



CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

*Rapporto 2003*  
*sullo stato della legislazione*  
*e sul rendimento istituzionale*  
*del Consiglio regionale*

(GENNAIO – DICEMBRE 2003)

## **SOMMARIO**

Presentazione

Osservazioni di sintesi

### **PARTE I**

#### **STATO DELLA LEGISLAZIONE E RENDIMENTO ISTITUZIONALE**

(GENNAIO-DICEMBRE 2003 E VII LEGISLATURA)

#### **CAPO I**

La produzione normativa

#### **CAPO II**

Gli atti amministrativi

#### **CAPO III**

Il rendimento istituzionale

#### **CAPO IV**

Gli strumenti per la qualità della legislazione,  
il controllo e l'indirizzo politico

### **PARTE II**

#### **L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE**

### **APPENDICE**

## INDICE

### Presentazione

Osservazioni di sintesi:

1. La normazione legislativa e regolamentare
2. Le attività amministrative
3. Il rendimento istituzionale
4. L'attuazione delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001
  - 4.1 L'attuazione della legge costituzionale 1/1999: forma di governo regionale e nuovi Statuti
  - 4.2 L'attuazione della legge costituzionale 3/2001: la legge 131/2003; l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali; il ruolo della Corte costituzionale

### PARTE I

#### STATO DELLA LEGISLAZIONE E RENDIMENTO ISTITUZIONALE

(GENNAIO-DICEMBRE 2003 E VII LEGISLATURA)

### CAPO I

#### La produzione normativa

1. Le leggi e i regolamenti
  - 1.1. Le leggi: alcuni dati
    - 1.1.1 Per macrosettore e per anno
    - 1.1.2 Un confronto con la VI legislatura
    - 1.1.3 Per iniziativa
    - 1.1.4 Per commissione referente
    - 1.1.5 L'attività emendativa dell'assemblea
  - 1.2 Le singole leggi
  - 1.3 I regolamenti

2. L'iniziativa legislativa
  - 2.1 I progetti di legge
  - 2.2 Le proposte di legge alle Camere
  - 2.3 Le proposte di regolamento
3. La qualità tecnico-giuridica della legislazione
  - 3.1 La tecnica redazionale
  - 3.2 La tipologia della normazione
  - 3.3 Il *drafting* e l'applicazione del Manuale interregionale
4. Il riordino normativo, la delegificazione e la semplificazione
  - 4.1 Le leggi abrogate
  - 4.2 Le leggi vigenti
  - 4.3 Un confronto fra leggi abrogate e leggi vigenti per macrosettore
  - 4.4 Lo "spessore" delle leggi per articoli e commi
  - 4.5 Le leggi modificate
  - 4.6 La delegificazione, la semplificazione e i testi unici

## CAPO II

### Gli atti amministrativi

1. Gli atti approvati dall'assemblea
  - 1.1 Alcuni confronti con i dati della VI legislatura
2. I pareri delle commissioni alla Giunta
3. Le nomine

### CAPO III

#### Il rendimento istituzionale

1. La programmazione dei lavori consiliari – La “Conferenza” ex art. 15 dello Statuto
2. Le commissioni permanenti
  - 2.1 Le consultazioni e audizioni
  - 2.2 Le indagini conoscitive
3. Le commissioni speciali e la Giunta delle elezioni
4. L'assemblea
5. Il controllo
  - 5.1 Il sindacato ispettivo (interpellanze e interrogazioni)
  - 5.2 Le commissioni d'inchiesta
6. L'indirizzo politico (mozioni, ordini del giorno e risoluzioni)
7. La Conferenza delle autonomie

### CAPO IV

#### Gli strumenti per la qualità della legislazione, il controllo e l'indirizzo politico

1. Gli strumenti di analisi
  - 1.1 L'analisi giuridica
  - 1.2 I dossier di analisi *ex ante*
  - 1.3 L'analisi *ex post*
2. Il progetto *CAPiRe* in *progress*
3. La documentazione
4. I *Monitor Lombardia* e le ricerche

PARTE II  
L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II,  
DELLA COSTITUZIONE

Presentazione

1. Gli orientamenti della Corte costituzionale
  - 1.1 Statuti regionali
  - 1.2 Materie: interconnessione e trasversalità
  - 1.3 Dalla sfera regionale alla sfera statale
  - 1.4 ... ma esiste una sfera residuale regionale?
  - 1.5 Limiti comuni all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale
  - 1.6 Principi fondamentali e norme di dettaglio
  - 1.7 Tributi e autonomia finanziaria regionale
  - 1.8 Profili procedurali
2. Il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia
  - 2.1 Giudizi promossi dal Governo in via principale
  - 2.2 Giudizi promossi in via incidentale
  - 2.3 Giudizi promossi dalla Regione contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato
3. I regolamenti contesi
4. Il nuovo Statuto e i lavori della commissione speciale

APPENDICE

- A) La classificazione dei dati: macrosettori e materie
- B) Competenze specifiche delle commissioni permanenti e speciali
- C) Le leggi e i regolamenti: dati in *progress* dal 1970 al 2003
- D) Previsioni e attuazione del programma e del calendario
- E) Contenuti degli strumenti di analisi e d'indagine
- F) Elementi quantitativi e qualitativi di sintesi sulla normazione della Regione

## Presentazione

E' questo il terzo Rapporto annuale concernente dati, informazioni e osservazioni sull'attività legislativa e istituzionale del Consiglio della Regione Lombardia.

Il volume non presenta rilevanti innovazioni rispetto al formato messo a punto con i precedenti Rapporti 2000-2001 e 2002 e non si discosta sostanzialmente, quanto all'esposizione dei dati e ai contenuti di capitoli e paragrafi, dalle modalità già adottate per offrire un percorso omogeneo nella consultazione dei diversi campi d'indagine. Inoltre, per agevolare il lettore e consentirgli raffronti immediati con le rilevazioni degli anni precedenti, alcune tabelle e figure riportano anche i dati dei singoli anni della VII legislatura e i totali riferiti allo scorcio di legislatura fin qui trascorsa. Talvolta si è potuto offrire anche qualche raffronto con i dati disponibili della VI legislatura.

