito dell' VIII legislatura i tempi medi dell'iter legislativo, nel 2008, sono sensibilmente aumentati rispetto ai due anni precedenti (occorrendo di media 157gg per il licenziamento dei P.d.l. in Commissione, a fronte di 81gg e 93gg rispettivamente nel 2007 e 2006, e occorrendo complessivi 171gg per l'approvazione in Aula, a fronte di 103gg e 122gg nei due anni precedenti).

- Si rileva, inoltre, che il fenomeno dell'aumento dei tempi medi del procedimento nel corso dell' VIII legislatura risulta tendenzialmente in linea con quanto rilevato per gli anni centrali della legislatura precedente. Nel 2004, infatti, sono occorsi 139gg per il licenziamento dei Pdl in Commissione e 167gg per l'approvazione in Aula.
- In realtà, per una corretta valutazione dei dati appena visti, non bisogna tralasciare anche il fatto che, col nuovo Statuto (e, dunque, dal 2 aprile 2005), è venuto meno l'obbligo che trascorrano 30 giorni dalla pubblicazione sullo SBUR prima che i progetti di legge e di regolamento siano portati in discussione.

**DURATA MEDIA DEL PROCEDIMENTO DALL' ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE
ALL'APPROVAZIONE IN AULA E INIZIATIVA LEGISLATIVA**

VIII LEGISLATURA

Anno	Tutte le leggi	Leggi iniziativa Giunta	Leggi iniziativa Consiglieri	Leggi iniziativa mista
2005	44 gg	44 gg	/	/
2006	122gg	82gg	221gg	/
2007	103gg	70gg	178gg	91gg
2008	171gg	72gg	361gg	42gg

DURATA MEDIA DEL PROCEDIMENTO DALL' ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE ALL'APPROVAZIONE IN AULA E INIZIATIVA LEGISLATIVA

VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede il dato della durata media del procedimento legislativo regionale (calcolata facendo riferimento al lasso di tempo che intercorre dall'assegnazione del progetto di legge alla Commissione assembleare competente, fino all'approvazione del progetto in Aula), è stato elaborato incrociandolo con quello relativo all' iniziativa delle leggi, nel tentativo di verificare se possa individuarsi una durata media dell'iter legislativo correlata al soggetto che ha promosso l'iniziativa legislativa.
- Risulta dunque confermata la tendenza, già rilevata nella VII legislatura, secondo cui le leggi di iniziativa consiliare sono quelle che impiegano più tempo ad essere approvate. Nel 2008, in particolare, l'iter medio di approvazione delle leggi di iniziativa dei consiglieri risulta sensibilmente aumentato (anche rispetto agli anni precedenti), raggiungendo i 361gg. Questo dato, però, trova una spiegazione nel fatto che due progetti di legge hanno avuto un iter di approvazione particolarmente lungo, tale da alterare i dati medi di tutte le leggi di iniziativa consiliare (trattasi della L.R. n.2/08 in tema di attività bionaturali e attività dei centri benessere, che ha impiegato 856gg per l'approvazione in Aula, e della L.R. n.18/08 in tema di iniziative per la memoria dei giusti, che ha impiegato 621gg dall'assegnazione alla Commissione all' approvazione in Aula).
- Le leggi di iniziativa della Giunta, che negli anni precedenti hanno avuto di regola l'iter medio di approvazione più breve, nel 2008, invece, sono quelle che hanno avuto un iter medio di approvazione "intermedio" (pari a 72gg), ovvero, più corto di quello delle leggi consiliari, ma più lungo di quello delle leggi di iniziativa mista (tenendosi comunque presente che nel 2008 è stata approvata una sola legge di iniziativa mista).
- Dunque, l' iniziativa mista ha registrato, nel 2008, i tempi medi di approvazione più brevi in assoluto, pari a 42 giorni, con la L.r. n.5/2008 "Promozione e valorizzazione delle botteghe storiche".

TEMPI MEDI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO - NOMINA DEL RELATORE

VIII LEGISLATURA

Numero medio dei giorni	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
Dall'assegnazione del P.d.l. alla Commissione alla nomina del relatore	44gg	22gg	38gg
Dalla nomina del relatore alla prima seduta di trattazione	15gg	22gg	22gg

TEMPI MEDI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO - NOMINA DEL RELATORE

VIII LEGISLATURA

- Si ricorda che, l' art.50, comma 3, dello Statuto dispone che sia il Presidente della Commissione, cui è stato assegnato un P.d.l., a proporre "immediatamente" alla stessa la nomina del "relatore". Inoltre, l'art.30, comma 2, del nuovo Regolamento interno precisa che la disamina di ogni progetto di legge non ha inizio se la commissione referente non abbia provveduto alla nomina del relatore.
- Nella tabella a fianco si è dunque inteso monitorare, con riferimento agli anni centrali della corrente legislatura, il tempo medio che intercorre dal momento dell' assegnazione di un P.d.l. alla Commissione competente per materia, al momento della nomina del relatore, cui spetta di seguire l'iter complessivo del progetto.
- Dai dati contenuti nella tabella, emerge che, mentre dal 2006 al 2007, il lasso di tempo medio intercorso dal momento dell' assegnazione di un P.d.l. alla Commissione competente per materia, al momento della nomina del relatore, è sensibilmente diminuito, passando da 44 gg. a soli 22 gg., nel 2008, invece, tale intervallo temporale è nuovamente aumentato arrivando a 38gg.
- Circa, invece, il lasso di tempo medio trascorso dalla nomina del relatore alla prima seduta di trattazione in Commissione del P.d.l., esso risulta stabile nel 2008, dopo essere aumentato nel 2007 rispetto all'anno precedente (erano trascorsi, infatti, soli 15 gg. nel 2006, a fronte dei 22 gg. impiegati nel 2007 e poi nel 2008).
- Va anche ricordato che, è in questo intervallo temporale che si inserisce, eventualmente, il parere reso dalla Commissione in sede consultiva, che, ai sensi dell'art.24, comma 8, del Regolamento interno dell'Assemblea, deve essere reso entro 14 gg dalla nomina del relatore.

**NUMERO COMPLESSIVO E NUMERO MEDIO DELLE SEDUTE NECESSARIE
ALLA TRATTAZIONE DELLE LEGGI
DAL 2005 AL 2008 - VIII LEGISLATURA**

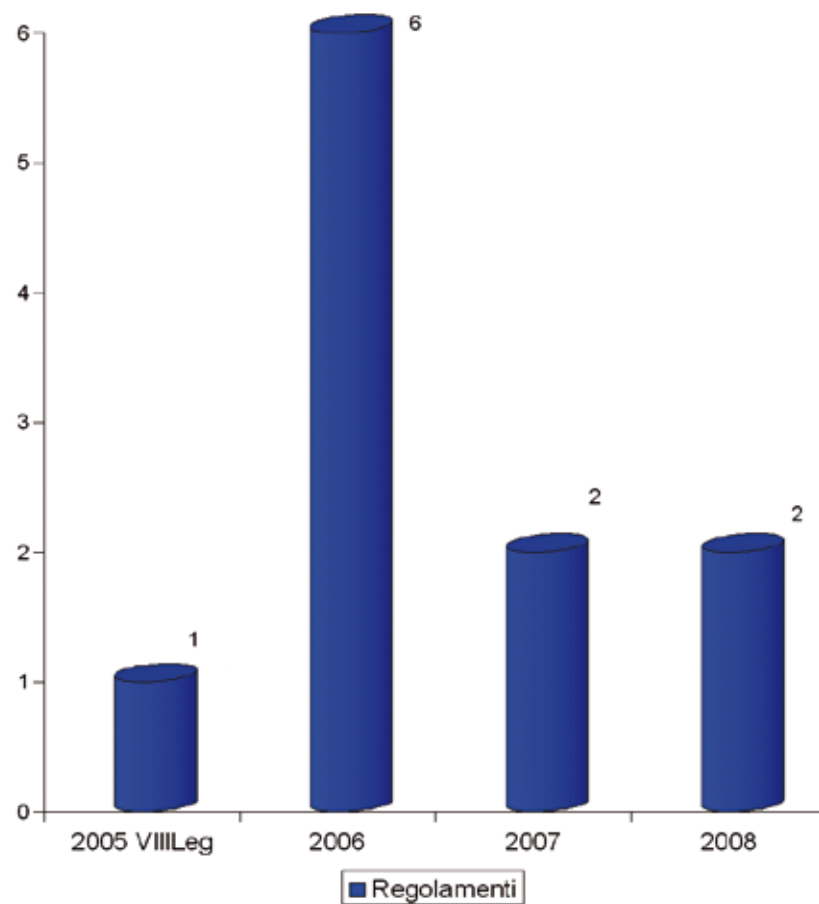
Anno	Numero complessivo e medio di sedute in Commissione	Numero complessivo e medio di sedute in Aula
2005 (n. 10 leggi)	26 (2,6)	15 (1,5)
2006 (n. 21 leggi)	69 (3,2)	30 (1,4)
2007 (n. 29 leggi)	103 (3,5)	41 (1,4)
2008 (n.23 leggi)	81 (3,5)	32 (1,3)

NUMERO COMPLESSIVO E NUMERO MEDIO DELLE SEDUTE NECESSARIE ALLA TRATTAZIONE DELLE LEGGI DAL 2005 AL 2008 - VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si è riportato il numero complessivo e medio delle sedute che sono state necessarie alla trattazione, dapprima in Commissione, poi, in Aula, delle leggi approvate nei primi quattro anni dell' VIII legislatura.
- Innanzitutto può rilevarsi che, in ciascuno degli anni sopra considerati, il numero di sedute necessario alla trattazione dei P.d.l. in Commissione, (ovvero 26 nel 2005, 69 nel 2006, 103 nel 2007 e 81 nel 2008) è sensibilmente superiore al numero di sedute svolte in Aula per la successiva discussione e approvazione dei progetti stessi (ovvero 15 nel 2005, 30 nel 2006, 41 nel 2007 e 32 nel 2008).
- Confrontando, invece, negli anni di riferimento, il numero medio di sedute per legge svolte in fase istruttoria in Commissione, esso risulta tendenzialmente aumentato, sino ad arrivare a 3,5 sedute/legge nel 2007, e ugualmente nel 2008, pur a fronte di una tendenziale diminuzione, vista in precedenza, del numero degli emendamenti approvati, in particolare, nei primi tre anni dell' VIII legislatura.
- Si segnala, inoltre, che la legge per la cui trattazione si è svolto il maggior numero di sedute in Commissione assembleare (ovvero 8), è la L.R. n.14/08 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni".
- Infine, risulta pressoché costante, negli anni considerati, il numero medio di sedute svolte in Aula (pari a 1,5 sedute/legge nel 2005, 1,4 sedute/legge nel 2006 e 2007, e 1,3 sedute/legge nel 2008).

REGOLAMENTI REGIONALI DAL 2005 AL 2008

VIII LEGISLATURA

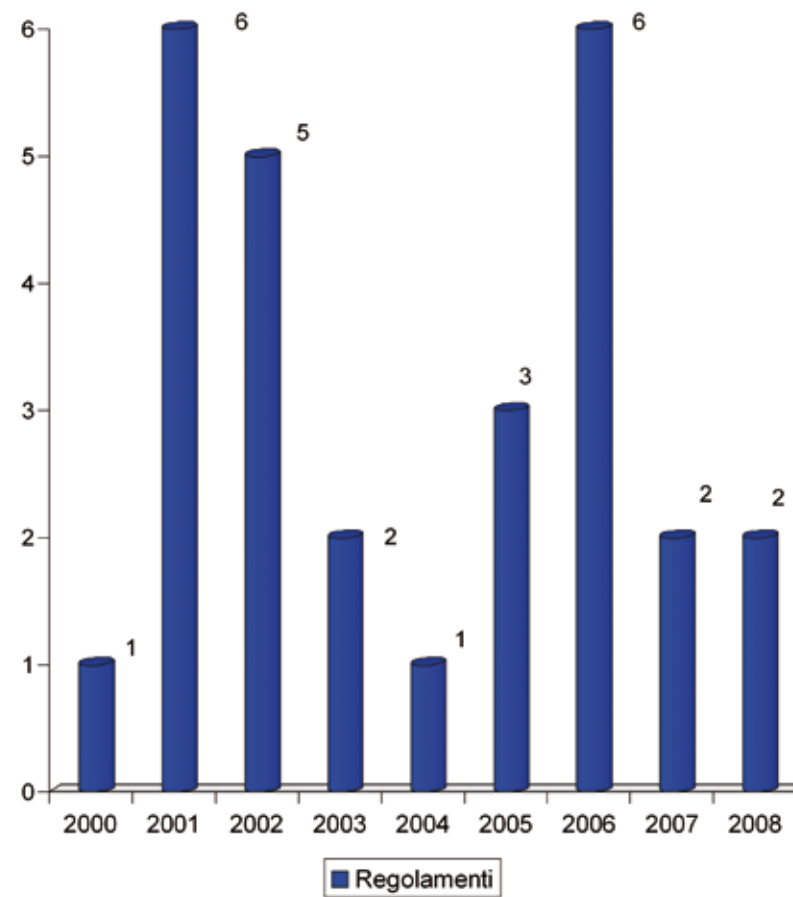


REGOLAMENTI REGIONALI DAL 2005 AL 2008

VIII LEGISLATURA

- Il grafico che precede rappresenta i regolamenti regionali emanati nella Regione Emilia-Romagna nel corso dell' VIII legislatura.
- In particolare, nel 2008, sono stati emanati 2 regolamenti. Entrambi sono regolamenti attuativi di precedenti leggi regionali, e sono stati deliberati dalla Giunta regionale, previo parere di conformità allo Statuto e alla legge, espresso dall'Assemblea legislativa, così come previsto dall'art.28, comma 4, lett.n), dello Statuto.
- Solo 1 regolamento, invece, è stato emanato nell'anno di avvio dell' VIII legislatura, 6 regolamenti sono stati emanati nel 2006, e ulteriori 2 nel 2007.

