



**rimo rapporto sulla legislazione
della Regione Emilia-Romagna**

VII legislatura - anni 2000-2001-2002

Servizio Legislativo
e qualità della legislazione

in collaborazione con:
Servizio Coordinamento commissioni consiliari
Servizio Segreteria assemblea consiliare



INDICE ANALITICO



Introduzione pag. 3

PRIMA PARTE

ANALISI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE: ASPETTI QUANTITATIVI

1. Produzione normativa complessiva della VII legislatura (anni 2000-2001-2002)	"	7
2. Dimensioni delle leggi regionali	"	11
3. Iniziativa delle leggi della Regione Emilia-Romagna	"	19
4. Esame dei progetti di legge nelle commissioni consiliari	"	26
5. Esame dei progetti di legge in aula	"	32
6. Tempi del procedimento legislativo regionale	"	39
7. Impugnazioni innanzi alla Corte Costituzionale	"	44
8. I regolamenti regionali della VII legislatura (anni 2000-2001-2002)	"	46

SECONDA PARTE

ANALISI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE: ASPETTI SOSTANZIALI E QUALITATIVI

1. Rapporti delle leggi della VII legislatura con la previgente legislazione regionale		
1.a) Leggi nuove e novelle	"	53
1.b) Abrogazioni	"	57

2. Classificazione delle leggi regionali	
2.a) Classificazione per tipologia	pag. 59
2.b) Classificazione per macrosettori e per materia	" 67
2.c) Fonte della potestà legislativa regionale (art.117, commi 3 e 4 Cost.)	" 72
3. Iniziative del Consiglio per la qualità della legislazione regionale	
3.a) Le esperienze sulla qualità della legislazione: percorso, sviluppo e prospettive	" 77
3.b) Attività svolta	" 80
3.c) L'analisi di fattibilità dei progetti di legge	" 81
3.d) La sperimentazione AIR	" 85
3.e) Il progetto CAPIRe e le "clausole valutative"	" 87
3.f) L'attività di documentazione e ricerca a supporto del procedimento legislativo	" 89
4. Applicazione delle regole del drafting legislativo	
4.a) Applicazione del Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"	" 91
4.b) Analisi degli interventi di drafting compiuti sulle leggi regionali del 2002	" 95
5. Rapporti della legislazione regionale con il diritto dell'Unione Europea	
5.a) Le regioni e il diritto comunitario	" 100
5.b) Attuazione del diritto e delle politiche comunitarie in Emilia-Romagna	" 110
5.c) La qualità della legislazione nell'Unione Europea	" 111



INTRODUZIONE



Il rapporto sull'attività legislativa della Regione Emilia-Romagna nei primi tre anni della VII legislatura, è stato progettato e predisposto dal Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione del Consiglio regionale, in collaborazione con il Servizio Coordinamento Commissioni Consiliari e con il Servizio Segreteria Assemblea Consiliare.

Esso si rivolge tanto ai Consiglieri regionali, quanto ai tecnici del settore, quali sono i soggetti direttamente coinvolti nell'attività di produzione normativa, e anche ai cittadini della nostra regione, che presentino un qualche interesse e curiosità nei confronti del procedimento di formazione di quelle leggi che nella vita tutti i giorni si trovano a dovere rispettare o a far applicare.

Questo spiega perché nella stesura del testo si sia cercato di utilizzare il più possibile un linguaggio semplice e non specialistico, fornendo talvolta alcune nozioni di base che per alcuni lettori saranno sicuramente superflue.

Il rapporto che segue, costituisce, nell'esperienza della nostra regione, un'opera del tutto nuova, alla cui stesura il Servizio Legislativo del Consiglio ha proceduto in quanto spinto da numerose e varie sollecitazioni.

In primo luogo, si è inteso accogliere l'invito che ormai da qualche tempo l'Ufficio Studi della Camera dei Deputati rivolge a tutte le

regioni italiane, affinché ciascuna predisponga annualmente un rapporto sulla attività normativa dei rispettivi Consigli regionali, utile poi ad integrare il rapporto sulla legislazione statale che l'Ufficio Studi stesso elabora annualmente.

Alcune regioni italiane, quali la Toscana, la Lombardia, il Piemonte e le Marche, hanno già raccolto tale invito, pubblicando un rapporto sull'attività di produzione legislativa dei rispettivi Consigli, rapporti che si presentano alquanto eterogenei, per la diversità dei dati raccolti, per le differenti metodologie d'indagine utilizzate, nonché per il diverso numero di anni e di legislature messi a confronto.

Per completezza di indagine, si ricorda, infine, il Rapporto semestrale del Comitato della legislazione (nazionale), tra i precedenti interventi di analisi e di valutazione dell'attività normativa cui il presente rapporto va ad aggiungersi.

Al di là, però, delle motivazioni sovraesposte, vi sono ulteriori ragioni che hanno indotto il Servizio Legislativo del Consiglio a stendere tale rapporto.

Si deve, infatti, tenere presente che, il Servizio Legislativo, in base alle competenze che gli sono attribuite dalla Direzione del Consiglio, prende frequentemente parte al processo di produzione delle norme regionali, sia pure in modo diverso per ciascuna legge, intervenendo, talvolta, in qualità di consulente nella fase iniziale della stesura del progetto di legge, talaltra nel controllo "formale" del rispetto delle regole del drafting legislativo in relazione ai progetti di legge già licenziati dalle commissioni consiliari, a volte, ancora, elaborando degli studi

di fattibilità dei progetti di legge, in collaborazione con docenti e tecnici dell'Università degli Studi di Bologna.

Proprio il contatto costante e diretto che il Servizio Legislativo del Consiglio ha con quella macchina così complessa e articolata qual è il procedimento legislativo regionale, lo ha indotto a raccogliere, inserendoli in tabelle e grafici, diversi dati numerici e statistici relativi ai primi tre anni della VII legislatura, sino al 31 dicembre 2002, nel tentativo di offrire al lettore una possibile chiave d'interpretazione di tali dati, e, dunque, una panoramica complessiva sull'andamento e sulle tendenze della legislazione prodotta nella nostra regione nella presente legislatura.

Sarebbe opportuno, poi, che negli anni a venire, il rapporto sulla legislazione assumesse una cadenza annuale, in modo da consentire un'analisi più approfondita delle leggi prodotte nell'anno di riferimento e al tempo stesso un raffronto più ampio tra i dati e le tendenze dell'intera VII legislatura.

Ciò premesso, e passando all'analisi della struttura del rapporto, esso si compone di due parti fondamentali.

La prima racchiude prevalentemente un'analisi quantitativa e statistica dell'attività legislativa regionale nei primi tre anni della legislatura che è in corso.

Il criterio che si è principalmente seguito, è stato quello di suddividere il procedimento legislativo in alcune fasi fondamentali e necessarie (quali, ad esempio, l'iniziativa legislativa, l'esame in commissione e l'esame in Aula consiliare), raccogliendo, poi, i dati numerici rite-

nuti più significativi riguardanti ciascuna fase del procedimento per ciascuno dei tre anni presi in esame, ed evidenziando il ruolo avuto dai soggetti politici che vi hanno partecipato.

La seconda parte, invece, intende offrire prevalentemente una riflessione circa la qualità “formale” e “sostanziale” delle leggi promulgate nella VII legislatura. Ci si è, pertanto, soffermati maggiormente sulla tipologia e sul contenuto delle singole leggi, cercando di evidenziare i settori in cui il legislatore regionale è intervenuto più frequentemente, oppure in modo particolarmente incisivo, e distinguendo le leggi nuove da quelle di modifica di leggi preesistenti.

Si è, inoltre, cercato di sottolineare l'importanza dell'opera di semplificazione normativa realizzata in questi ultimi tre anni, sia individuando le leggi che hanno riordinato interi settori, sia calcolando il numero complessivo delle leggi che annualmente sono state abrogate.

Si è tentato, anche, di valutare i primi effetti prodotti dalla Legge Costituzionale n.3/2001, con particolare riguardo all'esercizio, da parte della nostra regione, della competenza legislativa cosiddetta “esclusiva” e “residuale” di cui all'art.117, comma 4 della Costituzione.

Un breve cenno, poi, si è dedicato all'attività di produzione dei regolamenti regionali, poiché in tale settore non si sono ancora registrati sensibili cambiamenti, neppure dopo la Legge Cost.n.3/2001. Tutto ciò soprattutto per i tempi richiesti dall'elaborazione del nuovo Statuto regionale, che costituirà un'importante occasione per meglio definire l'assetto fondamentale della forma di governo regionale, nonché i principi che devono regolare i rapporti tra la Giunta ed il Consiglio,

e, dunque, l'esatta distribuzione tra loro delle competenze legislative e regolamentari.

Sempre nella seconda parte del rapporto si è voluto offrire una panoramica sulle iniziative più significative cui partecipa, ormai da alcuni anni, il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, tramite il Servizio Legislativo, finalizzate ad individuare ed applicare strumenti che consentano un costante e progressivo miglioramento della qualità della legislazione (Gruppo Fattibilità, AIR, Progetto Capire).

Si tratta di contributi molto significativi e destinati ad avere nel tempo una maggiore diffusione, poiché, stante la novità del ruolo che sono chiamati a ricoprire i Consigli regionali in seguito alla Legge Cost. n.3/2001, ed essendo prevedibile un sensibile incremento della legislazione di matrice regionale, risulterà sempre più opportuna una costante attività di monitoraggio, da parte dei Consigli, sulla propria produzione legislativa.

Si è ritenuto utile, poi, concludere il rapporto con una panoramica sui legami della legislazione regionale con il diritto comunitario, dato che, ormai da diverso tempo, le istituzioni dell'Unione Europea sono impegnate, oltre che sul tema della qualità della legislazione, nella definizione di procedure di raccordo tra la produzione normativa comunitaria e quella nazionale e regionale.

Si segnala al lettore, infine, che tutte le leggi regionali citate nel rapporto, sono facilmente consultabili da chiunque, sia nel loro testo storico che coordinato, nel sito Internet del Consiglio regionale, selezionando le voci “Attività del Consiglio” e “Normativa”.

La banca dati legislativa che è presente in tale sito, è sempre tempestivamente aggiornata, e costituisce, tanto per il cittadino, quanto per gli operatori del settore, uno strumento utile per accedere in modo rapido, semplice, e gratuito, a tutta la vigente legislazione regionale dal 1971 fino alle leggi approvate nell'ultimo Consiglio regionale e pubblicate sul Bollettino Ufficiale Regionale. (B.U.R.)

Il Consiglio regionale, inoltre, sta progettando la costituzione di un'unica banca dati di tutti i progetti di legge delle Regioni e delle Province autonome, promossa dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

A conclusione della presente introduzione, si dà atto che il Servizio Legislativo del Consiglio regionale, insieme con i Servizi Legislativi di alcune regioni, partecipa ad un Gruppo ristretto di lavoro, finalizzato alla stesura di una griglia contenente i dati essenziali, quantitativi e qualitativi, che le regioni dovrebbero inserire nei rispettivi rapporti annuali sulla legislazione.

L'intento, dunque, di tale Gruppo di lavoro, è quello di fornire a tutte le altre regioni un ausilio, ai fini della redazione, per il futuro, del rapporto annuale sull'attività normativa regionale.

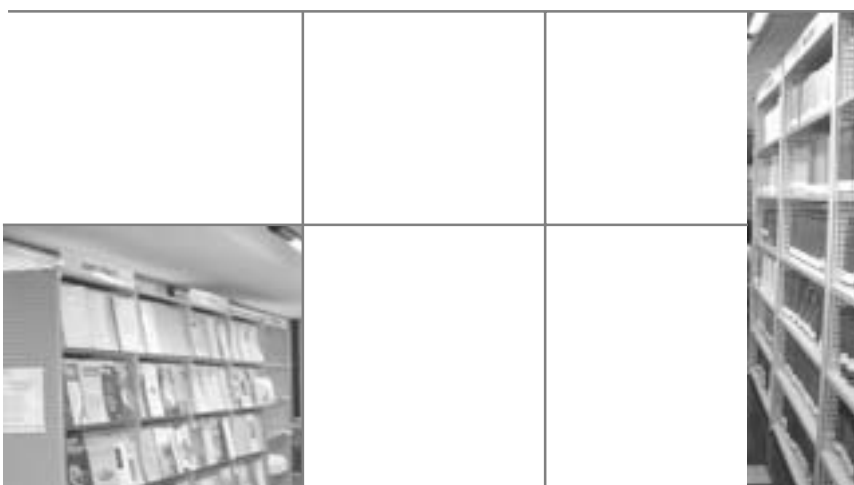
Solo, infatti, qualora si possa disporre di rapporti regionali con un contenuto omogeneo, sarà possibile, mediante il loro raffronto, ricostruire un quadro complessivo delle diverse realtà dei Consigli regionali italiani.

PRIMA PARTE

ANALISI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE: ASPETTI QUANTITATIVI



1. PRODUZIONE NORMATIVA COMPLESSIVA DELLA VII LEGISLATURA (ANNI 2000-2001-2002)

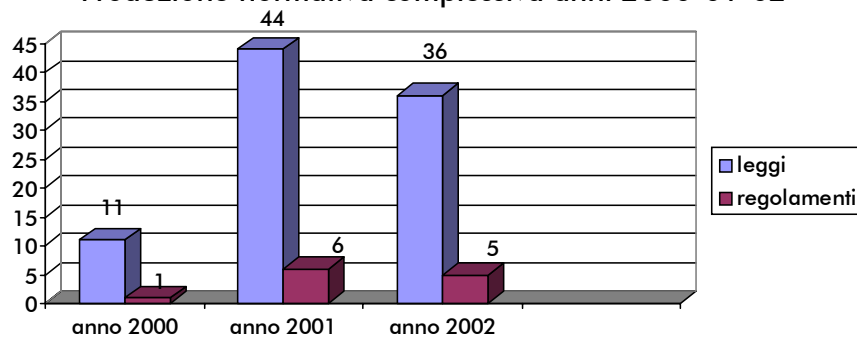


Prima di potere esaminare e confrontare i dati contenuti nel presente rapporto, riguardanti l'attività di produzione normativa della Regione Emilia-Romagna nei primi tre anni della VII legislatura, è opportuno avvertire il lettore del fatto che il nuovo Consiglio si è riunito per la prima volta il 7 giugno 2000, e che la prima legge promulgata in questa legislatura risale al 25 ottobre 2000. Ciò spiega la ragione per cui i dati inseriti nel rapporto, riguardanti tale anno, sono sempre sensibilmente inferiori rispetto a quelli relativi ai due anni successivi.

Ciò premesso, si dà atto che, nell'anno 2000, dall'inizio della VII legislatura, sono state approvate e promulgate dalla Regione Emilia-Romagna 11 leggi ed 1 regolamento, nell'anno 2001, la produzione normativa è salita a 44 leggi e 6 regolamenti, e, infine, nell'anno 2002, sono state approvate 36 leggi e 5 regolamenti, di cui uno adottato dal Consiglio, trattandosi del "Regolamento interno del Consiglio regionale per l'amministrazione e la contabilità".

L'entrata in vigore, dunque, della Legge Costituzionale n.3/2001, che ha sensibilmente ampliato l'ambito della competenza legislativa regionale, non ha prodotto gli effetti che si erano ipotizzati: contrariamente a quanto si prevedeva, il numero complessivo delle leggi dell'anno 2002 è sensibilmente inferiore a quelle approvate nell'anno 2001.

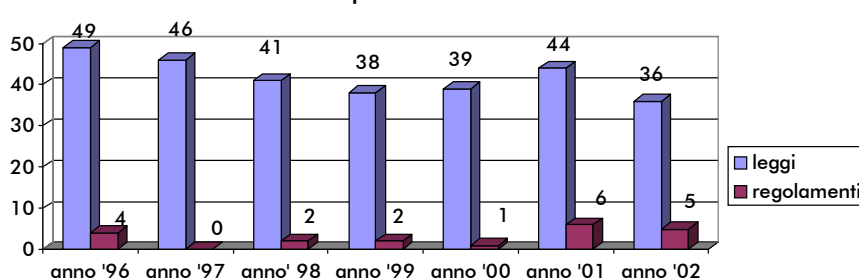
Produzione normativa complessiva anni 2000-01-02



La produzione legislativa del 2002, conferma, inoltre, l'andamento degli ultimi sei anni, che risulta progressivamente in diminuzione. Il lieve incremento, infatti, del numero delle leggi del 2001 non costituisce una reale inversione di tendenza, poiché proprio in quell'anno si è realizzata un'opera massiccia di semplificazione e razionalizzazione del corpus normativo regionale, attraverso l'abrogazione di ben 43 leggi.

Il dato in esame risulta evidente nel grafico che segue, dove lo si è sottoposto ad una comparazione diacronica, ovvero riguardante sette anni diversi, e dove, per l'anno 2000, si è considerata la produzione legislativa dell'intero anno in cui si sono succedute due legislature.

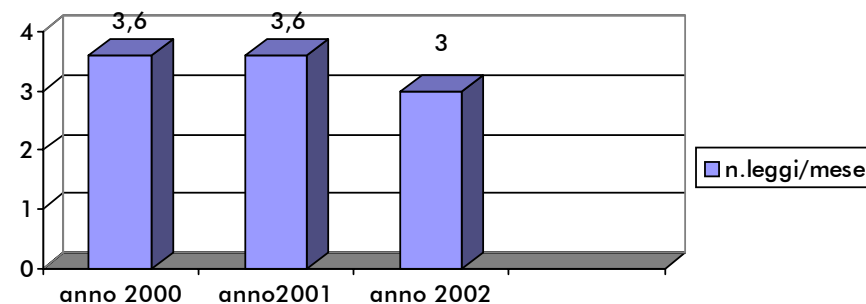
Produzione normativa complessiva anni '96 '97 '98 '99 '00 '01 '02



Un ulteriore dato che si è ritenuto opportuno inserire nell'analisi quantitativa del procedimento legislativo regionale, e lo si è sottoposto ad una comparazione diacronica, riguarda il numero medio di leggi prodotte al mese (cosiddetto tasso di legislazione, ovvero il numero di leggi che sono state approvate in un'unità di tempo determinata).

Risulta, dunque, nel grafico che segue, che il tasso di legislazione nel 2000, dall'inizio della VII legislatura, è pari a 3,6 leggi/mese, lo stesso tasso è stato mantenuto nell'anno 2001, e infine, nel 2002 è sceso a 3.

Numero di leggi/mese

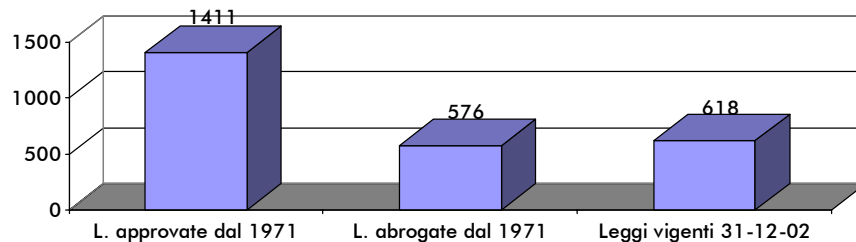


Disponendo dei dati relativi alla produzione normativa regionale per singoli anni, dalla prima legislatura, è possibile, inoltre, calcolare quale sia il numero complessivo di leggi prodotte dal 1971 ed effettivamente vigenti al 31 dicembre 2002.

Si consideri, però, che nel calcolo delle leggi vigenti si è ritenuto di escludere le leggi finanziarie (bilancio, assestamento, rendiconto, rifinanziamento) poiché vigenti solo per gli anni di riferimento, e ovviamente le abrogate.

Ciò premesso, come risulta dal grafico sottostante, poiché dal 1971 al 31 dicembre 2002 sono state approvate 1411 leggi, di cui 217 finanziarie, e poiché nel corso degli anni sono state esplicitamente abrogate 576 leggi, sono dunque vigenti nella Regione Emilia-Romagna, al 31 dicembre 2002, 618 leggi.

Leggi approvate, abrogate, vigenti al 31 dicembre 2002



Ovviamente, non tutte le proposte di legge presentate al Consiglio regionale dall'inizio della VII legislatura alla fine del 2002 sono diventate leggi regionali.

Ciò deriva dal fatto che, alcune proposte possono essere state ritirate dagli stessi proponenti, altre possono non avere superato l'esame in aula, altre ancora sono rimaste giacenti e dunque non sono state esaminate da alcuna commissione.

Si ricorda, a tal proposito, che lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, agli artt.27 e 28, nel disciplinare l'iniziativa delle leggi regionali, prevede che essa si esercita con la presentazione alla Presidenza del Consiglio di progetti di legge o di regolamento redatti in articoli.

Essi, salvo che siano stati dichiarati urgenti, non possono essere discussi prima che sia trascorso un periodo di tempo, non inferiore ai trenta giorni dalla loro pubblicazione nel Bollettino Ufficiale Regionale.

È il Presidente stesso del Consiglio che provvede, poi, sia all'iscrizione all'ordine del giorno generale del Consiglio dei progetti di legge presentati, che alla loro assegnazione alla commissione consiliare competente per materia, al fine dell'esame in sede referente, ed eventualmente alla assegnazione ad altre commissioni per il parere, qualora il progetto riguardi materie che interessano più commissioni.

Poiché, però, le norme del Regolamento interno del Consiglio, che disciplinano la programmazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni, sono piuttosto elastiche, e di fatto non prevedono un termine entro il quale i progetti di legge presentati al Presidente del Consiglio debbano essere esaminati dalla commissione competente, ne consegue che sono numerosi i progetti, soprattutto di iniziativa consiliare, che rimangono giacenti presso le competenti commissioni consiliari.

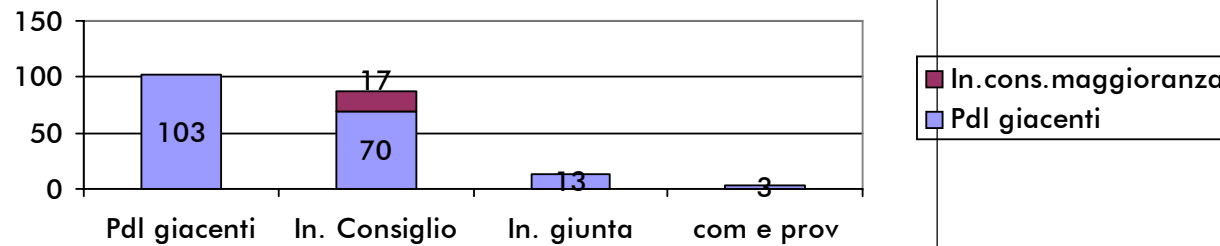
Si ricorda poi, che i progetti di cui sopra, se non sono esaminati entro la fine della legislatura decadono e devono essere ripresentati in quella successiva, qualora vi sia ancora interesse da parte dei Consiglieri. Solo i progetti di iniziativa popolare, trascorsi sei mesi dalla presentazione senza che il Consiglio si sia pronunciato, sono posti al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio, il quale deve decidere nel merito entro i successivi dodici mesi.

Ciò premesso, come si evidenzia nel relativo grafico, dall'inizio

della VII legislatura al 31 dicembre 2002, risultano iscritti all'ordine del giorno generale del Consiglio e non ancora esaminati 103 progetti di legge (di cui 6 proposte di legge alle Camere). Di tali 103 progetti di legge giacenti, 87 sono di iniziativa consiliare, 3 sono stati presentati da consigli comunali e provinciali, e solo 13 sono di iniziativa di Giunta.

Degli 87 progetti giacenti di iniziativa consiliare, poi, 70 sono stati presentati da Consiglieri di minoranza, e 17 da Consiglieri di maggioranza.

P.d.l.non ancora esaminati in Commissione al 31/12/02





2. DIMENSIONI DELLE LEGGI REGIONALI



Nelle tabelle n.1, n.2 e n.3 che seguono, si riportano, ordinate in numero progressivo e suddivise per anno, tutte le leggi prodotte dalla Regione Emilia-Romagna nei primi tre anni della VII legislatura.

In tali tabelle, oltre al titolo e al numero delle leggi si è voluto evidenziare le dimensioni di ciascuna, riportando il numero degli articoli, dei commi, dei caratteri, nonché delle tabelle o allegati che compongono ciascuna legge.