La **Parte prima** riguarda:

- la produzione normativa (dati e caratteristiche delle leggi e dei regolamenti; qualità tecnico-giuridica della legislazione, delegificazione);
- le attività amministrative svolte dal Consiglio e dalle commissioni consiliari;
- il rendimento istituzionale (programmazione dei lavori; sedute dell'assemblea e delle commissioni; consultazioni e audizioni; attività di controllo, sindacato ispettivo e indirizzo politico; Conferenza delle autonomie);
- gli strumenti di supporto all'esercizio delle funzioni istituzionali del Consiglio.

La **Parte seconda** offre:

- alcune informazioni concernenti la giurisprudenza della Corte costituzionale post-riforme del 1999 e 2001, il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia, la competenza regolamentare, l'andamento dei lavori per il nuovo Statuto.

L'**Appendice** contiene:

- la progressione dei dati legislativi a partire dal 1970;
- alcune informazioni utili alla miglior comprensione di quanto esposto nel Rapporto;
- elementi quantitativi e qualitativi di sintesi sulla normazione della Regione.

Con il superamento del 2003, il Consiglio regionale si sta avviando alla conclusione del proprio mandato (le elezioni dovrebbero tenersi nella primavera 2005) e pur essendo prematuro qualsiasi bilancio si è ritenuto utile anticipare in apertura qualche osservazione di sintesi sulle tendenze risultanti dai dati ed elementi conoscitivi rilevati nei principali campi di indagine.

## Osservazioni di sintesi <sup>(\*)</sup>

### 1. La normazione legislativa e regolamentare

Le 30 leggi del 2003 confermano che è tuttora in corso la riduzione dell'attività legislativa già registrata negli anni precedenti della VII legislatura. Sono 98 le leggi approvate complessivamente dall'inizio della legislatura (una quantità inferiore alle 104 del solo anno 1983 e non molto superiore alle 80 del 1989), che se si confrontano con le 133 leggi approvate nei primi tre anni e mezzo della legislatura precedente, mostrano un calo del 25%.

Continua anche l'opera di assestamento del corpo legislativo della Regione mediante l'abrogazione di numerose leggi ritenute "datate" (50), anche se in misura decisamente ridotta rispetto all'anno precedente (329). Al 31 dicembre 2003 le leggi vigenti, in quanto non abrogate espressamente, risultano 872 (il 42% delle leggi emanate a partire dalla I legislatura).

Già in altra occasione questi andamenti erano stati considerati come "virtuosi" rispetto alla sovrabbondanza di leggi che caratterizza l'ordinamento italiano (statale e regionale insieme). Tuttavia, i dati sull'attività legislativa vanno combinati con la produzione complessiva di discipline normative, inclusiva quindi anche dei regolamenti. Nel 2003 ne sono stati emanati dalla Giunta 23 con un aumento significativo rispetto agli anni precedenti e portando il loro totale complessivo di questo scorcio di legislatura a 48.

E' noto che l'aumento della normazione secondaria ha beneficiato dell'interpretazione del nuovo testo dell'art. 121 della Costituzione assunta da una parte del mondo scientifico che aveva ritenuto che la potestà regolamentare fosse stata devoluta alla Giunta. Tale interpretazione, fatta propria anche in sede governativa, era stata caldeggiata dagli esecutivi regionali che avrebbero potuto disporre di uno strumento più rapido e flessibile, rispetto alle procedure parlamentari, per rispondere alle esigenze sociali ed economiche in ordine all'adeguamento e alla semplificazione delle procedure amministrative vigenti.

Con le sentenze 313 e 324 del 2003 la Corte costituzionale non ha avallato tale interpretazione ed ha affermato che, fino a quando il nuovo Statuto non disporrà

---

<sup>(\*)</sup> a cura di Margherita Verzegnassi



altrimenti, tale potestà deve essere mantenuta in capo ai Consigli regionali, secondo le disposizioni statutarie vigenti. E' possibile che in futuro la tendenza a disciplinare in via regolamentare numerosi campi d'azione regionale possa subire un rallentamento, ritornando al passato o deferendo ad atti della Giunta variamente denominati normative di contenuto regolamentare o caricando i testi legislativi di tali contenuti.

L'iniziativa legislativa del 2003 non mostra uno scostamento di rilievo rispetto al 2002 ed è sostanzialmente confermata la preponderanza delle leggi approvate su iniziativa della Giunta (70%) anche se in leggero calo rispetto agli anni precedenti (80% nel 2000-2001 e 76% nel 2002).

Circa 1/3 delle leggi approvate nella VII legislatura non ha subito modifiche da parte dell'assemblea (si è già detto nel Rapporto 2002 della difficoltà di ascrivere alla maggioranza/minoranza/Giunta la paternità sostanziale degli emendamenti apportati in commissione ai testi dei p.d.l. presentati). Con riferimento alle 30 leggi del 2003 e al peso degli emendamenti approvati, il 37% di questi sono stati avanzati dalla Giunta, accolti quasi nella totalità. Di poco superiore (40%) l'accoglimento degli emendamenti della minoranza, ma estremamente basso il loro numero (77) rispetto all'entità degli emendamenti presentati (2390) anche con intenti ostruzionistici; la maggioranza ha visto accolto quasi il 50% delle proprie proposte emendative.

Resta piuttosto basso anche nel 2003 il numero di sedute dedicate dalle commissioni a ciascuna legge: i lavori istruttori si sono concentrati per 22 leggi nell'ambito di 1-3 sedute; per le restanti 7 leggi le sedute si sgranano tra 4 e 7, mentre alla legge sulle IPAB sono state dedicate ben 13 sedute. Sono 25 le leggi approvate dall'Aula in una sola seduta e a 5 sono state dedicate 2 sedute; sempre la legge sulle IPAB ha impegnato l'assemblea per 4 sedute anche in ragione di contrasti ostruzionistici. Da questi dati si ritiene di non poter segnalare una tendenza nell'andamento dei lavori istruttori delle commissioni, dipendendo la durata di questi anche dal rilievo assegnato dai diversi attori politico-istituzionali al settore toccato da ciascuna legge e ai relativi contenuti. Sembra invece confermata la tendenza ad un affievolimento del ruolo della sede assembleare.