REGOLAMENTI REGIONALI *VII E VIII LEGISLATURA*

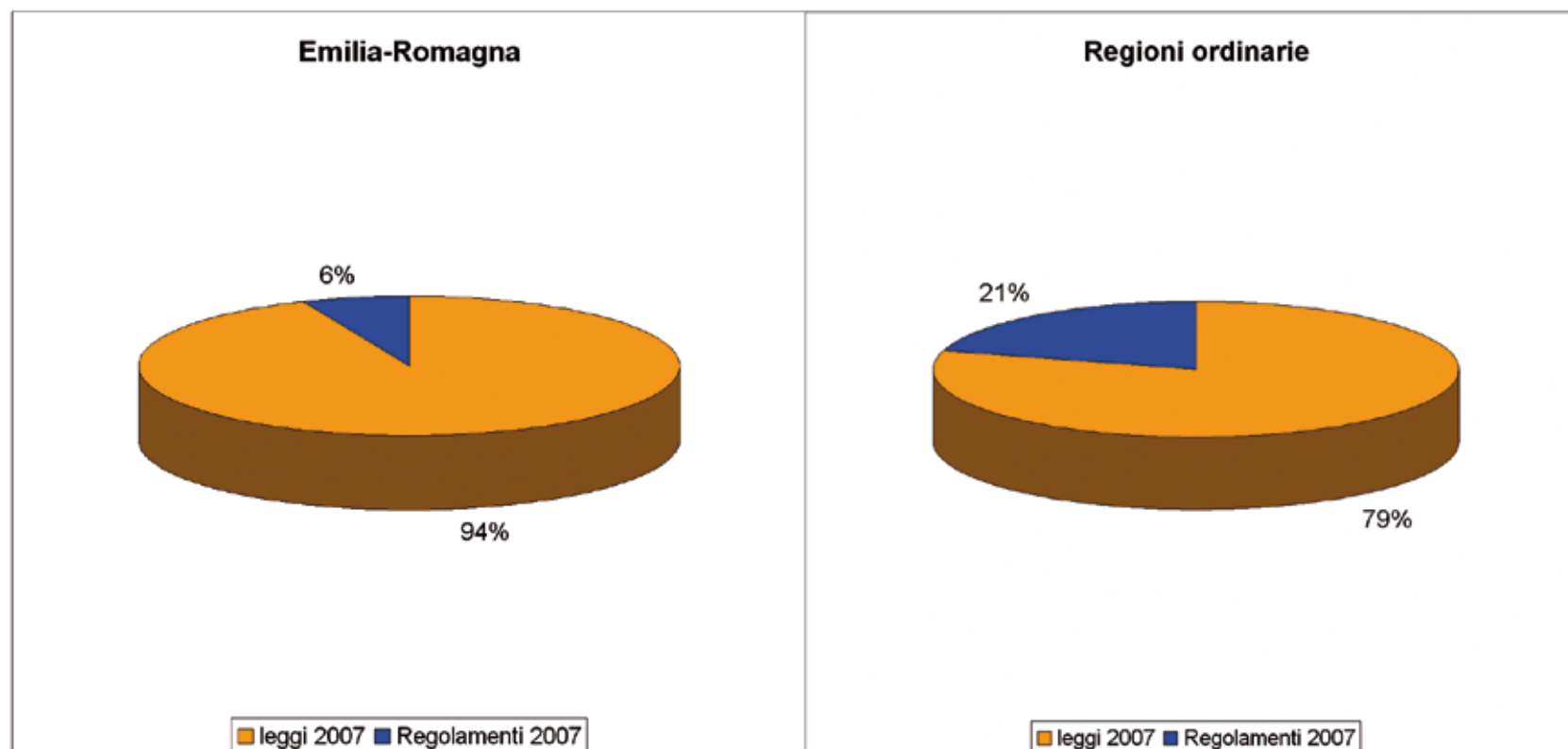


REGOLAMENTI REGIONALI

VII E VIII LEGISLATURA

- Nel grafico a fianco si è monitorato l'andamento della produzione regolamentare regionale nel corso della VII e dell'VIII legislatura.
- Deve ricordarsi che, il nuovo Statuto, (entrato in vigore il 2 Aprile 2005), ha definitivamente risolto ogni questione in merito all'esatta individuazione degli organi regionali legittimati all'esercizio della potestà regolamentare, attribuendola alla Giunta, in via generale, e all'Assemblea legislativa nel caso di regolamenti delegati dallo Stato (artt.49, 56 e 28, comma 4, lett.n).
- Mentre nel 2006 (anno in cui sono stati emanati 6 regolamenti) la progressiva attuazione dello Statuto sembrava avere dato nuovamente impulso alla produzione regolamentare, nel 2007 e nel 2008, invece, (con solo 2 regolamenti emanati in ciascun anno) essa sembra subire nuovamente una stasi, analoga a quella rilevata sul finire della VII legislatura (2 soli regolamenti, infatti, erano stati deliberati nel 2003, 1 nel 2004, e ulteriori 2 nel 2005 a fine legislatura).
- In conclusione, dal grafico appare evidente che, nel corso delle due legislature considerate, e, dunque, sia prima che dopo l'adozione del nuovo Statuto, la produzione regolamentare regionale risulta piuttosto esigua.

**INCIDENZA DEI REGOLAMENTI REGIONALI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA COMPLESSIVA
CONFRONTO TRA EMILIA-ROMAGNA E REGIONI ORDINARIE
ANNO 2007**



INCIDENZA DEI REGOLAMENTI REGIONALI SULLA PRODUZIONE NORMATIVA COMPLESSIVA

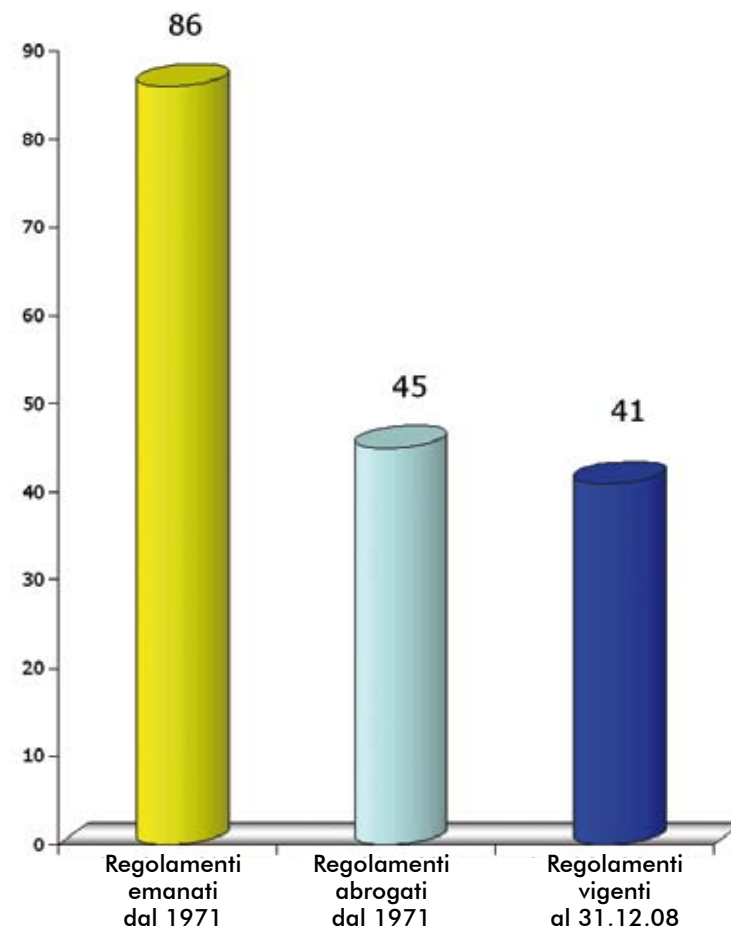
CONFRONTO TRA EMILIA-ROMAGNA E REGIONI ORDINARIE

ANNO 2007

- Dal “Rapporto 2008 sulla legislazione” predisposto dal Servizio Studi della Camera, può ricavarsi che, il dato visto in precedenza, relativo all’ esiguità della produzione regolamentare in Emilia-Romagna nella settima e ottava legislatura, non è del tutto in linea con quello relativo alle altre regioni. Risulta infatti che, dal 2001, la produzione regolamentare regionale è tendenzialmente aumentata, sino ad arrivare ai 406 regolamenti emanati nel 2007 (di cui 131 delle regioni ordinarie). Se, da un lato, sono soprattutto le regioni speciali ad incrementare il dato complessivo, è anche vero, però, che sempre più regioni ordinarie utilizzano la fonte secondaria in maniera significativa (nel 2007, ad esempio, la Regione Puglia ha emanato ben 28 regolamenti, la Toscana 18, e la Regione Lazio ulteriori 16 regolamenti).
- Non va però tralasciato che, il reale “peso” della produzione regolamentare regionale va letto in rapporto all’intera produzione normativa della regione (ovvero leggi e regolamenti). Un ulteriore dato, infatti, che si ricava nel Rapporto sopra citato, è quello secondo cui, in tutte le regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, il ricorso alla fonte secondaria (ovvero ai regolamenti) è inversamente proporzionale al ricorso alla fonte legislativa.
- Dal grafico a fianco, infatti, risulta che i regolamenti emanati nel 2007 nella Regione Emilia-Romagna (ovvero 2), costituiscono soltanto il 6% della produzione normativa regionale complessiva. Una situazione analoga è riscontrabile, nello stesso anno, nelle altre regioni ordinarie, in cui i regolamenti emanati, pur essendo stati 131, costituiscono soltanto il 21% della produzione normativa complessiva.

REGOLAMENTI EMANATI E ABROGATI DAL 1971

REGOLAMENTI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2008



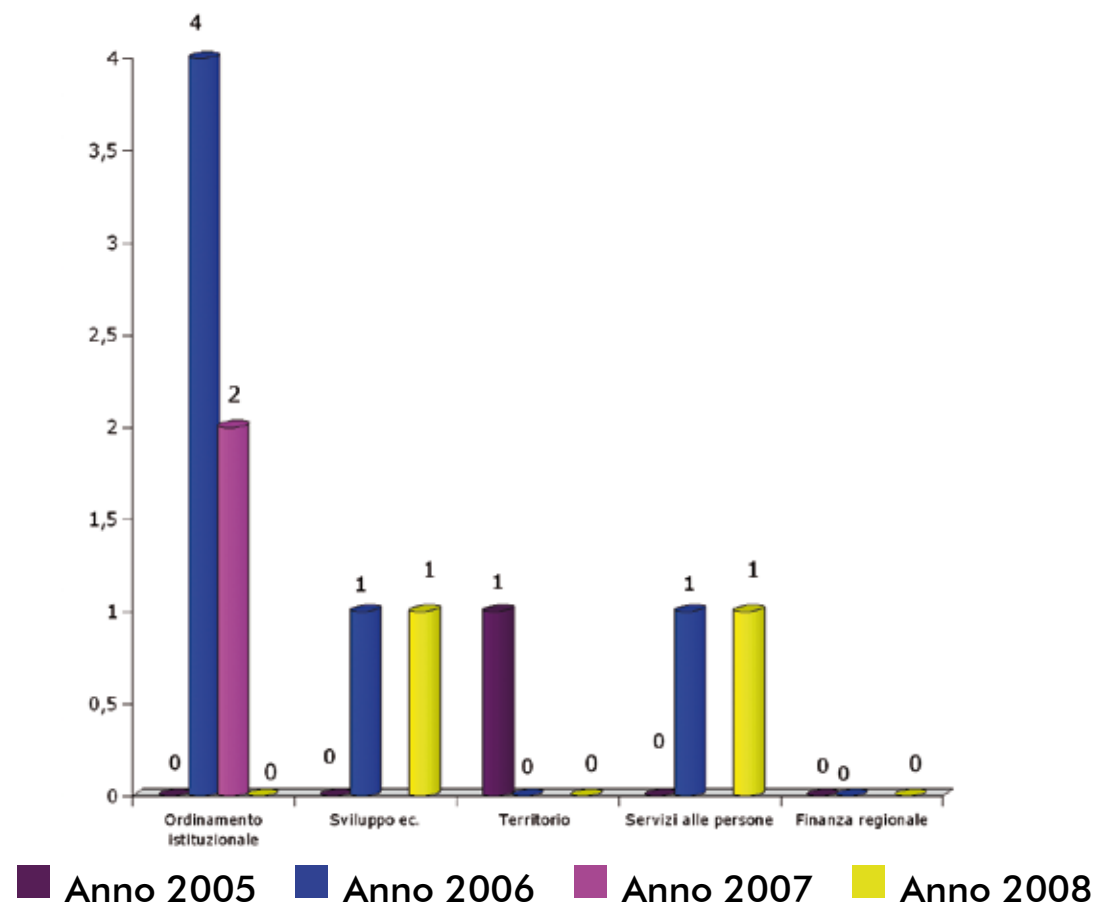
REGOLAMENTI EMANATI E ABROGATI DAL 1971

REGOLAMENTI VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2008

- Nel grafico a fianco si evidenzia la produzione regolamentare complessiva della Regione Emilia-Romagna dalla prima legislatura al 31 dicembre 2008.
- Risulta, dunque, che dal 1971 alla fine dello scorso anno sono stati emanati complessivamente 86 regolamenti.
- Poiché, però, negli stessi anni ne sono stati abrogati espressamente 45, risultano vigenti, al 31 dicembre 2008, 41 regolamenti.
- Si precisa che, dei tre regolamenti abrogati lo scorso anno, uno, ovvero il R.R. n.33/1986 “Disposizioni regolamentari concernenti le modalità di controllo delle opere nelle zone sismiche” risulta abrogato ad opera della Legge regionale n. 19/2008 “Norme per la riduzione del rischio sismico”. In realtà si tratta di un’ abrogazione condizionata a data certa, in quanto, la legge sopra citata, dispone l’abrogazione del regolamento a decorrere da un anno dalla propria entrata in vigore (dunque dal 14 novembre 2009).