Tabella 1 produzione normativa complessiva anno 2000 (dall'inizio della VII legislatura)

n. progr.	Leggi Regionali Anno 2000						
	anno	n.	Titolo	n.articoli	n.commi	n. caratteri	Table e/o Allegati
1	2000	28	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 1999	12	18	7.000	9
2	2000	29	Disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione	15	59	19.124	0
3	2000	30	Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico	23	75	21.353	0
4	2000	31	Definizione del calendario venatorio	11	54	17.441	1
5	2000	32	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 13 bis della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio 2000-primo provvedimento generale di variazione	34	38	21.032	1
6	2000	33	Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2000 e del Bilancio pluriennale 2000-2002 a norma dell'art. 37 della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche-Primo provvedimento generale di variazione	14	34	16.318	12
7	2000	34	Differimento di alcuni termini e modifiche al regime transitorio della Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 recante "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"	3	5	1.680	0
8	2000	35	Modifiche alla L.R. 18 maggio 1999, n. 9 concernente: "Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale"	2	8	19.166	6
9	2000	37	Provvedimenti in materia di tributi automobilistici e di contenzioso	2	6	1.273	0
10	2000	38	Esercizio provvisorio del Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2001	3	3	956	0
11	2000	39	Acquisizione da parte della Regione Emilia-Romagna delle quote della società "Ferrovie Emilia-Romagna Società a responsabilità limitata"	4	7	2.222	0

Tabella 2 produzione normativa complessiva anno 2001

n. progr.	Leggi regionali anno 2001						
	anno	n.	Titolo	n.arti- coli	n.com- mi	n. carat- teri	Tablelle e/o Allegati
1	2001	1	Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)	23	65	23.502	0
2	2001	2	Attuazione del Piano regionale di Sviluppo rurale della Regione Emilia-Romagna 2000-2006	5	9	2.198	0
3	2001	3	Modifiche e integrazioni alla L.R. 25 febbraio 2000, n. 13 "Norme in materia di sport"	3	3	2.035	0
4	2001	4	Revisione degli articoli 16 e 52 dello Statuto regionale approvato con legge n. 336 del 9 novembre 1990	2	2	840	0
5	2001	5	Disciplina dei trasferimenti di personale regionale a seguito di conferimento di funzioni	9	33	11.069	0
6	2001	7	Modifica dell'art. 3, comma 2 della L.R. 7 aprile 2000, n. 27 "Nuove norme per la tutela ed il controllo della popolazione canina e felina"	1	1	1.122	0
7	2001	8	Modifica alla L.R. 1 febbraio 2000, n. 4, recante "Norme per la disciplina delle attività turistiche e di accompagnamento"	2	2	859	0
8	2001	9	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 13 bis della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modificazioni in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2001 e del bilancio pluriennale 2001-2003	58	67	42.025	1
9	2001	10	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2001 e bilancio pluriennale 2001-2003	25	48	17.503	25
10	2001	11	Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali	31	74	24.668	0
11	2001	12	Modifiche alla L.R. 21 aprile 1999, n.3 in materia di ambiente, viabilità e trasporti e modifiche alla L.R. 14 gennaio 1989, n. 1	6	14	13.182	0
12	2001	13	Modifica dell'art. 19 della L.R. 15 febbraio 1994, n. 8, recante "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria"	2	3	1.668	0
13	2001	14	Modifiche alla L.R. 7 aprile 2000, n.24 "Disciplina delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali per i prodotti agroalimentari"	5	7	3.780	0
14	2001	15	Disposizioni in materia di inquinamento acustico	17	53	16.582	0
15	2001	17	Definizione del calendario venatorio regionale per la stagione 2001-2002	10	51	16.114	1
16	2001	18	Modifiche alla L.R. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della L.R. 19 ottobre 1990, n. 46 e della L.R. 19 luglio 1991, n. 20"	2	4	1.213	0
17	2001	19	Attivazione di tirocini formativi e di orientamento presso la Regione Emilia-Romagna	4	6	2.147	0

(segue Tabella 2 produzione normativa complessiva anno 2001)

18	2001	20	Provvedimenti straordinari ed urgenti a sostegno delle aziende agricole colpite da BSE	4	9	2.151	0
19	2001	21	Istituzione dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA)	14	41	11.121	0
20	2001	22	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	1	1	244	0
21	2001	23	Norme per la tutela e la regolamentazione dei campeggi didattico-educativi nel territorio della Regione Emilia-Romagna	15	34	14.340	4
22	2001	24	Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo	59	238	82.959	0
23	2001	25	Norme per la delocalizzazione degli immobili colpiti dagli eventi calamitosi dell'ottobre e novembre 2000	9	27	14.092	0
24	2001	26	Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della L.R. 25 maggio 1999, n. 10	12	31	11.401	0
25	2001	27	Legge finanziaria regionale adottata, a norma dell'art. 13 bis della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2001 e del bilancio pluriennale 2001-2003, primo provvedimento generale di variazione	32	39	21.055	1
26	2001	28	Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001 e del Bilancio pluriennale 2001-2003 a norma dell'art. 37 della L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e successive modifiche – Primo provvedimento generale di variazione	11	15	8.025	13
27	2001	29	Norme per lo sviluppo dell'esercizio saltuario del servizio di alloggio e prima colazione a carattere familiare denominato "Bed and Breakfast"	9	23	5.564	0
28	2001	30	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della Fondazione "Emilia-Romagna Teatro Fondazione – Teatro Stabile pubblico regionale"	8	17	3.431	0
29	2001	31	Misure di prevenzione della diffusione di organismi nocivi di rilevante importanza fitosanitaria	5	15	3.296	0
30	2001	32	Disciplina degli organi di rappresentanza e tutela dell'artigianato	22	72	20.908	0
31	2001	33	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2000	12	16	5.605	0
32	2001	34	Modifica dell'art. 8 della l.r. 31 ottobre 2000, n. 30 "Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico"	2	2	911	0
33	2001	35	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della fondazione scuola di pace di monte sole	6	8	3.446	0
34	2001	36	Norme in materia di politiche regionali per la sicurezza e di polizia locale. Modifiche ed integrazioni alla l.r. 21 aprile 1999, n. 3 ed all'allegato c) della l.r. 22 gennaio 1988, n. 3	3	5	4.993	1
35	2001	37	Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti le persone giuridiche private ai sensi dell'art. 14 del Dpr 24 luglio 1977, n. 616. Abrogazione della l.r. 23 novembre 1987, n. 35	13	29	10.232	0

(segue Tabella 2 produzione normativa complessiva anno 2001)

36	2001	38	Adeguamento dell'ordinamento regionale all'introduzione dell'euro	5	8	38.255	2
37	2001	40	Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle l.r. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4	74	278	83.034	0
38	2001	42	Istituzione dell'Agenzia interregionale del fiume Po (Aipo)	4	7	8.874	1
39	2001	43	Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna	65	201	59.367	0
40	2001	46	Modifiche alla l.r. 26 luglio 1997, n. 23 "Disciplina delle attivita' delle agenzie di viaggio e turismo"	7	13	4.523	0
41	2001	47	Differimento di termini in materia di pianificazione urbanistica e di delocalizzazione degli immobili nonche' disposizioni urgenti in materia di espropriazione per pubblica utilita'	5	6	2.905	0
42	2001	48	Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attivita' produttive (Irap) e di sistema informativo tributario e fiscale regionale	13	21	7.005	0
43	2001	49	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004	58	69	49.212	1
44	2001	50	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004	20	34	13.355	7

Tabella 3 produzione normativa complessiva anno 2002

n. progr.	Leggi regionali anno 2002						
	Anno	n.	titolo	n.arti- coli	n.com- mi	n. caratte- ri	Tablelle e/o Allegati
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	4	4	1.835	0
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	5	9	3.124	0
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "	11	14	7.704	0

(segue Tabella 3 produzione normativa complessiva anno 2002)

4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	2	2	617	0
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	7	7	3.932	0
6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	14	32	16.191	0
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	7	14	6.454	0
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	11	42	16.726	0
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della " Fondazione nazionale della danza "	7	16	3.220	0
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	5	11	3.705	0
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	15	49	18.807	0
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	4	5	1.685	0
13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale	11	59	17.900	0
14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	6	12	4.518	0
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	14	55	22.454	0
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	14	27	10.927	0
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. primo provvedimento generale di variazione	33	50	29.672	1
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. primo provvedimento generale di variazione	12	15	5.594	10

(segue Tabella 3 produzione normativa complessiva anno 2002)

19	2002	20	Norme contro la vivisezione	6	9	2.013	0
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	2	2	527	0
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: "Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "	2	2	835	0
22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica	2	2	615	0
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	5	7	1.966	0
24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001	12	16	5.629	0
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"	8	9	8.518	0
26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina	5	11	5.134	0
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	12	32	10.208	0
28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile	4	9	3.212	0
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	50	180	72.179	1
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	13	26	9.807	0
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	22	63	22.371	0
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada	2	3	2.024	0
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	34	113	47.721	0
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	40	46	42.092	0
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	20	35	14.187	7
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	24	56	24.371	0

Ovviamente, è dalla combinazione di tutti e quattro i fattori riportati nelle precedenti tabelle, (n. articoli, n. commi, n. caratteri, n. allegati e tabelle), ma, in particolare, dal dato attinente il numero complessivo degli articoli e da quello attinente il numero complessivo dei commi, che è possibile individuare quali siano le leggi di maggiore ampiezza.

Disponendo, dunque, dei dati sopra riportati, si è proceduto a calcolare, per ciascuno degli anni presi in esame, il numero complessivo delle leggi più lunghe, considerando tali, quelle composte da più di 10 articoli e da più di 10 commi.

Si è collegato, poi, tale dato con quello dell'iniziativa di ciascuna legge.

Tabella n.4 numero complessivo delle leggi con più di 10 art. e più di 10 commi e iniziativa legislativa

	Iniziativa di Giunta	Iniziativa consiliare	Iniziativa mista
Anno 2000 (Totale leggi n.11)	n.5	n.1	0
Anno 2001 (Totale leggi n.44)	n.14	n.2	n.3
Anno 2002 (Totale leggi n.36)	n.14	n.2	n.2

Risulta, dunque, che, nel triennio considerato, le leggi che hanno un testo di maggiore dimensione sono perlopiù di iniziativa della Giunta.

Rivolgendo l'attenzione, poi, alla legislazione regionale dell'anno 2002, si è ulteriormente calcolato il numero medio di articoli e di commi che compongono rispettivamente le leggi di iniziativa di Giunta e quelle di iniziativa consiliare.

Tabella n.5 numero medio degli articoli e dei commi delle leggi del 2002 e iniziativa legislativa

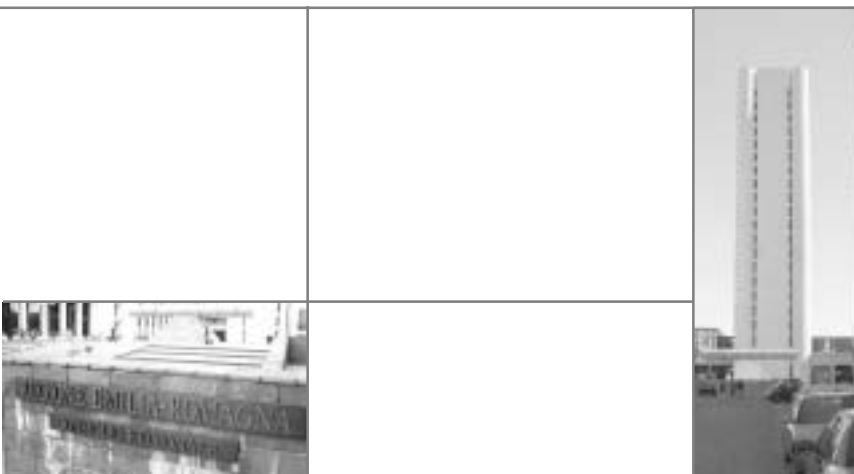
Anno 2002	Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio
Numero medio Articoli	13,2	8,4
Numero medio commi	32	13,2

Ancora una volta si deve constatare che la dimensione dei testi legislativi di iniziativa consiliare è sensibilmente inferiore a quella delle leggi proposte dalla Giunta.

A conclusione della presente indagine sulle dimensioni delle leggi regionali, si segnala che, nel triennio da noi considerato, la legge che ha il testo più lungo, con 74 articoli e 278 commi, è la L.R. n.40/2001 "Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle leggi regionali 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4", anch'essa di iniziativa di Giunta.



3. INIZIATIVA DELLE LEGGI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA



Nella tabella n.6, che segue, si sono riportate in sequenza progressiva le leggi prodotte nell'anno 2002, evidenziando per ciascuna il soggetto proponente.

Tabella n. 6 Iniziativa delle leggi - anno 2002

n. progr.	Iniziativa legislativa							
	anno	n. legge	titolo	della Giunta	consiliare	degli enti locali	popolare	mista
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	X				
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	X				
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "		X			
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	X				
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	X				
6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	X				
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale		X			
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	X				
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della " Fondazione nazionale della danza "	X				
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	X				
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	X				
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	X				

(segue Tabella n. 6 Iniziativa delle leggi - anno 2002)

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

(segue Tabella n. 6 Iniziativa delle leggi - anno 2002)

29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	X				
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	X				
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	X	X			X
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada	X				
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	X				
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	X				
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	X				
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	X				

Il procedimento legislativo regionale si articola essenzialmente in quattro fasi: l'iniziativa dei progetti di legge, la fase istruttoria, la fase deliberante, e infine, quella integrativa dell'efficacia.

Di particolare rilevanza è la fase propulsiva del procedimento costituita dall'iniziativa.

Numerosi sono i soggetti cui lo Statuto della Regione Emilia-Romagna riconosce la titolarità del potere di iniziativa legislativa, e differenti sono le modalità di esercizio per alcuni di essi.

Ai sensi degli artt. 27 e ss. dello Statuto regionale, dunque, possono presentare progetti legge, redatti in articoli, ciascun Consigliere regionale, la Giunta, i Consigli comunali e provinciali, e gli elettori della

Regione. Si deve ricordare, però, che l'iniziativa popolare soggiace ad alcune condizioni, sia numeriche, che di contenuto.

Gli elettori della Regione, infatti, possono presentare una proposta di legge solo se l'abbiano sottoscritta almeno in numero di 5000. Altrettanto, i Consigli comunali, per potere esercitare l'iniziativa devono, singolarmente o complessivamente, rappresentare una popolazione di almeno 5.000 abitanti.

Dal punto di vista, poi, del contenuto della proposta di iniziativa popolare, essa non può mai riguardare modifiche statutarie, né la materia tributaria e del bilancio.

Come si è anticipato nel capitolo 1 di questo rapporto, l'iniziativa

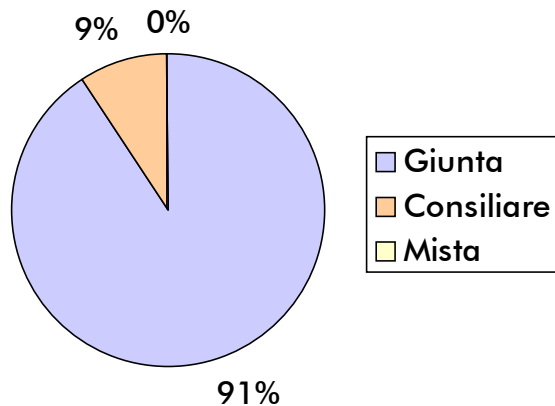
popolare gode di una particolare cautela prevista all'art.35 dello Statuto: i progetti di iniziativa popolare, trascorsi sei mesi dalla presentazione senza che il Consiglio si sia pronunciato, sono posti al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio, il quale deve decidere nel merito entro i successivi dodici mesi, e non decadono alla fine della legislatura.

Nei grafici che seguono si è voluto riportare la produzione legislativa dei primi tre anni della VII legislatura, disaggregandola, in misura percentuale, per tipo di iniziativa. Lo scopo è quello di evidenziare il diverso andamento del contributo che ciascuno dei soggetti a ciò legittimati ha apportato alla produzione legislativa effettiva.

Pertanto, nell'anno 2000, delle 11 leggi approvate dal Consiglio, 10 sono di iniziativa della Giunta, e solo 1 di iniziativa consiliare.

Quest'ultima, poi, è stata presentata da Consiglieri appartenenti allo stesso gruppo politico.

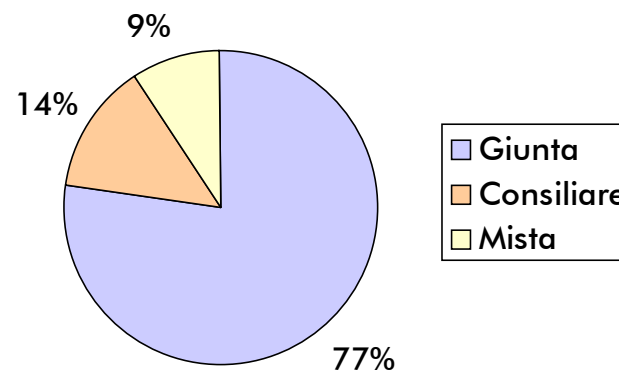
Produzione legislativa 2000 disaggregata per tipo di iniziativa



Nell'anno 2001, su di un totale di 44 leggi, 34 sono di iniziativa della Giunta, 6 di iniziativa consiliare, e 4 di iniziativa mista (si ricorda che, nel presente rapporto, l'iniziativa si qualifica mista allorché più soggetti, tra quelli a ciò legittimati, presentino un progetto di legge analogo nei contenuti e si proceda all'abbinamento dell'esame dei testi in fase referente).

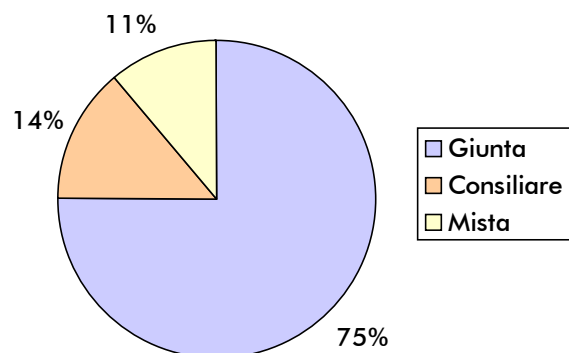
Delle 6 leggi di iniziativa consiliare, 3 sono state proposte da Consiglieri appartenenti allo stesso gruppo, e 3 sono di iniziativa di Consiglieri appartenenti a schieramenti diversi.

Produzione legislativa 2001 disaggregata per tipo di iniziativa



Nell'anno 2002, infine, su complessive 36 leggi, 27 sono di iniziativa della Giunta, 5 di iniziativa consiliare, e, come per il 2001, 4 sono di iniziativa mista. Delle 5 leggi di iniziativa consiliare, 2 sono state proposte da Consiglieri dello stesso gruppo, mentre 3 sono di iniziativa di Consiglieri appartenenti a gruppi diversi.

Produzione legislativa 2002 disaggregata per tipo di iniziativa



Volendo riassumere sinteticamente i dati che emergono nei grafici di cui sopra, si deve constatare che, il concorso della Giunta alla legislazione approvata nel triennio considerato, è stato del 91% nel 2000, del 77% nel 2001, e del 75% nel 2002, a fronte di un contributo consiliare del 9% nel 2000, e del 14% negli anni 2001 e 2002.

Tabella n.7 produzione legislativa '00 '01 '02 disaggregata per tipo di iniziativa

Anni	Giunta	Consiglio
2000	91%	9%
2001	77%	14%
2002	75%	14%

In conclusione, dai dati evidenziati nei grafici precedenti e nella tabella di cui sopra, risulta in maniera molto evidente quale sia il peso che la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha avuto nella iniziativa delle leggi regionali di tutti i primi tre anni della VII legislatura, anche se

la tendenza complessiva è nel senso di una diminuzione.

Da notare che nessuna legge del triennio è di iniziativa popolare, essendo le relative proposte di legge poco numerose e comunque ancora giacenti presso le competenti commissioni consiliari, non essendo ancora scaduto il termine per l'esame da parte del Consiglio.

Per potere tracciare un quadro completo, poi, sulla diversa efficacia che ciascun soggetto politico ha avuto nel procedimento legislativo regionale degli ultimi tre anni, è necessario leggere il dato che sopra si è esaminato, della incidenza percentuale dell'iniziativa di Giunta e dei Consiglieri sulle leggi approvate, congiuntamente a quello (riportato al Capitolo 1) dell'iniziativa dei progetti di legge giacenti. Si ricorda che su complessivi 103 progetti di legge giacenti, 13 sono di iniziativa di Giunta e 87 di iniziativa consiliare.

In merito al peso avuto dai Consiglieri della Regione Emilia-Romagna nell'iniziativa delle leggi dell'ultimo triennio, va constatato che la percentuale di leggi approvate di iniziativa consiliare, seppure sensibilmente inferiore a quella della Giunta, è tendenzialmente in aumento dal 2000 al 2002, e che trattasi, comunque, rispetto alla situazione esistente in altre regioni italiane, di una percentuale significativa.

Non si deve, poi, tralasciare che, alcune leggi, per disposizione statutaria, risultano ad iniziativa vincolata della Giunta.

L'art.19 dello Statuto regionale, infatti, riserva alla Giunta l'iniziativa delle leggi di bilancio e del rendiconto consuntivo.

Da ciò si ricava che compete esclusivamente alla Giunta proporre

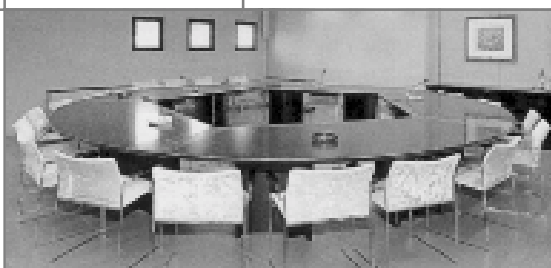
al Consiglio l'approvazione della Legge finanziaria regionale, del Bilancio di previsione annuale e pluriennale, la relativa legge di assestamento, ed il Rendiconto generale.

Nei tre anni qui considerati, dunque, le leggi ad iniziativa vincolata sono state in totale 16, pari al 23% delle leggi approvate di iniziativa della stessa Giunta.

Infine, deve constatarsi che, le proposte di legge di iniziativa consiliare costituiscono frequentemente, soprattutto per le minoranze, una occasione per presentare delle soluzioni alternative a quelle della maggioranza, talvolta, invece, servono a stimolare successivi interventi legislativi dell'esecutivo, altre volte, ancora, sono in grado di influenzare il corso e l'esito di processi legislativi già in corso, mediante la loro trasformazione in proposte di emendamento.



4. ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE NELLE COMMISSIONI CONSILIARI



La seconda fase in cui si articola il procedimento legislativo regionale consiste nell'istruttoria dei progetti di legge, che si svolge nelle competenti commissioni consiliari.

Per disposizione statutaria, nella Regione Emilia-Romagna il numero complessivo delle commissioni consiliari permanenti non può essere superiore a cinque, salvo quanto stabilito dalla Legge statutaria regionale n.4, del 19 febbraio 2001, che ha previsto una ulteriore apposita commissione per l'esame in sede preparatoria e referente delle proposte di revisione dello Statuto regionale.

Pertanto, attualmente, le commissioni in Consiglio regionale sono le seguenti:

- Commissione "Revisione dello Statuto";
- I Commissione "Bilancio programmazione affari generali e istituzionali";
- II Commissione "Attività produttive";
- III Commissione "Territorio ambiente infrastrutture";
- IV Commissione "Sanità e politiche sociali";
- V Commissione "Turismo cultura scuola formazione lavoro".

Si ricorda, brevemente, che alle commissioni consiliari compete principalmente attività preparatoria e referente dei progetti di legge re-

gionali, dei regolamenti, nonché degli atti amministrativi di competenza del Consiglio.

Secondo quanto previsto dal Regolamento interno del Consiglio, è il Presidente del Consiglio che assegna i progetti di legge alle commissioni competenti per materia, per l'esame in sede referente. Nel caso in cui uno stesso oggetto riguardi materie di competenza di più commissioni, allora il Presidente procede ad assegnare il progetto, in sede referente, alla commissione con competenza prevalente, e lo invia alle altre commissioni per il parere, che, salvo ragioni d'urgenza, deve essere reso entro quattordici giorni.

Si segnala che, nonostante l'art.29 dello Statuto regionale preveda la possibilità che il Consiglio, per provvedimenti di particolare natura, demandi alla commissione la votazione di ogni articolo del progetto di legge, riservando all'aula soltanto la votazione finale del testo licenziato, tale procedura, più nota come esame delle proposte di legge in sede redigente, risulta non avere mai trovato applicazione, tanto nelle precedenti legislature che in quella attuale.

Spetta a ciascun gruppo designare i componenti delle commissioni permanenti, in proporzione alla propria entità numerica e in modo da assicurare in ogni commissione la presenza di ciascun gruppo.

Ciò premesso sulla composizione e sulle funzioni delle commissioni del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, si riporta, nella tabella n.8 che segue, il numero complessivo delle leggi dei primi tre anni della presente legislatura, ripartite per commissione referente, in base alla competenza per materia.

**Tabella n.8 leggi del '00 '01 '02
ripartite per commissione consiliare competente**

Commissioni consiliari	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Totale leggi
I commissione	6	17	7	30
II commissione	1	9	10	20
III commissione	4	8	7	19
IV commissione	0	1	3	4
V commissione	0	9	9	18
Totale leggi	11	44	36	91

L'esame dei progetti di legge in commissione consiliare è una fase del procedimento legislativo regionale di particolare rilevanza, in quanto è in tale sede che si apre ufficialmente il dibattito tra i promotori dell'iniziativa legislativa e le altre forze politiche. È durante l'esame in commissione che, di fatto, si decidono le sorti del progetto di legge e i suoi contenuti fondamentali, ed è il testo licenziato dalla commissione che verrà poi trasmesso all'aula per l'esame ed il voto finale.

Diversi sono i possibili esiti dell'esame di un progetto di legge in commissione: può accadere, infatti, che gli stessi proponenti ne interrompano il corso decidendo di ritirarlo, oppure può verificarsi che, risultando iscritti all'ordine del giorno della commissione, progetti vertenti sul medesimo oggetto o su materie connesse, si debba procedere all'abbinamento dell'esame dei progetti stessi, così come previsto dall'art.22, comma 7 del Regolamento interno del Consiglio.

Quando, poi, la maggioranza dei componenti della commissione referente raggiunge un accordo, il progetto viene licenziato e trasmesso all'aula per l'ulteriore esame e votazione, qualora l'accordo non

venga raggiunto, il progetto viene licenziato dalla commissione con parere negativo e comunque trasmesso all'aula.

La fase dell'esame in commissione consiliare dei progetti di legge costituisce soprattutto un'importante occasione per le varie parti politiche, compresi gli stessi proponenti, per apportare delle modifiche, sia formali che sostanziali, al contenuto originario del progetto, mediante la presentazione e la successiva votazione di specifici emendamenti.

Spesso, l'esigenza di apportare modifiche al testo di progetti di legge rilevanti nasce in seguito alla consultazione delle rappresentanze

della società civile, cui la stessa commissione ha proceduto mediante lo strumento statutario delle consultazioni e delle udienze conoscitive (art.17 dello Statuto e artt.25, e 26 del Regolamento interno).

Nella tabella n.9 che segue, si riporta, per ciascuna legge del 2002, il numero complessivo degli emendamenti approvati durante l'esame in commissione referente del relativo progetto di legge. Tale dato, poi, per meglio valutare l'attitudine modificatrice che caratterizza le commissioni in questa fase del procedimento legislativo regionale, lo si è incrociato con quello dell'iniziativa delle leggi stesse.

Tabella n.9 numero degli emendamenti approvati durante l'esame dei P.d.L. nelle commissioni consiliari e collegamento con il dato dell'iniziativa del progetto di legge

	anno	n.legge	titolo	n.emendamenti	Iniziativa.	Iniziativa.	Iniziativa
					Giunta	Consiglio	mista
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	1	X		
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	0	X		
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "	10		X	
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	0	X		
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	1	X		

(segue Tabella n.9)

6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	7	X		
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	18		X	
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	19	X		
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della " Fondazione nazionale della danza "	0	X		
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	0	X		
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	12	X		
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	0	X		
13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale	6	X		
14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	4	X		
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	18	X		
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	24		X	
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. primo provvedimento generale di variazione	14	X		
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. primo provvedimento generale di variazione	4	X		
19	2002	20	Norme contro la vivisezione	10	X	X	X
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	0	X		
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: " Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "	0		X	

(segue Tabella n.9)

22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica	0	X		
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	1	X		
24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001	0	X		
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"	0		X	
26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina	0	X		
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	5	X	X	X
28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile	3	X	X	X
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	119	X		
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	11	X		
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	31	X	X	X
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada	0	X		
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	65	X		
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	12	X		
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	6	X		
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	4	X		

Dalla tabella di cui sopra emerge chiaramente la notevole capacità modificativa delle commissioni, in quanto, dei **36** progetti di legge del 2002, (poi divenuti legge) esaminati dalle commissioni, ben **24** sono stati emendati, ovvero il **66%** del totale.

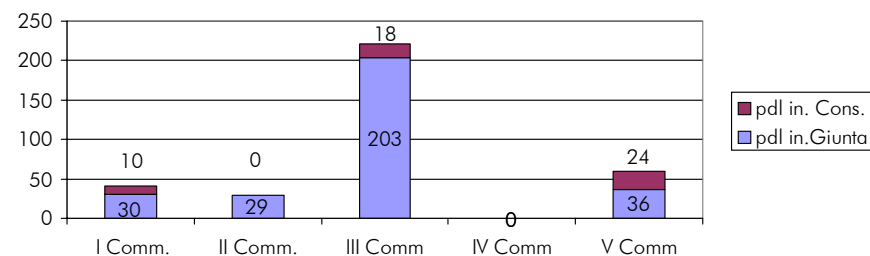
Tabella n.10 riepilogativa del numero di leggi del 2002 emendate in commissione consiliare e relativa iniziativa legislativa

Anno 2002	N.complessivo leggi	N.leggi emendate in commissione	Percentuale sul totale delle leggi
Iniziativa Giunta	27	17	47%
Iniziativa Consiglio	5	3	8%
Iniziativa mista	4	4	11%
N.totale leggi	36	24	66%

Sarà poi interessante accertare, nel capitolo che segue, quali di questi progetti modificati in commissione abbiano subito emendamenti anche nel corso dell'esame in aula. L'intensità dell'intervento delle commissioni consiliari è, dunque, particolarmente evidente nella tabella n.10, dove, sempre per l'anno 2002, si è collegato il dato del numero di emendamenti approvati nelle commissioni con quello della iniziativa dei singoli progetti che hanno subito modifiche. Da tale tabella, infatti, risulta che, non solo i progetti di iniziativa consiliare sono stati emendati, ma anche quelli di iniziativa della Giunta, (ben 17) e, talvolta, con un numero altissimo di modifiche (vedasi la L.R. 31/2002 con 119 emendamenti e la L.R. 37/2002 con 65 emendamenti). Per quanto riguarda, invece, l'esame dei tempi impiegati per l'esame in commissione dei progetti di legge, si rinvia a quanto si dirà nel successivo capitolo 6.

Infine, nel grafico che segue, si è voluto riportare il numero degli emendamenti alle leggi del 2002 accolti da ogni commissione. Il dato è stato poi incrociato con quello dell'iniziativa dei progetti di legge emendati.