A fronte della riduzione quantitativa della legislazione annuale e dell'asestamento del corpo legislativo mediante consistenti abrogazioni, sembra ancora minoritario, come registrato nel 2001 e 2002, il numero di leggi di un certo peso, quali esiti di una visione regionale autonoma di rilevanti settori sociali ed economici. In ogni caso si segnalano le seguenti leggi del 2003: la legge 1 di riordino delle IPAB; la legge 4 in tema di polizia locale; la legge 7 su bonifica e irrigazione e relativi consorzi; la legge 21 di disciplina organica della cooperazione; le leggi 5 e 25 in materia di trasporto locale; la legge 10 di riordino della legislazione tributaria; la legge 26 sui servizi locali attinenti alla gestione di rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche. A questo elenco va aggiunta la legge 2 sulla programmazione negoziata, quale strumento di raccordo con le autonomie locali.

Oltre a fattori squisitamente politici, il numero ridotto di leggi di ampio respiro può ricondursi alle tendenze della normazione di Parlamento e Governo che non sembrano ancora mostrare piena consapevolezza del ruolo riservato allo Stato dalla Costituzione riformata.

Nel 2003 è stata piuttosto equilibrata la distribuzione delle leggi tra i diversi macrosettori; altrettanto si può dire della distribuzione delle leggi emanate nell'arco della VII legislatura fin qui trascorsa, anche se si registra, esclusa la legislazione contabile, una leggera prevalenza dei macrosettori Territorio, ambiente e infrastrutture e Servizi alla persona e alla comunità. Si conferma la tendenza a legiferare per "leggi collegate" multisettoriali.

Infine, per quanto riguarda la qualità tecnico-giuridica della legislazione, i dettami del "Manuale" interregionale di *drafting* appaiono complessivamente abbastanza "metabolizzati" e messi in pratica dagli apparati consiliari di supporto al legislatore. Peraltro, sussistono ancora disposizioni di incerta lettura e interpretazione, alcune fatalmente riconducibili alla complessa articolazione della decisione politica e alla sua traduzione nel testo normativo. Restano in ogni caso margini di miglioramento; segnatamente la legislazione sui trasporti richiederebbe un riordino tecnico complessivo a fronte del succedersi, non solo da questa legislatura, di leggi "ad incastro" che con molta fatica consentono la ricostruzione della normativa vigente.

## 2. Le attività amministrative

In questa sede si svolgerà soltanto qualche osservazione sulle attività svolte dal Consiglio e dalle commissioni consiliari nell'ambito dell'attività di partecipazione e collaborazione all'attività di amministrativa attiva ordinariamente svolta dalla Giunta. Quindi non ci si soffermerà sulle deliberazioni c.d. *interna corporis* e sugli atti di indizione di referendum consultivi per il mutamento di circoscrizioni e denominazioni comunali, in quanto ritenuti provvedimenti poco significativi in ordine alle tendenze dell'esercizio delle funzioni dell'organo assembleare in ambito amministrativo.

Gli atti approvati dall'assemblea nel 2003 (99), pur presentando uno scostamento irrilevante rispetto all'anno precedente (100), confermano la progressiva riduzione degli interventi svolti dal Consiglio in attuazione dell' art. 6 dello Statuto e della legislazione regionale che regola lo svolgimento delle attività amministrative demandate alla Regione. Tale riduzione è evidente non solo se si osservano i dati annuali della VII legislatura (nel 2001 erano stati 128), ma anche se si rapportano i dati dei primi tre anni e mezzo circa della VII legislatura con quelli globali della VI; infatti, rispetto agli 869 atti adottati nei cinque anni dall'inizio della legislatura nel 1995 alla sua fine nel 2000, si hanno solo 356 atti nell'arco di tempo che va dall'inizio della legislatura nel 2000 al dicembre 2003. Il calo si può stimare intorno al 40%.

E' proprio sul fronte delle funzioni amministrative che si registra il cambiamento di fatto della forma di governo assembleare che aveva caratterizzato gli Statuti delle Regioni negli anni '70 e la legislazione delle prime cinque legislature.

La legislazione regionale che assegnava in passato al Consiglio numerose decisioni amministrative è stata progressivamente modificata con la traslazione di queste ultime alla Giunta. Sebbene il processo sia iniziato già in precedenza, si osserva che il fenomeno assume rilevanza a partire della VI legislatura e potrebbe essere connesso alla modifica delle regole elettorali che hanno visto sia il progressivo aumento dei poteri del Presidente della Giunta regionale, sia l'introduzione del premio di maggioranza. Peraltro, permangono al Consiglio funzioni decisionali in ordine a deliberazioni di "Criteri" o "Indirizzi" per fornire alla Giunta un

quadro generale di riferimento per l'adozione di provvedimenti amministrativi puntuali o di carattere generale "intermedio" ai fini di tale adozione.

La riduzione degli interventi amministrativi dell'organo consiliare è confermata dalla misura dei pareri (comprese le intese) resi alla Giunta dalle Commissioni consiliari permanenti. Le quantità rilevate nel 2000 (88), attinenti sostanzialmente al primo semestre della legislatura, e nel 2001 (98) si sono praticamente dimezzate, assestandosi nel 2002 e 2003 intorno a 50/60 all'anno.

Infine le nomine esterne di competenza della Regione statutariamente e legislativamente vincolate alla volontà consiliare, pur essendo quantitativamente consistenti in questo scorcio di legislatura (194), mostrano le difficoltà di espressione dell'assemblea. Di queste ben il 72% sono state disposte in via sostitutiva dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Giunta o dalla Giunta.

### **3. Il rendimento istituzionale**

Il complesso delle attività dedicate dall'assemblea e dalle commissioni consiliari a funzioni diverse dall'adozione di atti legislativi e amministrativi consentono di illustrare da un altro punto di vista lo svolgimento delle funzioni politico-istituzionali del Consiglio regionale e i relativi andamenti.

I dati 2003 e dello scorcio della legislatura fin qui trascorsa sembrano confermare che la disciplina regolamentare interna adottata in tema di programmazione dei lavori consiliari impone una riflessione in ordine alla durata e al termine dei lavori istruttori delle commissioni e alla trattazione in aula degli atti legislativi (ma non solo) in tempi certi secondo le previsioni del calendario dei lavori. Si constata lo sfasamento tra i calendari approvati e le date di effettiva trattazione dei provvedimenti legislativi inseriti nel calendario: dai 18 giorni del 2001 si passa ai 45 del 2002 e ai 49 del 2003. Soltanto le date stabilite per le c.d. sessioni di bilancio vengono sostanzialmente rispettate.