REGOLAMENTI REGIONALI RIPARTITI PER MACROSETTORE

VIII LEGISLATURA

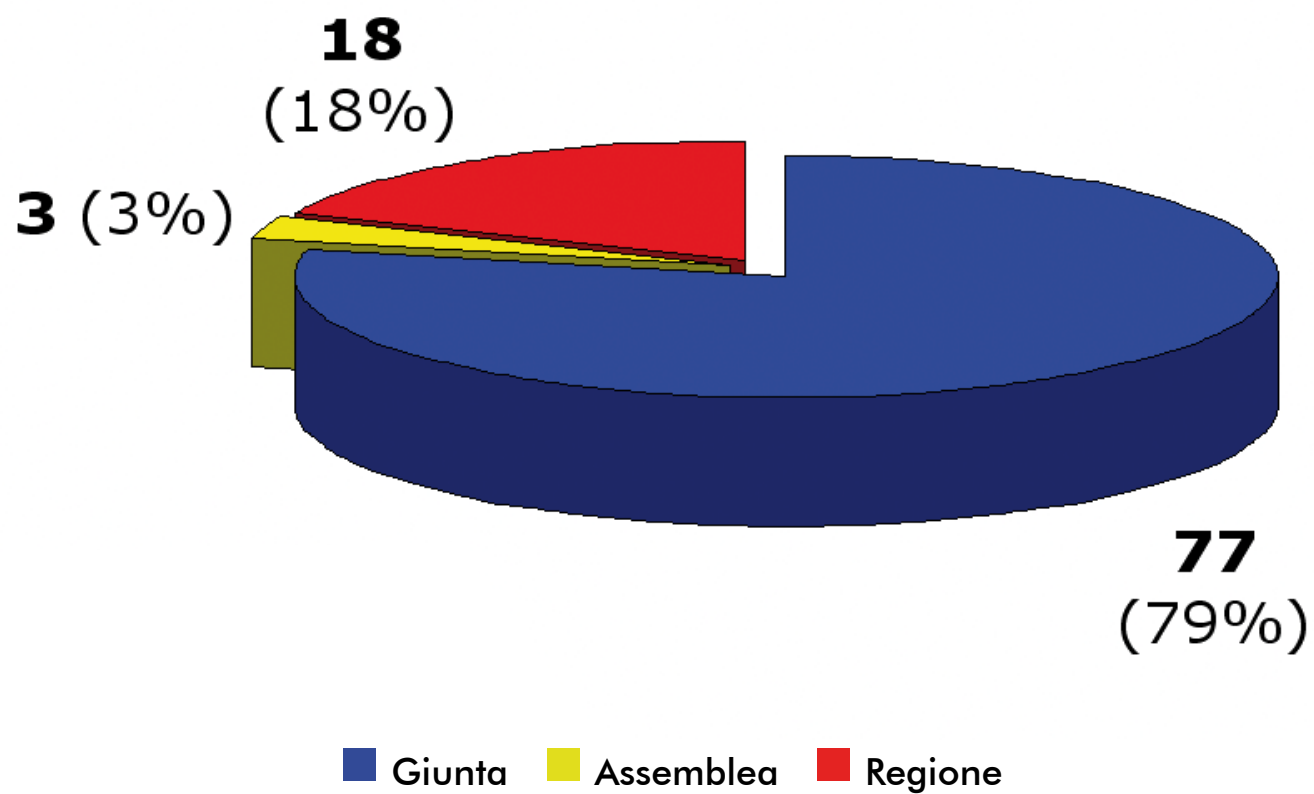


REGOLAMENTI REGIONALI RIPARTITI PER MACROSETTORE

VIII LEGISLATURA

- Nel grafico a fianco si è compiuta un' analisi di tipo "sostanziale" dei regolamenti regionali emanati nel corso dell' VIII legislatura, evidenziando i principali macro-settori di intervento regolamentare, in analogia con quanto fatto nei successivi paragrafi del rapporto in relazione alla produzione legislativa regionale.
- Risulta dunque evidente, negli anni considerati, una concentrazione della produzione regolamentare nel macrosettore dell' "Ordinamento istituzionale", coperto, infatti, complessivamente, da 6 regolamenti su un totale di 11 regolamenti emanati.
- In relazione, poi, a i 2 regolamenti emanati nel 2008, risulta, dal grafico, che uno incide sul macrosettore dello "Sviluppo economico," mentre l'altro copre il macrosettore dei "Servizi alle persone".

SOGGETTI DESTINATARI DEI RINVII LEGISLATIVI "DELEGIFICAZIONE"
ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA



SOGGETTI DESTINATARI DEI RINVII LEGISLATIVI “DELEGIFICAZIONE”

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- Nel grafico che precede, in analogia con i precedenti rapporti, si è inteso proseguire anche per il 2008 l'attività di monitoraggio della tendenza del legislatore regionale a ricorrere alla “delegificazione” quale strumento per alleggerire e semplificare il corpus normativo.
- Con tale denominazione, si allude, infatti, al fenomeno in base al quale la legislazione regionale, talvolta, rinvia numerosi aspetti di disciplina della materia a successivi atti non legislativi, di Giunta, dell'Assemblea, o più genericamente della Regione.
- Emerge, dunque, dal grafico, (in analogia con quanto rilevato negli anni precedenti e anche nella precedente legislatura), la tendenza secondo cui, gli atti non legislativi cui il legislatore regionale rinvia maggiormente sono quelli della Giunta (ovvero 77, pari al 79%).
- In minore numero risultano i rinvii ad atti della Regione, ovvero 18 (trattasi perlopiù di accordi e intese, nomine, e concessioni di contributi).
- Infine, i rinvii agli atti dell'Assemblea risultano essere costantemente quelli meno numerosi, addirittura solo 3 nel periodo considerato (trattasi di atti di approvazione di piani, indirizzi e programmi, e direttive).
- Va precisato che, dei 77 rinvii ad atti di Giunta evidenziati nel grafico, risultano solo 2 rinvii a regolamenti regionali (il

che può in parte spiegare quanto precedentemente affermato sulla esiguità della produzione regolamentare regionale nel corso della attuale e della precedente legislatura) mentre, per il resto, si tratta perlopiù di rinvii a direttive, delibere, indirizzi e ad atti con cui la Giunta definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni, ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari.

- A conclusione di tale indagine, può affermarsi che, il minor numero di rinvii legislativi ad atti dell'Assemblea risulta del tutto coerente con la ripartizione di competenze prevista dallo Statuto, che attribuisce prevalentemente all'Assemblea legislativa gli atti generali e di programmazione e alla Giunta gli atti esecutivi.

NUMERO DELLE LEGGI CHE CONTENGONO RINVII

VII E VIII LEGISLATURA

Anno	Numero totale leggi	Leggi che contengono rinvii	Percentuale sul totale delle leggi
2003	28	25	89%
2004	28	19	68%
2005 VII Legislatura	10 (escluso lo Statuto regionale)	8	80%
2005 VIII Legislatura	10	6	60%
2006	21	15	71%
2007	29	19	66%
2008	23	14	61%

NUMERO DELLE LEGGI CHE CONTENGONO RINVII

VII E VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede, si è tentato di analizzare, con riferimento agli anni centrali della VII e VIII legislatura, l'andamento della tendenza del legislatore regionale ad utilizzare lo strumento della "delegificazione" per alleggerire e semplificare il corpus normativo regionale.
- Si è riportato, pertanto, per ciascun anno, il numero complessivo delle leggi regionali che contengono dei rinvii ad atti non legislativi della Giunta, dell'Assemblea o della Regione.
- Come già rilevato lo scorso anno, risulta evidente che, in tutte le annate considerate, il fenomeno della delegificazione è significativamente presente (interessando costantemente più della metà delle leggi prodotte in ogni singolo anno), anche se tendenzialmente in calo, dalla VII all' VIII legislatura.
- Nel 2008, infatti, le leggi che contengono rinvii costituiscono il 61% del totale delle leggi approvate nell'anno, a fronte di un 89% nel 2003 e di un 68% nel 2004.
- Si segnala, inoltre, che nel 2008 la legge che contiene il maggior numero di rinvii, ovvero 21, (di cui 14 rinvii ad atti della Giunta e ulteriori 7 ad atti della Regione) è una legge di settore "a carattere organico," cioè, la L.R. n.14/08 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni".

NUMERO COMPLESSIVO E MEDIO DEI RINVII CONTENUTI NELLE LEGGI

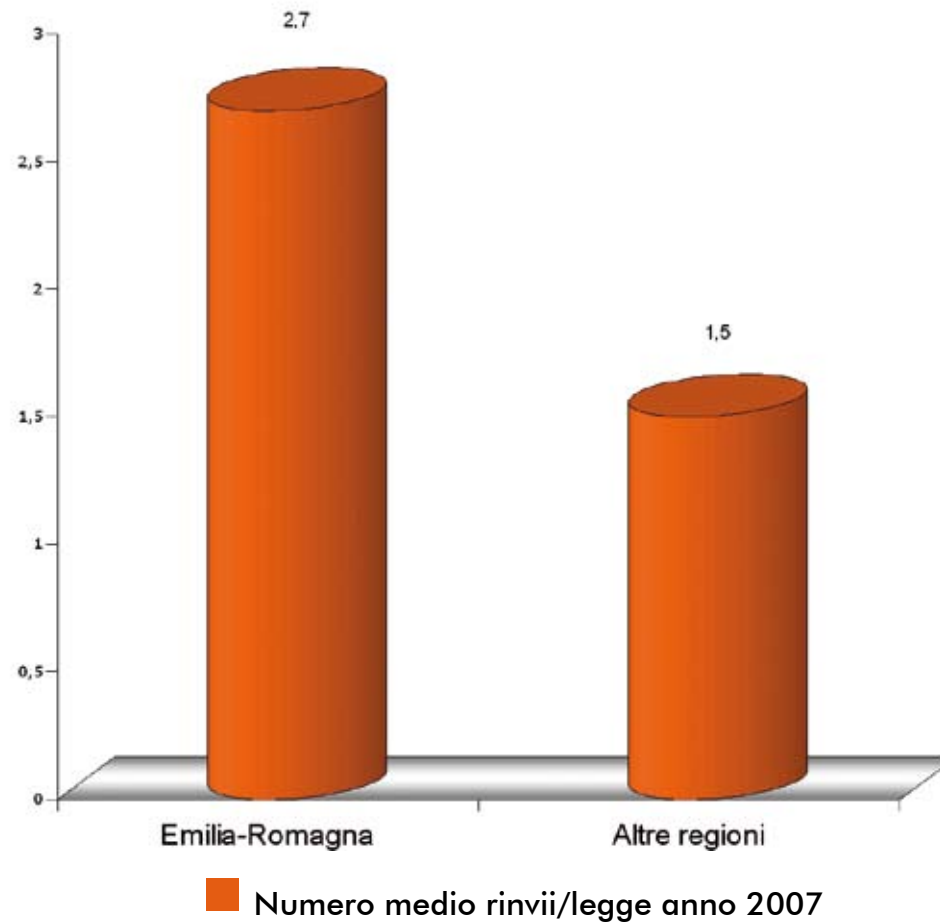
VII E VIII LEGISLATURA

Anno	Numero rinvii alla Giunta	Numero rinvii alla Regione	Numero rinvii all'Assemblea	Totale rinvii	Numero medio/ legge rinvii
2003 (28 leggi)	114	31	18	163	5,8
2004 (28 leggi)	98	42	12	152	5,4
2006 (21 leggi)	41	15	3	59	2,8
2007 (29 leggi)	52	23	4	79	2,7
2008 (23 leggi)	77	18	3	98	4,2

NUMERO COMPLESSIVO E MEDIO DEI RINVII CONTENUTI NELLE LEGGI VII E VIII LEGISLATURA

- Nella tabella a fianco si è riportato il numero, complessivo e medio, dei rinvii ad atti non legislativi contenuti nelle leggi approvate negli anni centrali della VII e dell' VIII legislatura.
- Confrontando i dati degli anni sopra indicati, risulta una tendenziale contrazione del fenomeno della delegificazione. Infatti, il numero medio di rinvii contenuti nelle leggi scende dalla VII alla VIII legislatura, in particolare, nei primi anni. Infatti, come si legge nella tabella, a fronte di un numero medio di 5,8 rinvii/legge nel 2003 e 5,4 nel 2004, risulta, invece, nel 2006 un numero medio di 2,8 rinvii/legge, che scende ulteriormente a 2,7 nell'anno successivo. Solo nel 2008 si registra nuovamente un incremento del numero medio di rinvii per legge, che si attesta a 4,2.
- Il fenomeno appena descritto può senz'altro ricollegarsi al tendenziale calo che si è registrato nei primi anni della corrente legislatura delle leggi di settore, ed, in particolare, di quelle a carattere organico, ovvero, quelle leggi che, per loro natura, di regola, prevedono per la loro attuazione numerosi rinvii a successivi atti non legislativi. A conferma di ciò, il fatto che, nel 2008, invece, al maggior numero di leggi "organiche" approvate (si segnalano, in particolare, la L.R. n.8/08, la L.R. 10/08, L.R. n.14/08, e la L.R. n.16/08) ha corrisposto un maggior numero medio di rinvii per legge.