Numero di emendamenti approvati nel 2002 ripartiti per commissione e iniziativa dei pdl emendati



I dati che emergono dal grafico in esame ci permettono di effettuare un confronto tra la diversa incidenza modificativa dei progetti di legge propria di ciascuna commissione. A parte il caso della IV Commissione, poco significativo in quanto nel 2002 ha licenziato solo tre progetti di legge, (ovvero meno del 50% del numero medio di progetti licenziati in quell'anno dalle singole commissioni,) la I Commissione, la II, e la V, presentano una capacità trasformativa sostanzialmente omogenea. Decisamente superiore alla media, invece, è il numero di emendamenti approvati dalla III Commissione, (ben 221) ma ciò si spiega col fatto che due leggi di competenza di tale commissione, entrambe di iniziativa di Giunta, cioè la L.R. n.31/2002 "Disciplina generale dell'edilizia" e la L.R. n.37/2002 "Disposizioni regionali in materia di espropri," sono state licenziate rispettivamente con 119 e 65 emendamenti accolti.



5. ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE IN AULA



Conclusa la fase istruttoria e, dunque, allorché il progetto di legge sia stato licenziato dalla commissione competente con parere favorevole o negativo, esso approda in Consiglio e si apre la fase decisoria.

È in Consiglio, infatti, che il progetto di legge viene discusso e votato dai singoli consiglieri, sia articolo per articolo che nel suo complesso, a voto palese.

La fase dell'esame in aula è piuttosto complessa e si articola a sua volta in una sequenza variabile di fasi disciplinate dettagliatamente dal Regolamento interno del Consiglio.

L'attivazione di alcune di queste fasi, (quali la discussione sulle linee generali del progetto, la presentazione di ordini del giorno, la presentazione di emendamenti, le dichiarazioni di voto) è prevalentemente lasciata alla libertà di iniziativa dei singoli Consiglieri, mentre le fasi della illustrazione della relazione, della votazione dei singoli articoli, e dell'intero progetto di legge, sono indefettibili.

Come accade nella fase istruttoria, così anche nel corso dell'esame in aula, le divergenze di opinione tra i Consiglieri possono sfociare nella presentazione e successiva votazione di emendamenti al testo del progetto di legge.

Nella tabella n.11 che segue, si è riportato, per ciascuna legge del 2002, il numero di emendamenti approvati in commissione, e il numero di emendamenti successivamente approvati dall'aula, nel tentativo di realizzare un confronto tra l'attitudine modificatrice dell'aula e delle commissioni.

Tabella n.11 emendamenti approvati in commissione e in aula, e collegamento con l'iniziativa del progetto di legge

		n.legge	titolo	n.emendamenti in commissione	n.emendamenti in aula		
						Iniziativa Giunta	Iniziativa Consiglio
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	1	0	X	
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	0	0	X	
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale" e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "	10	0		X
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	0	0	X	
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	1	5	X	
6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	7	1	X	
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	18	3		X
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	19	10	X	
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della " Fondazione nazionale della danza "	0	0	X	

(segue Tabella n.11 emendamenti approvati in commissione e in aula, e collegamento con l'iniziativa del progetto di legge)

10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	0	0	X	
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	12	14	X	
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	0	0	X	
13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale	6	0	X	
14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	4	2	X	
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	18	9	X	
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	24	8		X
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. primo provvedimento generale di variazione	14	0	X	
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. primo provvedimento generale di variazione	4	0	X	
19	2002	20	Norme contro la vivisezione	10	4	X	X
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	0	0	X	
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: " Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "	0	0		X
22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica	0	0	X	
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	1	2	X	

(segue Tabella n.11 emendamenti approvati in commissione e in aula, e collegamento con l'iniziativa del progetto di legge)

24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001	0	0	X	
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"	0	0		X
26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina	0	0	X	
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	5	6	X	X
28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile	3	0	X	X
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	119	30	X	
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	11	5	X	
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	31	15	X	X
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada	0	0	X	
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	65	5	X	
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	12	0	X	
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	6	0	X	
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	4	7	X	
			NUMERO TOTALE	405	126		

Sintetizzando i dati riportati nella tabella che precede, risulta che, delle **36** leggi prodotte nel 2002, **24** (ovvero il 66% del totale) sono state emendate in commissione consiliare, e solo **16** (45% del totale) hanno subito modifiche ad opera di emendamenti approvati durante l'esame in aula.

La capacità trasformatrice dell'aula, dunque, si presenta sensibilmente inferiore rispetto a quella propria delle commissioni consiliari, che, per la loro natura di "sede tecnica" di esame dei progetti di legge, costituiscono il luogo privilegiato per la proposizione e votazione di emendamenti.

Un altro dato interessante che possiamo ricavare dalla tabella di cui sopra, riguarda l'assoluta coincidenza tra le leggi modificate in aula rispetto a quelle modificate in commissione. Nel senso che, pur avendo le commissioni emendato un numero complessivo di leggi superiore, deve però constatarci che tutte le leggi emendate dall'aula avevano già subito modifiche ad opera di emendamenti approvati nelle competenti commissioni. Ciò ci dimostra che, nei casi in cui il dibattito tra le diverse forze politiche è particolarmente vivace, esso non si conclude durante la fase istruttoria ma prosegue fino all'esame finale del progetto. Ad esempio, la L.R. n.31/2002 "Disciplina generale dell'edilizia" risulta essere la legge maggiormente emendata sia in commissione che in aula (ha subito rispettivamente 119 e 30 emendamenti).

Come si evidenzia nella sottostante tabella, anche il numero complessivo di emendamenti approvati in aula è sensibilmente inferiore rispetto al numero di emendamenti approvati nelle commissioni consiliari:

Anno 2002	Numero emendamenti approvati nelle commissioni	Numero emendamenti approvati in aula
Su 36 leggi	405	126

Riguardo, poi, all'iniziativa delle leggi emendate, anche in aula, come in commissione, il maggior numero di leggi che hanno subito modifiche risultano essere di iniziativa di Giunta.

Tabella n.12 riepilogativa del numero di leggi del 2002 emendate in aula e relativa iniziativa legislativa

Anno 2002	Num. complessivo leggi	Num. leggi emendate in Aula	Perc. sul totale delle leggi
Iniziativa Giunta	27	11	31%
Iniziativa Consiglio	5	2	6%
Iniziativa mista	4	3	8%
N. totale leggi	36	16	45%

Esaminando più dettagliatamente gli emendamenti approvati in aula, per ciascuna legge del 2002, si evidenzia nella sottostante tabella il rapporto tra il numero totale di emendamenti presentati per ciascun progetto di legge, e il numero di quelli approvati, di quelli respinti, preclusi o ritirati. Si riporta, inoltre, relativamente agli emendamenti approvati, l'iniziativa (di maggioranza o di minoranza) di ciascuno.

Si deve però precisare che, nella voce maggioranza, si sono ricompresi anche gli emendamenti di iniziativa della Giunta, e si ricorda, inoltre, che gli assessori esterni non hanno facoltà di presentare emendamenti.

Tabella n.13 riepilogo degli emendamenti presentati in aula

Leggi Reg.	Titolo	Emendamenti					
		Presentati	Approvati	Maggioranza	Minoranza	Respinti	Preclusi/ritirati
6/02	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	9	5	5		3	1
7/02	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	7	1		1	6	/
8/02	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	9	3	3		6	/
9/02	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	25	10	9	1	10	5
12/02	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	20	14	14		3	3
15/02	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	5	2	2 maggioranza/ minoranza	2 maggioranza/ minoranza	2	1
16/02	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	17	9	9		6	2
17/02	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	15	8	5	3	6	1
20/02	Norme contro la vivisezione	5	4	3	1	/	1
25/02	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	2	2	2 maggioranza/ minoranza	2 maggioranza/ minoranza	/	/

(segue Tabella n. 13 riepilogo degli emendamenti presentati in aula)

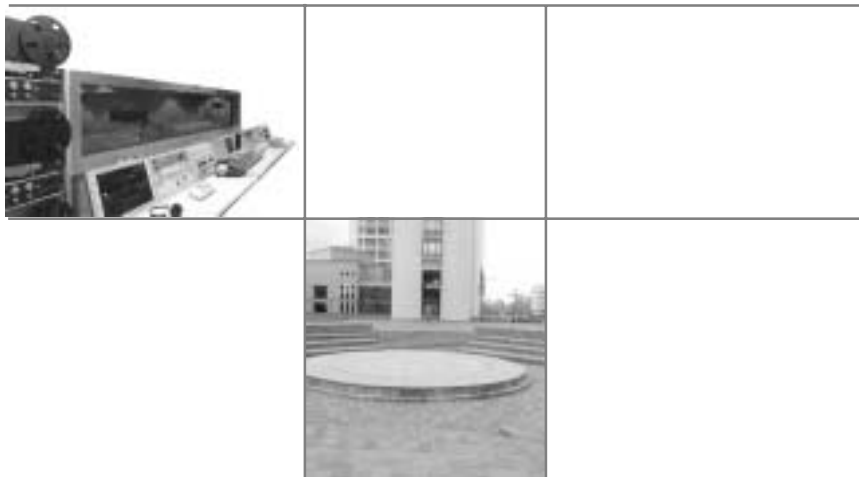
29/02	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	11	6	6		5	/
31/02	Disciplina generale dell'edilizia	140	30	25	5	96	14
33/02	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	8	5	3	2	1	2
34/02	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	35	15	8 magg. 1 magg/min.	6	18	2
37/02	Disposizioni regionali in materia di espropri	13	5	3 magg. 1 magg/min.	1	8	/
40/02	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	32	7	5	2	25	/
Totale		353	126	98	22	195	32

Dunque, su di un totale di 353 emendamenti presentati, per complessive 16 leggi, solo 126 emendamenti sono stati approvati (pari al 36% del totale). Di tali 126 emendamenti approvati, 98 (pari al 78%)

sono di iniziativa della maggioranza, 22 (pari al 17%) sono di iniziativa della minoranza, e 6 (pari al 5%) sono stati presentati congiuntamente da maggioranza e minoranza.



6. TEMPI DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE



Esaminati nei capitoli che precedono i dati quantitativi più significativi riguardanti le singole fasi in cui si articola il procedimento legislativo regionale, si tenta ora di tracciare un quadro relativo ai tempi che, di norma, un progetto di legge impiega per essere licenziato dalla commissione referente e per essere poi definitivamente approvato dall'Assemblea.

Nella tabella che segue, pertanto, per ciascuna legge del 2002, si riportano, nella prima colonna, il numero di giorni intercorsi tra l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno generale del Consiglio e la conclusione della fase in commissione referente, e nella seconda colonna, l'intervallo di tempo intercorso tra l'iscrizione all'ordine del giorno generale del Consiglio e la approvazione finale in aula.

Tabella n.14 numero dei giorni impiegati per l'esame in commissione e in aula dei P.d.L. del 2002, e collegamento con l'iniziativa legislativa

n. progr	anno	n. legge	titolo	N. giorni Approvazione in commissione	N. giorni approvazione in aula	Iniziativa. Giunta	Iniziativa. Consiglio
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	45	58	X	
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	15	27	X	
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari – modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "	239	246		X
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	23	50	X	
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	14	29	X	
6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	84	107	X	
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	267	282		X
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	90	126	X	
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della "Fondazione nazionale della danza"	54	63	X	
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	14	23	X	
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	105	141	X	
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	69	97	X	

(segue Tabella n.14 numero dei giorni impiegati per l'esame in commissione e in aula dei Pd.L. del 2002, e collegamento con l'iniziativa legislativa)

13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale	22	22	X	
14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	22	22	X	
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	79	127	X	
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	105	159		X
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. Primo provvedimento generale di variazione	43	56	X	
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	43	56	X	
19	2002	20	Norme contro la vivisezione	30	35	X	X
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	28	40	X	
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: "Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "	14	15		X
22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica	8	9	X	
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	181	208	X	
24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001	98	126	X	
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"	1	2		X
26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina	27	42	X	
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	115	143	X	X

(segue Tabella n.14 numero dei giorni impiegati per l'esame in commissione e in aula dei P.d.L. del 2002, e collegamento con l'iniziativa legislativa)

28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile	22	27	X	X
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	142	159	X	
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	245	271	X	
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	111	140	X	X
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada	16	35	X	
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	140	145	X	
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	30	36	X	
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	30	36	X	
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	36	44	X	

Dalla lettura dei dati inseriti nella precedente tabella emerge che, essendo l'esame in commissione referente la sede tipica per la consultazione delle rappresentanze della società civile e per la discussione di emendamenti, il periodo di tempo che un P.d.L. impiega per essere licenziato dalla commissione consiliare è estremamente variabile e tendenzialmente lungo (addirittura si è arrivati ad impiegare un massimo di 267 gg. per la L.R. n.8/02).

È, invece, tendenzialmente breve, l'intervallo temporale che intercorre tra l'approvazione in commissione e il successivo passaggio del testo in aula, poiché, di regola, tutti i testi licenziati dalle commissioni sono trasmessi per l'esame finale al Consiglio immediatamente succes-

sivo (si sono impiegati talvolta solo 1 o 2 giorni e comunque, di regola, meno di 10 giorni.)

Anche se non si è evidenziato il dato nella tabella, altrettanto breve è il lasso di tempo che passa, di regola, tra l'approvazione della legge in aula e la sua pubblicazione sul B.U.R., che richiede, di solito, da un minimo di 2 giorni ad un massimo di 10 gg.

Elaborando, poi, i dati precedenti, si è inteso confrontare la tempistica media di tutte le leggi, per ciascuna fase del procedimento, rispetto a quella delle leggi di iniziativa di Giunta, di iniziativa consiliare, e di iniziativa mista.

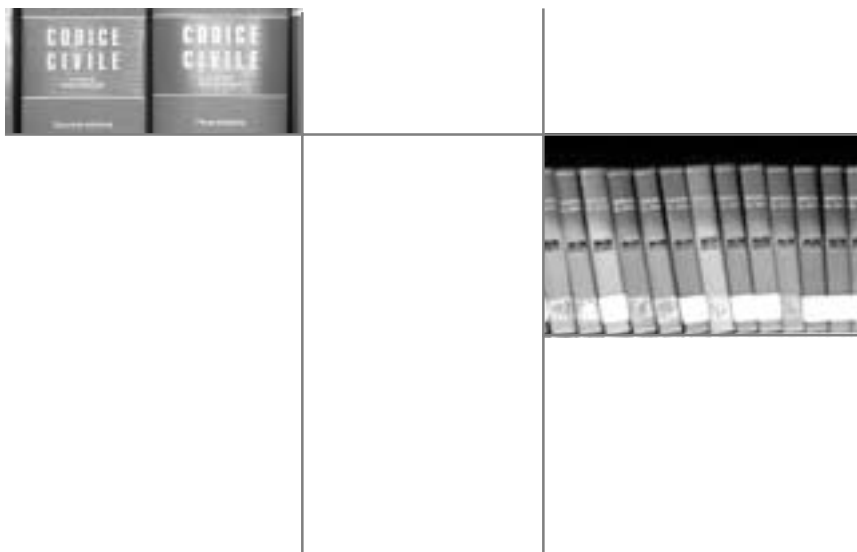
**Tabella n. 15 durata media delle fasi del procedimento
e iniziativa legislativa - Anno 2002**

Numero medio di giorni	Tutte le leggi	Leggi iniziativa Giunta	Leggi iniziativa consiliare	Leggi iniziativa mista
Dall'iscrizione all'o.d.g.- approvazione commissione	72gg.	63gg.	125gg	69gg
Dall'iscrizione all'o.d.g.- approvazione aula	89gg.	79gg.	140gg	86gg

Dunque, il collegamento dei dati relativi alla durata media delle fasi del procedimento legislativo regionale con l'iniziativa delle leggi stesse, ci evidenzia come i progetti di legge di iniziativa consiliare, per essere licenziati in commissione, e per essere approvati dall'aula, impiegano all'incirca il doppio del tempo rispetto ai P.d.L. di iniziativa di Giunta.

Tutto ciò, nonostante, (come è emerso nel Capitolo 2,) le dimensioni di quei testi di legge siano tendenzialmente inferiori rispetto a quelli di iniziativa di Giunta, e nonostante si tratti, perlopiù, come vedremo meglio nella seconda parte del rapporto, di leggi di modifica o integrazione della legislazione previgente, oppure di leggi di riforma parziale di settori.

Quando, invece, l'iniziativa consiliare e quella di Giunta si affiancano, i tempi medi, per l'esame dei P.d.L. in commissione e per l'approvazione da parte dell'Assemblea, si riducono sensibilmente, arrivando quasi a coincidere con i tempi impiegati dai P.d.L. di iniziativa di Giunta.



7. IMPUGNAZIONI INNANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE



Una volta che la legge regionale è stata deliberata dal Consiglio essa è perfetta ma non ancora efficace; perché possa dispiegare i suoi effetti è necessario che sia promulgata e successivamente pubblicata.

Spetta al Presidente della Giunta la promulgazione delle leggi regionali, che, di norma, entrano in vigore dopo quindici giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale delle leggi regionali.

È fatta salva, però, la possibilità che la legge sia dichiarata urgente dal Consiglio regionale, in tale caso, il termine di entrata in vigore è più breve e fissato dallo stesso Consiglio.

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata dalla L.Cost. n.3/2001, proprio in tale fase, di integrazione dell'efficacia della legge regionale, interveniva il controllo da parte del Governo.

Si ricorda, in breve, che, il vecchio testo dell'art.127 Cost. prevedeva che ogni legge regionale dovesse essere trasmessa al Commissario di governo al fine dell'apposizione del visto, salvo il caso di opposizione da parte del Governo.

Di conseguenza, la legge regionale poteva essere promulgata solo in seguito all'apposizione del visto, o decorso inutilmente il termine per l'opposizione da parte del Governo.

Nel caso, invece, che la legge regionale non fosse vistata, veniva rinviata al Consiglio al fine di una nuova deliberazione.

Qualora poi il Consiglio non intendesse accogliere le osservazioni governative, la legge doveva essere riapprovata a maggioranza assoluta dei membri del Consiglio stesso, e il Governo aveva la possibilità di ricorrere successivamente alla Corte Costituzionale, per motivi di legittimità, oppure, innanzi alle Camere, nel merito, per contrasto di interessi.

Coerente con la maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni dalla riforma costituzionale, è stata la scelta di sopprimere il controllo preventivo di legittimità del Governo sulle leggi regionali, così come è oggi esclusa la possibilità di sollevare eccezione di merito innanzi alle Camere.

Il nuovo testo dell'art.127 Cost., infatti, prevede che "il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione."

I motivi dell'impugnazione, dunque, possono soltanto essere quelli inerenti all'ambito della competenza legislativa regionale, come è oggi delineato all'art.117, commi 3 e 4 della Costituzione.

Esaminando la legislazione prodotta dalla Regione Emilia-Romagna nei primi tre anni della VII legislatura, e gli atti di controllo esterno cui essa è stata sottoposta, si segnala che, prima dell'entrata in vigore

della L.Cost. n.3/2001, hanno subito un rinvio governativo le seguenti leggi:

Rinvio	LR.30/00	Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico
Rinvio	LR.31/00	Definizione del calendario venatorio
Rinvio	LR.11/01	Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali

Successivamente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art.127 della Cost., sono state impugnate dal Governo le seguenti 5 leggi regionali, e al momento pendono innanzi alla Corte Costituzionale i relativi giudizi:

Ricorso Corte	LR.12/02	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace
Ricorso Corte	LR.16/02	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio
Ricorso Corte	LR.20/02	Norme contro la vivisezione
Ricorso Corte	LR.30/02	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile
Ricorso Corte	LR.37/02	Disposizioni regionali in materia di espropri

La Corte Costituzionale, dunque, si trova oggi chiamata in causa a svolgere il ruolo di supremo arbitro, ogni qualvolta si verificano, da parte dello Stato e delle regioni, invasioni reciproche di competenza.



8. I REGOLAMENTI REGIONALI DELLA VII LEGISLATURA (ANNI 2000-2001-2002)



L' autonomia normativa che la Costituzione riconosce alle regioni si esplica, oltre che nella potestà legislativa, anche nell'esercizio della potestà regolamentare, cioè la capacità di emanare regolamenti, che di norma sono attuativi delle leggi regionali.

Nel presente capitolo, ci si soffermerà brevemente sui dati numerici e statistici che riguardano i regolamenti prodotti dalla Regione Emilia-Romagna nei primi tre anni della VII legislatura. Infatti, come si è già anticipato nella premessa del presente rapporto, i regolamenti degli ultimi tre anni sono poco numerosi, e non si segnalano inversioni di tendenza nemmeno successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Si ricorda brevemente che, sotto il profilo soggettivo, dell'organo regionale competente ad adottare i regolamenti, la Legge Cost. n. 1/99 ha modificato l'art. 121 della Cost. riconoscendo al Consiglio genericamente "l'esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione."

L'uso di questa espressione volutamente generica, ha fatto ritenere alla maggior parte degli interpreti che il legislatore costituente abbia voluto sottrarre al Consiglio la riserva di potestà regolamentare, attribuendola implicitamente alle Giunte regionali. Tale interpretazione della riforma costituzionale è stata poi suffragata da una apposita direttiva del

marzo 2000 del Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Comunque, per quanto concerne la nostra regione, la stesura del nuovo Statuto si ritiene costituisca una ottima occasione per meglio definire l'assetto fondamentale della forma di governo regionale, nonché l'esatta ripartizione delle competenze normative tra Consiglio e Giunta.

Una volta, poi, che il regolamento sia stato approvato, esso viene emanato dal Presidente della Giunta regionale, e pubblicato sul B.U.R. nei modi e tempi previsti per le leggi regionali.

Sotto il profilo oggettivo, invece, è stata la Legge Cost. n.3/2001, che, riscrivendo l'art.117, comma 6, ha definito, ampliandolo sensibilmente, l'ambito di esercizio della potestà regolamentare delle regioni.

Ai sensi di tale articolo, infatti, oggi alle Regioni compete la potestà regolamentare tanto nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3 Cost., quanto nelle materie di competenza

“residuale-generale” di cui al 117, comma 4 Cost., e anche, qualora vi sia la delega dello Stato, nelle materia di competenza legislativa statale esclusiva.

Da ciò discende che, per effetto della riforma costituzionale, le regioni oggi possiedono una competenza generale in ambito regolamentare, in forza della quale il regolamento regionale dovrebbe divenire in futuro la principale fonte secondaria dell'ordinamento.

Ciò premesso, risulta che, nel 2000 è stato prodotto un solo regolamento, 6 invece nel 2001, e 5 nel 2002, dunque, complessivamente, dal 1971 al 31/12/02 sono stati approvati **70** regolamenti. Dato che negli stessi anni ne sono stati abrogati espressamente **40**, al 31 dicembre '02 risultano **vigenti 30 regolamenti**.

Nella tabella che segue, si riportano i regolamenti regionali promulgati nei primi tre anni della VII legislatura, indicando per ciascuno l'organo che li ha adottati e le dimensioni del testo (ovvero il numero degli articoli, commi, caratteri, tabelle o allegati che lo compongono.)

Tabella n. 16 Regolamenti regionali (anni 2000-2001-2002)

n. progr.	Regolamento regionale							
	Anno	Organo	n.	titolo	n. articoli	n. commi	n. caratteri	Tabelle e/o Allegati
1	2001	GR	6	Regolamento per l'acquisizione di beni e servizi e per il funzionamento delle casse economali	33	111	33.869	0
2	2001	GR	16	Regolamento di attuazione della l.r. 7 aprile 2000, n. 23 "Disciplina degli itinerari turistici enogastronomici dell'Emilia-romagna"	9	36	33.344	2
3	2001	GR	39	Modifiche ed integrazioni al R.R. 16 novembre 2000 n. 36 - Regolamento della gestione faunistico-venatoria della popolazione di cervo dell'Appennino tosco-emiliano	8	9	2.508	0
4	2001	GR	41	Regolamento per la disciplina del procedimento di concessione di acqua pubblica	50	167	64.101	1
5	2001	GR	44	Regolamento per l'esecuzione dei lavori in economia	36	101	12.124	0
6	2001	GR	45	Disciplina delle iniziative per la promozione dell'integrazione europea e la collaborazione tra i popoli di tutti i continenti - l.r. 27 giugno 1997, n. 18, art. 6, comma 2	7	20	7.437	0

(segue Tabella n. 16 Regolamenti regionali - anni 2000-2001-2002)

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

Dalla tabella che precede risulta che tutti i regolamenti regionali approvati negli ultimi tre anni sono regolamenti della Giunta, eccettuato il "Regolamento interno del Consiglio regionale per l'amministrazione e la contabilità".

Dal punto di vista delle dimensioni dei testi dei regolamenti, soffermandoci solo su quelli adottati dalla Giunta nel 2002, e volendo confrontare questo dato con quello attinente le leggi regionali dello stesso anno, risulta, come si evidenzia nella sottostante tabella, che il numero medio di articoli di cui si compone un regolamento è di poco inferiore al numero di articoli che compongono le leggi, mentre il numero medio di commi che compongono i regolamenti è sensibilmente superiore a quello delle leggi.

Tabella n. 17 relativa al numero medio degli articoli e dei commi che compongono i regolamenti e le leggi del 2002

Anno 2002	N. medio articoli	N. medio commi
Regolamenti	10	41,5
Leggi	12	29

Dalla tabella che segue, invece, emerge, in modo evidente, che la maggior parte dei regolamenti regionali adottati dalla Giunta negli ultimi tre anni, risulta essere attuativa di leggi regionali, alcuni, poi, sono modificativi o abrogativi di altri regolamenti, e soltanto uno, cioè il R.R. 44/01, risulta attuativo di una legge statale.

Circa i macrosettori in cui i regolamenti regionali degli ultimi tre

anni hanno inciso maggiormente, essi risultano essere quello dello Sviluppo economico, (con regolamenti attinenti la materia della caccia) e quello dell'Ordinamento istituzionale, (con regolamenti attinenti la materia del personale e dell'organizzazione).

Si precisa, infine, che, solo nelle tabelle relative agli anni 2001 e 2002 si è inserita la distinzione tra la diversa fonte della potestà re-

golamentare regionale, (propria o delegata,) facendosi riferimento a quanto previsto, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, dall'art.117, comma 6 Cost., che distingue l'ipotesi dell'esercizio della potestà regolamentare su delega dello Stato, rispetto all'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza regionale concorrente o residuale.