Il numero delle sedute dell'assemblea risulta in calo: a fronte delle 47 sedute del 2002, nel 2003 le sedute sono state 33. In effetti, si deve rilevare che ciò rappresenti

una tendenza in quanto nel 2001 le sedute erano state 33 e nel 2000, anno di inizio effettivo della legislatura, a partire dal giugno si erano tenute 20 sedute.

Quanto alle deliberazioni, si nota una riduzione di quasi il 22% tra il 2002 (309) e il 2003 (242); raffrontando il totale delle deliberazioni assunte al 2003 (947) con quello riferito allo stesso arco di tempo della VI legislatura (1108) si rileva un calo di oltre il 14,50%.

E' in riduzione il numero delle sedute delle commissioni consiliari che dal 2001 al 2003 passano da 333 a 279; la riduzione si registra anche osservando le quantità delle determinazioni concernenti gli atti di diversa natura (legislativi e non).

E' confermato lo spazio ridotto dedicato alle attività di sindacato ispettivo: nel 2003 soltanto in 6 sedute dell'assemblea su 33 sono state trattate interpellanze e interrogazioni e dall'inizio della legislatura solo in 12 sedute su 100. Con riferimento ai totali della legislatura ancora in corso, è anche esiguo il numero di risposte fornite in aula dalla Giunta (57), corrispondente a quasi il 7% degli atti presentati. Tuttavia, va rilevato che se alle risposte date in sede assembleare si sommano le risposte scritte, rispetto agli atti presentati (838) e alle risposte date (353), il numero globale delle risposte raggiunge il 42%. Si tenga inoltre conto che ad alcuni atti presentati alla fine del 2003 potrebbe essere data risposta nel 2004 e che diverse interpellanze e interrogazioni motivate da vicende di stretta attualità, se non svolte nell'immediatezza degli eventi, probabilmente non avranno più alcun riscontro. I Servizi alla persona e il Territorio e ambiente sono stati i settori maggiormente interessati.

Infine, le 83 deliberazioni di indirizzo politico (mozioni, ordini del giorno) approvate nel 2003, pur segnando una flessione rispetto alle 142 approvate nel 2002, non possono essere considerate sintomo di una progressiva rinuncia del Consiglio a fornire alla Giunta valutazioni e orientamenti per l'attuazione delle politiche regionali. A partire dall'inizio della VII legislatura sono state presentate 1544 proposte e approvate 389 (circa il 25%). Come per gli atti di sindacato ispettivo va tenuto presente il possibile "slittamento" al 2004 delle deliberazioni concernenti gli atti presentati entro il 2003 e l'alto numero di iniziative ostruzionistiche. Interessante il dato sull'iniziativa degli atti approvati: il 43% è di iniziativa delle minoranze, il 25% d'iniziativa mista maggioranza/minoranza, il 32% di maggioranza.

Le risoluzioni approvate su proposta delle commissioni consiliari non sono molto numerose: 32 dall'inizio della legislatura.

Permane il ruolo defilato della Conferenza delle autonomie quasi a significare il suo scarso interesse all'interlocuzione con l'assemblea regionale. Le future disposizioni statutarie sul Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione riformata, potrà dare un rinnovato e adeguato impulso ai rapporti del Consiglio regionale con gli Enti locali.

Pur nella consapevolezza che è difficile attribuire un peso troppo elevato alla rappresentazione numerica di attività istituzionali di per sé spesso molto complesse ed anche tenendo presente che mancano dati di confronto con le precedenti legislature, i dati rilevati - insieme con quelli concernenti le attività legislative e amministrative - sembrano indicare le crescenti difficoltà per le assemblee regionali ad operare nel nuovo contesto prodotto dalla riforma costituzionale del 1999 che ha indiscutibilmente rafforzato il ruolo dell'esecutivo.

#### **4. L'attuazione delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001**

La comprensione e la valutazione delle attività del Consiglio della Lombardia non possono prescindere dall'evoluzione del contesto ordinamentale entro il quale tutte le Regioni italiane si trovano ad agire.

Poiché l'andamento del processo attuativo delle riforme dipende in larghissima misura dai comportamenti di istituzioni nazionali, è utile qualche elemento conoscitivo e osservazione sugli interventi e sulle iniziative di Parlamento e Governo, nonché sulla giurisprudenza della Corte costituzionale.

##### **4.1 L'attuazione della legge costituzionale 1/1999: forma di governo regionale e nuovi Statuti**

La VII legislatura è iniziata nella primavera del 2000 con l'elezione diretta del Presidente della Giunta, in applicazione della norma transitoria (art. 5) della legge costituzionale 1/1999, con la nomina da parte sua degli assessori, anche esterni al

Consiglio regionale (non eletti consiglieri), e senza la corresponsabilità formale dell'assemblea (approvazione) del suo programma di governo. A seguito di tale elezione diretta sono decadute le disposizioni statutarie che condizionavano alla volontà del Consiglio sia l'immissione che la permanenza in carica del Presidente della Giunta e della Giunta.

La riforma è stata motivata dall'esigenza di garantire stabilità agli esecutivi regionali e a tal fine è stato modificato anche l'art. 126 della Costituzione con la previsione del *simul stabunt, simul cadent*, per cui, nel caso di mozione di sfiducia, dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente eletto direttamente, il Consiglio regionale viene sciolto. L'art. 126 non si applica soltanto nel caso in cui il nuovo Statuto non prescriva l'elezione diretta del Presidente.

La legge costituzionale 1/1999 (nuovo art. 123 Cost.) prevede, infatti, che le Regioni si dotino di un nuovo Statuto che, analogamente a quanto previsto per le modifiche della nostra Costituzione, deve essere approvato in "doppia lettura" a distanza di due mesi e può essere sottoposto a referendum confermativo. Inoltre, il Governo può impugnarlo avanti alla Corte costituzionale. Anche la disciplina della legge elettorale è attribuita al legislatore regionale, pur nel rispetto di principi fondamentali disposti da una legge nazionale (art. 122 Cost.).

In Lombardia, come in molte altre Regioni, è stata istituita una commissione speciale con il mandato di redigere il nuovo Statuto e la legge elettorale. Alla fine del 2003 i lavori di questa commissione sono ancora lontani da una conclusione e appare ardua qualsiasi previsione sulla possibilità che il nuovo Statuto veda la luce prima dell'esaurirsi della legislatura (primavera 2005), stante la procedura aggravata di approvazione. I motivi principali di questo ritardo possono ascrivere alle difficoltà di definire la forma di governo e all'ostacolo, circa la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, costituito dalla previsione costituzionale del *simul stabunt, simul cadent*, egualmente non gradita a maggioranza e opposizione presso i Consigli di tutte le Regioni, compresa la Lombardia.