**NUMERO MEDIO DEI RINVII CONTENUTI NELLE LEGGI
DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI
ANNO 2007**



NUMERO MEDIO DEI RINVII CONTENUTI NELLE LEGGI DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI ANNO 2007

- Il grafico a fianco realizza un confronto tra il numero medio dei rinvii ad atti non legislativi contenuti nelle leggi approvate dalla Regione Emilia-Romagna nel 2007, con il numero medio dei rinvii contenuti nelle leggi approvate dalle altre regioni "ordinarie" nello stesso anno.
- Elaborando, dunque, i dati contenuti nel "Rapporto 2008 sulla legislazione" della Camera dei deputati, risulta (come anche nell'anno precedente) che il fenomeno della "delegificazione" è tendenzialmente meno presente nella legislazione prodotta dalle altre regioni a statuto ordinario.
- In queste ultime, infatti, nel 2007, il numero medio/legge di rinvii era pari a 1,5, e, dunque, più basso rispetto al corrispondente dato dell'Emilia-Romagna (pari a 2,7).

STRUMENTI DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

VII E VIII LEGISLATURA

Anno	Relazioni della Giunta da presentare all'Assemblea	Clausole valutative (art. 53 Statuto e art. 50 del Reg. interno)
2003 (n. 28 leggi)	4	1
2004 (n. 28 leggi)	7	2
2005 (n. 20 leggi *escluso lo Statuto)	3	1
2006 (n. 21 leggi)	1	3
2007 (n. 29 leggi)	1	3
2008 (n.23 leggi)	3	1

STRUMENTI DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

VII E VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si è inteso proseguire il monitoraggio relativo al grado di attuazione delle norme statutarie e regolamentari della Regione Emilia-Romagna, che prevedono strumenti con cui l'Assemblea può controllare lo stato di attuazione delle leggi nel tempo.
- Trattasi (soprattutto nella precedente legislatura, ma anche lo scorso anno) di relazioni che la Giunta deve periodicamente presentare all'Assemblea stessa, oppure, di specifici adempimenti posti a carico della Giunta da "clausole valutative" inserite espressamente in legge (in particolare in quelle che attuano politiche complesse), così come previsto, innanzitutto dall'art.53 dello Statuto regionale, e, successivamente, dall'art.50 del nuovo Regolamento interno dell'Assemblea.
- Relativamente alla produzione legislativa del 2008, si evidenzia, dunque, che 3 leggi (ovvero, la L.R. n.3, la L.R. n.10 e la L.R. n.16) prevedono relazioni di monitoraggio che la Giunta deve presentare, di regola, annualmente, all'Assemblea legislativa, mentre 1 sola legge (ovvero la L.R. n.14/08 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni") contiene una vera e propria "clausola valutativa", ai sensi dell'art.53 dello Statuto. Un approfondimento su tale specifica clausola è contenuto nelle pagine del rapporto che seguono, dedicate al miglioramento della qualità sostanziale della legislazione.
- Confrontando, dunque, i dati relativi alle due legislature in esame, risulta che, soprattutto dopo l'entrata in vigore dello Statuto, i due diversi strumenti di monitoraggio dell'attuazione delle leggi, sopra esaminati, sembrano bilanciarsi.

STRUMENTI DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI ORDINARIE

CLAUSOLE VALUTATIVE - VIII LEGISLATURA

Regioni ordinarie	Numero clausole valutative anno 2005	Numero clausole valutative anno 2006	Numero clausole valutative anno 2007
Abruzzo	0	1	0
Basilicata	1	0	2
Campania	0	1	0
Emilia-Romagna	1	3	3
Lombardia	0	2	3
Molise	1	0	0
Piemonte	2	10	5
Toscana	4	1	3
Umbria	1	2	2
Puglia	0	0	1
Calabria	0	0	0
Lazio	0	0	0
Liguria	0	0	0
Marche	0	0	0
Veneto	0	0	0
Totale	10	20	19

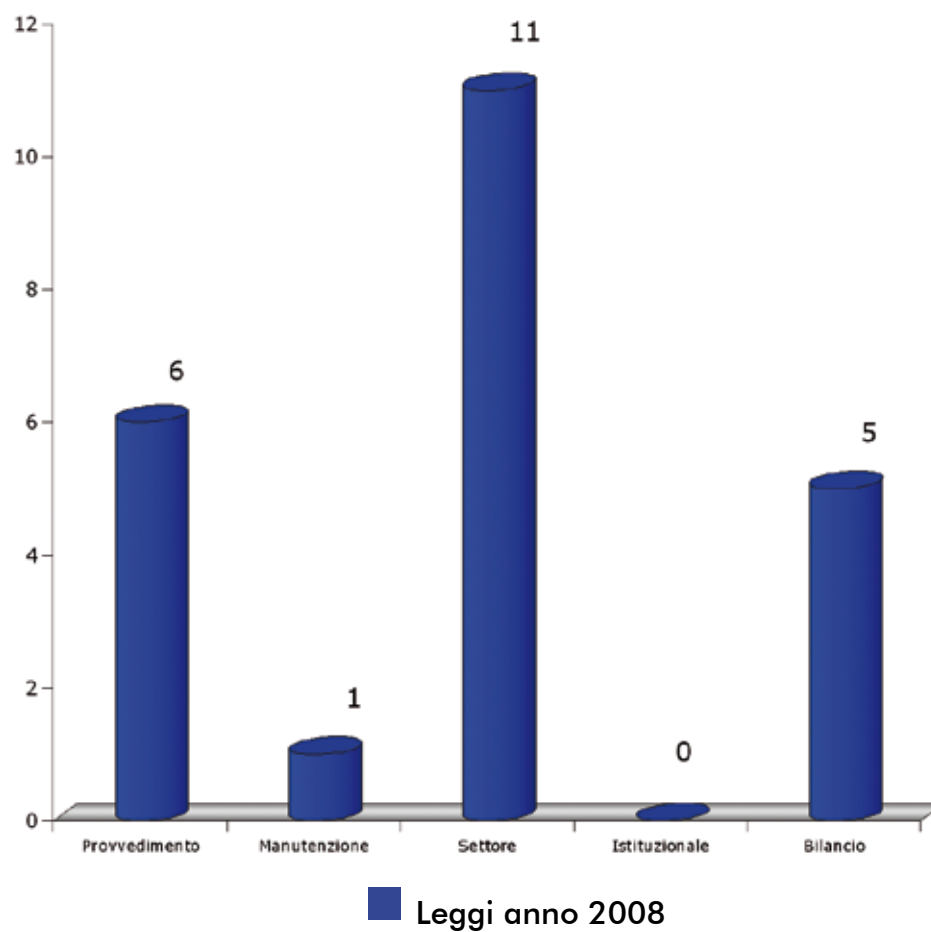
STRUMENTI DI CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI DELL'EMILIA-ROMAGNA E DELLE ALTRE REGIONI ORDINARIE

CLAUSOLE VALUTATIVE - VIII LEGISLATURA

- Nel corso della corrente legislatura, oltre che nella Regione Emilia-Romagna, in alcune altre regioni hanno cominciato a consolidarsi meccanismi che favoriscono la valutazione degli effetti prodotti sui destinatari delle norme introdotte, prevedendo, in particolare nelle leggi che attuano politiche complesse, vere e proprie clausole valutative finalizzate a monitorare l'attuazione concreta degli interventi previsti nelle leggi stesse.
- Nella tabella che precede, sempre grazie ai dati del "Rapporto 2008 sulla legislazione" della Camera, si è inteso dunque proseguire il monitoraggio del numero delle clausole valutative che alcune regioni "ordinarie" hanno inserito nelle leggi approvate nei primi tre anni dell' VIII legislatura.
- Analizzando i dati delle singole regioni, risulta evidente che il Piemonte è la regione che nei tre anni considerati ha inserito in legge il maggior numero di clausole valutative (ovvero 17). Seguono, poi, la Toscana con 8 clausole valutative, l'Emilia-Romagna con 7 clausole, e la Lombardia e l'Umbria con 5 clausole ciascuna. Le restanti regioni, invece, o non hanno prodotto alcuna clausola valutativa (5 regioni su 15 monitorate) o ne hanno elaborate 1 o 2.
- Guardando, invece, al numero complessivo di clausole valutative che le regioni ordinarie hanno inserito in legge nei primi tre anni dell' VIII legislatura, il dato risulta in aumento soprattutto dal 2005 (con 10 clausole approvate) al 2006 (con 20 clausole approvate). Il numero delle clausole approvate si stabilizza poi nel 2007 attestandosi a 19.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TIPOLOGIA

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA



PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TIPOLOGIA

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

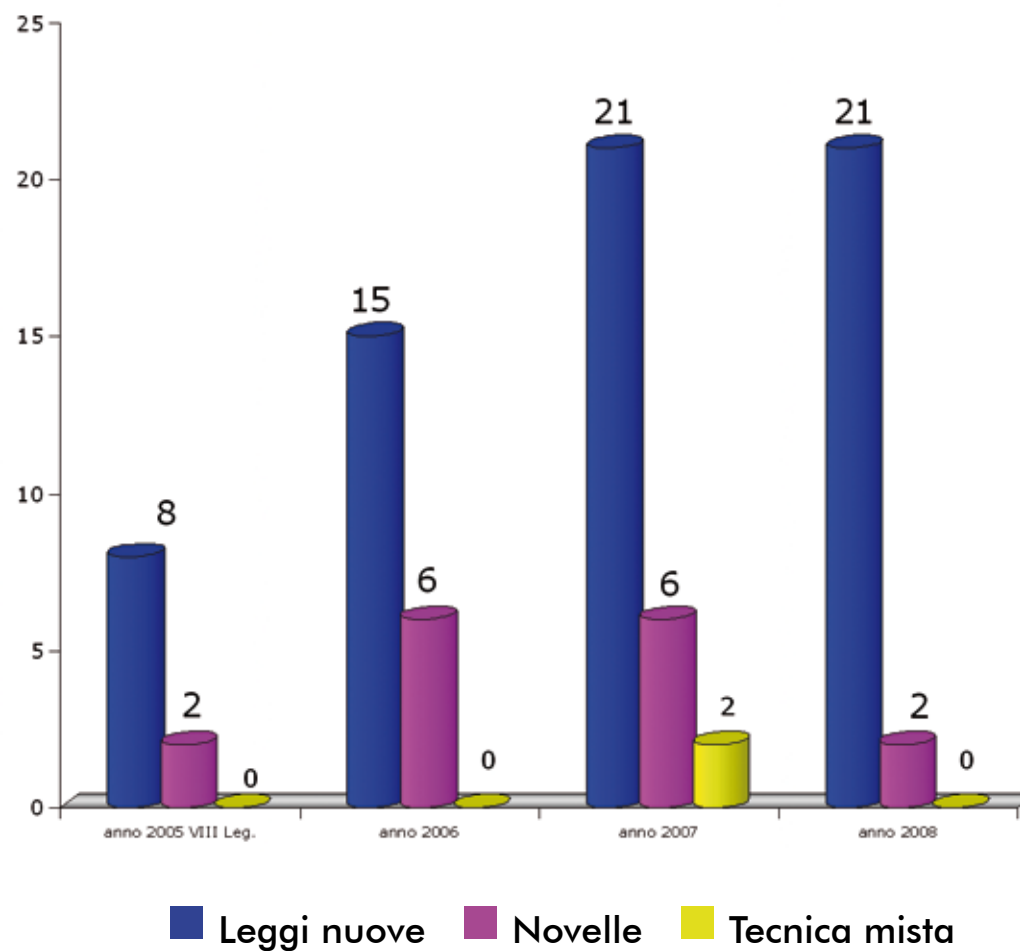
- Procedendo ora ad un'analisi di tipo "sostanziale" delle leggi regionali, nel grafico a fianco si sono classificate le 23 leggi approvate lo scorso anno in base alla tipologia prevalente delle norme in esse contenute, seguendo una classificazione adottata anche nel rapporto sulla legislazione della Camera dei Deputati.
- Risulta dunque che, lo scorso anno, sono state approvate ben 11 leggi di settore, (intendendo per leggi di settore quelle che disciplinano innovativamente un settore o un'intera materia o parte rilevante di essa), 6 leggi provvedimento (ovvero quelle che disciplinano situazioni specifiche o attuano interventi mirati e circoscritti) e 1 sola legge di manutenzione normativa. Si contano, poi, 5 leggi di bilancio, mentre nessuna legge risulta ascrivibile alla tipologia "istituzionale."
- Dunque, nel 2008, si registra un lieve incremento delle leggi di settore, rispetto al tendenziale calo di tale tipologia di leggi, che si era registrato nei primi anni della corrente legislatura, a favore delle leggi di manutenzione normativa e provvedimento, il cui aumento poteva essere giustificato dall'esigenza fisiologica di adeguare progressivamente nel tempo la normativa regionale approvata nella precedente legislatura, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione.
- Analizzando, inoltre, il contenuto delle 11 leggi di settore evidenziate nel grafico, risulta che, di esse, ben 4 possono definirsi leggi di "riordino," ovvero leggi che sono dirette a riordinare in modo "organico" un intero settore o materia, disponendo contestualmente l'abrogazione di leggi ormai superate (trattasi della L.R. n.8/08 Modifiche ed integrazio-

ni alla legge regionale 22 novembre 1999, n.34 "Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum"; della L.R. n.10/08 Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni; della L.R. n.14/08 Norme in materia di politiche per le giovani generazioni, ed, infine, della L.R. n.16/08 "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12,13 e 25 dello Statuto regionale"). Anche rispetto al numero delle leggi di riordino si registra un lieve incremento rispetto agli anni precedenti della legislatura in corso (1 sola legge di riordino è stata approvata nel 2005 e ulteriori 2 nel 2007).