Tabella n. 18 Regolamenti regionali del 2000-01-02, vincoli normativi e settori di intervento

n. progr.	regolamento		Vincoli normativi				Classificazione per materia	
	anno	n.	vincolato			non vincolato	macrosettore	materia
			Regione	Stato	UE			
1	2000	36				x	Sviluppo economico	Caccia, pesca e itticoltura

n. progr.	regolamento		Potestà normativa		Vincoli normativi				Classificazione per materia	
	anno	n.	propria	delegata	vincolato			non vincolato	macro-settore	materia
					Regione	Stato	UE			
1	2001	6	x		X				Finanza regionale	Contabilità
2	2001	16	X		X				Sviluppo economico	Turismo
3	2001	39	X					X	Sviluppo economico	Caccia, pesca, itticoltura
4	2001	41	X		X				Territorio ambiente	Risorse idriche
5	2001	44	X			X			Territorio ambiente	Opere pubbliche
6	2001	45	X		X				Ordinamento istituzionale	Rapp.internazionali delle regioni

(segue Tabella n. 18 Regolamenti regionali del 2000-01-02, vincoli normativi e settori di intervento)

n. progr.	regolamento		Potestà normativa		Vincoli normativi			Classificazione per materia		
	anno	n.	propria	delegata	vincolato			non vincolato	macro-settore	materia
					Regione	Stato	UE			
1	2002	4	X				X	Sviluppo economico	Caccia, pesca, itticoltura	
2	2002	393	X		X			Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione	
3	2002	24	X				X	Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione	
4	2002	32	X				X	Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione	
5	2002	35	X		X			Ordinamento istituzionale	Personale e amministrazione	

SECONDA PARTE
ANALISI DEL PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO REGIONALE:
ASPETTI SOSTANZIALI E QUALITATIVI



1. RAPPORTI DELLE LEGGI DELLA VII LEGISLATURA CON LA PREVIGENTE LEGISLAZIONE REGIONALE



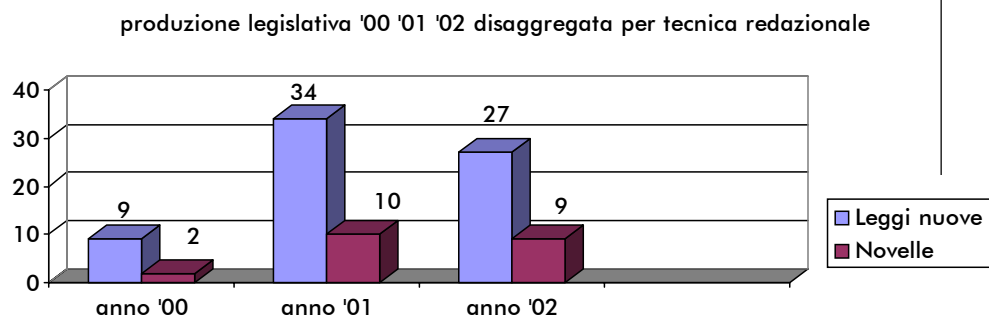
1.a) Leggi nuove e novelle

Conclusa l'analisi degli aspetti quantitativi della produzione legislativa regionale e del relativo procedimento, nel presente capitolo e nei successivi ci si sofferma sugli aspetti sostanziali e qualitativi del procedimento stesso, ovvero quelli riguardanti i principali settori di intervento legislativo, il contenuto fondamentale delle leggi di riordino di interi settori, l'attuazione della L. Cost. n.3/2001, per quel che concerne l'ambito della potestà legislativa regionale, nonché le modalità attraverso cui il legislatore regionale ha inciso sul corpus normativo vigente.

Riguardo quest'ultimo aspetto risulta che, la Regione Emilia-Romagna, nei primi tre anni della VII legislatura, è intervenuta sulla realtà legislativa essenzialmente in due modi: o mediante leggi "nuove" che introducono nell'ordinamento regionale una disciplina nuova, o anche solo parzialmente nuova, di una materia o di un settore, oppure mediante "novelle," che consistono esclusivamente in modifiche esplicite di parti (articoli e/o commi) di testi normativi pre-vigenti. Nella categoria delle leggi nuove, pertanto, rientrano anche i provvedimenti che ridisciplinano una materia abrogando, in tutto o in parte, la normativa previgente, e quelli che apportano modifiche non esplicite.

Da notare che, di regola, il carattere di "legge di modifica" lo si evince dal titolo stesso della legge.

Nel grafico che segue si riporta, per ciascuno dei primi tre anni della VII legislatura, il numero di leggi che il Consiglio regionale ha approvato con la tecnica del testo nuovo o della novella.



Risulta, dunque, che in ciascuno dei tre anni presi in esame oltre il 70% delle leggi approvate dal Consiglio regionale sono leggi che hanno disciplinato ex novo una materia o un settore.

Nella tabella 19 che segue, poi, relativamente alle leggi dell'anno 2002, si è indicata per ciascuna legge la tecnica redazionale con cui essa è stata adottata, e si è collegato tale dato con l'iniziativa delle leggi stesse.

Tabella n.19 produzione legislativa del 2002 disaggregata per tecnica redazionale e iniziativa legislativa

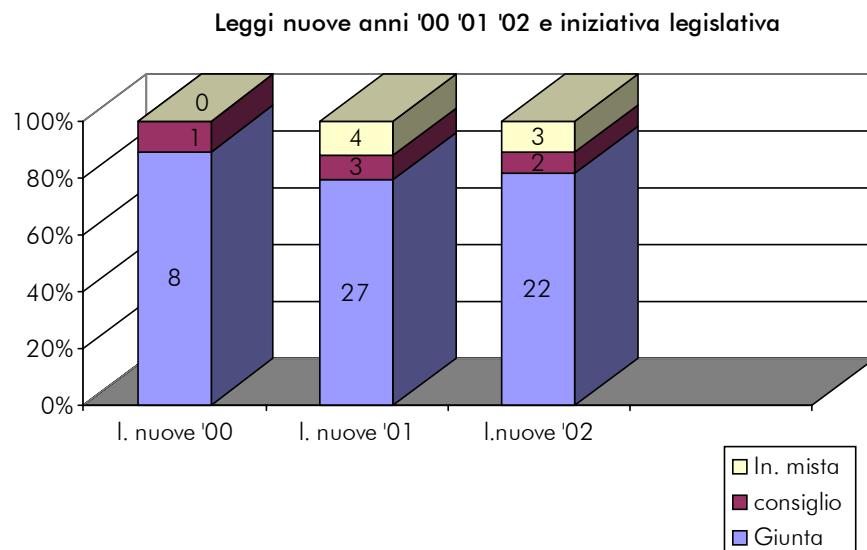
n. progr	anno	n. legge	titolo	Legge nuova	Novella	Iniziativa. Giunta	Iniziativa. Consiglio
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"		X	X	
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	X		X	
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari – modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "		X		X
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	X		X	
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"		X	X	

(segue Tabella n.19 produzione legislativa del 2002 disaggregata per tecnica redazionale e iniziativa legislativa)

6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	X		X	
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	X			X
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	X		X	
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della "Fondazione nazionale della danza"	X		X	
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	X		X	
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	X		X	
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 "Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "		X	X	
13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale	X		X	
14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	X		X	
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	X		X	
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	X			X
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. Primo provvedimento generale di variazione	X		X	
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. Primo provvedimento generale di variazione	X		X	
19	2002	20	Norme contro la vivisezione	X		X	X
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	X		X	
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: " Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "		X		X

(segue Tabella n.19 produzione legislativa del 2002 disaggregata per tecnica redazionale e iniziativa legislativa)

22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica	X		X	
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"		X	X	
24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001	X		X	
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"		X		X
26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina	X		X	
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	X		X	X
28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile		X	X	X
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	X		X	
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	X		X	
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	X		X	X
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada		X	X	
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	X		X	
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	X		X	
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	X		X	
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	X		X	



Elaborando, dunque, i dati riportati nella tabella n.19, collegando il dato della tecnica redazionale delle leggi, con l’iniziativa legislativa, appare evidente, come risulta dal precedente grafico, che in tutti i primi tre anni della VII legislatura le leggi “nuove” sono prevalentemente di iniziativa della Giunta.

Ricordando poi, quanto affermato nel Capitolo 2, riguardo alle dimensioni dei testi delle leggi regionali, si può ora concludere che la diversità di lunghezza dei testi delle leggi di iniziativa di Giunta e di iniziativa consiliare, è senz’altro indice del diverso contenuto delle stesse, essendo le prime perlopiù dirette a dettare una disciplina nuova o di riordino di interi settori o materie, ed essendo le seconde, invece, prevalentemente destinate a riformare parzialmente i settori di intervento e a modificare o ad integrare la legislazione regionale previgente.

1.b) Abrogazioni

Un indice di qualità della legislazione regionale è anche la capacità che il legislatore ha di raccordare tra loro tutte le leggi che si sono susseguite nel tempo a disciplinare la medesima materia o settore, evitando inutili doppioni, e soprattutto disposizioni tra loro contrastanti.

La semplificazione e il riordino normativo sono un importante obiettivo che il legislatore regionale dimostra costantemente di volere perseguire, anche attraverso lo strumento delle leggi di abrogazione.

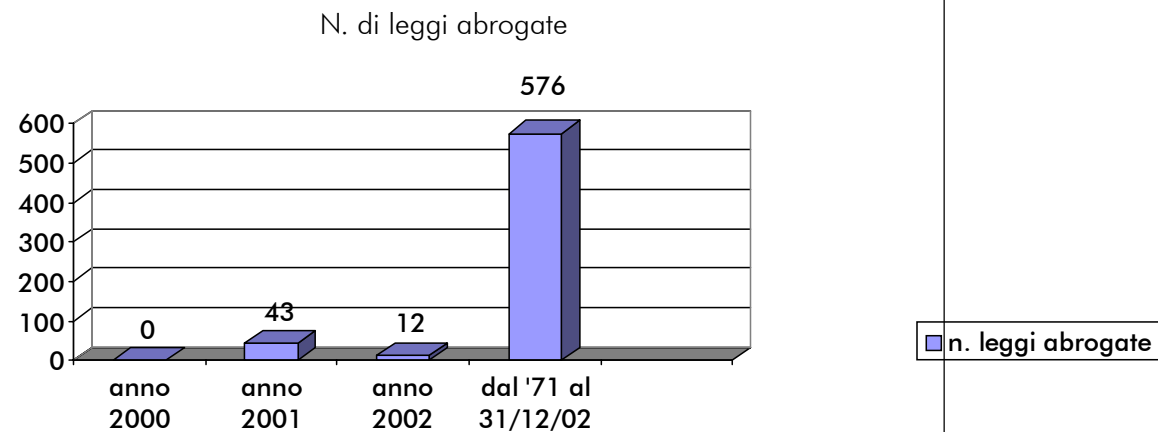
Come era già accaduto nel corso della VI legislatura, (nel corso della quale erano state abrogate oltre 300 leggi), l’opera di semplificazione del corpus normativo regionale è proseguita anche nella VII legislatura.

Mentre nel primo anno di tale legislatura non si segnala alcuna legge abrogata, nel 2001 ne sono state abrogate ben 43, e nel 2002 le leggi abrogate risultano essere 12.

Comunque, l’effetto di riordino e di semplificazione normativa si deve soprattutto a due leggi organiche del 2001: la L.R. n.24/2001 recante la “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo”, che ha disposto l’abrogazione di 18 leggi precedenti, e la L.R. n.43/2001 recante il “Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna”, che ne ha abrogate altre 17.

Complessivamente, poi, dal 1971 al 31 dicembre 2002, risultano abrogate 576 leggi.

Infine, per quel che concerne la tecnica con cui tali abrogazioni sono state realizzate dal legislatore regionale, risulta che si sono costantemente utilizzate formule esplicite di abrogazione.





2. CLASSIFICAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI



2.a) Classificazione per tipologia

A ttenendosi ai criteri adottati dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati per la classificazione del contenuto delle leggi regionali, si procede ora a suddividere le leggi regionali prodotte nel primo triennio della presente legislatura, in base alle seguenti tipologie essenziali:

leggi provvedimento: rientrano in tale categoria le leggi che disciplinano situazioni specifiche o che intervengono a correggere o ad integrare la normativa vigente;

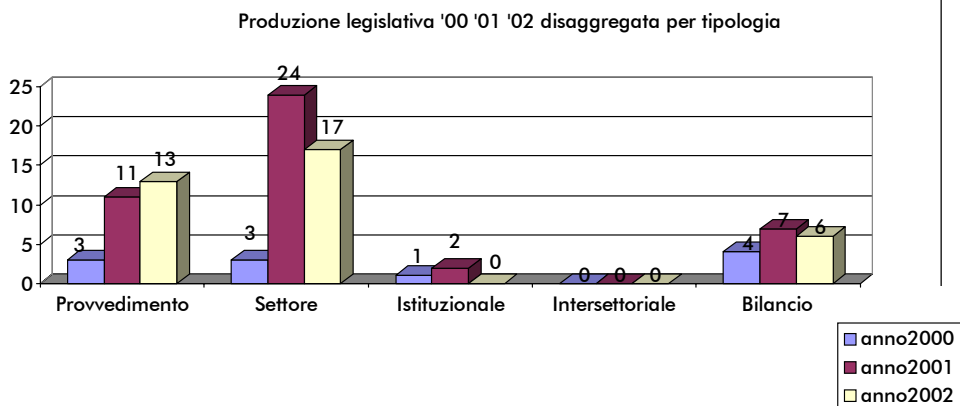
leggi di settore: sono tali le leggi che stabiliscono regole per il governo di settori specifici o definiscono strumenti per realizzare interventi in tali ambiti; **leggi intersettoriali:** rientrano in tale categoria le leggi di riforma di grande portata che incidono contemporaneamente su una pluralità di settori;

leggi istituzionali: si tratta delle leggi che riguardano l'organizzazione istituzionale della regione;

leggi di bilancio: sono quelle direttamente collegate alla manovra annuale di bilancio.

Avendo riguardo, invece, al procedimento di approvazione delle leggi regionali, esse possono distinguersi in **ordinarie** e **statutarie**; queste ultime, infatti, avendo ad oggetto l'approvazione o la modifica dello Statuto sono soggette ad un particolare procedimento descritto dall'art.123, comma 2, Cost., che prevede l'approvazione della legge "statutaria" a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Al tal proposito risulta che, tutte le leggi del triennio da noi considerato hanno **natura ordinaria**, eccettuata la L.R. n.4/2001 "Revisione degli articoli 16 e 52 dello Statuto regionale approvato con legge n.336 del 9 novembre 1990," che ha parzialmente modificato lo statuto vigente, per consentire l'istituzione della Commissione per la revisione dello statuto.



Ciò premesso, nel grafico che segue si suddividono le leggi prodotte dalla Regione Emilia-Romagna nei tre anni di riferimento, in base alla tipologia "prevalente" delle norme che esse contengono:

Dal grafico che precede risulta, in maniera molto evidente, che, in ciascuno dei tre anni presi in esame, il maggior numero di leggi appartiene alla categoria delle leggi di settore, altrettanto numerose, anche se in misura minore, le leggi che disciplinano situazioni specifiche o che intervengono in modifica o integrazione della legislazione vigente, ovvero le leggi provvedimento, come prima le si è definite.

Pochissime, invece, risultano essere le leggi che intervengono sull'organizzazione istituzionale della regione, essendo tale organizzazione ormai da tempo definita nei suoi aspetti fondamentali, mentre non risulta essere stata approvata, nel periodo di riferimento, alcuna legge intersettoriale.

Tendenzialmente costante appare il numero delle leggi collegate alla manovra annuale di bilancio, (ovvero le leggi finanziarie, il bilancio di previsione, l'assestamento del bilancio, il rendiconto generale,) in quanto sono leggi ad iniziativa vincolata, come si è visto nel Capitolo 3.

Leggi istituzionali e settoriali

Volendo ora soffermarci brevemente sul contenuto di alcune delle leggi prodotte nei primi tre anni della VII legislatura, tra le poche che appartengono alla categoria, sopra descritta, delle leggi "Istituzionali" ricordiamo : la **L.R. 25 Ottobre 2000, N.29 "Disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione"**. Tale legge recepisce quanto previsto dall'art.123 della Costituzione, così come modificato dalla Legge Costituzionale n.1 del 22 Novembre 1999.

La norma costituzionale novellata, infatti, innovando profondamente il procedimento di approvazione delle leggi regionali di revisione statutaria, prevede che, tali leggi, comprese quelle con cui si delibera un nuovo Statuto, sono approvate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei componenti, con due identiche deliberazioni legislative successive, adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Entro tre mesi, poi, dalla pubblicazione della legge di revisione statutaria sul Bollettino Ufficiale della Regione, un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei Consiglieri regionali possono chiedere che si proceda a referendum popolare.

Un'ulteriore innovazione, dunque, della Legge Cost. n.1/99, consiste nell'aver introdotto un referendum "approvativo" o "confermativo" avente ad oggetto le leggi regionali di revisione statutaria.

La L.R. n.29/2000 ha, pertanto, disciplinato nel dettaglio la procedura referendaria.

Esaminiamo, dunque, in breve, il contenuto essenziale della presente legge, tenendo presente che essa non ha previsto, in armonia con il disposto costituzionale, un quorum minimo di votanti per la validità del referendum.

La L.R. n.29/00 in breve:

- a) disciplina il procedimento di approvazione e pubblicazione delle leggi di revisione statutaria;
- b) regola la formulazione del quesito referendario;
- c) disegna l'iter procedurale per la presentazione della richiesta di

referendum da parte di un cinquantesimo degli elettori, (precisando anche le modalità di rilevazione e di calcolo di tale frazione del corpo elettorale) o da parte di un quinto dei Consiglieri regionali;

- d) articola i controlli sulla richiesta di referendum, distinguendo quelli sulla ammissibilità della richiesta, da quelli sulla regolarità di essa;
- e) disciplina l'indizione del referendum;
- f) stabilisce le conseguenze dei diversi risultati del referendum e gli adempimenti successivi ad esso: la legge di revisione statutaria non approvata dal referendum decade, se invece è approvata, viene promulgata dal Presidente della Regione;
- g) regola i rapporti fra la richiesta di referendum e la promozione della questione di legittimità costituzionale;
- h) specifica quali poteri di riesame o di modifica permangono in capo al Consiglio regionale nel periodo dei tre mesi successivi alla approvazione in seconda lettura della revisione statutaria: il Consiglio, infatti, può abrogare o modificare la legge ed in caso di abrogazione parziale o di modifica, la si considera nuova legge di revisione statutaria.

Sempre in merito alla tipologia cui possono essere ricondotte le leggi regionali, va ricordato che nell'ordinamento regionale non sono presenti **Testi Unici** in senso tecnico. Spesso, infatti, si tende a confondere i Testi Unici con le leggi organiche che recano la disciplina di interi settori con contemporanea abrogazione delle varie leggi che disciplinavano i settori stessi.

Come si è visto nell'ultimo grafico relativo alla tipologia delle leggi

regionali prodotte nei primi tre anni della VII legislatura, risultano assai numerose le leggi di settore. Di esse alcune si evidenziano per avere ridisciplinato in modo estremamente organico l'intero settore.

Fra queste, ne ricordiamo quattro, in particolare, proprio per il modo organico con cui sono intervenute a ridisciplinare importanti settori dell'ordinamento regionale, e si riporta qui di seguito, brevemente, il loro contenuto essenziale.

1) Legge Regionale 15 Novembre 2001, N. 40 "Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.r. 6 luglio 1977, n.31 e 27 marzo 1972, n.4"

La legge regionale di cui sopra, pone in essere una nuova normativa contabile, resasi necessaria a seguito dell'emanazione del Decreto Legislativo 28 Marzo 2000, n.76, "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni".

Tale decreto, infatti, obbliga le Regioni ad adeguare la propria normativa ai principi in esso contenuti, al fine di realizzare un raccordo omogeneo con il bilancio dello Stato.

Con questa legge si è colta anche l'occasione di riordinare la normativa regionale allora vigente in materia di bilancio e di contabilità.

La nuova disciplina, comunque, si è ispirata in parte alla precedente: i principi fondamentali in materia sono stati riconfermati, mentre costituisce una novità assoluta la impostazione strutturale del bilancio.

La struttura fondamentale del bilancio, infatti, ruota attorno ad una nuova unità elementare chiamata "unità previsionale di base" (UPB).

L'UPB raggruppa entrate o spese della stessa natura ed è determinata con riferimento ad una specifica area omogenea in cui si articola l'attività istituzionale della regione (è compito della Giunta regionale ripartire le unità previsionali di base in capitoli "omogenei").

L'UPB costituisce inoltre l'unità di voto consiliare, cioè l'aggregato sul quale si manifesta la decisione politica.

In sintesi, il bilancio regionale, una volta ricevute le linee programmatiche individuate nei documenti di programmazione, le coniuga in un budget e le affida alla responsabilità gestionale dei dirigenti ai quali è affidato il compito di tradurre gli obiettivi assegnati in risultati concreti.

Questa nuova struttura del bilancio consente una lettura più agevole delle politiche e delle strategie regionali e distingue le funzioni di indirizzo strategico degli organi politici da quelle gestionali della dirigenza, responsabile dell'utilizzo delle risorse affidate.

In particolare, gli strumenti di programmazione finanziaria individuati dalla L.R. n.40/01 sono:

- il bilancio pluriennale (di durata non superiore a 5 anni e non inferiore ai 3) che è allegato al bilancio annuale ed è aggiornato annualmente;
- il bilancio annuale di previsione, che, si è già detto, ha una nuova impostazione strutturale, articolata in "unità previsionali di base";
- la legge finanziaria regionale, che rappresenta lo strumento con cui ogni anno i governi regionali possono realizzare i propri programmi.

2) Legge Regionale 26 Novembre 2001, N.43 "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna"

La legge in esame, ha inteso riordinare il settore dell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali.

Per realizzare questo traguardo, il legislatore si è proposto tre obiettivi principali:

- I. adeguare l'ordinamento della Regione Emilia-Romagna ai principi della "contrattualizzazione", intervenuta soprattutto a seguito del Decreto Legislativo 165/2001, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";
- II. accentuare e proseguire il processo di semplificazione dell'attività amministrativa, già avviato con le riforme Bassanini degli anni '90, per offrire ai cittadini e alle imprese servizi qualitativamente migliori;
- III. razionalizzare ed unificare la normativa legislativa regionale vigente in materia di organizzazione e di personale.

Il modello organizzativo adottato dalla presente legge, tiene ben distinto l'organo politico (direzione politica) dall'organo tecnico/gestionale (dirigenza regionale).

Le funzioni dell'organo politico consistono: nel fissare gli obiettivi da perseguire e i programmi da realizzare, (indirizzo politico-amministrativo) ed in ultimo nel verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Alla dirigenza regionale, invece, compete la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa per la realizzazione degli obiettivi e dei programmi approvati dall'organo politico; la legge ha inteso, dunque, rafforzare il ruolo dirigenziale affidandogli maggiori funzioni ma anche maggiori responsabilità.

Si è precisato, inoltre, che le attribuzioni della dirigenza regionale possono essere derogate soltanto ad opera di specifiche ed espresse disposizioni legislative.

Si sono poi fissate le linee di base della struttura organizzativa regionale, individuando gli organi competenti a disciplinare in dettaglio la materia; si è preferito, dunque, adottare strumenti di disciplina meno rigidi di quello legislativo (delegificazione), in modo tale d'assicurare una maggiore flessibilità di gestione.

La presente legge ha disciplinato anche le strutture organizzative speciali, ovvero quelle strutture che sono di supporto agli organi politici e ha introdotto disposizioni innovative anche in materia di incarichi per prestazioni professionali. Si è attribuita ai direttori generali la competenza a conferire tali incarichi a soggetti esterni alla regione, al fine di rispondere ad esigenze di integrazione delle professionalità esistenti nell'organico regionale.

La L.R. n.43/01, inoltre, disciplina tutte le diverse fasi della vita lavorativa del dipendente regionale:

- le modalità d'accesso all'impiego regionale;
- la gestione del rapporto di lavoro;

- il regime delle responsabilità (civile, amministrativa, contabile e disciplinare);
- l'estinzione del contratto di lavoro.

Nel disciplinare la gestione del rapporto di lavoro, viene fatto rinvio ai contratti collettivi, accentuando così quel processo di "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, da tempo in atto; la legge effettua una rilettura organica della legislazione regionale vigente, tenendo però conto che la materia è in gran parte contrattualizzata.

Infine, nella legge in esame, si è delineato un sistema di controlli interni, già individuati nel Decreto Legislativo 286/99.

Le tipologie di controllo previste sono dunque le seguenti:

- il controllo strategico: mira a verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute negli atti di indirizzo politico in termini di congruenza fra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti. L'attività di controllo strategico è affidata ad una struttura speciale alle dirette dipendenze della Giunta, che ne disciplina il funzionamento;
- il controllo di gestione: mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati; esso è esercitato da una struttura, collocata alle dirette dipendenze del direttore generale, competente in materia contabile e finanziaria;
- il controllo di regolarità amministrativa e contabile: mira a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

va. Si demanda poi ad atti sublegislativi la individuazione delle modalità di controllo e delle strutture preposte al suo esercizio;

- la valutazione della dirigenza: mira a valutare le prestazioni dei dirigenti, tenendo particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicità annuale e viene effettuata, nei confronti del Direttore Generale da parte della Giunta o dell'Ufficio di presidenza a seconda dei casi, nei confronti del dirigente, da parte del Direttore Generale o da parte di altro dirigente da cui funzionalmente dipende.

3) Legge Regionale 25 Novembre 2002, N. 31 "Disciplina generale dell'edilizia"

Con tale legge si è inteso dettare una normativa organica in materia edilizia, materia che, in base al nuovo art.117 della Costituzione, rientra nella competenza delle Regioni.

La normativa regionale intende attuare i principi di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti edilizi, attraverso la istituzione dello Sportello Unico per l'edilizia e riducendo a due i titoli abilitativi necessari per le trasformazioni edilizie.

Lo Sportello Unico per l'edilizia è quella struttura comunale cui la legge affida la responsabilità dei procedimenti relativi alla trasformazione del territorio, offrendo così agli utenti un unico referente responsabile dell'intero procedimento edilizio.

I titoli abilitativi necessari per l'attività edilizia sono:

- il permesso di costruire;
- la denuncia di inizio attività (DIA).

Tali titoli abilitativi si accomunano in quanto:

- devono essere conformi a leggi, regolamenti, prescrizioni dei piani urbanistici e vincoli di tutela;
- il progetto che autorizzano deve risultare conforme alle norme urbanistiche, igienico-sanitarie e di sicurezza;
- hanno carattere oneroso (deve essere corrisposto un contributo di costruzione);
- hanno una validità di 3 anni che decorre, per il permesso di costruire dalla data del suo rilascio, per la DIA, dalla data di inizio dei lavori indicata nella denuncia stessa.

Sono previsti poi, alcuni interventi edilizi che non necessitano di un titolo abilitativo, ma che si possono attuare liberamente, in questo caso si parla di Attività edilizia libera (ad es. gli interventi di manutenzione ordinaria, gli interventi volti alla eliminazione di barriere architettoniche e le opere temporanee per l'attività di ricerca del sottosuolo).

La legge in esame, individua una serie di interventi edilizi che obbligatoriamente devono essere assoggettati alla DIA, però, l'elenco non è tassativo, infatti, ai Comuni è data la possibilità, sia di stabilire quali degli interventi necessari del permesso di costruire, sia di individuare ulteriori strumenti di trasformazione edilizia da realizzarsi tramite DIA.

Lasciando questa discrezionalità ai Comuni, la legge regionale ha inteso assicurare una certa flessibilità legata alle diverse esigenze del territorio.

Adottandosi poi, un criterio di tipo residuale, si è previsto che gli interventi che necessitano del permesso di costruire sono tutti quegli interventi che non necessitano della DIA.

Nel procedimento di rilascio del permesso di costruire, la legge regionale ha introdotto una novità rispetto alla normativa statale, sempre in attuazione del principio di semplificazione: è il meccanismo del silenzio-assenso nel caso di inutile decorrenza dei termini previsti per il rilascio.

Ulteriori novità introdotte dalla presente legge sono:

- l'istituto della "valutazione preventiva," che si configura come uno strumento preliminare di verifica che può essere richiesto per qualsiasi intervento da parte del privato interessato e che dunque fornisce sia ai privati che ai progettisti un chiarimento della normativa che in concreto regola l'intervento da realizzare;
- la "Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio," che è una struttura comunale da istituirsi obbligatoriamente, e che si configura come l'organo tecnico da consultare ai fini del rilascio di provvedimenti in tema di beni paesaggistici. È compito del Comune individuare le competenze attribuibili alle Commissioni.

4) Legge Regionale 19 Dicembre 2002, N. 37 "Disposizioni regionali in materia di espropri"

La presente legge si è posta come finalità principale l'armonizzazione delle procedure espropriative con la legislazione re-

gionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, proprio in quanto l'espropriazione è strumentale alla pianificazione urbanistica e del territorio.