Nel 2003 la sola Regione Calabria aveva deliberato un nuovo Statuto che tentava di superare il dettato costituzionale mediante l'elezione di un vice-presidente, che sarebbe subentrato al Presidente in caso di dimissioni, morte, impedimento permanente. A seguito di impugnazione governativa, la Corte costituzionale (sent. 2/2004) ha ritenuto non legittima tale previsione, costringendo sostanzialmente le Regioni a una scelta secca: o elezione diretta del Presidente o elezione consiliare.

E' di rilievo anche la sentenza 313/2003 che ha negato la possibilità per le Regioni di attribuire, con riferimento al nuovo testo dell'art. 121 della Costituzione, la potestà regolamentare alla Giunta regionale quando, come nel caso della Lombardia, diverse sono le previsioni dello Statuto vigente.

Queste decisioni della Corte forse potrebbero imprimere un'accelerazione ai lavori statutari.

Inoltre è da segnalare che l'*impasse* sulla forma di governo ha determinato anche l'assenza di iniziative, a livello regionale, in materia di legge elettorale; né, in tale materia, è stata ancora emanata la legge nazionale sui principi fondamentali (si conosce un testo che esclude la possibilità di elezione diretta del Presidente della Giunta non contestuale all'elezione dei Consigli).

#### **4.2 L'attuazione della legge costituzionale 3/2001: la legge 131/2003; l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali; il ruolo della Corte costituzionale**

Delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 3/2001 al Titolo V della Parte seconda della Costituzione solo alcune non richiedono né richiederanno una legislazione attuativa da parte del legislatore nazionale; tra queste basta segnalare il nuovo art. 114 che elenca le istituzioni che "costituiscono" la Repubblica. La maggior parte di esse non può avere effetti di rilievo sul funzionamento del settore pubblico (o del sistema delle autonomie) senza che il legislatore statale adotti specifiche normative dirette a mettere in grado le Regioni e gli Enti locali di esercitare concretamente i nuovi poteri loro assegnati. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda i confini della legislazione concorrente Stato/Regioni, quella esclusiva o c.d. residuale delle Regioni (art. 117), l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali (art. 119), l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni o ad amministrazioni di diverso livello, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118).

La complessità della riforma, che richiedeva una forte riallocazione dei poteri pubblici (comprese le risorse finanziarie) a favore del sistema delle autonomie ed a scapito dei poteri nazionali e l'assoluta mancanza di disposizioni transitorie,



avrebbero richiesto uno sforzo convinto ed efficiente di Governo e Parlamento per il cambiamento scritto nella Carta fondamentale.

Qualcosa è stato fatto, ma l'esito non appare soddisfacente. Non ci si può proporre di trattare in queste brevi note di sintesi i numerosi percorsi statali che avrebbero dovuto già arrivare a conclusione, per cui si farà riferimento a quanto già fatto o di cui sembra vicina la definizione, segnalando le omissioni o le questioni ritenute carenti di segnali positivi.

La legge 131 del giugno 2003 (c.d. La Loggia), stante l'assenza di norme transitorie per accompagnare l'avvio della legislazione regionale nelle materie a legislazione concorrente Stato/Regioni, offre per alcuni aspetti un tracciato realistico in ordine alla ricognizione dei principi fondamentali rinvenibili nella legislazione statale vigente, soprattutto nelle nuove materie introdotte dalla riforma. Tramite decreti legislativi delegati, il Governo si impegna a enucleare dalla legislazione nazionale tali principi al fine di consentire alle Regioni di poter legiferare con una certa tranquillità, senza dover ricorrere o subire ricorsi governativi avanti alla Corte costituzionale. La legge 131/2003 prevede che i decreti delegati siano approvati entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa (11 giugno 2004), dopo una articolata procedura che coinvolge la Conferenza Stato/Regioni, le commissioni parlamentari competenti per materia e la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Per quanto si conosce, non risulta che alla fine del 2003 fossero ancora pronti testi dei decreti in buon stato di avanzamento.

Anche l'emanazione dei decreti legislativi previsti dall'art. 2 della legge 131/2003 in ordine alla determinazione delle "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane (non ancora costituite dopo la loro previsione nella legge 142/1990) sembra muoversi con molta lentezza, almeno stando alle informazioni disponibili a fine 2003. Ciò rappresenta un rilevante fattore di incertezza ai fini dell'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni e agli altri Enti locali mediante leggi regionali in attuazione del novellato art. 118 della Costituzione. Si aggiunga che mostra difficoltà anche l'attuazione dell'art. 7 della stessa legge concernente l'esercizio delle funzioni amministrative da parte di Stato, Regioni ed Enti locali e il trasferimento di personale, beni e risorse finanziarie; anche qui sono stabilite procedure particolarmente complesse e "faticose" che coinvolgono il

Documento di programmazione economico-finanziaria, il patto di stabilità, la “manovra finanziaria”.

Sarebbe invece a buon punto l’attuazione degli artt. 5 e 6 della legge 131/2003 concernenti, rispettivamente, la partecipazione delle Regioni alla “fase ascendente” delle politiche e delle normative dell’Unione europea (mediante modifiche della legge 89/1986 c.d. La Pergola) e le attività regionali di rilievo internazionale. Lo stesso sembrerebbe di poter dire per l’attuazione dell’art. 8 sul potere sostitutivo del Governo previsto dall’art. 120 Cost. nei confronti delle Regioni nei casi di loro inerzia e dell’art. 10 in ordine alla trasformazione dell’ex Commissario del Governo in “Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie”.