- In stretta correlazione con quanto sopra detto, può essere letto il dato, in precedenza rilevato, secondo cui le leggi del 2008, diversamente da quelle degli anni immediatamente precedenti, contengono un maggior numero medio/legge di rinvii ad atti attuativi non legislativi (pari a 4,2, a fronte di 2,7 nel 2007 e 2,8 nel 2006).

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TECNICA REDAZIONALE

DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA

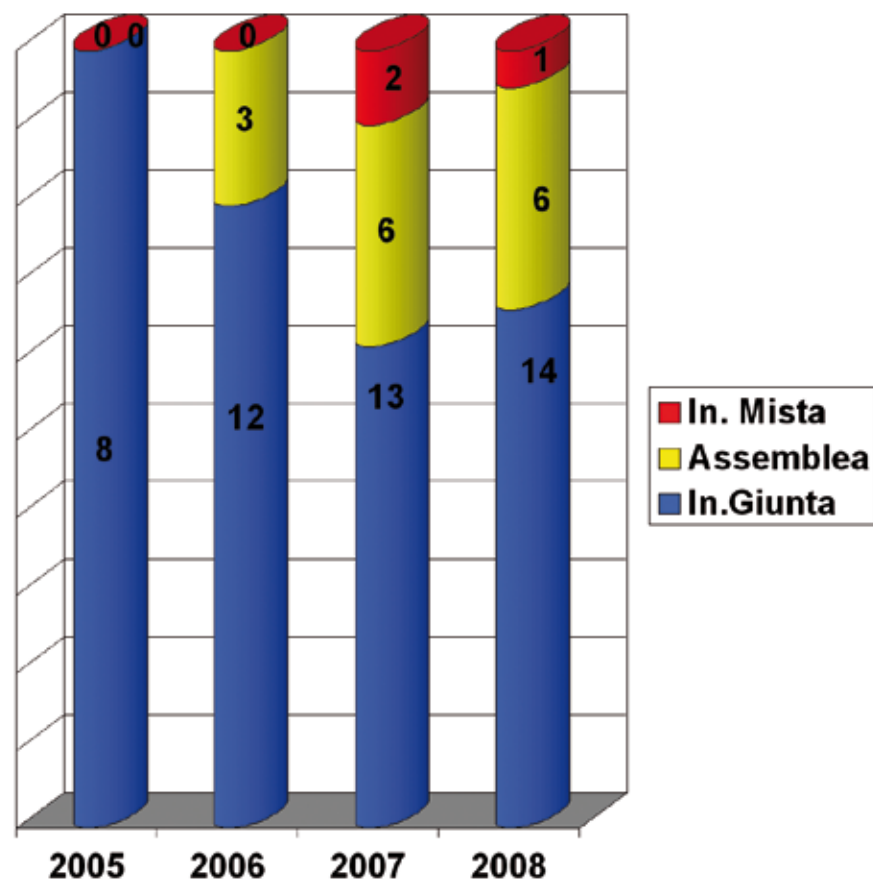


PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER TECNICA REDAZIONALE

DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA

- Analizzando la legislazione regionale sempre dal punto di vista sostanziale, un ulteriore possibile criterio di classificazione è quello che fa capo alla tecnica redazionale adottata dal legislatore per incidere sul corpus normativo, e che ci porta a distinguere le leggi in “leggi nuove” e novelle.
- Per “leggi nuove” si intendono quelle che disciplinano ex novo, totalmente o prevalentemente, una materia od un settore dell’ordinamento regionale, talvolta abrogando in tutto o in parte la disciplina pre-esistente.
- Novelle, invece, si considerano le leggi che si limitano a modificare esplicitamente altre leggi vigenti.
- Talvolta, invece, quando il contenuto di una legge è in parte nuovo e in parte di modifica, si parla di “tecnica mista,” se non risulti agevole dare un giudizio di prevalenza di una tecnica sull’altra.
- Dal grafico precedente risulta che, lo scorso anno, su un totale di 23 leggi approvate, ben 21 (ovvero il 91% del totale) sono state adottate con la tecnica della “legge nuova”. Lo stesso fenomeno si è registrato anche nei primi tre anni della corrente legislatura, nei quali, rispettivamente, l’80%, il 71% e il 72% delle leggi adottate, risultano altrettanto “leggi nuove”.

LEGGI NUOVE E INIZIATIVA LEGISLATIVA
DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA



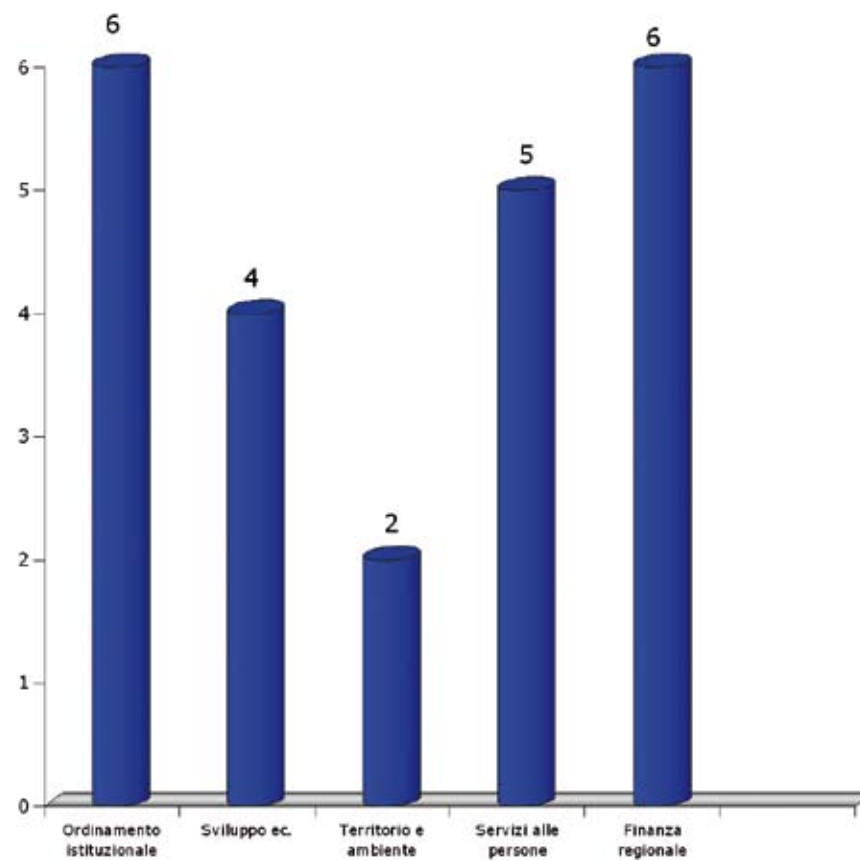
LEGGI NUOVE E INIZIATIVA LEGISLATIVA

DAL 2005 AL 2008 VIII LEGISLATURA

- Nel grafico a fianco, con riferimento alle “leggi nuove” approvate nei primi quattro anni dell’ VIII legislatura, si è incrociato il dato della tecnica redazionale utilizzata dal legislatore, con quello dell’iniziativa delle leggi stesse.
- Risulta che, delle 21 leggi del 2008 adottate con la tecnica della “legge nuova”, ben 14 sono di iniziativa della Giunta (ovvero la totalità delle leggi di iniziativa della Giunta approvate nell’anno). Altrettanto, sono di iniziativa della Giunta, 8 “leggi nuove” approvate nel 2005, 12 approvate nel 2006, ed ulteriori 13 approvate nel 2007.
- Si conferma, dunque, nei quattro anni sopra considerati, la tendenza, già rilevata nel corso della VII legislatura, relativa alla preferenza che, soprattutto la Giunta, rispetto ad ogni altra iniziativa, manifesta nell’adozione di leggi “nuove”, dirette, cioè, ad innovare in modo sostanziale il corpus normativo regionale.

PRODUZIONE LEGISLATIVA RIPARTITA PER MACROSETTORE

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA



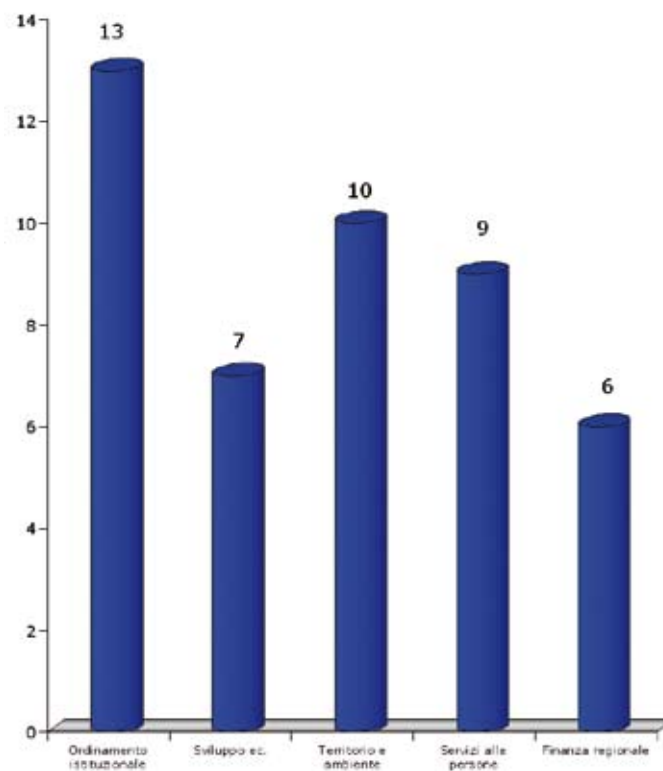
■ Leggi anno 2008

PRODUZIONE LEGISLATIVA RIPARTITA PER MACROSETTORE

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- Al fine di accertare se e in quale modo le varie aree di intervento legislativo siano state coperte dalla legislazione regionale prodotta lo scorso anno, nel grafico a fianco si sono distribuite le 23 leggi approvate nel 2008 in base al principale macro-settore di intervento normativo (ricordando che, in analogia con quanto già fatto per i progetti di legge, cinque sono i macrosettori in cui, per convenzione, si sono accorpati tutti i possibili settori di intervento legislativo).
- Risulta evidente che il macro-settore maggiormente coperto dalle leggi del 2008 (come del resto anche nell'anno precedente) è quello dell' "Ordinamento istituzionale", con 6 leggi, oltre a quello della "Finanza regionale", sempre con 6 leggi. 5 leggi coprono poi il settore dei "Servizi alle persone," e ulteriori 4 leggi coprono il settore dello "Sviluppo economico". Infine, il macro-settore "Territorio, ambiente e infrastrutture" risulta coperto soltanto da 2 leggi (settore questo che, insieme a quello dei "Servizi alle persone", contava invece il maggior numero di leggi nella VII legislatura).
- Scopo ulteriore dell' indagine, come si vedrà nel grafico immediatamente successivo, è di realizzare un confronto del diverso modo con cui le stesse aree tematiche sono state coperte dalle proposte di legge presentate nello stesso anno.

INIZIATIVA LEGISLATIVA E PRODUZIONE LEGISLATIVA EFFETTIVA
RIPARTITA PER MACROSETTORE
ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA



■ Pdl anno 2008

INIZIATIVA LEGISLATIVA E PRODUZIONE LEGISLATIVA EFFETTIVA

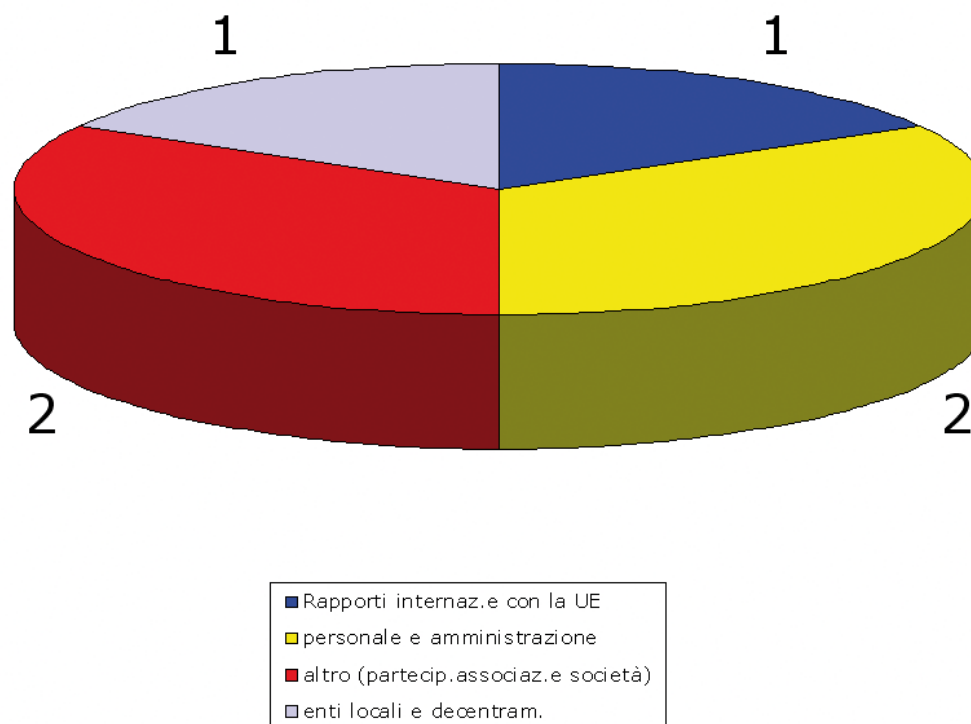
RIPARTITA PER MACROSETTORE

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- Confrontando, dunque, la ripartizione per macrosettore della produzione legislativa e dell' iniziativa legislativa del 2008 (già esaminata in un precedente grafico e che si riproduce a fianco), risultano, in parte, delle analogie: infatti, dei cinque macrosettori in cui si sono accorpati tutti i possibili settori di intervento legislativo, quelli maggiormente coperti nel 2008 sia dall'iniziativa legislativa che dalla produzione legislativa effettiva sono il settore dell' "Ordinamento istituzionale", e quello dei "Servizi alle persone e alla comunità". La divergenza più evidente riguarda, invece, il settore del "Territorio e ambiente" che, pur coperto da 10 progetti di legge, vede poi l'approvazione di due sole leggi.
- Volgendo uno sguardo, invece, a mero titolo di raffronto, alla produzione legislativa delle altre regioni(*), risulta che esse si confermano soggetti di rilievo soprattutto nel campo dei servizi alla persona e alla comunità, e, in secondo luogo, nel campo dello sviluppo economico. All'interno di quest' ultimo macrosettore, però, l'impegno legislativo regionale risulta fortemente squilibrato a favore delle materie dell' agricoltura e dello sviluppo rurale rispetto a tutte le altre ed, in particolare, a quelle concernenti l' industria-artigianato.