Entrambe le materie (espropriazione e pianificazione urbanistica e del territorio) rientrano nella più ampia materia "governo del territorio" che il novellato art.117 della Costituzione ha attribuito alla potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Pertanto, i principi generali della materia sono stati posti dallo Stato con il DPR 327/2001, mentre la nostra regione ha inteso adottare la normativa di dettaglio e armonizzare il procedimento espropriativo con la pianificazione urbanistica.

La presente legge regionale si applica alle procedure espropriative realizzate da qualsiasi soggetto pubblico o privato, al fine di acquisire beni immobili o diritti relativi a beni immobili, per l'esecuzione nel territorio regionale di opere ed interventi pubblici o di pubblica utilità.

1. Competenza in materia di espropri.

Le funzioni espropriative per le opere pubbliche e di pubblica utilità di competenza regionale sono attribuite ai Comuni, eccetto i casi in cui la realizzazione dell'opera è stata attribuita in modo specifico dalle leggi regionali alle Province o ad altri enti pubblici; in tali casi saranno gli enti che realizzano le opere ad effettuare le espropriazioni.

2. Apposizione del vincolo espropriativo.

I vincoli urbanistici finalizzati all'acquisizione coattiva di beni immobili per la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità

sono apposti attraverso il Piano Operativo Comunale (POC) o attraverso atti che comportano variante del POC (conferenze di servizi, accordi di programma, intese...).

L'avvio del procedimento di espropriazione viene reso noto utilizzando le forme di pubblicità previste per gli strumenti di pianificazione urbanistica, cioè tramite pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione e/o altri quotidiani.

Chiunque si ritenga pregiudicato dall'opposizione del vincolo, può presentare osservazioni entro 60 giorni dalla pubblicazione o dal ricevimento della comunicazione individuale, nei casi in cui è prevista.

Tali osservazioni devono essere puntualmente prese in esame dalle amministrazioni competenti nell'assumere la decisione finale.

Il vincolo espropriativo ha una durata di 5 anni, durante questo periodo il Consiglio Comunale può disporre la realizzazione sul bene vincolato di opere pubbliche o di pubblica utilità diverse da quelle inizialmente previste dal POC, tramite adozione di variante del POC.

3. Atti che comportano dichiarazione di pubblica utilità.

Gli atti da cui scaturisce la dichiarazione di pubblica utilità sono i seguenti:

- a) approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità;
- b) approvazione del Piano Urbanistico Attuativo (PUA);
- c) approvazione di variante del POC con cui si procede contestualmente all'approvazione del progetto definitivo.

Della dichiarazione di pubblica utilità si deve dare adeguata co-

municazione individuale ai singoli proprietari delle aree da espropriarsi, di modo che essi possano presentare osservazioni.

Inoltre si deve dare adeguata informazione della dichiarazione di pubblica utilità tramite le forme di pubblicità degli atti, cioè tramite pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione e/o altri quotidiani.

In questo modo chiunque si ritenga pregiudicato (pur non essendo proprietario delle aree) dalla dichiarazione di pubblica utilità può presentare osservazioni entro 20 giorni dalla pubblicazione.

4. Indennità di esproprio.

Il proprietario che subisce una espropriazione ha diritto di ricevere una indennità di esproprio che viene determinata dalle Commissioni Provinciali per la determinazione del valore agricolo medio, istituite dalla stessa legge regionale.

Nell'individuazione del valore dell'indennità di esproprio particolare attenzione è prestata all'edificabilità legale e di fatto dell'area.

Inoltre, in luogo del prezzo del bene, è prevista la possibilità per il Comune e il privato di stipulare un Accordo di Cessione, con il quale, il comune attribuisce al privato la facoltà di edificare in un'area destinata all'edificazione dagli strumenti urbanistici, area concordata da entrambi.

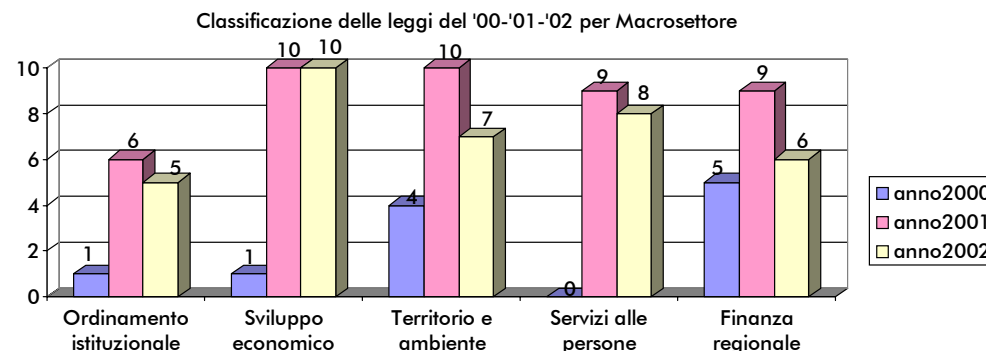
2.b) Classificazione per macrosettori e per materia

Proseguendo nella classificazione del contenuto delle leggi della Regione Emilia-Romagna utilizzando i criteri proposti alle regioni dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati, si cerca ora di individuare il

diverso modo con cui le leggi regionali dell'ultimo triennio hanno coperto i vari ambiti tematici, tenendo presente che, essendo vari e numerosi i possibili settori di intervento legislativo, li si è accorpati in cinque principali **macrosettori**; essi sono i seguenti:

- 1) Ordinamento istituzionale,
- 2) Sviluppo economico e attività produttive;
- 3) Territorio ambiente e infrastrutture;
- 4) Servizi alla persona e alla comunità;
- 5) Finanza regionale.

Ciò premesso, nel grafico che segue si suddividono le leggi prodotte dalla Regione Emilia-Romagna nei tre anni di riferimento, in base al macrosettore oggetto dell'intervento legislativo.



I dati che emergono dal grafico collimano pienamente con quanto emerso nel precedente paragrafo 2a), relativo alla tipologia delle leggi regionali degli ultimi tre anni, nel senso che è tendenzialmente costante, e comunque significativo, il numero delle leggi (ad iniziativa

vincolata) che intervengono sul macrosettore Finanza regionale, mentre è sempre basso il numero delle leggi che incidono sul macrosettore dell'Ordinamento istituzionale.

Il dato più evidente che emerge dal grafico di cui sopra, è che i macrosettori residui, ovvero Sviluppo economico e attività produttive, Territorio ambiente e infrastrutture e Servizi alla persona e alla comunità, sono tutti coperti in modo piuttosto omogeneo dalla legislazione regionale del periodo di riferimento.

Infatti, come meglio evidenziato nella tabella sottostante, nel triennio considerato ben 21 leggi hanno riguardato i macrosettori dello Sviluppo economico e del Territorio e ambiente, e 17 hanno inciso sul macrosettore dei Servizi alle persone.

Tabella n. 20 numero complessivo di leggi del 2000-2001-2002 ripartite per Macrosettore

	Ordinamento istituzionale	Sviluppo economico	Territorio e ambiente	Servizi alle persone	Finanza regionale
Anno 2000	1	1	4	0	5
Anno 2001	6	10	10	9	9
Anno 2002	5	10	7	8	6
N. totale	12	21	21	17	20

Incrociando tale ultimo dato con quello emerso, sempre nel paragrafo precedente, secondo cui le leggi regionali degli ultimi tre anni sono perlopiù leggi di settore, (che cioè intendono disciplinare interi

settori dell'ordinamento regionale,) possiamo ora permetterci di affermare che le leggi "di settore" dell'ultimo triennio hanno riordinato, in modo pressoché uniforme, principalmente i tre macrosettori sopra visti, ovvero lo Sviluppo economico, il Territorio e ambiente e i Servizi alle persone.

Soffemandoci, poi, sul contenuto delle leggi del 2002, nella tabella n.21, che segue, si riporta per ciascuna legge, non solo il macrosettore, ma anche la singola materia su cui la legge ha inciso, avvertendosi che l'elenco complessivo delle materie ricalca sostanzialmente l'articolazione dei compiti e funzioni previsti dal Dlgs. n.112/98, ovviamente integrate, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, da nuove ed ulteriori voci.

Tabella n.21 produzione legislativa del 2002 disaggregata per macrosettori e per materie

n. progr.				Macrosettore	Materia
	anno	n. legge	titolo		
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	Territorio ambiente infrastrutture	Trasporti
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	Servizi alle persone	Tutela della salute
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "	Ordinamento istituzionale	Organi della regione
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	Servizi alle persone	Diritto allo studio
6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	Sviluppo economico e attività produttive	Sostegno all'innovazione
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	Territorio ambiente infrastrutture	Trasporti
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	Territorio ambiente infrastrutture	Demanio marittimo e mare territoriale
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della "Fondazione nazionale della danza "	Servizi alle persone	Beni e attività culturali
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	Finanza regionale	Bilancio
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	Ordinamento istituzionale	Rapp.internazionali delle regioni

(segue Tabella n.21 produzione legislativa del 2002 disaggregata per macrosettori e per materie)

12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	Sviluppo economico e attività produttive	Agricoltura e foreste
13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale	Sviluppo economico e attività produttive	Caccia pesca e itticoltura
14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	Sviluppo economico e Attività produttive	Caccia pesca e itticoltura
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	Territorio ambiente infrastrutture	Territorio e urbanistica
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	Sviluppo economico e attività produttive	Turismo
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. primo provvedimento generale di variazione	Finanza regionale	Bilancio
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. primo provvedimento generale di variazione	Finanza regionale	Bilancio
19	2002	20	Norme contro la vivisezione	Servizi alle persone	Tutela della salute
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	Sviluppo economico e attività produttive	Agricoltura e foreste
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: " Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "	Sviluppo economico e attività produttive	Caccia pesca e itticoltura
22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica	Sviluppo economico e attività produttive	Caccia pesca e itticoltura
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	Sviluppo economico e attività produttive	Commercio, fiere, mercati
24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001	Finanza regionale	Bilancio
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"	Servizi alle persone	Ordinamento della Comunicazione

(segue Tabella n.21 produzione legislativa del 2002 disaggregata per macrosettori e per materie)

26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina	Ordinamento istituzionale	Rapp.internazionali delle regioni
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	Servizi alle persone	Alimentazione
28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile	Territorio ambiente infrastrutture	Localizzaz.Impianti per l'emittenza radiotelevisiva
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	Territorio ambiente infrastrutture	Edilizia residenziale
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	Servizi alle persone	Alimentazione
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	Servizi alle persone	Valorizzazione Associazioni di promozione sociale
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	Territorio ambiente infrastrutture	Opere pubbliche
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	Finanza regionale	Bilancio
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	Finanza regionale	Bilancio
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	Sviluppo economico e attività produttive	Turismo

2.c) Fonte della potestà legislativa regionale (art.117, commi 3 e 4 Cost.)

Si ricorda brevemente che, la Legge Cost. n.3/2001 ha innovato l'assetto delle competenze legislative regionali, rovesciando il tradizionale criterio di ripartizione della potestà legislativa fra Stato e regioni previsto dal sistema costituzionale previgente.

Il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, infatti, intendendo attribuire alle regioni più ampi poteri legislativi, elenca in modo tassativo, al comma 2, le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, individua al comma 3 le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente Stato-regioni, mentre, al comma 4, in modo del tutto innovativo, si riconosce alle regioni, "la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Tale potestà legislativa residuale delle regioni, si ritiene costituisca una sorta di potestà legislativa "esclusiva" delle regioni, nonostante il legislatore costituente non l'abbia così denominata.

Rispetto alla potestà concorrente, dunque, la potestà legislativa esclusiva si differenzia in quanto la regione può esercitarla rispetto ad un numero indefinito e non tassativo di materie, senza essere inoltre vincolata dall'obbligo di rispettare i principi fondamentali della materia posti dalla legge statale, fatto salvo, comunque, il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché dei "livelli essenziali delle prestazioni concer-

nenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio", posti dallo Stato, ai sensi di quanto previsto dall'art.117, comma 2, Cost.

Ciò premesso, nella tabella n.22 che segue, per ciascuna legge del 2002 si è indicata la fonte giuridica in base alla quale, in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, la Regione Emilia-Romagna ha disciplinato con legge determinati settori.

Si è pertanto ricompreso nella voce "potestà primaria", le materie che possono ricondursi alla potestà legislativa residuale di cui al comma 4, art. 117 Cost, e nella voce "potestà concorrente," le materie elencate al comma 3, dell'art.117 Cost.

Al fine, però, di una corretta lettura dei dati inseriti nella tabella, si devono effettuare alcune ulteriori precisazioni: alcune leggi (ad. esempio quelle aventi ad oggetto la caccia, oppure l'edilizia residenziale,) riguardanti materie non espressamente elencate all'art.117, comma 3, Cost., sono state comunque classificate tra quelle di legislazione concorrente, in quanto, come ormai sostenuto più volte anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia, per definire esattamente l'ambito della competenza legislativa regionale, è opportuno, prima di tutto, inquadrare ciascuna specifica materia su cui la regione intende intervenire, nell'ambito del settore tematico più ampio cui essa eventualmente appartiene, al fine di individuare se risulti comunque uno spazio di intervento anche per la legislazione statale, quantomeno a livello di principi fondamentali.

In secondo luogo, si avverte che tutte le leggi collegate alla manovra annuale di bilancio, dovendo questo rispettare i principi della finanza pubblica posti dalla legge dello Stato, sono state inserite nella voce "potestà legislativa concorrente", così come suggerito anche dall'Ufficio Studi della Camera dei Deputati.

Le scelte appena descritte in merito alla classificazione delle leggi regionali del 2002 trovano supporto nei più recenti interventi della Corte Costituzionale che sembrano volere delimitare l'ambito concreto di esercizio della potestà legislativa regionale esclusiva.

Tabella n.22 Fonte della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art.117 commi 3 e 4 della Costituzione

n. progr.	Potestà legislativa						
	anno	n. legge	titolo	pri- maria	concor- rente	Macrosettore	Materia
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	X		Territorio ambiente	Trasporti
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362		X	Servizi alle persone	Tutela della salute
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "	X		Ordinamento istituzionale	Organi della regione
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria		X	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	X		Servizi alle persone	Diritto allo studio
6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico		X	Sviluppo economico	Sostegno all'innovazione

(segue Tabella n.22 Fonte della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art.117 commi 3 e 4 della Costituzione)

7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale		X	Territorio ambiente infrastrutture	Trasporti
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale		X	Territorio ambiente	Demanio marittimo e mare territoriale
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della " Fondazione nazionale della danza "		X	Servizi alle persone	Beni e attività culturali
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000		X	Finanza regionale	Bilancio
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace		X	Ordinamento istituzionale	Rapp.internazionali delle regioni
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	X		Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale		X	Sviluppo economico	Caccia pesca e itticoltura
14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "		X	Sviluppo economico	Caccia pesca e itticoltura
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio		X	Territorio ambiente	Territorio e urbanistica
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	X		Sviluppo economico	Turismo
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. primo provvedimento generale di variazione		X	Finanza regionale	Bilancio
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. primo provvedimento generale di variazione		X	Finanza regionale	Bilancio

(segue Tabella n.22 Fonte della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art.117 commi 3 e 4 della Costituzione)

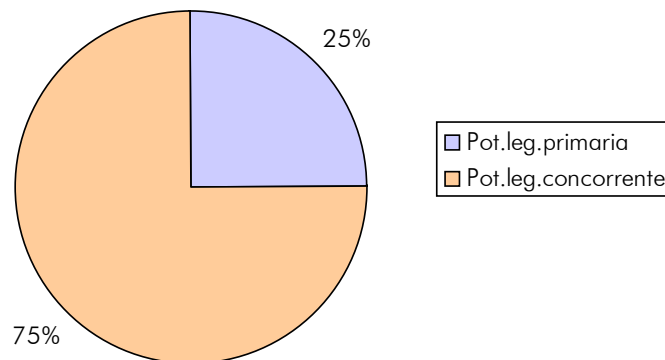
19	2002	20	Norme contro la vivisezione		X	Servizi alle persone	Tutela della salute
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	X		Sviluppo economico	Agricoltura e foreste
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: " Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "		X	Sviluppo economico	Caccia pesca e itticoltura
22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica		X	Sviluppo economico	Caccia pesca e itticoltura
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	X		Sviluppo economico	Commercio, fiere, mercati
24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001		X	Finanza regionale	Bilancio
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"		X	Servizi alle persone	Ordinamento Comunicazioni e
26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina		X	Ordinamento istituzionale	Rapp.internazionali delle regioni
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva		X	Servizi alle persone	Alimentazione
28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile		X	Territorio ambiente	Impianti per l'emittenza radiotelevisiva
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia		X	Territorio ambiente	Edilizia residenziale
30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)		X	Servizi alle persone	Alimentazione
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	X		Servizi alle persone	Valorizzazione Associazioni

(segue Tabella n.22 Fonte della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art.117 commi 3 e 4 della Costituzione)

32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada		X	Ordinamento istituzionale	Enti locali e decentramento
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri		X	Territorio ambiente	Opere pubbliche
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005		X	Finanza regionale	Bilancio
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005		X	Finanza regionale	Bilancio
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	X		Sviluppo economico	Turismo

Riassumendo sinteticamente ed in misura percentuale i dati riportati nella precedente tabella, risulta che il 75% delle leggi del 2002 costituiscono esercizio di potestà legislativa concorrente, mentre il restante 25% riguarda materie che, in forza dell'art.117, comma 4, Cost., rientrano nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Produzione legislativa 2002 disaggregata per fonte della potestà legislativa



Sono dunque 9, su un totale di 36, le leggi che nel 2002 hanno toccato settori di competenza legislativa regionale esclusiva, dovendosi però ricordare le precisazioni fatte all'inizio del presente paragrafo.

I settori di intervento sono stati principalmente il turismo e l'agricoltura, e, in minor misura, il trasporto locale, il commercio, e l'organizzazione regionale.



3. INIZIATIVE DEL CONSIGLIO PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE



3.a) Le esperienze sulla qualità della legislazione: percorso, sviluppo e prospettive

○ rmai da diversi anni sono state avviate, in diverse sedi, istituzionali e scientifiche, diverse riflessioni, esperienze di studio e ricerca applicata per migliorare la qualità della legislazione. Accanto ad esperienze ormai consolidate relative al *Drafting* e alla tecnica di redazione normativa si stanno via via approfondendo i temi relativi:

- all'analisi di fattibilità dei progetti di legge, intesa come valutazione dell'idoneità di determinate disposizioni legislative a perseguire le finalità per le quali se ne propone l'adozione, valutazione che deve quindi essere effettuata precedentemente all'approvazione della legge stessa;
- al monitoraggio delle leggi (e degli interventi/programmi pubblici da esse scaturenti), intesa come raccolta strutturata di informazioni atte a documentare e a produrre conoscenza sull'attuazione delle leggi ricavando le informazioni dai vari "attori" coinvolti nel processo di attuazione;
- all'analisi degli effetti prodotti, intesa come verifica/valutazione, attraverso l'uso di metodologie specifiche, dell'efficacia delle politiche /interventi cui le leggi danno impulso.

Già durante la scorsa legislatura le Regioni avviarono una riflessione comune sul tema della qualità sostanziale della legislazione (se-

minario organizzato dalla “Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome” su “Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi”, Genova giugno ’96, e nel 99 a Torino, nell’ambito del seminario “Formazione per le tecniche legislative”, la sessione dedicata alla “Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi”).

Anche sull’onda di quel dibattito e delle “suggerzioni” pervenute dal mondo accademico e dalle esperienze internazionali, in diverse realtà regionali sono iniziati progetti e sperimentazioni in materia di qualità della legislazione.

Per quanto riguarda il Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna, L’Ufficio di Presidenza, già dal febbraio ’97, aveva affrontato il tema legato all’introduzione dell’analisi di fattibilità dei progetti di legge all’interno del Consiglio regionale, in modo da facilitare l’attività stessa dei titolari dell’iniziativa legislativa; per l’avvio di una fase sperimentale si era ritenuto utile affiancare alle struttura legislativa, esperti del Dipartimento di Organizzazione e Sistema Politico e del Dipartimento di Discipline Economico Aziendali dell’Università degli Studi di Bologna. A questa fase di elaborazione e studio, a cui ha partecipato tutto il personale del servizio e legislativo e delle Commissioni consiliari, durata per tutto il 1997, è seguita una fase biennale di sperimentazione e applicazione delle metodiche individuate con la costituzione di un gruppo di studio e lavoro formato da personale della struttura legislativa del Consiglio e da borsisti autonomamente individuati dai rispettivi dipartimenti universitari. Tale esperienza dal 2000 si è ulteriormente arricchita con

l’apporto della facoltà di Scienze statistiche dell’Università di Bologna. Lo scopo era di “contaminare” la cultura storicamente orientata all’analisi degli aspetti giuridici, propria del Servizio Legislativo, con le *skills* proprie dell’economia, della scienza dell’organizzazione e della statistica.

La VII legislatura è stata subito vista come un’occasione per porre le necessarie premesse ad un ulteriore sviluppo delle esperienze in materia di qualità della legislazione.

E ciò sia per un fatto, per così dire soggettivo, dettato dall’esperienza sin qui vissuta: c’è la consapevolezza che le “suggerzioni”, la sperimentazione, la buona tecnica abbiano bisogno di essere sedimentate, di poggiare su basi sicure e “condivise”.

Sia per un fatto oggettivo, forse non ancora appieno considerato in tutta la sua straordinaria portata: le riforme costituzionali avviate prima con la legge costituzionale 1/99 e poi con la modifica del titolo V, parte seconda, della Costituzione, la nuova stagione statutaria, hanno aperto, di fatto, occasioni di cambiamento e spazi enormi per le Regioni.

Questo processo investe sia il ruolo degli esecutivi sia il ruolo delle Assemblee legislative: è innegabile che a fronte dell’esercizio di funzioni di governo (sempre maggiori sia in termini qualitativi che quantitativi) finalizzate al perseguimento dell’efficienza e dell’efficacia delle azioni intraprese, appare indispensabile supportare le funzioni dei Consigli regionali con strumenti che operino in direzione:

- del controllo della qualità della legislazione, inteso come razionalizzazione della produzione normativa, accurata redazione

dei testi, valutazione della loro attuabilità e verifica della loro attuazione;

- della valutazione degli effetti prodotti dalle diverse politiche e interventi pubblici, attraverso lo sviluppo della capacità di “osservazione” dei processi di implementazione delle norme e delle azioni amministrative, e di “misurazione” dei cambiamenti intercorsi.

Ecco perché si è reso necessario tracciare un percorso di sviluppo dell’esperienza della fattibilità del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna che tenesse conto degli elementi nuovi e dell’esperienza già avviata e che individuasse nuove possibilità di azione per fornire, al massimo livello, l’apporto di competenze e nuovi saperi a sostegno dell’attività degli organi di direzione politica del Consiglio.

Nel giugno 2001 è stato sottoscritto il **Protocollo d’intesa tra il Consiglio regionale e l’Università degli studi di Bologna** con il quale si è concordato di stabilire un rapporto di consultazione reciproca e di interazione per la progettazione e la realizzazione di attività di studio, formazione, elaborazione, ricerca e sperimentazione di tecniche e di metodologie inerenti il governo della legislazione e il controllo sull’attuazione delle politiche pubbliche.

Dopo diversi incontri preparatori e riunioni congiunte tra componenti gli Uffici di presidenza e i Presidenti delle Commissioni per la revisione dello Statuto dei Consigli regionali della Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, si è concordemente valutata la possibilità di procedere alla realizzazione di un progetto comune che si propone di rilanciare e dare maggiore efficacia alla funzione di controllo propria

dei Consigli. È stata in tal senso sottoscritta a Milano il 4 marzo 2002, tra i quattro Consigli regionali, una Convenzione avente ad oggetto il **progetto CAPIRe** (Controllo delle **A**ssemblee sulle **P**olitiche e gli **I**nterventi **R**egionali).

Il progetto si presenta di particolare attualità per far crescere all’interno e all’esterno dei Consigli regionali la consapevolezza del significato della funzione di controllo (inteso come “controllo sulla attuazione delle leggi e la valutazione dell’efficacia delle politiche” e quindi come necessaria estensione della funzione legislativa) e della importanza di dotarsi di nuovi strumenti, statutari, legislativi e organizzativi, per rendere questa funzione parte sostanziale del modo di essere e di agire dei Consigli regionali.

Il progetto si configura come una sequenza strutturata di attività che si focalizzano su più ambiti:

- Declinare le funzioni di controllo negli Statuti regionali;
- Sperimentare l’introduzione di clausole valutative nella legislazione regionale;
- Attrezzare strutture interne ai Consigli a supporto della valutazione e del controllo;
- Progettare e realizzare un sito web del progetto;
- Supportare l’attività del Comitato di indirizzo.

Per lo svolgimento del progetto sono stati costituiti:

- un Comitato di indirizzo composto da due consiglieri per ogni Consiglio regionale designati da ciascun Ufficio di presidenza, con fun-

zioni di indirizzo per le attività del progetto e di riferimento politico istituzionale;

- un Comitato tecnico formato da dirigenti di ogni Consiglio regionale e da un rappresentante dell'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche (ASVAPP) che funziona da organismo di coordinamento e verifica delle attività programmate;
- una struttura operativa di ricerca, composta dal Direttore referente per il progetto e da uno staff di ricerca che opera in costante e reciproca collaborazione con le strutture interne dei quattro Consigli regionali.

Nel corso del 2002, a conferma del crescente bisogno sentito dal legislatore di operare consapevolmente e sulla base di dati scientifici, la Regione, con la collaborazione del Formez, ha avviato una sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), prima con un corso di formazione, poi con l'applicazione ad un caso concreto della metodologia appresa.

Attualmente, presso il "Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione" del Consiglio sta lavorando uno staff, formato da personale interno e da collaboratori di provenienza universitaria che produce studi e analisi su diversi progetti di legge (sia di iniziativa giuntale che consiliare) e ha iniziato a proporre, attraverso questi studi e grazie all'apporto di progetto CAPIRe, ipotesi e presupposti per il monitoraggio e la valutazione delle leggi oggetto delle stesse analisi.

3.b) Attività svolta

Prima di procedere all'analisi degli elementi di maggior rilievo emersi dall'esperienza che si sta descrivendo, di seguito, nella tabella 1 si riassume l'attività svolta nella VII legislatura; nella tabella 2, invece, si dettagliano gli studi elaborati.

Tabella 1 - Attività svolta

	Note di fattibilità	Studi di fattibilità	Clausole valutative (Studi relativi)	Sperimentazione AIR
Il semestre 2000	6	1	-	-
Anno 2001	1	2 (*)	3	-
Anno 2002	3	2	2 (°)	1

(*) per complessive 4 elaborazioni successive nel tempo.

(°) con diverse elaborazioni successive nel tempo.