Segnali poco confortanti, per non dire nessuna iniziativa concreta, si registrano sul fronte dell’autonomia finanziaria, e correlata capacità di spesa, di Regioni ed Enti locali. Per affrontare questo tema, particolarmente delicato sotto il profilo politico e notevolmente complicato in termini tecnici, l’art. 3 della legge finanziaria 2003 aveva istituito una “Alta Commissione di studio” a composizione mista Stato/Regioni/Enti locali per offrire al Governo indicazioni sulle modalità attuative del nuovo art. 119 della Costituzione entro il marzo dello stesso anno. Il termine si è rivelato irrealistico (alla stessa data l’Alta Commissione non era stata neanche insediata); da ultimo (legge finanziaria 2004), il termine è stato prorogato al settembre 2004, insieme alla previsione di decadenza in caso di mancato adempimento del mandato. Date le informazioni sull’andamento dei relativi lavori, con molta probabilità questo sarà l’esito finale. Nel contempo nelle leggi finanziarie per il 2003 e 2004 sono state inserite disposizioni che non sembrano andare verso la realizzazione di un sistema stabile di “coordinamento della finanza pubblica”, coerente con le previsioni costituzionali del 2001, ma appaiono sostanzialmente rimettere al legislatore nazionale in sede di manovra finanziaria annuale (caricata di scelte congiunturali) gli orientamenti ritenuti più opportuni, non consentendo alle autonomie la programmazione delle proprie politiche basate su entrate affidabili e certe di medio/lungo periodo.

Infine, con riferimento all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale 3/2001, si registra l’accantonamento dell’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (c.d. bicameralina), quale sede di

rappresentanza delle autonomie, in attesa di un Senato “federale”, con la sospensione del negoziato Parlamento/Regioni. Le questioni coinvolte riguardano essenzialmente l’espressione di tale rappresentanza (Consigli o Giunte o formule intermedie) e le modalità di voto delle diverse componenti (parlamentare, regionale, locale) all’interno della Commissione integrata, la cui pronuncia negativa o condizionata su leggi concernenti la competenza concorrente e il coordinamento della finanza pubblica dà luogo ad un procedimento aggravato a livello parlamentare. Non si esclude che l’integrazione della Commissione e le problematiche accennate tornino d’attualità se non verranno approvate le recenti proposte governative concernenti la riforma del Parlamento con l’istituzione del Senato “federale”, oppure se questo verrà istituito, ma con decorrenza effettiva dal 2011.

In questo quadro di difficoltà del sistema politico-istituzionale nell’affrontare l’attuazione delle riforme, la Corte costituzionale è sembrata assumere in un primo tempo un comportamento attendista, ma poi, soprattutto dal settembre 2003, ha emesso una quantità rilevante di pronunce su alcuni nodi fondamentali, dando un’interpretazione delle disposizioni costituzionali su legislazione statale esclusiva, legislazione concorrente e legislazione regionale “residuale”, nonché sull’autonomia tributaria e finanziaria di Regioni ed Enti locali. Non è questo il luogo in cui dar specifico conto delle tendenze della Corte (la Parte II di questo volume ne tenta una sintesi), già oggetto di raffinate e articolate disamine ed esegesi critiche da parte della dottrina. Tuttavia, si può dire che sembra di assistere a un *déjà vu* in occasione del contenzioso all’indomani della costituzione delle Regioni negli anni ’70 e anche in seguito.

La Corte costituzionale, che pur ha fissato qualche rilevante “punto fermo” in ordine all’interpretazione del nuovo testo costituzionale nel vuoto di norme transitorie, appare preoccupata delle rivendicazioni “radicali” quali emergono dai ricorsi regionali avverso la legislazione statale. La Corte sembra fin qui tendenzialmente orientata a salvaguardare l’“unità della Repubblica”, riconoscendo allo Stato, non solo a livello legislativo, un ruolo preminente di guida e di vigilanza rispetto ad una possibile disordinata espansione del sistema delle autonomie ai fini della “tenuta” complessiva del sistema dei pubblici poteri, anche sotto il profilo finanziario, e della salvaguardia di un’ampia uniformità nei servizi e nelle erogazioni pubbliche a beneficio dei cittadini e delle imprese. Questi orientamenti emergono anche dalle numerose adesioni della

Corte alle tesi governative avverso le leggi regionali, e dalla valorizzazione dei contenuti e dell'incidenza delle materie c.d. trasversali o funzionali di esclusiva competenza legislativa statale (tutela della concorrenza, ordinamento civile e penale, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tutela dell'ambiente, tanto per ricordare qui le materie principali). La capacità espansiva di tali materie potrebbe persino far dubitare dell'esistenza in concreto di materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

La portata di tale giurisprudenza non potrà non condizionare l'approccio e gli orientamenti su questi temi di Parlamento e Governo. Pur di fronte ai ritardi della politica nazionale e alle pressioni regionali, la Corte avrebbe forse potuto assumere interpretazioni più aperte a un dispiegarsi graduale dei poteri delle autonomie e avere maggior cautela nel definire i ruoli di Stato e Regioni, soprattutto a livello legislativo e finanziario.

Prima di concludere queste osservazioni s'impone un accenno alle iniziative governative di "riforma della riforma", che, insieme alla competenza legislativa regionale esclusiva in tema di organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e polizia locale, prevedono anche l'istituzione del Senato "federale". La mancanza di una autorevole sede istituzionale di negoziazione e composizione degli interessi regionali e nazionali era stata ritenuta da molti commentatori una fondamentale carenza della riforma del 2001. La struttura, il sistema elettivo e le funzioni dell'istituendo nuovo Senato sono tuttora oggetto di acceso dibattito tra le forze politiche di maggioranza e opposizione.

La portata di queste innovazioni, indipendentemente dai loro contenuti e insieme alle impegnative scadenze elettorali del 2004, potrebbe dar luogo a ulteriori dilazioni nell'attuazione delle riforme costituzionali già intervenute.

# PARTE I

## STATO DELLA LEGISLAZIONE E RENDIMENTO ISTITUZIONALE

(GENNAIO-DICEMBRE 2003 E VII LEGISLATURA)

# CAPO I

## La produzione normativa

In questo Capo sono esposti dati e caratteristiche dell'attività legislativa e regolamentare del 2003 insieme all'aggiornamento, a partire dall'inizio della VII legislatura (maggio 2000), degli stessi elementi forniti nel precedente Rapporto (cap. 1).

Lo stesso criterio è stato adottato per l'iniziativa legislativa (cap. 2), la qualità tecnico-giuridica della legislazione (cap. 3), l'attività abrogativa e le sue ricadute sulla legislazione vigente (cap. 4). Dal 2002 si è anche incominciato ad osservare la legislazione sotto il profilo della delegificazione e della semplificazione (paragrafo 4.6).

Nell'Appendice C sono riportati i dati e le caratteristiche della legislazione a partire dalla I legislatura.

### **1. Le leggi e i regolamenti**

#### **1.1. Le leggi: alcuni dati**

Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2003 sono state promulgate e pubblicate 30 leggi.