(*) Vedi *"Il punto sulle Regioni a 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione"* realizzato nel 2007 da ISSiRFA-CNR.

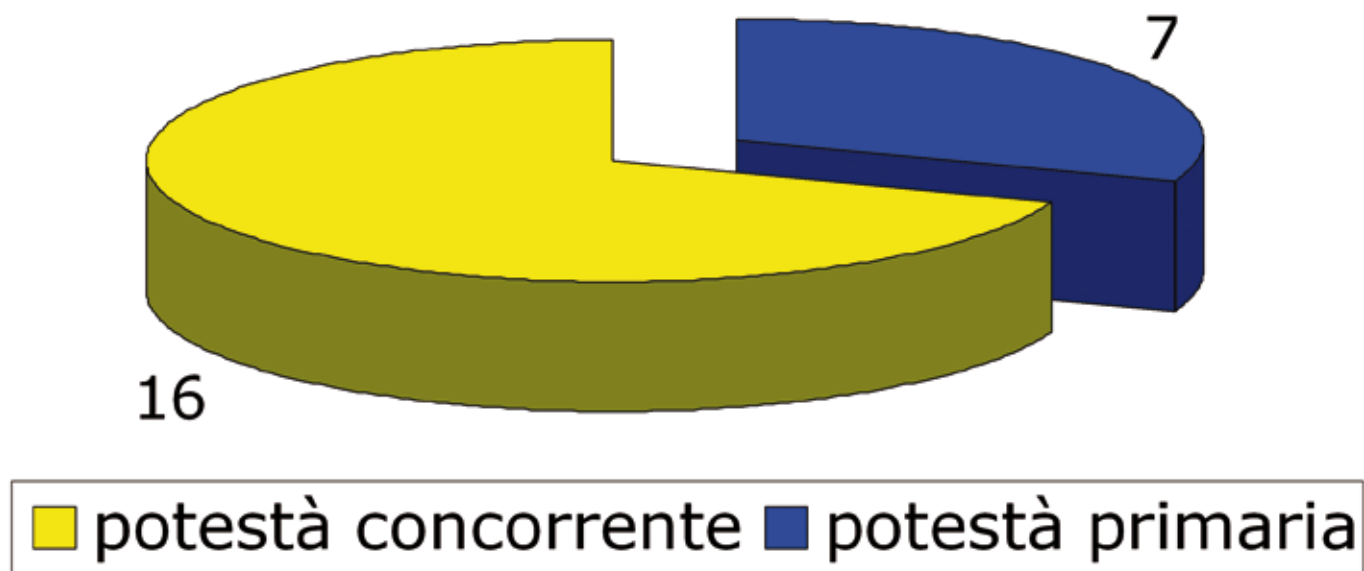
**CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER MATERIA
NEL MACROSETTORE ORDINAMENTO ISTITUZIONALE
ANNO 2008**



CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI PER MATERIA NEL MACROSETTORE ORDINAMENTO ISTITUZIONALE ANNO 2008

- L'analisi precedentemente effettuata, della distribuzione delle leggi regionali del 2008 tra i possibili macrosettori di intervento legislativo, ha evidenziato che il macro-settore maggiormente coperto è quello dell' "Ordinamento istituzionale" (con 6 leggi).
- Nel grafico a fianco si è voluto dunque evidenziare le materie del macrosetteore sopra citato, che sono state incise dalle leggi prodotte lo scorso anno.
- Risulta, dunque, che delle 6 leggi ascrivibili al macro-settore dell'ordinamento istituzionale, 1 legge riguarda la materia dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni", 2 leggi incidono sulla materia "personale e amministrazione", ulteriori 2 leggi riguardano la partecipazione della Regione a società, ed, infine, 1 legge tocca l'ambito degli "enti locali e del decentramento".
- Si sottolinea, inoltre, che, (come visto nel precedente capitolo sulla tipologia delle leggi), ben 3 delle 6 leggi sopra indicate sono ascrivibili alla tipologia delle leggi di "riordino," essendo dirette a riordinare in modo "organico" un intero settore o materia (trattasi della L.R. n.8/08 Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 novembre 1999, n.34 "Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum", della L.R. n.10/08 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni", e della L.R. n.16/08 "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12,13 e 25 dello Statuto regionale").

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER FONTE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA
ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA



PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER FONTE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- Come nei precedenti rapporti, nel grafico a fianco si è inteso classificare le leggi regionali approvate nel 2008 sotto la voce “potestà primaria” o “potestà concorrente,” a seconda che, rispettivamente, costituiscano esercizio della potestà legislativa generale residuale di cui all’art.117, comma 4, Cost., oppure della potestà concorrente di cui all’art.117, comma 3, Cost.
- Si ricorda, inoltre, che le leggi legate alla manovra di bilancio vengono classificate tra quelle che costituiscono esercizio di potestà concorrente, in quanto l’autonomia finanziaria regionale deve comunque rispettare i principi di armonizzazione statali in materia contabile e finanziaria.
- Risulta, dunque, che, delle 23 leggi approvate lo scorso anno, 16 (ovvero il 70%) costituiscono esercizio di potestà concorrente, mentre le altre 7 (ovvero il 30%) intervengono su materie che non rientrano espressamente nell’art.117 Cost., e, pertanto, ascrivibili alla potestà legislativa residuale regionale.

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER FONTE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA
ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

Anno	Potestà primaria	Potestà concorrente
2005	20%	80%
2006	43%	57%
2007	52%	48%
2008	30%	70%

PRODUZIONE LEGISLATIVA DISAGGREGATA PER FONTE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA

ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA

- I dati riportati nella tabella a fianco evidenziano come, nei primi tre anni della corrente legislatura, le leggi che costituiscono esercizio della potestà residuale sono progressivamente aumentate, passando da un 20% nel 2005, ad avvio della legislatura, ad un 43% nel 2006, fino ad arrivare, nel 2007, al 52% del totale, superando, dunque, sia pur di poco, il numero delle leggi che costituiscono esercizio di potestà concorrente.
- Solo i dati del 2008 appaiono evidentemente in controtendenza con quanto appena visto, in quanto l'esercizio, da parte del legislatore regionale, della potestà residuale cala (attestandosi le relative leggi ad un 30%) a fronte, invece, di un sensibile aumento del numero delle leggi ascrivibili alla potestà concorrente (che raggiungono, infatti, un 70% lo scorso anno, a fronte di un 48% nel 2007, e di un 57% nel 2006).
- I dati concernenti le altre regioni italiane confermano l'ampio ricorso che le regioni hanno fatto, successivamente alla riforma del Titolo V, all'esercizio della potestà residuale.
- Dal Rapporto sulla legislazione della Camera, citato più volte, emerge, infatti, che nella corrente legislatura la "potestà residuale" è esercitata in misura quasi equivalente rispetto alla concorrente, talvolta superiore, come ad esempio, nel 2007, anno in cui leggi di competenza residuale rappresentano, a livello regionale, ben il 52,7% del totale delle leggi, a fronte di un 42,4% di leggi "concorrenti" e di un 4,9% di leggi riconducibili alla potestà mista. (Al riguardo per leggere correttamente i dati rilevati in relazione all'Emilia-Romagna, va precisato che non si è ascritta alcuna legge alla potestà mista, e che si sono ricompresi nella concorrente anche i casi di "concorso di competenze", secondo la giurisprudenza costituzionale).

LEGGI REGIONALI IMPUGNATE DAL GOVERNO

VIII LEGISLATURA

Atto impugnato	Stato del ricorso o esito dell'impugnativa
L.R. 19 febbraio 2008, n. 2 <i>“Esercizio di pratiche ed attività bionaturali ed esercizio delle attività dei centri benessere”</i>	La Corte costituzionale, con sentenza n. 138 dell' 8 maggio 2009, ha dichiarato l'illegittimità di parte della legge della Regione Emilia-Romagna 19 febbraio 2008, n. 2 . La Consulta ha ritenuto che il titolo I della L.R. n.2/08 individuasse una nuova professione, travalicando così i limiti della potestà legislativa regionale concorrente sulla materia “professioni” ex art. 117, terzo comma, Cost., perché varie sue disposizioni regolano l'accesso allo svolgimento delle pratiche bionaturali (e al relativo elenco regionale) istituendo un apposito percorso di formazione professionale. Nell'ambito del titolo II, invece, la Corte ha esteso la pronuncia d'incostituzionalità soltanto all'art. 6, comma 2, lettera c), su alcune precise finalità della legge, all'art. 7, comma 1, lettera b), che include le tecniche e pratiche bionaturali tra le attività svolte nei Centri benessere, e a quella parte dell'art. 9 che riserva l'esercizio di tali attività a chi possieda i titoli professionali e formativi introdotti dalla legge in questione. Le restanti norme del titolo II restano, dunque, in vigore, in quanto disciplinano un tema diverso e autonomo, quello dei Centri benessere, che non attiene alla materia “professioni”.
L.R. 27 maggio 2008, n. 7 <i>“Norme per la disciplina delle attività di animazione e accompagnamento turistico”</i>	La L.R. n. 7 del 2008 è stata impugnata dal Governo per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in materia di professioni e, dunque, per violazione del principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato. La stessa legge è stata inoltre impugnata perché, la limitazione al solo territorio regionale della validità dei corsi abilitanti la professione, comporta una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art.49 del trattato CEE, (realizzando pertanto una violazione del vincolo comunitario di cui all'art. 117, comma 1, Cost.), nonchè al principio della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. Il ricorso, al momento in cui si scrive, risulta pendente.
L.R. 30 giugno 2008, n. 10 <i>“Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni”</i>	Il Governo ha impugnato la L.R. n. 10 del 2008, relativamente al punto della determinazione da parte della Regione della tariffa relativa ai servizi idrici, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) ed s), Cost., che attribuiscono alla competenza esclusiva statale, rispettivamente, la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente. Il ricorso, al momento in cui si scrive, risulta ancora pendente.

LEGGI REGIONALI IMPUGNATE DAL GOVERNO

VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si sono riportati gli estremi identificativi delle leggi regionali del 2008 impugnate dal Governo innanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art.127, comma 1, della Costituzione, e lo stato dei relativi ricorsi.
- Dunque, risulta che, delle 83 leggi approvate nei primi quattro anni dell' VIII legislatura, il Governo ne ha impugnate soltanto 5.
- Infatti, oltre alle 3 leggi impugnate nel 2008, erano state precedentemente impugnate solo 2 leggi, ovvero, la L.R. n.23/05 "Disposizioni in materia tributaria", e la L.R. n.19/07 "Partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione delle rievocazioni storiche (AERRS)".
- Relativamente a tali 2 ricorsi, si ricorda che, il primo, è stato parzialmente accolto dalla Corte (limitatamente all' art.5 della legge impugnata) mentre, il secondo, è stato dichiarato estinto per rinuncia del Governo, in seguito alle modifiche apportate dalla Regione Emilia-Romagna al testo della legge impugnata.

LEGGI STATALI IMPUGNATE DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

VIII LEGISLATURA

Atto impugnato	Titolo legge	Motivi ricorso
Anno 2006 Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006	<i>"Norme in materia ambientale"</i>	La Regione Emilia-Romagna ha impugnato il Dlgs. n. 152/2006 con riferimento agli articoli inerenti le procedure VIA, VAS, IPPC, il Servizio Idrico integrato e le emissioni in atmosfera, per violazione degli artt. 76, 117, 118 Cost., del principio di leale collaborazione, del principio di ragionevolezza, del principio di legalità, nonché dei principi e delle norme del diritto comunitario in materia ambientale.
Anno 2006 Legge 21 febbraio 2006, n. 49	<i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi".</i>	La Regione Emilia-Romagna ha impugnato la legge 49/2006 per violazione delle norme inerenti la tutela della salute, i livelli essenziali delle prestazioni, e per violazione della competenza regionale in materia di tutela della salute e organizzazione del servizio sanitario.
Anno 2007	/	/
Anno 2008 Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133	<i>"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria."</i>	La Regione Emilia-Romagna ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, per violazione della competenza regionale legislativa e regolamentare in materia di istruzione, edilizia, e urbanistica, enti locali, lavoro, demanio e patrimonio, governo del territorio, sanità pubblica, amministrazione pubblica, industria, commercio, artigianato, autonomia organizzativa e finanziaria regionale, e, pertanto, per violazione dell'art. 3, dell'art. 5, dell'art. 114, dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, dell'art. 118, primo, secondo e quarto comma, dell'art. 119, comma 1, dell'art. 136 della Costituzione, e inoltre del principio di leale collaborazione e del principio di certezza del diritto. Il ricorso è tuttora pendente.