Tabella 2 - Dettaglio degli studi elaborati

Natura	Titolo	Anno
Note	Riforma dell'ordinamento contabile in Emilia-Romagna - Il Dlgs. 76/2000 - Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni	2000
Note	PdL in materia di referendum ex art. 123 della Costituzione (*)	2000
Note	PdL "Istituzione e disciplina della procedura di valutazione di impatto occupazionale"	2000
Note	PdL "Promozione della diffusione di veicoli elettrici dotati di accumulatori e relative infrastrutture, nelle aree urbane"	2000

Note	PdL "Tutela e valorizzazione dei locali storici"	2000
Note	PdL "Modifiche alla LR 17 agosto 1998, n. 32 Disciplina delle acque minerali e termali, qualificazione del termalismo"	2000
Studio di fattibilità	PdL "Interventi regionali per la promozione della cooperazione internazionale allo sviluppo e della solidarietà tra i popoli"	2000
Clausole valutative	Note per l'adozione di un sistema di monitoraggio sull'applicazione di una legge ai fini della valutazione degli effetti prodotti (individuazione di 2 PdL nei quali inserire una clausola valutativa e relative ipotesi di articolazione)	2001
Studio di fattibilità	PdL "Misure urgenti in tema di lotta all'inquinamento luminoso con risparmio energetico nelle illuminazioni esterne" Oggetto consiliare n. 989 (*)	2001
Studio di fattibilità	PdL "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" (*)	2001
Clausole valutative	Clausola valutativa per il monitoraggio della legge di riforma dell'intervento pubblico nel settore abitativo (nell'ambito del relativo studio di fattibilità)	2001
Note	Bozza di regolamento di contabilità del Consiglio in attuazione dell'art. 68 del P.d.L. "Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, N. 31 e 27 maggio 1972, N.4"	2001
Studio di fattibilità	PdL "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"	2002
Clausole valutative	Monitoraggio della legge sul Welfare (°)	2002
Note	Analisi statistica sull'andamento dell'affluenza alle urne a seguito della riduzione ad una giornata delle operazioni di voto	2002

Clausole valutative	Note sull'evoluzione delle "clausole valutative" nella legislazione della Regione Emilia-Romagna	2002
Studio di fattibilità	Analisi di fattibilità relativa all'attivazione di "Politiche volte ad incentivare la natalità"	2002
AIR	Relativa all'adozione di nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti	2002
Note	Studio in materia di procedure di modifica del territorio comunale LR 24/'96	2002
Note	Ricerca inerente l'adozione di misure volte all'agevolazione del ricambio generazionale nelle imprese	2002

(*) 2 studi di fattibilità successivi nel tempo.

(°) con diverse elaborazioni successive nel tempo.

3.c) Analisi di fattibilità dei progetti di legge

Dato ormai per acquisito che l'analisi di fattibilità manifesta la sua utilità come strumento tecnico di analisi imparziale che consente al legislatore di prendere decisioni consapevoli, questo può però non bastare: l'esperienza maturata porta ad assegnarle un ruolo più definito e delicato di **strumento destinato a informare compiutamente soggetti non esperti attraverso un linguaggio immediato e comprensibile**.

La *mission* non può che essere quella esplicitata in considerazione della collocazione della fattibilità nel processo di formazione delle leggi. Come si evince dalla tabella 2, le materie affrontate dagli studi di fattibilità sono le più svariate ed eterogenee, con elevato grado di complessità e tecnicità. D'altro canto, al soggetto destinatario degli studi di

fattibilità (il legislatore) non può essere richiesto di essere “esperto” in tutti i campi, deve tuttavia essere messo nelle condizioni di formare la sua decisione sulla base di informazioni adeguate.

Da queste considerazioni emerge ciò che uno studio di fattibilità dovrebbe contenere per poter rispondere alle esigenze richieste. L’esperienza ha dimostrato che uno studio costruito su una serie di dati estremamente tecnici e settoriali, per quanto dettagliati e precisi, può non bastare. Ciò che dà valore aggiunto allo studio è la capacità di **trasformare i dati in informazione** (quindi la fruibilità). L’analista di fattibilità è quindi chiamato a:

- raccogliere e coordinare una serie di dati che sono già potenzialmente disponibili per il legislatore (attraverso fonti come il basamento informativo interno all’ente; l’ISTAT; Enti e soggetti pubblici e privati come ASL, Banca Italia, Provveditorato agli Studi, Camera di Commercio, Comuni, Province, Associazioni imprenditoriali e di categoria, ecc.;) ma che devono essere coordinati e resi utilizzabili depurandoli dai dati ridondanti o che comunque non aggiungono informazione ma solo “rumore di fondo”;
- tradurre i dati raccolti in informazione attraverso forme di linguaggio fruibili anche da soggetti non esperti, attraverso *check-list*, griglie di controllo, schede di analisi: In questi anni il Gruppo fattibilità ha usato, riadattandola nel tempo, la “Griglia di controllo per l’analisi di fattibilità delle leggi” elaborata nel ’96 da un gruppo di lavoro istituito presso la “Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome”.

- dopo avere individuato i linguaggi condivisi attraverso i quali veicolare l’informazione, ulteriore momento, peraltro essenziale, è stato l’impostazione di un modello espositivo tendenzialmente costante. Infatti, per quanto le informazioni siano chiaramente espresse, soprattutto nel caso di progetti complessi, diventa essenziale che chi legge lo Studio di fattibilità sappia dove può trovare ciò che interessa, pena la riproposizione del problema iniziale che lo studio era chiamato a risolvere, andando a confondere l’informazione necessaria tra tante altre potenzialmente utili ma che per essere tali devono poter essere rintracciabili. In caso contrario sarebbe come avere un elenco telefonico non in ordine alfabetico: tanto completo quanto inutile.

Per quanto riguarda il **processo di formazione degli studi di fattibilità**, il gruppo di lavoro ha consolidato una metodologia che si basa su un processo di “stratificazione informativa”. Innanzitutto si è fissato un nucleo di *items* che deve essere prioritariamente e necessariamente affrontato salvo poi passare agli altri *items* individuati. Tale base non costituisce solo uno *step* interno, bensì spesso ha rappresentato un primo documento con spunti ed annotazioni già fruibili dai destinatari dello studio di fattibilità. Le richieste di studi sono provenute da Presidenti di Commissione o da singoli Consiglieri. Sulla base della richiesta, il gruppo di lavoro si attiva, eventualmente integrato, tenuto conto dell’oggetto del Progetto di legge, da uno o più collaboratori della struttura di supporto della Commissione consiliare interessata; si tenta in tal modo di velocizzare i tempi necessari ai fini della prima

lettura nonché garantire una migliore conoscenza della “genesi” e dei percorsi procedurali del progetto.

Seguendo il percorso tracciato dalla Griglia di fattibilità, sulla base di quanto emerso dalla lettura, del tempo a disposizione nonché delle richieste specifiche rivolte dai committenti, si provvede alla focalizzazione degli aspetti essenziali da affrontare e si valuta se ed in che misura si potrà arrivare all’estensione di un vero e proprio studio di fattibilità completo, che comprenda anche i profili di indagine più complessi e articolati dell’analisi delle procedure, degli aspetti economici e degli aspetti finanziari.

I tempi di reperimento delle informazioni condizionano immanicabilmente i tempi necessari per il completamento dello studio di fattibilità, di conseguenza la fonte di tali dati diventa essenziale per garantire tempi più o meno celeri.

Per quanto riguarda la durata delle attività di analisi di un Progetto, non è possibile parlare di una tempistica standard. In funzione del grado di complessità del PdL, del grado di approfondimento richiesto dal committente e dei tempi che comunque impone l’iter legislativo si sono prodotte anche solo delle brevi note sintetiche, almeno quando l’interesse del committente era limitato e comunque legato ad esigenze di particolare celerità. In altri casi, lo studio di fattibilità si è venuto a formare per “stratificazioni successive”, contemperando le esigenze di celerità e di approfondimento, producendo versioni successive via via che i dati necessari venivano raccolti ed elaborati.

I profili di analisi e gli strumenti utilizzati

Come detto sopra in questi anni si è utilizzata, con gli opportuni adattamenti, la “Griglia di controllo per l’analisi di fattibilità delle leggi” elaborata nel ’96 da un gruppo di lavoro istituito presso la “Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome”. La *check-list* si è rivelata il filo conduttore degli studi effettuati, dimostrandosi quindi utile anche nel dare omogeneità alla strutturazione del lavoro.

Di seguito si propone una sintetica disamina su come siano stati trattati i principali e diversi profili di analisi riassunti negli *items* della Griglia e gli strumenti utilizzati.

A. Analisi preliminare della proposta (individuazione del contesto normativo e verifica di legittimità). Si tratta di una tipologia di analisi imprescindibile, anche alla luce della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione..

B. Analisi del testo (struttura). Si tratta di un momento utile per individuare gli aspetti sui quali focalizzare l’attenzione; in particolare la relazione di accompagnamento, l’omogeneità del P.D.L. e la presenza di rinvii a futuri atti amministrativi.

Analisi del testo (obiettivi). Si tratta di individuare, mediante una lettura approfondita del PdL, eventuali obiettivi impliciti o indiretti.

Analisi del testo (analisi dei destinatari). L’individuazione dei destinatari è una componente fondamentale nell’ambito degli Studi di Fattibilità anche in funzione della valutazione degli effetti derivanti dal-

l'applicazione del PdL; questa fase di indagine è infatti propedeutica alla successiva analisi economica. Ad esempio, nell'ambito dello Studio di fattibilità "Misure urgenti in tema di lotta all'inquinamento luminoso con risparmio energetico nelle illuminazioni esterne" è stata effettuata un'analisi demografica per ricostruire il numero di soggetti e cittadini coinvolti dalle misure in oggetto sulla base dei dati ISTAT e dell'Ufficio Statistico della Regione, poi rielaborati dal gruppo di lavoro.

Analisi del Testo (analisi della copertura amministrativa e analisi delle procedure). Lo spazio dedicato a questa parte delle *check-list* è strettamente legato alle caratteristiche del PdL. Nel corso della VII legislatura gli studi di fattibilità elaborati non sono stati particolarmente incentrati sugli aspetti in questione, anche in ragione della tendenza in atto alla delegificazione e semplificazione dei procedimenti. Si è ricorso comunque alla diagrammazione a blocchi e all'analisi mediante PERT in alcune note che si concentravano su aspetti prettamente procedurali.

Analisi del testo (analisi economica e quantificazione della spesa/costo). Si tratta di una sfera di indagine che negli studi di fattibilità elaborati nel corso della VII legislatura si è rivelata particolarmente ricca e capace di veicolare informazioni utili ai soggetti committenti, per esempio nello studio di fattibilità relativo al PdL "norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e nello studio relativo al PdL "disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo"). Partendo da un'analisi della situazione attuale, demografica, finanziaria ed economica, si sono delineati possibili scenari futuri. Si è inoltre proceduto ad

un'analisi retrospettiva delle risorse utilizzate; informativa particolarmente utile negli studi su progetti di riforma delle modalità di intervento della Regione. Mediante l'analisi dei Rendiconti Generali del triennio precedente e del Bilancio di Previsione si è fotografata la situazione fornendo un'idea dello stato dell'arte nonché delle possibili prospettive. Sulla base di questi dati si è infatti cercato di individuare delle serie di dati significative per evidenziare *il trend* assunto dalla spesa nel tempo. Tenuto conto del quadro delineato, si è poi passati al confronto con i nuovi obiettivi fissati dai P.D.L. evidenziando possibili scenari futuri.

Per svolgere questa tipologia di analisi si è rivelata di grande utilità la "contaminazione dei saperi" realizzata nell'ambito del gruppo di lavoro, derivante dalla già illustrata *partnership* instaurata con l'Università di Bologna che ha visto via via arricchire il gruppo di lavoro con figure professionali di estrazione economica e statistica.

Analisi del testo (aspetti contabili, individuazione della natura, della provenienza e della destinazione delle risorse e aspetti procedurali riferiti al trasferimento delle risorse). In considerazione della stretta connessione con la tipologia di analisi precedentemente illustrata, questi aspetti sono stati in buona sostanza derivati dai dati di cui sopra.

C. Problematicità (Valutazione dell'idoneità dello strumento adottato per raggiungere il fine dell'atto). Si tratta di un punto che, nell'esperienza maturata nella redazione degli studi di fattibilità, non ha trovato ampia trattazione, quantomeno nella sua formulazione originaria, anche alla luce della tendenza in atto alla delegificazione. Il lavoro

del gruppo si è quindi concentrato, nei progetti di legge che facevano ampio uso del rinvio a futuri atti amministrativi, a monitorarne attentamente il contenuto, individuando eventuali punti critici. Tali rinvii consentono infatti all'esecutivo di definire in un momento successivo all'approvazione della legge elementi importanti della stessa. L'affermarsi di questa tendenza rende ancor più evidente l'importanza strategica che riveste per le Assemblee legislative l'attività di monitoraggio e controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche.

3.d) La sperimentazione AIR

Nel corso del 2002 la Regione ha intrapreso un percorso di sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR) in collaborazione con il Formez. La fase di sperimentazione è stata preceduta da un'attività formativa sull'AIR organizzata e gestita dal Formez durante il periodo Gennaio – Aprile del 2002 e rivolta a tutte le Regioni italiane. La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle iniziative tese al miglioramento della qualità sostanziale della legislazione ha ritenuto opportuno partecipare a tale formazione individuando a tal fine collaboratori delle strutture organizzative di Giunta e Consiglio.

I punti di contatto fra l'AIR e l'Analisi di fattibilità dei progetti di legge sono apparsi evidenti. L'AIR è uno strumento per valutare gli effetti della regolazione e per selezionare le opzioni regolative in funzione del rapporto tra costi e benefici per i destinatari, diretti e indiretti.

Si rientra quindi nell'ambito delle iniziative volte a fornire al legi-

slatore un'informativa scientificamente organizzata per valutare l'opportunità e le modalità del proprio intervento.

La sperimentazione AIR ha avuto ad oggetto le problematiche relative all'adozione di nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti. Il gruppo di sperimentazione contava di 11 componenti, fra personale di Consiglio (Direzione generale del Consiglio-Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione) e di Giunta (Direzione generale Sanità e politiche sociali, Direzione generale Programmazione).

La sperimentazione condotta ha impegnato il gruppo di lavoro secondo un percorso "tipo" di svolgimento di AIR. Tale percorso ha trovato riscontro anche nel documento finale che è basato su una griglia espositiva standard che focalizza gli aspetti analizzati (ancora una volta sono evidenti i punti di contatto con l'esperienza maturata nell'ambito degli studi di fattibilità).

Il primo passo è stato una ricognizione delle esigenze cui l'intervento avrebbe dovuto far fronte e dei suoi obiettivi. Si è proceduto quindi ad una ricostruzione del quadro di insieme, sia per quanto riguarda gli aspetti giuridici che per gli aspetti più strettamente tecnici. Di qui l'importanza di un gruppo di lavoro eterogeneo che ha coinvolto figure professionali direttamente interessate all'ambito studiato (personale del Servizio Sanità Pubblica della Giunta).

Momento successivo è stato la **Formulazione delle opzioni rilevanti e attuabili**. Si è trattato di ipotizzare le diverse forme di intervento

perseguibili che, successivamente, sono state messe a confronto sulla base di un'analisi costi benefici. Si è partiti dalla formulazione della cosiddetta "Opzione 0" ossia l'assenza di intervento da parte del legislatore (in pratica una verifica dell'esistente); questa ha rappresentato il termine di confronto rispetto alle altre opzioni sottoposte all'analisi. Tra le opzioni individuate si sono poi distinte le opzioni rilevanti da quelle attuabili:

- le **opzioni rilevanti**, sono quelle ipotizzate quantomeno in astratto. Tali ipotesi sono state sottoposte ad una prima analisi che ne ha evidenziato i presupposti organizzativi e finanziari, nonché le criticità. Sulla base di questa prima analisi sono state infatti scartate le opzioni che presentavano criticità insuperabili, ossia vincoli che alla prova dei fatti le rendevano assolutamente non percorribili.
- Rimaste le **opzioni attuabili**, queste sono state sottoposte all'analisi costi-benefici e confrontate con l'opzione 0.

Passo essenziale è stata la raccolta dei dati necessari per condurre l'analisi costi-benefici. Oltre alle usuali fonti (basamento interno, ISTAT, banche dati, ecc.) si è fatto ricorso allo strumento del "**focus group**", che consiste in una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un piccolo gruppo di persone (scelti fra i soggetti destinatari diretti e indiretti del provvedimento), alla presenza di un "moderatore", focalizzata sull'argomento analizzato. Il *focus group* ha consentito di effettuare una ricognizione non mediata delle esigenze percepite dai destinatari diretti ed indiretti dell'intervento, nonché del grado di accettabilità delle diverse opzioni previste e dei relativi punti

critici. Oltre al *focus group* il gruppo di lavoro ha effettuato consultazioni ad hoc per la ricerca di dati specifici.

Si è quindi passati all'individuazione degli effetti delle opzioni attuabili a favore o a carico dei destinatari, precedentemente classificati nei "confini soggettivi" dell'intervento. Nello svolgimento di tale fase ci si è concentrati sulle principali categorie di costi e benefici. Ne è scaturita un'**analisi costi-benefici**, ossia una ricostruzione dei principali effetti economici dell'opzione 0 e delle opzioni alternative. In base alla valutazione di tali effetti, è stato elaborato, per ogni opzione attuabile, un flusso di cassa con i costi ed i benefici che è stato possibile monetizzare. Infine, sono stati calcolati alcuni indicatori di convenienza economica ed è stata svolta una breve analisi di sensitività per confermare la significatività dei risultati scaturiti.

Sulla base della considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia) si è quindi individuata l'**opzione di regolamentazione preferibile**. Tale valutazione non è stata quindi effettuata solo in termini di efficienza (sulla base della mera valutazione dei flussi di cassa stimati) bensì in termini di efficacia (prendendo anche in considerazione la capacità di raggiungere gli obiettivi fissati) tenendo conto anche del "valore sociale" dell'impatto della regolamentazione in funzione delle opzioni analizzate.

La sperimentazione AIR condotta ha confermato alcune considerazioni derivanti anche dall'esperienza fattibilità:

- La capacità di fornire al legislatore un quadro informativo con va-

lore aggiunto in grado di migliorare la capacità di scelta; nel caso dell'AIR si deve segnalare, in particolare, l'esplicitazione dell'analisi costi-benefici.

- L'importanza della presenza, all'interno del gruppo di lavoro, di esperti della materia oggetto della regolazione. Ciò suggerisce un modello organizzativo per la gestione dell'AIR in cui sia previsto un *team* AIR multidisciplinare composto da un gruppo di persone che si occupi stabilmente dello svolgimento dell'AIR e che si avvalga di volta in volta dei tecnici e degli esperti del settore oggetto di analisi.
- Non tutte le norme possono essere utilmente sottoposte ad AIR, per cui è necessario individuare opportuni criteri di selezione delle proposte d'intervento, così da riservare l'AIR alle norme più "significative".
- Si deve inoltre considerare che il supporto decisionale fornito dall'AIR è tanto maggiore quanto più le opzioni di intervento sono, in partenza, incerte; sono quindi da evitare situazioni in cui le scelte siano sostanzialmente vincolate a monte, rendendo inutile l'analisi svolta.

3.e) Il progetto CAPIRe e le "clausole valutative"

La riflessione avviata nei primi mesi con il progetto CAPIRe ha consentito di approfondire cosa si intende con il termine controllo e come potrebbe essere esercitata tale funzione dai Consigli regionali, al fine di comprendere i processi di attuazione delle leggi e poter valutare gli

effetti delle politiche regionali. Si è potuto in tal modo verificare come, soprattutto negli ultimi anni, i riferimenti ad attività di controllo, in testi di legge e documenti amministrativi, siano aumentati in modo esponenziale e come il termine stesso di "controllo" assuma, nelle varie accezioni usate, significati molto diversi in contesti altrettanto differenti. Nell'interpretazione data da progetto CAPIRe "le motivazioni di un'azione di controllo da parte di un'Assemblea legislativa" si esplicitano sinteticamente in:

- "il diritto/dovere di **chiedere conto**, non solo alla Giunta, ma a tutti i soggetti incaricati di implementare una certa legge regionale, del suo stato d'attuazione e dei risultati raggiunti;
- *il diritto/dovere di **valutare** quali effetti sono prodotti dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso*".¹

In tal senso il "controllare" assume un duplice significato. Di "verificare l'esecuzione delle disposizioni contenute nelle leggi, e quindi capire quali ne siano state le concrete modalità d'attuazione ed individuare i motivi di eventuali inadempienze o inefficienze", e di "apprendere se specifiche <ricette di policy>, contenute nelle leggi e quindi approvate dalla stessa Assemblea legislativa, si sono rivelate efficaci nell'affrontare determinati problemi".

Da qui le Cinque tesi di CAPIRe che si riportano sinteticamente² :

¹ Da Note per CAPIRe n.1- Cinque tesi per una "nuova" funzione di controllo delle Assemblee regionali.

² Per un approfondimento sul tema si rinvia al documento citato in nota 1 e ad altri documenti e studi rinvenibili nel sito www.capire.org;

1. Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche rappresentano una necessaria estensione della funzione legislativa.
2. Gli "attuali" strumenti di controllo rispondono ad una logica diversa: sono fundamentalmente forme di sindacato ispettivo.
3. Per "controllare e valutare" non basta avere accesso a tutti i "dati". Occorre piuttosto selezionare le informazioni per decifrare la complessità.
4. Le informazioni per il controllo devono essere prodotte mediante meccanismi istituzionali che ne garantiscano la credibilità.
5. L'iniziativa di controllo e valutazione dovrebbe restare al Consiglio e non essere delegata ad altri soggetti.

Questi temi sono stati portati all'attenzione dei Consiglieri regionali dell'Emilia-Romagna e sono entrati nell'agenda dei lavori della Commissione consiliare Revisione dello Statuto, posto che uno degli ambiti in cui si è focalizzato il Progetto CAPIRe attiene proprio alla declinazione delle funzioni di controllo negli Statuti regionali e, in tal senso, sono state anche formulate ipotesi di articolato per il nuovo Statuto.

Altro ambito di attività di progetto CAPIRe attiene allo **"Sperimentare l'introduzione di clausole valutative nella legislazione regionale"**. Si ritiene che le "clausole valutative" siano uno strumento fondamentale per innescare processi di controllo e valutazione. Con il termine "clausole valutative" si intendono articoli di legge, chiari e dettagliati, contenenti le necessarie specificazioni sulle caratteristiche e i con-

tenuti che l'attività valutativa sulla stessa legge dovrà avere. In tal senso si predeterminano i contenuti "minimi" della clausola:

- obiettivi dell'attività di controllo e valutazione;
- indicazioni di carattere metodologico;
- stanziamento delle risorse finanziarie necessarie all'attività di controllo e valutazione;
- tempi e fasi della valutazione con indicazione delle scadenze per la consegna dei rapporti;
- modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le indagini;
- destinatario ultimo dei risultati dell'attività di valutazione.

Si tratta ovviamente di uno strumento diverso da quello in parte utilizzato nella legislazione degli anni '80-'90 laddove si prevedevano periodiche "Relazioni al Consiglio sullo stato di attuazione della legge".

Sin dagli inizi dell'esperienza fattibilità era emersa l'importanza di istituire un processo di *feed-back* tale per cui, sulla base degli studi di fattibilità, fosse possibile individuare quegli aspetti da monitorare in fase di concreta applicazione delle leggi, così da rendere disponibili per il legislatore le informazioni utili per procedere ad interventi di "manutenzione e correzione legislativa" consapevoli e tempestivi. Sotto questo aspetto si deve registrare una certa evoluzione che si sta manifestando nel corso della VII legislatura.

Il gruppo fattibilità, nei report inerenti le analisi di fattibilità compiute, ha iniziato a segnalare la possibilità di inserire nei testi normativi "clausole valutative" inerenti il controllo sull'attuazione delle leggi e la

valutazione degli effetti. Così è avvenuto ad esempio per il progetto di legge “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo”, per il progetto “Interventi a sostegno e sviluppo dell’aeroportualità di interesse regionale”, per il progetto “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

Nella tabella che segue si riportano le leggi approvate in questa legislatura, che contengono al proprio interno ipotesi di “clausola valutativa”.

Leggi	“clausola valutativa”
L.R. 24/2001 “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo”	Art. 55 Monitoraggio e valutazione di impatto;
L.R. 7/2002 “Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico”	Art. 9 Attività di indirizzo, valutazione e monitoraggio;
L.R. 8/2002 “Interventi a sostegno e sviluppo dell’aeroportualità di interesse regionale”	Art. 6 Clausola valutativa
L.R. 31/2002 “Disciplina generale dell’edilizia”	Art. 47 Monitoraggio
L.R. 2/2003 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”	Art. 51 Monitoraggio e analisi d’impatto Art. 52 Valutazione dei servizi nell’ambito dei piani di zona.

Si tratta ovviamente di prime sperimentazioni di “clausola valutativa”, in cui è comunque possibile intravedere qualche elemento di novità. Sarà il tempo e l’esperienza a dirci se con tali prime ipotesi è iniziato il percorso per valorizzare appieno il ruolo di un’Assemblea legislativa. Ma, per svolgere pienamente un ruolo nella fase di disegno e progetta-

zione delle leggi e delle politiche l’Assemblea deve potenziare la propria struttura, dotandola di tecnici e analisti, capaci di produrre e selezionare informazioni e, nello stesso tempo, valutare la qualità e congruità delle informazioni ricevute alimentando così il processo di “apprendimento istituzionale sulle politiche”. Ed è proprio su questo terreno, cioè quello di “attrezzare strutture interne ai Consigli a supporto della valutazione e del controllo, che sta lavorando progetto CAPIRe.

3.f) L’attività di documentazione e ricerca a supporto del procedimento legislativo

Si ritiene opportuno, anche, accennare all’attività di documentazione che viene svolta in Consiglio regionale a supporto del processo di produzione delle leggi.

L’attività di documentazione, di ricerca legislativa, giurisprudenziale e bibliografica, si rivolge, segnatamente, ma non solo, a funzionari e dirigenti del Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione del Consiglio regionale.

Essa ha lo scopo di migliorare sensibilmente il processo formativo delle leggi, attraverso la ricerca e la acquisizione preventiva di tutti gli elementi inerenti alla conoscenza della normativa vigente.

Assicura, infatti, la conoscenza della normativa nazionale, regionale, e di quella dell’Unione europea, nonché il reperimento delle informazioni e dei materiali giurisprudenziali, dottrinari, ecc., in un quadro di massima sinergia delle risorse.

Le Regioni sono oggi interessate dai profondi mutamenti che hanno caratterizzato negli ultimi anni il nostro sistema di produzione normativa; per questo appare importante che, da un lato, il livello dell'informazione sia elevato, e, dall'altro, sia conseguita la completezza della documentazione al fine di migliorare il processo di formazione delle leggi.

Il supporto documentale, infatti, arreca, alle strutture amministrative ed agli altri destinatari, un contributo in merito alle disposizioni da tramutare in testo legislativo, soprattutto oggi che gli strumenti conoscitivi e di supporto tecnico vengono sempre più potenziati.

Attualmente le reti di collegamento e di informazione sono molto più ampie rispetto al passato e consentono un maggiore livello di selezione e di approfondimento.

Ne consegue un sensibile aumento del grado di efficienza e del-

l'utilità pratica delle funzioni di documentazione.

Naturalmente la messa in rete di atti, documenti, informazioni, ecc. non rappresenta un compito difficile: il vero problema è costituito dal recupero dell'informazione, cioè da 'come trovare' l'informazione che interessa.

Proprio presso il Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione del Consiglio regionale è presente una unità che ha instaurato rapporti costanti in grado di produrre un flusso informativo di sicura utilità per l'attività consiliare, attraverso indicazioni documentali sempre più aggiornate e di notevole livello qualitativo.

Attività di documentazione viene svolta, inoltre, dalla Biblioteca del Consiglio regionale, pur non essendo esplicitamente mirata al supporto dell'attività legislativa.



4. APPLICAZIONE DELLE REGOLE DEL DRAFTING LEGISLATIVO



4.a) Applicazione del Manuale “ Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”

Premessa

L'esame degli aspetti qualitativi del procedimento legislativo regionale non può tralasciare l'indagine concernente la “qualità formale” delle leggi stesse.

Per garantire un buon livello di qualità formale della legge regionale, devono essere rispettate, nel corso della sua stesura, una serie di regole di tecnica legislativa, comunemente denominate “regole di drafting”.