Complessivamente, se si aggiungono le 6 leggi dell'anno 2000, le 29 dell'anno 2001 e le 34 dell'anno 2002<sup>1</sup>, la VII legislatura conta, fino a dicembre 2003, 99 leggi promulgate e pubblicate.

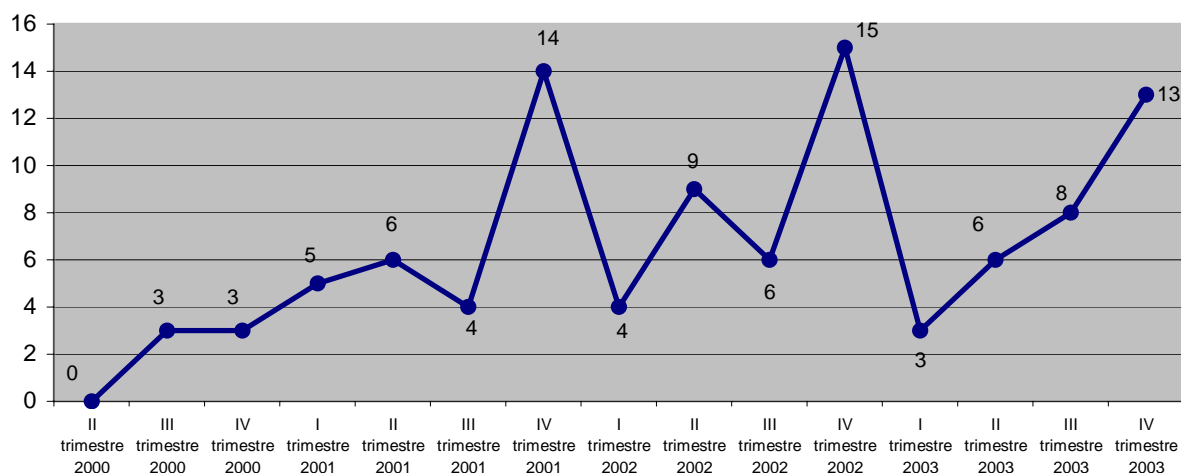
Per quanto riguarda la produzione legislativa su base trimestrale, si può rilevare che questa progredisce decisamente nell'ultimo trimestre dell'anno. Il dato è confermato negli anni 2001, 2002 e 2003 (Fig. I.1). Il mese del 2003 col numero più alto è stato dicembre, con 8 leggi promulgate e pubblicate. Si può notare, inoltre,

---

<sup>1</sup> Si ricorda (vedi Rapporto 2002) che in effetti le leggi approvate nel 2002 sono solo 33, in quanto la legge 7/2002 è stata approvata nella VI legislatura e promulgata e pubblicata nella VII a seguito dell'esito del contenzioso instaurato dal Governo avanti alla Corte costituzionale.

come nel primo trimestre del 2003 crolli la produzione legislativa, dato, anche questo, che trova conferma negli anni precedenti.

**Fig. I.1** *Andamento trimestrale della produzione legislativa*



### 1.1.1 Per macrosettore e per anno

Considerando le leggi **per macrosettore e per anno**, secondo lo schema di classificazione riportato nell'Appendice A, si rileva che nel 2003 tutti i macrosettori sono stati interessati da un intervento legislativo.

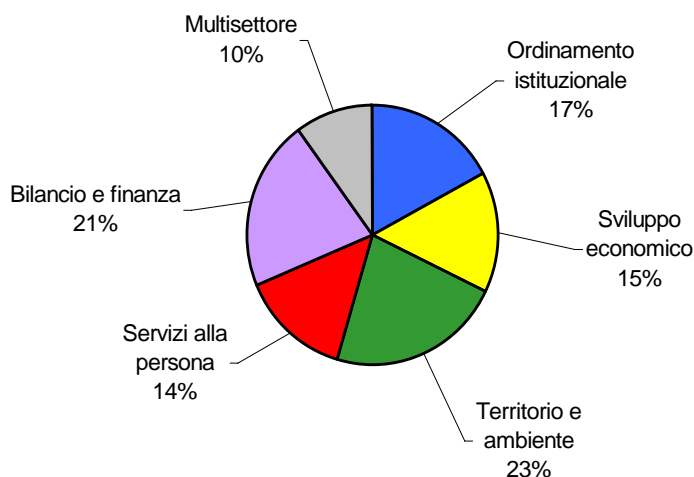
Si distinguono particolarmente, sul mero piano quantitativo, gli interventi in ambito territoriale, nonché in tema di Servizi alla persona e di Bilancio (6 leggi ciascuna).

Complessivamente nella VII legislatura, spicca la preponderanza delle leggi (23% e 21%) in tema di *Territorio, ambiente e infrastrutture* e di *Bilancio e finanza regionale*. Il macrosettore *Servizi alla persona e alla comunità* ha avuto nell'ultimo anno un ampio sviluppo mentre l'*Ordinamento istituzionale* è stato, a differenza degli anni precedenti, meno coinvolto. Lo *Sviluppo economico e attività produttive* conferma una produzione legislativa equilibrata. La legislazione multisettoriale è attestata sul 10%, dato significativo per quanto riguarda la tendenza a legiferare mediante leggi *omnibus* (Tab. I.1 e Fig. I.2).

**Tab. I.1** Numero leggi per macrosettore e per anno

| Macrosettore                                    | 2000     | 2001      | 2002                  | 2003      | Totali    |
|---|----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | -        | 5         | 9                     | 3         | <b>17</b> |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 1        | 3         | 6                     | 5         | <b>15</b> |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | 1        | 6         | 9                     | 6         | <b>22</b> |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | -        | 5         | 3                     | 6         | <b>14</b> |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 4        | 7         | 4                     | 6         | <b>21</b> |
| <i>Multisetore</i>                              | -        | 3         | 3                     | 4         | <b>10</b> |
| <b>Totali</b>                                   | <b>6</b> | <b>29</b> | <b>34<sup>2</sup></b> | <b>30</b> | <b>99</b> |

**Fig. I.2** VII legislatura - Distribuzione % leggi per macrosettore



### 1.1.2 Un confronto con la VI legislatura

E' interessante considerare l'andamento e la composizione percentuale per macrosettore dell'attività legislativa della VI e VII legislatura.