LEGGI STATALI IMPUGNATE DALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

VIII LEGISLATURA

- Nella tabella che precede si sono riportati gli estremi identificativi delle leggi dello Stato impugnate dalla Regione Emilia-Romagna, nel corso dell' VIII legislatura, con ricorso alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art.127, comma 2, della Costituzione.
- Dunque, al momento in cui si scrive, risulta che la Regione Emilia-Romagna ha impugnato 3 provvedimenti legislativi statali, di cui 2 del 2006, e 1 del 2008.
- Solo i ricorsi promossi innanzi alla Corte nel 2006 sono stati già definiti: il primo con un' ordinanza di non luogo a provvedere sull'istanza, proposta dalla nostra Regione, di sospensione di alcuni articoli del Dlgs. N.152/2006; il secondo con la sentenza n.387 del 2007, con cui la Corte, accogliendo parzialmente il ricorso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.4-quinquiesdecies della legge impugnata dalla Regione Emilia-Romagna.
- Infine, nella successiva tabella si sono riportate in estrema sintesi, le sentenze che la Corte ha pronunciato nel 2008 per dirimere i conflitti di competenza sorti tra Governo e Regioni, e che, in particolare, hanno coinvolto la nostra Regione.

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SU QUESTIONI DI INTERESSE REGIONALE CHE HANNO COINVOLTO LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ANNO 2008

Sentenza Corte	Atto impugnato	Parti ricorrenti	Decisione
N. 1/08	Art. 1, commi da 483 a 492, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante: <i>“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”</i> Legge finanziaria 2006	Regioni: Toscana Piemonte Campania Emilia-Romagna Friuli-Venezia Giulia	La Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 1, comma 483, per violazione dell’art. 117, comma 3 e 118 Cost., nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all’adozione del provvedimento del Ministro delle attività produttive (interveniante nei settori di competenza regionale dell’energia e del governo del territorio) con il quale vengono fissati i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell’energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. È stato dichiarato illegittimo anche l’art. 1, comma 485, per violazione dell’art. 117, comma 3, Cost., in quanto introduce una norma di dettaglio (proroga di 10 anni delle concessioni in corso di grandi derivazioni) nella materia concorrente di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. Per la stessa ragione sono stati dichiarati illegittimi i commi 486, 487 e 488 dell’art. 1, nonché il comma 492 nella parte in cui si riferisce alle norme precedenti dichiarate incostituzionali.

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SU QUESTIONI DI INTERESSE REGIONALE CHE HANNO COINVOLTO LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ANNO 2008

Sentenza Corte	Atto impugnato	Parti ricorrenti	Decisione
N. 9/08	Art. 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante: <i>“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato Legge finanziaria 2006”</i>	Regioni Campania Emilia-Romagna Friuli-Venezia Giulia	La Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma impugnata in relazione agli artt. 117 e 118 Cost. In particolare, introducendo un caso di condono edilizio, lo Stato ha violato la potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio.
N. 51/08	Artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies e 11-terdecies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 recante: <i>“Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”</i>	Regioni Toscana Sicilia Piemonte Campania Emilia-Romagna	La Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 11-nonies nella parte in cui non prevede che, prima dell’adozione della delibera del CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata. È stato dichiarato illegittimo anche l’art. 11-undecies nella parte in cui non prevede, con riferimento ai piani di intervento infrastrutturale, l’acquisizione del parere della Regione interessata.

**IL MIGLIORAMENTO
DELLA QUALITÀ SOSTANZIALE DELLA LEGISLAZIONE
ANNO 2008 - *VIII* LEGISLATURA**

MIGLIORARE LA QUALITÀ SOSTANZIALE DELLA LEGISLAZIONE

L'attività di miglioramento della qualità sostanziale della legislazione è proseguita nell'anno 2008 con diverse iniziative:

- workshop nazionale di Progetto CAPIRe "A chi, quando e come comunicare la valutazione"
- stage del Master in Analisi di Politiche Pubbliche del COREP (Consorzio che riunisce il sistema universitario Piemontese)
- approvazione della clausola valutativa nella LR 14/2008 sui giovani
- approvazione di un articolo per il monitoraggio delle procedure di attuazione della LR 16/2008 sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario
- relazione sullo stato di attuazione della LR 2/2003 in materia di Welfare (che prevedeva una clausola valutativa)
- corso di alta formazione in analisi e valutazione delle politiche pubbliche nell'ambito di Progetto CAPIRe

- collaborazione ai lavori della Commissione Bilancio con approfondimenti su singole leggi e sulla legge di bilancio.

A CHI, QUANDO E COME COMUNICARE LA VALUTAZIONE?

A marzo 2008 si è tenuto, presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, il Workshop nazionale di Progetto CAPIRe *"Come i Consigli comunicano la valutazione"* per:

- stimolare il dibattito sul ruolo della comunicazione pubblica nella valutazione delle politiche
- confrontarsi su strategie e strumenti di divulgazione già utilizzati nelle esperienze delle diverse regioni
- ragionare su nuovi strumenti di divulgazione e dare forza al processo di valutazione

Gli spunti emersi sono stati utilizzati per il report sull'attuazione della LR 2/2003 sul welfare.

STAGE MASTER IN ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE DEL COREP

La tesi di master *"Dal dire al fare: un nuovo approccio alle clausole valutative in RER"* è stata elaborata con un'analisi *"sul campo"* grazie al confronto con la Presidente dell'Assemblea, con il personale regionale ed alcuni presidenti di Commissione per:

- fare il punto sull'attività di valutazione in Assemblea;
- ricostruire il percorso di definizione delle clausole valutative (uno fra gli strumenti di valutazione) e attribuirne una paternità politica (ad esempio, con i Presidenti di Commissione);
- individuare nelle clausole un momento di collaborazione fra le strutture di Assemblea e Giunta che dovranno seguire il percorso valutativo;
- individuare chi si occupa di valutazione in Regione per creare una rete condivisa;
- sperimentare la valutazione realizzata da soggetti terzi che godono di autonomia e capacità di giudizio.

L'approvazione della LR 14/2008 sulle giovani generazioni è stata l'occasione per implementare alcuni di questi aspetti.

UN NUOVO PERCORSO PER LA CLAUSOLA VALUTATIVA DELLA LEGGE SULLE GIOVANI GENERAZIONI

La legge 14/2008 prevede numerose iniziative per:

- valorizzare la trasversalità degli interventi in favore di bambini, adolescenti e giovani nella scuola, nel tempo libero e nella sanità;
- favorire l'accesso al credito, all'abitazione, il lavoro ed il sostegno alle forme di aggregazione giovanile.

Per monitorare l'attuazione di un intervento così articolato, la legge prevede una clausola valutativa che è stata accompagnata da una nota di approfondimento.

La nota affronta gli elementi caratteristici della proposta di legge, la ratio, i soggetti e gli interventi della programmazione del sistema di governance. Sono inoltre stati inseriti i principali dati statistici di riferimento.

LA CLAUSOLA VALUTATIVA NELLA L. R. 14/2008

Art. 46

Clausola valutativa

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta, avvalendosi anche dell'osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani di cui all'articolo 7, del gruppo tecnico per l'integrazione intersettoriale di cui all'articolo 22, comma 5 e di altri organismi di coordinamento indicati all'articolo 6, comma 1, lettera d), presenta alle commissioni assembleari competenti una relazione che fornisce informazioni sui seguenti aspetti:

- a) le azioni poste in essere per realizzare continuità di programmazione rivolta alle esigenze di bambini, adolescenti e giovani e il miglioramento dell'integrazione delle politiche e dei programmi regionali nei diversi settori d'intervento, evidenziando eventuali criticità emerse;
- b) l'ammontare delle risorse, la loro ripartizione per

- il finanziamento delle iniziative e degli interventi previsti dalla legge nonché le modalità di selezione dei progetti finanziati dalla Regione, presentati da soggetti privati o enti locali;
- c) il quadro delle iniziative e degli interventi in favore di bambini, adolescenti e giovani attuati con la presente legge, con particolare attenzione ad eventuali nuovi strumenti e ai risultati ottenuti.
2. Le commissioni assembleari competenti, in ordine alle attività di controllo previste dal presente articolo, possono procedere ad audizioni degli organi consultivi e di altri osservatori qualificati impegnati nell'attuazione della presente legge, nonché prevedere forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori e i giovani riguardo l'efficacia degli interventi realizzati.
 3. Le competenti strutture dell'Assemblea e della Giunta si raccordano per la migliore realizzazione del monitoraggio di cui al presente articolo.
 4. Per lo svolgimento delle attività previste dal presente articolo sono stanziade adeguate risorse finanziarie.

RACCORDARE ASSEMBLEA E GIUNTA PER IL MONITORAGGIO DELLA LEGGE SUI GIOVANI

L'esplicita previsione nella clausola di forme di raccordo con l'esecutivo vuole promuovere una modalità di lavoro che valorizzi i documenti di analisi e approfondimento forniti ai Consiglieri.

Il tavolo di lavoro, di cui al comma 3 della clausola, tra Assemblea e Giunta, sarà quindi un momento importante per testare questo approccio e verificarne l'efficacia.

L'ordine del giorno approvato dall'Assemblea legislativa in riferimento alla clausola valutativa testimonia la sensibilità su queste tematiche: "...Impegna la Giunta a predisporre in accordo con l'Assemblea legislativa strumenti di valutazione che consentano il monitoraggio sulla trasversalità e sull'integrazione delle politiche individuate dal progetto di legge e finalizzate alla crescita armoniosa delle capacità e delle qualità dei bambini, degli adolescenti e dei giovani che vivono sul territorio regionale..."

IL REPORT SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE IN MATERIA DI WELFARE

In occasione dell'approvazione del Piano Sociale e Sanitario Regionale 2008-2010 è stato realizzato un report sullo stato di attuazione della l.r. 2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". L'art. 51 della legge prevede una clausola valutativa.

Il report è stato realizzato dall'Assemblea con il supporto dei competenti Servizi di Giunta. Viene quindi a delinearsi una modalità di lavoro basata sul raccordo delle competenze di analisi di Assemblea e Giunta.

IL REPORT SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE IN MATERIA DI WELFARE

Il report sulla L.R. 2 del 2003 ha approfondito:

- l'evoluzione della governance alla luce delle novità previste dal Piano Sociale e Sanitario Regionale 2008-2010;
- il finanziamento del sistema di welfare letto attraverso i bilanci di zona;
- alcuni interventi della legge (assegno di cura per anziani e disabili, Fondo regionale per la non autosufficienza, sportello sociale) con un focus riferito ai dati demografici sulla popolazione anziana e disabile in Emilia-Romagna;
- il processo di trasformazione delle IPAB.

LA DIFFUSIONE DEI RISULTATI DELL'ANALISI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA L. R. 2/2003

La presentazione del Sesto rapporto sulla legislazione è stata l'occasione per diffondere i risultati del report.

Nei mesi seguenti è stato proposto un aggiornamento e un approfondimento dei dati, strettamente legato alla relazione stessa, di supporto ai lavori della competente Commissione Assembleare.

CORSO DI ALTA FORMAZIONE IN ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

In attuazione della Carta di Matera che prevede di "Investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche", l'Assemblea, attraverso due funzionari con competenze in campo economico e statistico, partecipa a un corso di alta formazione dedicato all'analisi e valutazione delle politiche pubbliche organizzato da Progetto CAPIRe.

Si tratta di un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE E IL DIRITTO COMUNITARIO

GLI STRUMENTI PER AGIRE IN EUROPA

Strumenti normativi, organizzativi e prime applicazioni

- Nel 2008 si è aperta una nuova fase di particolare importanza per lo sviluppo dell'attività relativa alla partecipazione della Regione Emilia – Romagna al processo decisionale comunitario che, in attuazione dello Statuto regionale e tenendo conto del rafforzamento del ruolo parlamentare in esito ai processi di riforma che sono avanzati a tutti i livelli, ha consentito il superamento del periodo sperimentale avviato nel 2005 con particolare riferimento alla cd. fase ascendente.
- Sono state così introdotte le nuove procedure per la partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario, con l'approvazione della legge regionale n. 16 del 2008 - Norme sulla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale - preceduta nel

2007 dalla riforma del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, ed, in particolare, dalla nuova formulazione dell'articolo 38.

- Questa recente attività normativa ha portato oggi all'effettiva e concreta disponibilità degli strumenti con cui la Regione Emilia – Romagna, nel quadro della riforma del titolo V, avvenuta nel 2001, e della sua attuazione con legge da parte dello Stato, può dare seguito alle prerogative riconosciute dalla Costituzione alle Regioni italiane per la partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario nelle materie di propria competenza, oltre che alle attività internazionali.