In questo ultimo decennio il tema della qualità “formale” della legislazione è cresciuto sensibilmente di importanza presso tutte le Assemblies legislative nazionali e regionali. Si sono moltiplicate le iniziative anche presso il nostro Consiglio per mettere a punto metodologie e strumenti idonei a rendere più chiari e trasparenti i testi legislativi e a monitorare e valutare ex ante ed ex post l'incidenza delle politiche poste in atto. Si tratta di un lavoro complesso, che richiede contributi multidisciplinari e professionalità adeguate e che, come tutte le innovazioni importanti, richiede tempo per essere sperimentato prima di essere definitivamente innestato nell'ordinaria attività istituzionale.

In questo ambito molto vasto, la redazione tecnica dei progetti di

legge o drafting gode presso le Assemblee legislative ed i Consigli regionali di una più consolidata prassi operativa. Trattandosi dell'applicazione di regole comuni e concordate di carattere prettamente tecnico-legislativo, il drafting è materia di quotidiana esperienza di decine di dirigenti e funzionari. Tuttavia la preparazione dei singoli si scontrava nel passato, ed in parte si scontra tutt'oggi, con la mancanza di un vocabolario di regole comuni chiaro, uniformemente accettato ed applicato. La tecnica legislativa non ha lo scopo di analizzare o interpretare la legge ma di dare ad essa una sistemazione uniforme e costante per rendere più trasparente ed univoco il contenuto al lettore.

Qualsiasi insieme di regole redazionali deve essere codificato e poi adottato per avere poi possibilità di applicazione. Il primo tentativo organico in tal senso fu compiuto dall'Osservatorio legislativo interregionale nel 1992, sulla scorta delle indicazioni emerse al Convegno di Palermo dell'aprile 1989 su "Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi". L'OLI promosse un gruppo di lavoro, composto da funzionari regionali, della Camera, del Senato, della Presidenza del Consiglio e del CNR, coordinato dal prof. Ugo Rescigno, con lo scopo di giungere alla redazione di un manuale unificato di tecnica legislativa. Il manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" fu adottato nel 1992 dalla Conferenza dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Il manuale unificato ha avuto una grande importanza sia per le indicazioni tecniche che vi sono contenute, in larga misura valide ancora oggi, ma soprattutto perché ha segnato uno spartiacque importante

nello sviluppo di una sensibilità su queste tematiche che si è poi manifestata in tempi successivi. Sul piano pratico, quella prima versione del manuale ha avuto una larga diffusione è servito come punto di riferimento per molti funzionari regionali, ha suggerito l'adozione di alcune regole, oggi di pacifica attuazione, ma non è riuscito, nella nostra come in quasi tutte le altre Regioni, a diventare un "testo ufficiale". Intanto, la crescita del dibattito e la riconosciuta importanza di questi temi ha portato anche le assemblee legislative nazionali, Camera e Senato, verso la fine degli anni novanta a codificare proprie regole di redazione dei testi normativi e ad emanare direttive in proposito. Anche l'OLI nel 1999 ha ritenuto opportuno, alla luce dell'esperienza maturata e dei problemi interpretativi legati all'applicazione di talune regole, insediare un nuovo gruppo di lavoro con l'obiettivo di sottoporre a revisione il contenuto del manuale.

È stata quindi elaborata una nuova edizione del lavoro, approvata dall'OLI nel marzo 2002 insieme alla raccomandazione ai Consigli ed alle Giunte di adottarlo come manuale unificato di tecnica legislativa.

L'adozione del manuale e la sua operatività

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ha formalmente adottato il documento il 29 settembre 2002 e il testo è stato inserito nel sito internet del Consiglio per promuoverne una più vasta diffusione. Con questo atto "politico" il tema della qualità tecnica della legislazione ha assunto una nuova e più importante dimensione e si

collega con altre iniziative in corso d'opera da alcuni anni presso il Servizio legislativo del Consiglio in merito alla qualità della legislazione.

L'adozione da parte dell'Ufficio di Presidenza ha comportato che il manuale da strumento di prassi redazionale è diventato testo di riferimento obbligato almeno per quelle regole che specificamente il manuale definisce "applicabili" d'ufficio. Si è quindi immediatamente reso necessario l'avvio di una fase preliminare e "sperimentale" che ha coinvolto dirigenti, posizioni organizzative e funzionari del Consiglio per allargare ed approfondire la conoscenza del manuale da un lato e impostare il necessario raccordo tra le strutture dall'altro. A tale scopo è stato organizzato nell'autunno scorso un breve corso di formazione, rivolto a funzionari, dirigenti e collaboratori dei gruppi consiliari. Al tempo stesso si sono tenute alcune riunioni di coordinamento tra i servizi consiliari interessati (Commissioni, Legislativo e Assemblea) per valutare, in parallelo all'avvio dell'attività sistematica di drafting sui testi, i punti critici da un punto di vista organizzativo.

L'esperienza di questi primi mesi di lavoro ha dato frutti positivi e la revisione dei testi si può dire effettuata in modo sistematico. Dagli incontri svolti e dall'esperienza sono emerse alcune questioni molto importanti, dalla cui soluzione dipende l'efficace e coerente sviluppo del drafting lungo tutte le fasi del procedimento legislativo, e che di seguito si riassumono:

a) L'attività sistematica di drafting che consegue all'adozione del manuale rappresenta un'importante occasione di crescita professionale per tutti i collaboratori coinvolti, ma la complessità e deli-

catezza di questo compito richiede una completa conoscenza delle regole ivi contenute ma anche una più approfondita formazione, di base ed evoluta, in materia di tecnica legislativa.

- b) Il procedimento legislativo su cui viene esercitata l'attività di drafting coinvolge vari servizi del Consiglio (Commissioni – Legislativo – Aula) ma anche della Giunta (Assessorati – Legislativo – Bollettino). Fino ad ora la Giunta regionale non ha adottato il manuale con la conseguenza che Giunta e Consiglio si trovano ad applicare regole redazionali talvolta diverse. Si rendono quindi necessarie coerenti modalità di coordinamento tra i servizi consiliari sulle procedure operative per la revisione dei testi, ma risulta altresì di fondamentale importanza che la Giunta regionale in via formale o di fatto assuma a riferimento lo stesso manuale del Consiglio.
- c) Il manuale è un prezioso strumento di lavoro che definisce le forme più utili, secondo il principio "a caso uguale regola uguale." L'esperienza dimostra però che, per quanto dettagliata sia la casistica presa in esame, i casi concreti si presentano in forme non sempre riconducibili alle regole contenute nel testo. L'attività di interpretazione e di aggiornamento, anche se legata a temi particolari ed in apparenza minori, deve quindi essere costante.

Protocollo d'intesa

Il perseguimento di forme organiche di collaborazione tra Giunta e Consiglio su questo tema è essenziale in quanto la Giunta svolge un ruolo primario nell'ambito del procedimento legislativo e l'applicazio-

ne di regole comuni è premessa indispensabile affinché l'attività di drafting sia di concreta utilità. La Giunta regionale redige il progetto di legge e ne cura la pubblicazione sul Bollettino ufficiale. Se le regole formali impiegate in questa fase sono diverse - e non di rado lo sono tuttora - ciò implica per il Consiglio procedere ad una sistematica e talora profonda revisione dei testi (si pensi solo alle modalità di citazione delle leggi). Inoltre, la mancanza di coordinamento fa sì, e anche questo accade, che il testo draftato dal Consiglio secondo le regole del manuale sia di nuovo portato all'antica versione in alcune sue parti al momento della pubblicazione sul Bollettino, dal momento che quegli uffici sono all'oscuro della nuova prassi redazionale del Consiglio o comunque ritengono preferibile continuare ad applicare regole consolidate dall'uso.

Per superare questo punto critico, è emersa da parte dei servizi interessati la proposta della sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Direttore Generale del Consiglio e quello degli affari istituzionali e legislativi della Giunta ai fini di dare massima diffusione al manuale e di promuovere specifiche occasioni di incontro con i dirigenti e funzionari direttamente interessati, per pervenire ad una lettura condivisa delle regole applicabili d'ufficio con l'obiettivo finale da perseguire di un approccio unitario sul tema delle regole di redazione. Questo per una migliore qualità finale del prodotto legislativo e per far sì che l'attività di drafting nei vari passaggi, dall'origine alla pubblicazione finale, sia di progressivo affinamento e non di correzione reciproca.

Si dà atto che il 10 marzo c.a. il protocollo d'intesa è stato firmato.

Gruppo di lavoro sul drafting presso il Consiglio regionale

Il confronto che si è sviluppato in questi mesi sui temi trattati dal manuale tra i dirigenti ed i funzionari del Consiglio, ha segnalato l'esistenza di non pochi problemi interpretativi. Il manuale non è, né vuole essere, un trattato completo di tecnica legislativa ma affronta gli aspetti redazionali più rilevanti e frequenti, distinguendo molto opportunamente tra regole fondamentali (quelle applicabili d'ufficio) e regole secondarie (non rigidamente vincolanti). Inoltre, la tecnica legislativa non è una scienza esatta e immutabile, ma implica necessariamente continui adattamenti legati all'esperienza e all'evoluzione legislativa. Tenuto conto di ciò, i servizi del Consiglio Aula, Commissioni e Legislativo hanno deciso di costituire un gruppo di lavoro composto da tre funzionari con il compito di raccogliere e vagliare la casistica che può dare adito a dubbi, diffondendo presso gli uffici interessati le soluzioni prospettate. Al termine di ciascun anno il manuale potrebbe essere integrato ed ampliato con le indicazioni aggiuntive che hanno trovato pacifica attuazione. Inoltre, in seguito alla firma del protocollo d'intesa Consiglio-Giunta, il gruppo potrebbe essere allargato a funzionari della Giunta, anche allo scopo di rendere più stringente la collaborazione che prima si auspicava.

Si ritiene inoltre utile, in particolare in questa prima fase di applicazione del manuale, affidare al gruppo la registrazione ed il monitoraggio dei dati relativi agli interventi di drafting effettuati in base alle regole del manuale, sulla base dell'apposita scheda predisposta dal Servizio legislativo.

Formazione sulle tecniche legislative

Dall'applicazione sistematica del drafting su tutti i progetti di legge, discende senz'altro un incremento di lavoro per i funzionari e i dirigenti che vi sono impegnati; riguardo alle soluzioni organizzative ed in materia di organici che tale scelta comporta, non è questa la sede per una riflessione. Resta, tuttavia, il fatto positivo che con questo lavoro si qualifica ed accresce la professionalità dei collaboratori coinvolti. Come è stato menzionato, si sono già svolti alcuni incontri divulgativi e di approfondimento sui temi del manuale; resta però ancora da soddisfare una domanda formativa più generale sui temi della tecnica legislativa, peraltro preesistente all'adozione del manuale.

Basti ricordare l'interesse suscitato sia dal seminario nazionale di studio "Formazione per le tecniche legislative" svoltosi a Torino il 17 e 18 giugno 1999, che dal convegno svoltosi a Bologna nel giugno 1997 sugli "Strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi".

I preziosi spunti che da tali iniziative sono derivati risultano, infatti, ancora oggi attuali. È pertanto auspicabile addivenire ad uno o più corsi di formazione, suddivisi in una parte teorica ed in una pratica, e tali da fornire ai partecipanti le nozioni necessarie per la corretta redazione di un testo di legge. Esistono consolidate esperienze universitarie a cui fare riferimento per l'organizzazione e l'impostazione teorica di questa iniziativa, mentre è auspicabile, soprattutto per la casistica ed il confronto di esperienze, la presenza di tecnici di altre regioni. Gli utenti dovrebbero essere collaboratori e dirigenti direttamente impegnati in

questa attività, ma si potrebbero senz'altro comprendere collaboratori dei gruppi, Consiglieri e personale della Giunta.

4.b) Analisi degli interventi di drafting compiuti sulle leggi regionali del 2002

Nella tabella n. 23 che segue, si riporta, per ciascuna legge del 2002, il numero complessivo degli interventi di drafting effettuati dal Servizio Assemblea Consiliare.

Elaborando i dati inseriti nella tabella, risulta che il numero medio per legge degli interventi apportati successivamente al Settembre 2002 (mese in cui l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha adottato il Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi") è tendenzialmente superiore al numero medio di interventi realizzati nei mesi precedenti dello stesso anno.

Si possono calcolare, infatti, nel periodo successivo al mese di Settembre, 4,5 interventi di drafting per legge, a fronte di 2,5 interventi effettuati nei mesi precedenti.

Segno questo, evidente, dell'impulso che l'adozione ufficiale del Manuale, da parte dell'Ufficio di Presidenza, ha dato al controllo della qualità formale delle leggi regionali.

Tabella n.23 produzione legislativa del 2002 e numero di interventi di drafting per ciascuna legge

n. progr.				n. interventi di drafting
	anno	n. legge	titolo	
1	2002	1	Modifiche alla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale"	1
2	2002	2	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle aziende usl in materia di indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, di cui alla l. 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni, nonché di vaccinazioni antipoliomielitiche non obbligatorie, di cui all'art. 3 della l. 14 ottobre 1999, n. 362	5
3	2002	3	Modificazioni delle leggi regionali 14 aprile 1995, n. 42 " Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale " e 8 settembre 1997, n. 32 " Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 "	1
4	2002	5	Conferimento di funzioni amministrative alle Province in materia di sanità veterinaria	0
5	2002	6	Modifiche alla l.r. 24 dicembre 1996, n. 50 "Disciplina del diritto allo studio universitario. Abrogazione della l.r. 19 ottobre 1990, n. 46 e della l.r. 19 luglio 1991, n. 20" e alla l.r. 14 giugno 1996, n. 18 "Disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario"	5
6	2002	7	Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico	0
7	2002	8	Interventi a sostegno e sviluppo dell'aeroportualità di interesse regionale	2
8	2002	9	Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale	7
9	2002	10	Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della " Fondazione nazionale della danza "	1
10	2002	11	Finanziamento della quota parte di pertinenza regionale dei disavanzi delle Aziende sanitarie e degli Istituti Ortopedici Rizzoli maturati al 31 dicembre 2000	0
11	2002	12	Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace	7
12	2002	13	Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 " Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34 e 7 febbraio 1992, n. 7 "	1
13	2002	14	Norme per la definizione del calendario venatorio regionale	2

(segue Tabella n.23 produzione legislativa del 2002 e numero di interventi di drafting per ciascuna legge)

14	2002	15	Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 " Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria "	3
15	2002	16	Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio	7
16	2002	17	Interventi per la qualificazione delle stazioni invernali e del sistema sciistico della Regione Emilia-Romagna	8
17	2002	18	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004. primo provvedimento generale di variazione	0
18	2002	19	Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2002 e del bilancio pluriennale 2002-2004 a norma dell'art. 30 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40. primo provvedimento generale di variazione	0
19	2002	20	Norme contro la vivisezione	2
20	2002	21	Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica	0
21	2002	22	Integrazione della legge regionale 12 luglio 2002, n. 15: " Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/cee. Modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1994, n. 8 'Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria' "	2
22	2002	23	Disposizioni per l'anno 2002 concernenti la concessione di contributi per la prevenzione e l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica	1
23	2002	25	Modifica della l.r. 10 dicembre 1997, n.41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. 7 dicembre 1994, n.49"	0
24	2002	26	Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2001	1
25	2002	27	Modifiche alla l.r. 30 gennaio 2001, n.1 concernente "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)"	0
26	2002	28	Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina	8
27	2002	29	Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva	11
28	2002	30	Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile	2
29	2002	31	Disciplina generale dell'edilizia	9

(segue Tabella n.23 produzione legislativa del 2002 e numero di interventi di drafting per ciascuna legge)

30	2002	33	Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare. Modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n.33 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare)	15
31	2002	34	Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della l.r. 7 marzo 1995, n.10 (Norme per la promozione e la valorizzazione dell'associazionismo)	5
32	2002	36	Modifica dell'articolo 233 della l.r.21 aprile 1999, n.3 in materia di autorizzazioni per lo svolgimento di competizioni sportive su strada	4
33	2002	37	Disposizioni regionali in materia di espropri	3
34	2002	38	Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005	0
35	2002	39	Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'anno finanziario 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	0
36	2002	40	Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della l.r. 11 gennaio 1993, n.3	5

Dall'esame dettagliato degli interventi di drafting, effettuati nell'anno 2002, dal Servizio Assemblea Consiliare³, risultano ricorrenti le seguenti criticità:

- a) mancato rispetto della regola secondo la quale le citazioni normative devono seguire un ordine decrescente (articolo, comma, lettera), mentre il contrario vale per le modifiche normative (lette-

³ Al riguardo, occorre specificare che, la rilevazione in argomento ha ad oggetto esclusivamente gli interventi di drafting operati dal Servizio Assemblea. Tali interventi hanno a riferimento il testo licenziato dall'Aula, comprensivo degli emendamenti approvati dal Consiglio.

Gli interventi di drafting apportati dal Servizio Commissioni, in collaborazione con il Servizio Legislativo del Consiglio, relativi alla disamina in sede referente, non vengono presi in considerazione in questa sede, per non appesantire eccessivamente la lettura. Ci si limita ad evidenziare che sono di tipo sostanzialmente analogo per qualità, ma in numero decisamente superiore a quelli rilevati dal Servizio Assemblea.

ra, comma, articolo);

- b) mancato rispetto della regola secondo la quale la prima citazione di un atto normativo (legge, regionale o statale, decreto legislativo, ecc.) deve avvenire per esteso, con il titolo riportato tra parentesi tonde;
- c) mancato rispetto della regola in base alla quale la seconda citazione di un atto normativo, qualora la prima sia presente nel titolo, non deve avvenire in forma abbreviata, ma, anch'essa, per esteso. Quando, tuttavia, la seconda citazione ricorre nella rubrica di un articolo, per non appesantire eccessivamente la stessa, si è convenuto di considerare seconda citazione quella immediatamente successiva presente nel testo;
- d) mancato rispetto delle forme di citazione della normativa comuni-

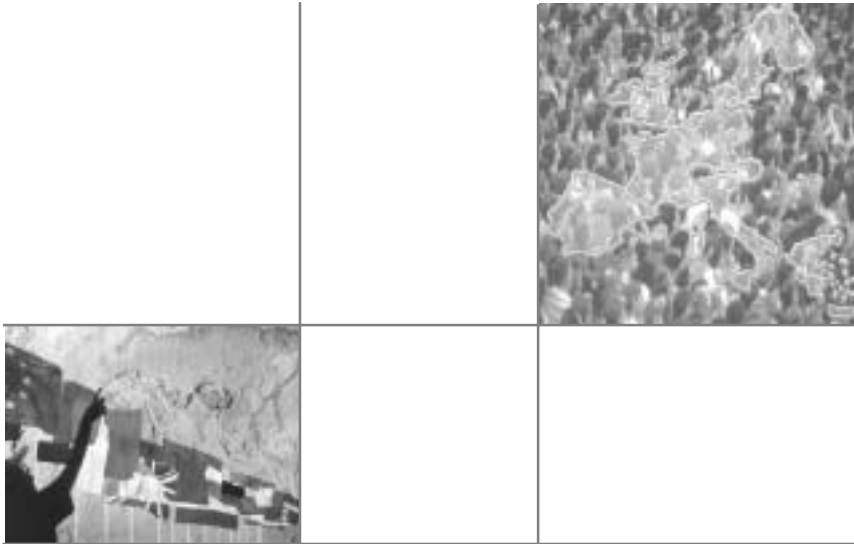
taria, in particolare regolamenti e direttive, sovente citati, ad esempio, senza il titolo o senza la data, oppure senza menzione dell'organo che li ha adottati (Consiglio, Commissione);

- e) mancato rispetto delle forme semplificate di citazione (citazioni ripetute): ad esempio, l.r. 30/2000 e non l.r. 30/00, ancora legge regionale n. 18 del 2001, e non L.R. n. 18 del 2001, ecc.;
- f) mancato rispetto della regola secondo la quale, di norma, vanno evitate le abbreviazioni, consistenti nel troncamento della parte finale della parola o di altre parti che la compongono (ad esempio, succ. mod. invece di successive modificazioni, art. invece di articolo, lett. invece di lettera, ecc.);
- g) mancato rispetto della regola secondo cui il titolo di un atto normativo deve essere riportato tra parentesi tonde e non tra virgolette, mentre la rubrica degli articoli non deve essere tra parentesi;
- h) mancato rispetto della regola secondo la quale è preferibile l'uso dell'indicativo presente, evitando il congiuntivo (anche se in taluni casi ciò appare indispensabile a fini stilistici) e il futuro;
- i) mancato rispetto della regola secondo la quale l'uso della maiuscola è prescritto unicamente per i nomi propri di persona, per i nomi propri geografici e per i nomi di enti od organi individui (quindi, ad esempio, bilancio e non Bilancio, euro e non Euro, dirigente e non Dirigente, regolamento urbanistico ed edilizio e non Regolamento urbanistico ed edilizio, piano operativo comunale e non Piano operativo comunale, ecc. e, per contro, Azienda unità sani-

tarie locali e non azienda unità sanitarie locali, Comune e non comune, ecc.);

- l) mancato rispetto della regola in base alla quale nei nomi di enti od organi composti da più parole, solo l'iniziale del primo sostantivo si scrive in maiuscolo (ad esempio, Centro nazionale e non Nazionale, Aeronautica militare e non Militare, Giunta regionale e non Regionale, ecc.);
- m) mancato rispetto delle regole riguardanti la scrittura dei numeri (in lettere, salvo che siano inclusi in tabelle, elenchi e simili), degli importi monetari e dei segni tipografici d'uso corrente (ad esempio, % si usa solo in tabelle, elenchi e simili);
- n) mancato rispetto della regola secondo la quale quando in uno stesso testo occorre ripetere più volte un'espressione la cui sigla è d'uso corrente, dopo avere scritto nella prima citazione l'espressione per intero seguita dalla sigla tra parentesi tonde, è consentito nel seguito del testo usare solo la sigla al posto dell'espressione intera (ad esempio, prima citazione: Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB); seconda citazione: IPAB)
- o) riferimenti normativi interni errati;
- p) errata rubricazione (ad esempio, "Dichiarazione d'urgenza" e non "Entrata in vigore").

Infine, è importante segnalare che le regole sopra richiamate rientrano nella categoria delle cosiddette "regole applicabili d'ufficio" in sede di correzione dei testi normativi, ai sensi del Manuale recante "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".



5. RAPPORTI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA



5.a) Le regioni e il diritto comunitario

La riforma introdotta con la Legge Costituzionale n.3/2001 rappresenta un vero e proprio riconoscimento esplicito di rango costituzionale del ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere all'interno del procedimento normativo comunitario che porta all'approvazione di atti giuridicamente vincolanti e, in secondo luogo, una conferma del potere, peraltro già esistente nell'ordinamento italiano, di dare piena ed immediata attuazione a questi atti nelle materie di propria competenza.

Per esaminare in quale modo si configuri attualmente il rapporto tra Regioni e Diritto comunitario, alla luce delle recenti riforme costituzionali, sarà utile prendere in considerazione la disciplina fin qui vigente a livello legislativo, esaminando separatamente la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e poi discendente del diritto comunitario; considerare, quindi, il testo costituzionale dell'art.117, così come modificato a seguito della Legge Cost. n.3/2001; illustrare le attuali proposte legislative di intervento sulla Legge La Pergola (Testo unificato "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari") di cui le Camere stanno discutendo proprio in questi giorni. Oltre a ciò, si impone l'esame della materia trattata all'interno del DDL di attuazione della Legge Cost. n.3/2001 (DDL La Loggia) con partico-

lare riferimento alla parte in cui si prevede la partecipazione diretta delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e la richiesta delle stesse al Governo di presentare ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Legge "La Pergola" (Legge n.86/89)

La formazione del diritto comunitario (fase ascendente)

L'attuale partecipazione diretta delle Regioni italiane alla formazione del diritto comunitario (cd. fase ascendente) è scarsamente rilevante, non essendo previsto il coinvolgimento del livello regionale nell'ambito dei negoziati che avvengono tra gli Stati nelle sedi comunitarie ed essendo limitata, tale partecipazione, ad interventi indiretti, per lo più di natura consultiva a carattere non vincolante, nell'ambito del procedimento interno di formazione della posizione nazionale.

La trasmissione al Parlamento ed alle Regioni dei progetti di atti comunitari da parte del Governo è prevista ai sensi dell'art. 1-bis della Legge n.86/89 (c.d. Legge La Pergola), con un obbligo di informazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in ordine ai progetti di atti normativi, di indirizzo, degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e delle loro modifiche, con l'indicazione della data presunta per la loro discussione da parte degli organi dell'Unione Europea e delle Comunità Europee (art. 1-bis, comma 1 Legge n.86/89, così modificato dalla Legge n. 39/2002 – Legge

comunitaria 2001). Su questi atti **le Regioni e le Province autonome possono inviare al Governo osservazioni** (art.1- bis, comma 3, Legge n.86/89).

La scarsa rilevanza del ruolo delle Regioni nell'ambito della fase ascendente è confermata da diversi fattori: in primo luogo, dal fatto che tale invio di osservazioni si configura quale mera facoltà delle Regioni (utilizzo del verbo possono) e che l'oggetto dell'invio consiste in semplici osservazioni (di carattere né vincolante, né tantomeno obbligatorio), in secondo luogo, dal fatto che, qualora tali osservazioni non pervengano in tempo utile, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti (art.1- bis, comma 4, Legge n.86/89).

Nell'ambito della **Conferenza Stato - Regioni**, così come si legge all'art.10 della Legge n.86/89, è prevista la riunione di **un'apposita sessione comunitaria**, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca la sessione comunitaria almeno ogni sei mesi e la convocazione può essere richiesta anche da Regioni e Province autonome. Nell'ambito della fase ascendente del diritto comunitario, alla Conferenza Stato – Regioni viene assegnata **una competenza consultiva**, che consiste nella formulazione di pareri sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale (art.10, par.2, Legge n.86/89).

Infine, il livello regionale può intervenire nella fase ascendente del diritto comunitario attraverso **il Comitato delle Regioni**, istituito dal

Trattato di Maastricht e composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali (art.263 del Trattato Ce). La funzione del Comitato delle Regioni nell'ambito del procedimento legislativo, peraltro, è **di carattere consultivo** e, per quanto i componenti operino in assoluta indipendenza senza essere vincolati da alcun mandato imperativo, il parere che viene adottato non è vincolante per il legislatore comunitario.

L'attuazione del diritto comunitario (fase discendente)

Le Regioni italiane sono coinvolte nell'attuazione del diritto comunitario con l'adozione di atti normativi ed amministrativi.

L'applicazione dei Regolamenti comunitari e l'attuazione delle Direttive fatte proprie dallo Stato con legge, che indicasse espressamente le norme di principio, era già prevista dall'art.6 del DPR n.616/77, mentre, l'attuazione diretta delle Direttive comunitarie con Legge regionale è stata prevista per la prima volta a favore delle Regioni a statuto speciale, nelle sole materie di competenza esclusiva, con la Legge n.183/1987.

Com'è noto, nel 1989 l'approvazione della Legge "La Pergola" (Legge n.86/89, più volte modificata) introdusse un meccanismo di adeguamento periodico dell'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario, prevedendo l'obbligo per il Governo di presentare alle Camere, entro il 31 gennaio di ogni anno, un disegno di legge comunitaria recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee".

Soltanto nel 1998, con la Legge Comunitaria 1995-1996 (Legge n.128/98, art.13) si estese la stessa facoltà di attuazione diretta del diritto comunitario, già prevista per le Regioni a statuto speciale, anche alle Regioni a statuto ordinario, nelle materie di competenza concorrente.

L'attuale formulazione dell'art.9 della Legge n.86/89 recita dunque:

- 1. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie.**
- 2. Le Regioni, anche a statuto ordinario, e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie.**

L'utilizzo dell'espressione **dare immediata attuazione alle direttive comunitarie** va interpretata nel senso che non è necessario per le materie di competenza esclusiva (Regioni a Statuto speciale e Province autonome) e per le materie di competenza concorrente (Regioni a Statuto ordinario) che le Regioni attendano l'adozione della legge nazionale di recepimento, per dare attuazione alle direttive comunitarie con propri atti normativi.