ATTIVITÀ RELATIVE AL DIRITTO COMUNITARIO E ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DELLA REGIONE

- Per quanto riguarda le attività relative al diritto comunitario, la legge regionale ha abrogato i relativi articoli della legge regionale n. 6 del 2004, sostituendoli con norme che individuano nel dettaglio la partecipazione della Regione nel processo decisionale ascendente e discendente, nell'ambito delle procedure disegnate dallo Stato con le leggi 131/2003 e 11/2005.
- Quanto alle attività internazionali, tenendo conto dei vincoli derivanti dalla normativa statale, in particolare dalla legge 131/2003, la nuova legge ha provveduto a completare il quadro giuridico già parzialmente individuato dalle leggi regionali n. 6 del 2004 e n. 12 del 2002, aggiornandolo alla luce delle ulteriori prerogative che la riforma costituzionale del 2001 ha riconosciuto alle Regioni in materia.
- La legge 16 del 2008 con riferimento ad entrambe le parti, si caratterizza per aver previsto uno stretto

collegamento e cooperazione tra la Giunta e l'Assemblea, basato su obblighi informativi reciproci che comportano la predisposizione di appositi strumenti informatici. Questi consentiranno anche il riordino e la sistematizzazione dell'attività di informazione già esistente, l'adempimento di obblighi statutari, oltre al completamento della stessa in riferimento al gap informativo - in particolare dell'Assemblea - che discende dalla legge statale in riferimento ad atti e attività su cui sarà impegnata specificatamente la Regione Emilia-Romagna.

- La legge prevede inoltre il monitoraggio della sua attuazione, per effettuare il quale la Giunta e la I Commissione assembleare dovranno presentare una relazione all'Assemblea, a due anni dall'entrata in vigore della legge stessa.

ATTIVITÀ RELATIVE AL DIRITTO COMUNITARIO

a) *Strumenti normativi*

- Sia per quanto riguarda la formazione delle norme comunitarie che per la loro successiva attuazione, la legge regionale n. 16 del 2008 individua le procedure, le sedi, i tempi di intervento della Regione Emilia-Romagna nel processo decisionale europeo, dedicando apposite norme al rapporto tra la Giunta e l'Assemblea.
- A questo proposito, l'approvazione della nuova legge regionale rappresenta senz'altro l'esito principale dell'attività svolta nel corso del 2008 in materia comunitaria presso l'Assemblea legislativa. Essa dà attuazione all'articolo 12 dello Statuto, abrogando le corrispondenti norme previste dalla Legge regionale n. 6 del 2004, nel quadro delle norme statali di procedura stabilite dalle legge 131/2003 e 11/2005. L'applicazione della legge è già stata avviata, in particolare in relazione alle sue parti più innovative, come si vedrà più avanti.

- Tra i contenuti innovativi della legge, vanno menzionati quelli riferiti alla sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa, concepita come momento di incontro e sintesi tra l'attività in fase ascendente e discendente, al controllo della sussidiarietà nelle proposte legislative europee, alla legge comunitaria regionale, al flusso informativo che la Giunta e l'Assemblea devono garantirsi reciprocamente e agli aspetti organizzativi interni alle strutture di entrambe che consentano il raccordo con i livelli istituzionali nazionale ed europeo.

ATTIVITÀ RELATIVE AL DIRITTO COMUNITARIO

b) Strumenti organizzativi

- Nell'anno 2008 è proseguita l'attività del gruppo di lavoro tecnico Giunta-Assemblea legislativa incaricato già dal 2006 di sviluppare gli strumenti per consentire la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente del diritto comunitario e di supportare tecnicamente tale partecipazione. Tale attività, per il 2008, ha avuto ad oggetto l'avvio dei lavori tecnici preparatori per la prima sessione comunitaria dell'Assemblea, in particolare l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, introdotto come strumento a disposizione dei consiglieri, per conoscere con sufficiente anticipo le iniziative europee in preparazione, e che possono essere di interesse per il livello regionale.
- Sulla base delle sperimentazioni di partecipazione alla fase ascendente svoltesi presso l'Assemblea nel 2005 e nel 2006, e delle procedure poi defi-

nite con il nuovo regolamento interno nel 2007, il gruppo di lavoro ha rappresentato la sede ideale per la messa in opera delle soluzioni procedurali individuate anche sulla base degli approfondimenti svolti presso l'Assemblea legislativa circa il ruolo regionale e parlamentare nella fase di formazione (e attuazione) degli obblighi comunitari. Si pensi, in particolare, all'esito dei lavori tecnici svolti nell'ambito del coordinamento della IV Commissione di studio della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, con Camera e Senato, nel 2007.

- La legge regionale n. 16 del 2008, all'articolo 13 contiene dunque una disposizione di carattere organizzativo che, accogliendo alcune indicazioni provenienti dalla Commissione europea (Raccomandazione n. 2005/309/CE) e tenendo conto dell'esito positivo dell'attività svolta in sede di gruppo di lavoro, prevede il raccordo orizzontale tra le strutture amministrative regionali, e verticale tra queste e le analoghe strutture a livello nazionale ed europeo, assegnando il coordinamento delle attività di partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario ai referenti legislativi di Giunta e Assemblea. Tale soluzione organizzativa rappresenta una scelta funzionale in termini di efficienza

e puntualità a supporto dell'applicazione delle procedure previste per la partecipazione alla fase ascendente e discendente, sia dalle leggi statali (legge 11/2005 e 131/2003) che dalla legge regionale n. 16 del 2008.

ATTIVITÀ RELATIVE AL DIRITTO COMUNITARIO

c) Prime applicazioni in fase ascendente: la Sussidiarietà...

- La prima occasione di applicazione della legge regionale n. 16, ha avuto ad oggetto l'art. 7 (Sussidiarietà) secondo la nuova procedura introdotta all'art. 38 del Regolamento interno dell'Assemblea.
- Si tratta di un caso concreto di european scrutiny con cui l'Assemblea legislativa, come il Parlamento nazionale, si inserisce nella cosiddetta "fase ascendente" (indiretta) del diritto comunitario per esercitare il controllo parlamentare sulle proposte di atti normativi comunitari che riguardano materie di competenza regionale.
- L'oggetto del controllo di Sussidiarietà - principio che regola l'esercizio delle competenze concorrenti - è stata la proposta di Direttiva CE sui servizi sanitari transfrontalieri (COM (2008) 414). Il

16 Ottobre 2008 la I Commissione assembleare, sentita la IV Commissione, competente per la materia sanità ha approvato una Risoluzione che costituisce, in primo luogo, esercizio del potere di indirizzo dell'Assemblea nei confronti della Giunta che, in riferimento alla stessa proposta, era impegnata in sede di Conferenza dei Presidenti per l'elaborazione di una posizione delle Regioni sulla proposta di Direttiva. La Risoluzione impegna perciò la Giunta a riferire circa le decisioni assunte in sede di Conferenza Stato-Regioni.

- La risoluzione, gli esiti del controllo del rispetto del principio di Sussidiarietà e le ulteriori osservazioni sulla proposta di direttiva, sono stati illustrati in sede parlamentare dal Presidente della I Commissione assembleare, su invito della XIV Commissione della Camera che lo ha audito nel mese di febbraio 2009.
- Quanto al parere, infine, approvato dalla XIV Commissione della Camera, si tratta di un parere favorevole, con condizioni e osservazioni, destinato alla XII Commissione, mettendo in evidenza anche gli aspetti di interesse regionale su cui si è soffermata la Risoluzione dell'Emilia-Romagna.

ATTIVITÀ RELATIVE AL DIRITTO COMUNITARIO

... e la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa

- La legge regionale n. 16 introduce al suo articolo 5 la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa, prevista entro il mese di aprile di ogni anno al fine di prendere in esame congiuntamente il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, che la Giunta predispone annualmente ai fini degli adempimenti richiesti dall'articolo 8 della legge 11/2005.
- La sessione comunitaria dell'Assemblea così concepita rappresenta un esempio unico in Italia. Essa costituisce un momento di riflessione su ciò che la Regione ha fatto - cosiddetta fase discendente, illustrata nella relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento - e su ciò che la Regione potrà fare - co-

siddetta fase ascendente, in riferimento alle iniziative presentate con il programma legislativo annuale della Commissione europea che ricadono negli ambiti di competenza regionale.

- Un apposito atto di indirizzo può essere approvato dall'Assemblea in esito alla sessione comunitaria. La procedura applicabile è delineata all'articolo 38 del regolamento interno dell'Assemblea.
- Lo svolgimento della prima sessione comunitaria dell'Assemblea è previsto per il 2009. Nel frattempo, a partire dalla presentazione del programma legislativo per il 2009 della Commissione europea, avvenuta nel mese di ottobre 2008, sono stati avviati i lavori tecnici del gruppo di lavoro Giunta-Assemblea per supportare, in quell'occasione, la Giunta e l'Assemblea nei rispettivi compiti assegnati dalla legge regionale.

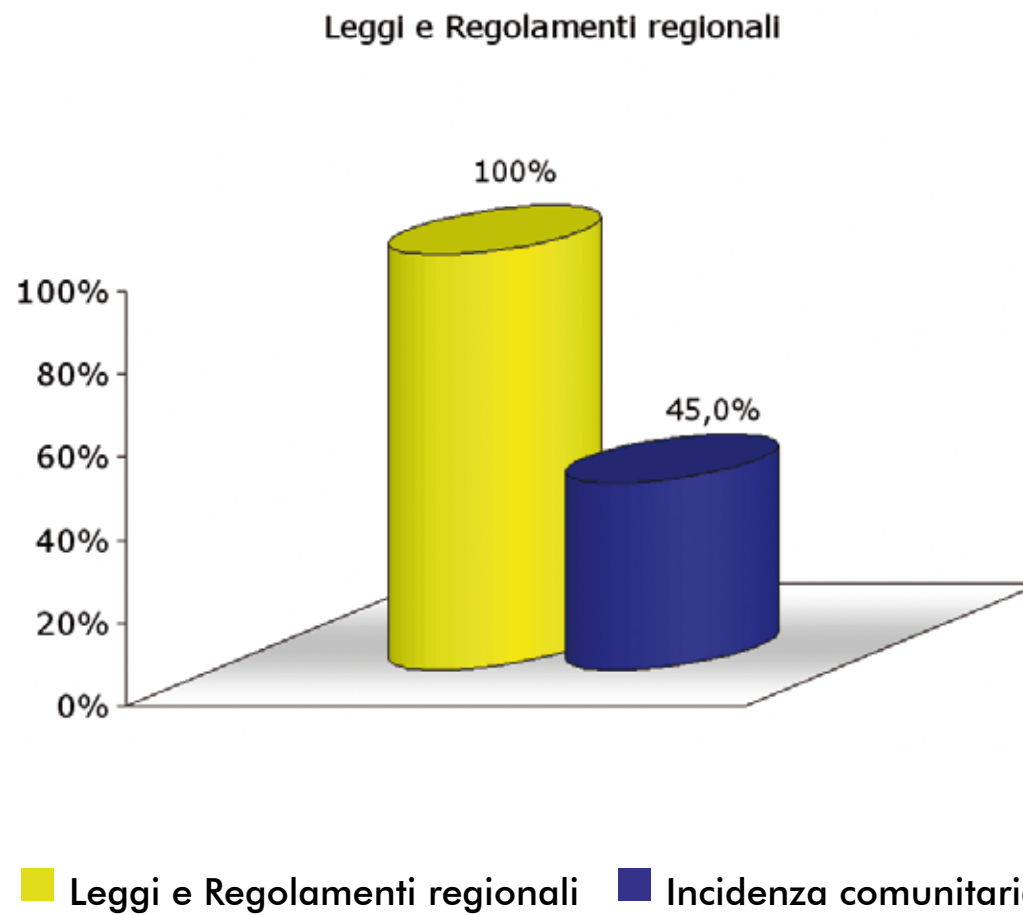
**L'INCIDENZA DEL DIRITTO E DELLE POLITICHE COMUNITARIE:
UN OSSERVATORIO SPERIMENTALE**

Anno 2008 - VIII LEGISLATURA

**L'INCIDENZA DEL DIRITTO E DELLE POLITICHE COMUNITARIE:
UN OSSERVATORIO SPERIMENTALE
(ANNO 2008 - VIII LEGISLATURA)**

- Presso il Servizio Legislativo dell'Assemblea è proseguita l'attività sperimentale di monitoraggio dell'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie in riferimento all'anno 2008.
- Per "incidenza" si intende, in senso ampio, il rapporto esistente tra l'atto regionale e la fonte comunitaria, che non si configura necessariamente come "vincolo" né come attuazione diretta.
- Dati i risultati abbastanza stabili rilevati negli scorsi anni circa l'incidenza sugli atti amministrativi della Giunta e dell'Assemblea, per il 2008 l'esame dell'incidenza è stato compiuto con riferimento alle leggi e regolamenti regionali.

INCIDENZA DEL DIRITTO E DELLE POLITICHE COMUNITARIE SU LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI



INCIDENZA DEL DIRITTO E DELLE POLITICHE COMUNITARIE SU LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI

- L'incidenza comunitaria rilevata nel monitoraggio di leggi e regolamenti regionali approvati nel periodo di riferimento, è pari al 45%.
- Tra i vincoli comunitari che “incidono” sull'attività legislativa e regolamentare regionale, si rileva l'incidenza più elevata con riferimento al settore dell'ambiente, poi la libera circolazione dei lavoratori, il riconoscimento delle qualifiche professionali, la libertà di stabilimento, la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.
- Tra gli interventi legislativi di attuazione delle Direttive, per gli aspetti di competenza regionale, va ricordata, per il 2008, la Legge regionale n. 9 in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), adottata ai fini dell'adeguamento del sistema di pianificazione territoriale e urbanistica, definito dall'ordinamento regionale, rispetto ai principi di cui alla Direttiva 2001/42/CE (recepita a livello nazionale con il D. Lgs. 152 del 2006).