A seguito della modifica introdotta con Legge Comunitaria 2000, le Regioni e le Province autonome che adottino tali provvedimenti di immediata attuazione delle direttive comunitarie, devono fare espresso riferimento alla direttiva attuata, indicandone il numero identificativo

nel titolo del provvedimento e, inoltre, comunicando gli estremi di pubblicazione del provvedimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Comunitarie (comma 2-bis, art.9 Legge n.86/89).

Nell'attuare le direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente, le Regioni incontrano il **limite** delle **disposizioni di principio inderogabili**, contenute generalmente nella legge comunitaria o, comunque in altra legge dello Stato, che in caso di sopravvenienza prevalgono sulla Legge Regionale (art.9, comma 3, Legge n.86/89).

Inoltre, nella Relazione al disegno di Legge Comunitaria, il Ministro proponente rende conto della legislazione regionale di attuazione di direttive comunitarie fornendo i dati comunicati dalle Regioni ai sensi del cit. art.9 comma 2-bis (art.2, comma 3, lett. c, Legge n.86/89).

Un altro tipo di contributo delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario si può individuare nel parere che la Conferenza Stato - Regioni esprime sullo **schema di disegno di Legge Comunitaria** presentato alle Camere dal Governo, (art.10, comma 2 lett. b – bis, Legge n.86/89) e nel **parere sugli indirizzi generali relativi all'attuazione degli atti comunitari** che riguardano le competenze regionali (art.10, comma 2, lett.a, Legge n.86/89).

Per quanto riguarda **l'esecuzione delle Decisioni** adottate dal Consiglio o dalla Commissione delle Comunità Europee, il Presidente della Regione interviene alla seduta del Consiglio dei Ministri con voto consultivo, qualora l'esecuzione della Decisione stessa investa le competenze della propria Regione (art.6, comma 3, Legge n.86/89).

Infine, in caso di **inadempimento degli obblighi comunitari da parte della Regione**, la responsabilità verso le Comunità Europee è sempre e comunque individuata in capo allo Stato. Proprio per tale motivo, in mancanza di atti normativi regionali di immediata attuazione delle direttive, si applica la legge statale o il regolamento di attuazione previsto dalla legge comunitaria (art.9, comma 4, Legge n.86/89). Inoltre, qualora l'inadempimento dipenda da inattività amministrativa della Regione, si attiva la procedura di cui all'art.6, comma 3, del DPR 616/77 che consente, dopo l'assegnazione di un termine congruo per l'adempimento, l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo (art.11, Legge n.86/89).

REGIONI ITALIANE E DIRITTO COMUNITARIO

(Schema riassuntivo)

I. FASE ASCENDENTE	
LEGGE 86/89 ART.1- bis, comma 1	<i>1. I Progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione Europea e delle Comunità Europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono trasmessi, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere (...) nonché alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (...) ai fini dell'inoltro alle Regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente per le politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti</i>
LEGGE 86/89 ART.1- bis, comma 3	<i>3. (...) Le Regioni e le Province autonome possono inviare al Governo osservazioni</i>
LEGGE 86/89 ART.1- bis, comma 4	<i>4. Qualora le osservazioni (...) non siano pervenute al Governo in tempo utile (...) il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione Europea e delle Comunità Europee</i>
LEGGE 86/89 ART.10, comma 2	<i>2. La Conferenza [Stato – Regioni] (...) esprime parere: a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione (...) degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; (...)</i>
II. FASE DISCENDENTE	
LEGGE 86/89 ART.9, commi 1 e 2	<i>1. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva <u>possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie</u></i> <i>2. Le Regioni, anche a statuto ordinario, e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente <u>possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie</u></i>

<p>LEGGE 86/89 ART.9, comma 2-bis</p>	<p>2-bis. I provvedimenti regionali e provinciali di cui ai commi 1 e 2 recano nel titolo il numero identificativo di ogni direttiva attuata. Il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascun provvedimento sono comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie</p>
<p>LEGGE 86/89 ART.9, comma 3</p>	<p>3. La Legge Comunitaria o altra legge dello Stato che dia attuazione a direttive in materie di competenza regionale, indica quali disposizioni di principio non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali (...)</p>
<p>LEGGE 86/89 ART.2, comma 3, lett. c</p>	<p>3. Nell'ambito della Relazione al disegno di legge di cui al comma 2 [Disegno di Legge Comunitaria] (...) c) (...) Si dà altresì conto della legislazione regionale attuativa di direttive comunitarie, fornendo i dati di cui all'art.9, comma 2-bis</p>
<p>LEGGE 86/89 ART.10, comma 2, lett. b-bis</p>	<p>2. La Conferenza [Stato – Regioni] (...) esprime parere: (...) b - bis) sullo schema del disegno di legge di cui all'art.2 [Disegno di Legge Comunitaria]</p>
<p>LEGGE 86/89 ART.10, comma 2, lett.a</p>	<p>2. La Conferenza [Stato – Regioni] (...) esprime parere: (...) a) sugli indirizzi generali relativi all' (...) attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali</p>
<p>LEGGE 86/89 ART.6, comma 3</p>	<p>3. Se l'esecuzione della Decisione [delle Comunità Europee] investe le competenze di una Regione o di una Provincia autonoma, il Presidente della Regione o della Provincia interessata interviene alla seduta del Consiglio dei Ministri, con voto consultivo (...)</p>
<p>LEGGE 86/89 ART.9, comma 4</p>	<p>4. In mancanza degli atti normativi della Regione, previsti nei commi 1, 2 e 3, si applicano tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato ovvero dal regolamento di cui all'art.4 [Regolamento di attuazione]</p>

<p style="text-align: center;">LEGGE 86/89 ART.11, commi 1 e 2</p>	<p>1. Se l'inadempimento di uno degli obblighi previsti dall'art.1, comma 1, dipende da inattività amministrativa di una Regione, o di una Provincia autonoma, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e ed i Ministri competenti, avvia la procedura prevista dall'art.6, terzo comma, del DPR 24 luglio 1977, n.616</p> <p>2. Il Consiglio dei Ministri, con la deliberazione prevista dall'art.6, terzo comma del DPR 24 luglio 1977, n.616, successivamente alla scadenza del termine assegnato alla Regione o alla Provincia autonoma interessata per provvedere, dispone, con le modalità di cui all'art.6, comma 3 della presente legge, l'intervento sostitutivo dello Stato (...)</p>
<p style="text-align: center;">DPR 616/77 ART.6, comma 3</p>	<p>3. Il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la Regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora l'inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale</p>

La riforma introdotta con Legge Costituzionale n.3/2001

Art. 117 Cost, comma 1.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Il primo comma dell'art.117 rappresenta una novità di grande importanza che induce a tre osservazioni fondamentali, necessariamente riportate in questa sede in forma estremamente sintetica. Innanzitutto, **per la prima volta**, si introduce **nella nostra Costituzione un espresso riferimento all'ordinamento comunitario**, contribuendo in tal modo al superamento dell'eterna problematica circa l'individuazione del fondamento costituzionale delle limitazioni di sovranità derivanti dall'adesione ai Trattati istitutivi delle Comunità Europee, risolta, com'è noto, facendo riferimento all'art.11 della Costituzione; inoltre, lo stesso **ordi-**

namento comunitario si pone ora quale **vincolo** comune, tanto **della potestà legislativa dello Stato come della potestà legislativa delle Regioni**; infine, come osserva la dottrina prevalente, è proprio **l'ordinamento comunitario** a costituire oggi **uno degli elementi unificanti dell'ordinamento** italiano, congiuntamente alla Costituzione e agli obblighi internazionali.

Peraltro, a seguito della riforma costituzionale, il dato più significativo in ordine al rapporto tra Regioni e diritto comunitario, si trova al **quinto comma dell'art.117** che **"costituzionalizza" la partecipazione delle Regioni tanto alla fase ascendente quanto alla fase discendente del diritto comunitario** e, in considerazione della perdurante responsabilità dello Stato di fronte alle istituzioni comunitarie, demanda ad apposita legge la disciplina del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni o delle Province autonome.

Art.117 Cost.

(...)

5. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alla formazione degli atti normativi comunitari [cd. fase ascendente del diritto comunitario] e **provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea** [cd. fase discendente], **nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.**

Inoltre, tra le materie di competenza concorrente, rientrano:

Art.117 Cost.

(...)

3. (...) i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni

Infine, sul potere sostitutivo generale del Governo:

Art.120 Cost.

(...)

2. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni ... nel caso di mancato rispetto ... della normativa comunitaria ... La Legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

È evidente come l'intero complesso della riforma costituzionale imponga una revisione dell'attuale formulazione della Legge *La Pergola* (Legge n.86/89).

I Disegni di legge all'esame delle Camere

Diversi Disegni di legge (C.3071 Stucchi, C.3123 Governo, C.3310 Bova) sono pervenuti alla Commissione XIV, Politiche dell'Unione Europea, della Camera dei Deputati. In sede di Comitato ristretto, la Commissione ha elaborato un testo unificato che sarà discusso in Commissione nel mese di aprile, riscrivendo completamente la legge *La Pergola* e disponendone l'abrogazione.

In particolare, con riferimento alla **fase ascendente** del diritto comunitario, si provvede a rafforzare il sistema di informazione preventiva e di consultazione delle Regioni da parte del Governo, in armonia con quanto disposto all'art.117 quinto comma della Costituzione, laddove si sancisce la partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto comunitario.

I punti più innovativi del Testo unificato prevedono:

- **la trasmissione**, contestualmente alla loro ricezione, **dei progetti di atti normativi comunitari, degli atti preparatori, dei documenti di consultazione, Libri Bianchi, Libri Verdi e Comunicazioni della Commissione**, da parte del Presidente del Consiglio o del Ministro per le Politiche Comunitarie **alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni** e alla **Conferenza dei Presiden-**

- ti dei Consigli regionali, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali** (art.5, comma 1);
- con le stesse modalità, **l'informazione tempestiva e qualificata delle Regioni (Giunte e Consigli) sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza regionale, con aggiornamento costante** (art.5, comma 2);
 - ai fini della formazione della posizione italiana, da sostenere nell'ambito dei negoziati tra gli Stati in sede comunitaria, la **possibilità per le Regioni** e le Province autonome nelle materie di loro competenza **di trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio o al Ministro, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali** (art.5, comma 3);
 - la convocazione della Conferenza Stato - Regioni al fine del raggiungimento dell'**Intesa**, su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, nel caso di un progetto di atto normativo che riguardi una materia di competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome (art.5, comma 4);
 - l'introduzione della **riserva di esame regionale** che il Governo apporrebbe in sede di Consiglio dei Ministri Ue su richiesta della Conferenza Stato – Regioni qualora il progetto di atto normativo comunitario riguardi materia di competenza legislativa delle Regioni (art.5, comma 5); nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, la convocazione dei **rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai singoli tavoli di**

coordinamento nazionale, al fine di definire la posizione italiana da sostenere in sede Ue.

Si noti che la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto comunitario comporterebbe, per la prima volta, il coinvolgimento dei Consigli Regionali, con la possibilità di formulare osservazioni sulla base delle informazioni obbligatoriamente trasmesse dal Governo. La stessa possibilità di intervenire con proprie osservazioni si ritrova anche nella successiva fase discendente, unitamente al medesimo obbligo di informazione a carico del Governo.

Peraltro, i punti fin qui esaminati costituiscono forme di **partecipazione indiretta** delle Regioni alla formazione del diritto comunitario, perché volti alla definizione della posizione unitaria che sarà però sostenuta da un rappresentante del Governo nell'ambito del processo decisionale comunitario e sarà oggetto dei negoziati fra gli Stati membri in sede di Consiglio.

Le forme di **partecipazione diretta** delle Regioni alla fase ascendente del diritto comunitario, sono introdotte all'art.4, comma 1, del Disegno di Legge *La Loggia* (testo approvato dal Senato in data 23 gennaio 2003). Qui si prevede la **partecipazione** delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito delle delegazioni del Governo, **alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea**, qualora gli atti comunitari abbiano ad oggetto materie di loro competenza legislativa, secondo le modalità da concordare in sede di Conferenza Stato – Regioni e **ga-**

rantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo - delegazione.

Passando alla **fase discendente**, il Testo unificato introduce **l'obbligo per Regioni e Province autonome di dare tempestiva attuazione alle direttive comunitarie** nelle materie di propria competenza legislativa, con l'adozione di atti normativi che rechino nel titolo l'indicazione del numero della direttiva attuata e la trasmissione immediata degli stessi in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie (art.16).

La nuova formulazione rappresenta l'attuazione più evidente della nuova ripartizione costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in ordine all'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario per il legislatore regionale. Si pensi, infatti, all'attuale formulazione dell'art.9 della Legge *La Pergola*, laddove si utilizza il verbo *possono*, attribuendo alle Regioni semplicemente una facoltà di attuazione diretta.

In considerazione di tale obbligo delle Regioni, unitamente al permanere della responsabilità dello Stato in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari, si disciplina il **potere sostitutivo dello Stato a carattere preventivo e cedevole, nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale** (art.16, comma 4) conformemente agli indirizzi già emersi in sede giurisprudenziale (si veda il Parere dell'Adunanza del Consiglio di Stato n.2/2002 del 25 febbraio 2002) e di legge ordinaria (Legge Comunitaria 2001, art.1 comma 5 e Legge Co-

munitaria 2002, art.1 comma 5). Tali provvedimenti statali dovranno contenere *l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni emanate.*

Inoltre, per rimediare all'inerzia delle Regioni e delle Province, è disciplinata anche l'adozione di provvedimenti di attuazione delle direttive in via regolamentare e amministrativa da parte del Governo nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale. Anche questi provvedimenti, sottoposti all'esame preventivo della Conferenza Stato – Regioni, devono indicare esplicitamente il proprio carattere sostitutivo e cedevole (art.11, comma 11).

Si noti che il Governo, così come previsto per i progetti di atti comunitari, anche nella fase discendente del diritto comunitario avrebbe un analogo obbligo di informazione tempestiva delle Regioni e delle Province autonome sugli atti normativi e di indirizzo successivamente adottati in sede comunitaria. Quest'obbligo di informazione verrebbe adempiuto, anche in questo caso, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali (art.8, comma 1).

Tra i punti più interessanti del Testo unificato, va inoltre segnalato il riferimento ad **eventuali leggi comunitarie regionali** di recepimento annuale delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale (art.8, comma 4, lett. e)

A completamento del quadro complessivo della riforma, un'altra novità è costituita dall'art.4, comma 2, del DDL *La Loggia* laddove si

prevede che **le Regioni o le Province autonome possano chiedere al Governo di impugnare atti normativi comunitari** ritenuti illegittimi nelle materie di loro competenza legislativa **proponendo ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee**. Si noti che una tale richiesta non obbligherebbe il Governo a presentare il ricorso. L'obbligo in tal senso è previsto soltanto nel caso in cui la richiesta provenga dalla Conferenza Stato – Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

5.b) Attuazione del diritto e delle politiche comunitarie in Emilia-Romagna

Dall'inizio della settima legislatura la Regione Emilia-Romagna ha provveduto all'attuazione della normativa comunitaria con l'approvazione dei seguenti atti legislativi:

- L.R. 15/02 – Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla Direttiva 79/409/CEE. Modifiche alla L.R. 15 febbraio 1994, n.8 "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria"
- L.R. 22/02 – Integrazione alla Legge Regionale 15/02

Inoltre, attraverso l'approvazione di programmi generali o settoriali da parte del Consiglio e attraverso iniziative della Giunta, la Regione partecipa e dà attuazione alle politiche comuni (politica agricola, ambientale, di ricerca e sviluppo tecnologico, dei trasporti, energetica) e ai programmi di iniziativa comunitaria finanziati dai Fondi Strutturali

(Interreg, Urban, Equal, Leader Plus, Azioni innovative). Non risultano, invece, atti di attuazione di accordi internazionali.

Per quanto riguarda **gli aiuti alle imprese**, si rammenta che in base alle disposizioni contenute negli articoli da 87 a 89 del Trattato Ce, per aiuto si intende ogni vantaggio economicamente apprezzabile, attribuito a talune imprese o a talune produzioni con un intervento pubblico, e che tale vantaggio economico non si sarebbe realizzato in assenza dell'aiuto stesso. L'aiuto è imputabile allo Stato anche quando è stato concesso da un ente pubblico, da un'amministrazione pubblica, da un soggetto privato sottoposto a controllo pubblico. Inoltre, esso deve avvantaggiare talune imprese o talune produzioni, escludendo così dalla nozione stessa di aiuto le misure generali di politica economica dirette a sostenere lo sviluppo e l'equilibrio del sistema nel suo insieme.

L'art.87, mentre al 1° comma enuncia il principio generale della incompatibilità con il mercato comune degli aiuti pubblici alle imprese, contempla i casi di deroga ai commi 2 e 3 e l'art.88 prevede una procedura obbligatoria di autorizzazione preventiva degli aiuti, di competenza della Commissione Europea.

Nell'ambito di questa procedura, gli Stati devono:

- informare la Commissione del progetto di aiuto o di modifica dello stesso (obbligo di notifica)
- non dare corso al progetto di aiuto prima che ne sia dichiarata la compatibilità in esito al controllo da parte della Commissione

L'inosservanza di tali obblighi da parte dello Stato determina l'illegittimità dell'aiuto.

Ai sensi dell'art.88 del Trattato Ce, la Legge Regionale n.32 del 1993, art.28, afferma che le proposte di atti amministrativi e legislativi concernenti nuovi regimi di aiuto devono essere comunicate alla Commissione Europea tramite il Ministro degli Affari Esteri.

Agli aiuti previsti dalla Legge Regionale è data attuazione a partire dalla data di pubblicazione, sul Bollettino Ufficiale della Regione, della Decisione favorevole adottata dalla Commissione.

Dall'inizio della settima legislatura, la Regione Emilia-Romagna ha notificato alla Commissione Europea due provvedimenti concernenti misure di aiuto, poi attuate con le seguenti Leggi Regionali a seguito della comunicazione dell'esito favorevole:

- L.R. 20/2001 "Provvedimenti straordinari e urgenti a sostegno delle aziende agricole colpite da BSE"
- L.R. 33/2002 "Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo e alimentare"

Si consideri, infine, che la regola *de minimis* così come stabilita dal Regolamento Ce n. 69/2001, esclude dall'ambito di applicazione del divieto di cui all'art.87 e dal conseguente obbligo di notifica e di autorizzazione preventiva, i cd. aiuti di importanza minore (pari ad un importo non superiore a 100.000 Euro per impresa su un periodo di tre anni), perché si considerano non suscettibili di falsare la concorrenza.

Si rammenta inoltre che, annualmente, il Servizio Legislativo del

Consiglio regionale invia alle Camere i dati relativi alle attività svolte in ambito regionale in attuazione del diritto e delle politiche comunitarie, che trovano successivamente riscontro in un'apposita sezione del *Rapporto annuale sullo stato della legislazione* redatto dalla Camera dei Deputati.

Infine, l'Ufficio della Regione Emilia-Romagna, presente a Bruxelles a seguito di istituzione con Legge Regionale n.12/1997, ha funzione di rappresentanza degli interessi regionali e di collegamento presso le sedi istituzionali dell'Unione Europea.

5.c) La qualità della legislazione nella Unione Europea

Da qualche anno la Comunità Europea persegue l'obiettivo Qualità della Legislazione, attraverso iniziative che hanno inizialmente interessato alcuni settori specifici attinenti le materie di competenza comunitaria, per poi evolversi in un vero e proprio programma politico, fondato su di un piano d'azione regolarmente monitorato.

Il Libro Bianco sulla Governance, adottato nel luglio 2001, contiene importanti riferimenti alla Qualità della Legislazione e indirizza l'azione della Comunità al perseguimento di tale obiettivo, sia in termini di programma politico che attraverso azioni concrete, funzionali alla realizzazione del buon governo europeo.

La responsabilità della Qualità della Legislazione è individuata in

capo a tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel processo legislativo - Commissione, Parlamento europeo, Consiglio e Stati membri - intendendosi il processo legislativo comunitario nel senso più ampio, cioè, facendo riferimento ad ogni sua fase, dalla proposta, all'adozione dell'atto, all'attuazione del diritto comunitario all'interno degli Stati, affinché anche quest'ultimo risulti più chiaro, più accessibile e risponda alle concrete esigenze dei soggetti direttamente interessati.

L'azione programmata dalla Commissione per l'obiettivo Qualità della Legislazione è volta soprattutto al miglioramento ed alla semplificazione del contesto regolamentare.

Inoltre, strettamente connessa agli obiettivi di qualità risulta essere l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Annualmente, infatti, la Commissione Europea presenta una Relazione intitolata "Legiferare meglio," conformemente al Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità che è allegato al Trattato di Amsterdam. La prima Relazione risale al 1993 e, nel corso degli anni, il contenuto è divenuto sempre più articolato, prendendo in considerazione congiuntamente l'applicazione dei suddetti principi e le azioni per la qualità della legislazione.

Documenti comunitari di riferimento

Governance europea: Legiferare meglio è una Comunicazione che la Commissione Europea ha adottato nel mese di giugno 2002 e con la quale si sono introdotte le seguenti tre Comunicazioni nell'ambito delle iniziative promosse con il Libro Bianco sulla Governance:

- 1-Piano d'azione "Semplificare e Migliorare la Regolamentazione";
- 2-Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto;
- 3-Comunicazione sui requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione.

Questi tre documenti costituiscono lo strumento principale per realizzare una legislazione migliore a tutti i livelli, compresa la legislazione nazionale di recepimento e di applicazione del diritto dell'Unione Europea.

In tale sede trovano piena applicazione i principi della buona governance enunciati nel Libro Bianco. Il disegno della Commissione, infatti, è ispirato alla realizzazione di cinque principi - apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza - la cui applicazione, tra l'altro, si pone a sostegno dei principi generali di sussidiarietà e proporzionalità.

Ed è proprio in tale contesto che trova pieno spazio il riconoscimento del ruolo delle realtà regionali e locali nell'elaborazione delle politiche e nella corretta applicazione della legislazione comunitaria.

È evidente che un maggior coinvolgimento dei soggetti direttamente interessati, a monte del processo decisionale, non potrà che avere un effetto benefico in ordine all'efficacia dell'azione politica e della produzione normativa in ambito comunitario. Il coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati, oltre che delle parti sociali e dei cittadini, diventa un elemento indispensabile senza il quale non ci si può prefig-

gere un obiettivo di qualità della legislazione. Allo stesso tempo, il processo decisionale non può prescindere da una riduzione dei tempi e da un alleggerimento delle procedure, che devono essere trasparenti ed il più possibile accessibili al pubblico in ogni fase.

Infine, come ribadisce la Commissione Europea, per attuare l'obiettivo della Qualità della Legislazione, è necessario creare una cultura legislativa comune all'interno dell'Unione.

Si tratta, dunque, di perseguire l'obiettivo di qualità all'interno di un percorso strutturato nel quale trovano un ideale bilanciamento tutti gli interessi coinvolti.

Azioni della Commissione

Al fine di migliorare la qualità delle proposte legislative, la Commissione si propone di:

- ✓ definire norme minime di consultazione;
- ✓ analizzare l'impatto delle principali iniziative legislative e politiche;
- ✓ rafforzare la motivazione che correde le proposte legislative tramite l'indicazione di cinque elementi: consultazioni effettuate e risultati ottenuti, valutazione d'impatto, giustificazione circa lo strumento proposto alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, implicazioni finanziarie;
- ✓ introdurre una clausola di riesame degli atti, affinché la qualità della legislazione possa essere mantenuta anche nella fase dell'applicazione.

Nei confronti del legislatore comunitario, per il monitoraggio dell'adozione e dell'applicazione degli atti legislativi, la Commissione si propone di:

- ✓ fare un maggiore ricorso alla facoltà di ritirare le proposte legislative qualora, col trascorrere del tempo, la proposta non rivesta più carattere di attualità, oppure gli emendamenti presentati da Consiglio e Parlamento snaturino la stessa proposta;
- ✓ rafforzare il trattamento delle infrazioni e il controllo del recepimento.

Infine, per l'attuazione delle azioni di cui è direttamente responsabile, la Commissione si propone di :

- ✓ attivare una rete interna "Meglio legiferare" alla quale attribuire il compito di coordinare e monitorare il relativo Piano d'azione.

Azioni proposte al Parlamento Europeo e al Consiglio

Al fine di utilizzare in modo appropriato gli strumenti a disposizione per legiferare, la Commissione propone al Parlamento Europeo e al Consiglio le seguenti azioni:

- ✓ limitare le direttive agli aspetti essenziali della legislazione;
- ✓ ricorrere ad un uso più frequente della coregolamentazione, secondo criteri pre-definiti.

Al fine di semplificare e ridurre la legislazione comunitaria:

- ✓ semplificare e ridurre il volume dell'acquis comunitario attraverso interventi di codificazione, rimaneggiamento, semplificazione degli atti.

Al fine di vigilare sulla qualità della legislazione adottata:

- ✓ adottare un accordo interistituzionale sull'analisi d'impatto degli emendamenti proposti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, qualora essi comportino modifiche sostanziali alla proposta della Commissione, affinché qualità e coerenza siano mantenute nell'ambito dell'intero ciclo legislativo.

Azioni proposte agli Stati

La Commissione propone agli Stati:

- ✓ la trasmissione delle notifiche nazionali degli atti di recepimento per via elettronica tramite un formulario unico;
- ✓ l'adozione di norme sulla consultazione e sulla valutazione d'impatto, da adottarsi in caso di inserimento di valutazioni supplementari negli atti di recepimento delle direttive;
- ✓ la sottoposizione alla valutazione d'impatto dei progetti di legge nazionali da notificare alla Commissione.

Contestualmente, la Commissione afferma che gli Stati membri, sia a livello dei Governi che dei Parlamenti, hanno anch'essi un'importante responsabilità politica per la semplificazione ed il miglioramento del contesto normativo.

Al di là di una loro azione in seno al Consiglio, essi hanno il compito di applicare, e ancora prima di recepire, la normativa comunitaria a livello nazionale.

Occorre, inoltre, una migliore applicazione della normativa sul piano pratico.

Gli Stati dovrebbero, infatti, razionalizzare le loro procedure interne, ponendo in atto meccanismi che consentano, a monte del processo legislativo, un coinvolgimento delle loro amministrazioni (amministrazioni centrali, regionali e locali incaricate del recepimento e dell'applicazione delle direttive).

Azioni volte alla creazione di una cultura legislativa comune nell'ambito dell'Unione

Al fine di creare nell'Unione una cultura legislativa comune, la Commissione propone le seguenti azioni:

- ✓ costituzione di una rete legislativa tra le istituzioni comunitarie e tra le stesse istituzioni comunitarie e gli Stati;
- ✓ valutazione annuale della qualità della regolamentazione;
- ✓ incremento dell'accessibilità alla legislazione da parte dei cittadini.

Il piano d'azione per Legiferare Meglio, qui riportato in forma estremamente sintetica, si trova a tutt'oggi in fase di attuazione, e deve essere letto alla luce delle attuali riforme politico-istituzionali, nonché dell'impegno della Convenzione europea per ridefinire le basi costituzionali dell'Unione.

Risulta, dunque, evidente, quanto l'obiettivo di miglioramento e di semplificazione della legislazione comunitaria si ponga in stretta correlazione con gli analoghi obiettivi qualitativi perseguiti a livello nazionale e regionale.

Grafica: Centro grafico

Stampa: Centro stampa

Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Finito di stampare nel mese di aprile 2003