Si osserva un sostanziale equilibrio percentuale della produzione legislativa per quanto riguarda l'*Ordinamento istituzionale*, lo *Sviluppo economico e attività produttive* e i *Servizi alla persona e alla comunità*; il *Territorio e ambiente* e il *Bilancio* sono in riduzione; il *Multisetore* aumenta considerevolmente (dal 4% al 10%) il suo peso (Tab. I.2 e Fig. I.3).

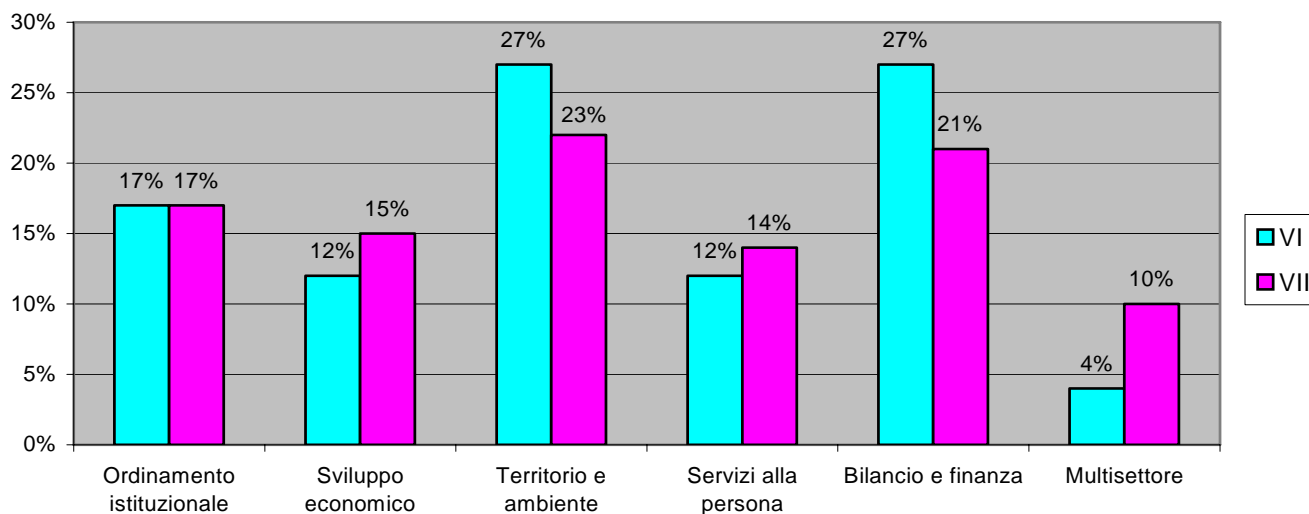
<sup>2</sup> Vedi nota 1 pag. 20.



**Tab. I.2** Distribuzione numero e % leggi VI e VII legislatura (2000-2003) per macrosettore e per anno

| Macrosettore                             | VI 1995   | VI 1996   | VI 1997   | VI 1998   | VI 1999   | VI 2000   | Totali VI       | VII 2000 | VII 2001  | VII 2002              | VII 2003  | Totali VII      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------|
| Ordinamento istituzionale                | 6         | 6         | 12        | 1         | 5         | 2         | <b>32 (17%)</b> | -        | 5         | 9                     | 3         | <b>17 (17%)</b> |
| Sviluppo economico e attività produttive | -         | 6         | 5         | 2         | 3         | 6         | <b>22 (12%)</b> | 1        | 3         | 6                     | 5         | <b>15 (15%)</b> |
| Territorio, ambiente e infrastrutture    | 4         | 14        | 13        | 7         | 10        | 2         | <b>50 (27%)</b> | 1        | 6         | 9                     | 6         | <b>22 (23%)</b> |
| Servizi alla persona e alla comunità     | -         | 5         | 7         | 4         | 2         | 5         | <b>23 (12%)</b> | -        | 5         | 3                     | 6         | <b>14 (14%)</b> |
| Bilancio e finanza regionale             | 2         | 7         | 11        | 18        | 8         | 4         | <b>50 (27%)</b> | 4        | 7         | 4                     | 6         | <b>21 (21%)</b> |
| Multisetto                               | -         | -         | 1         | 2         | 2         | 3         | <b>8 (4%)</b>   | -        | 3         | 3                     | 4         | <b>10 (10%)</b> |
| <b>Totali</b>                            | <b>12</b> | <b>38</b> | <b>49</b> | <b>34</b> | <b>30</b> | <b>22</b> | <b>185</b>      | <b>6</b> | <b>29</b> | <b>34<sup>3</sup></b> | <b>30</b> | <b>99</b>       |

**Fig. I.3** Confronto % leggi VI e VII legislatura (2000-2003) per macrosettore



### 1.1.3 Per iniziativa

Anche nell'anno 2003 l'analisi delle leggi approvate per iniziativa rivela la netta preminenza dell'accoglimento delle proposte dell'esecutivo: 21 leggi sulle 30 approvate (corrispondenti al 70% del totale) sono di iniziativa della Giunta (Tab. I.3 e

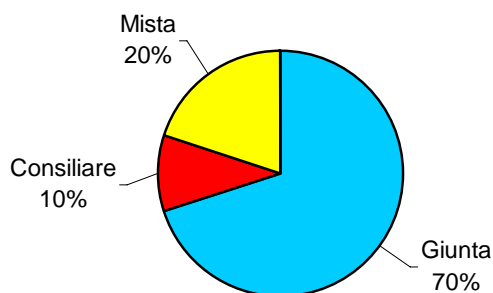
<sup>3</sup> Vedi nota 1 pag. 20.

Fig. I.4). Sono in aumento le leggi di iniziativa mista, derivanti cioè dall'abbinamento di progetti di legge dell'esecutivo e di progetti di legge presentati da consiglieri regionali. Nell'anno 2003 le leggi di questo tipo sono state il 20% del totale.

**Tab. I.3** *Numero leggi per iniziativa e per anno*

| Iniziativa    | Leggi approvate |           |           |           | Totali    |
|---------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|               | 2000            | 2001      | 2002      | 2003      |           |
| Giunta        | 6               | 22        | 25        | 21        | <b>74</b> |
| Consiliare    | -               | 4         | 6         | 3         | <b>13</b> |
| Mista         | -               | 2         | 2         | 6         | <b>10</b> |
| Popolare      | -               | 1         | -         | -         | <b>1</b>  |
| <b>Totali</b> | <b>6</b>        | <b>29</b> | <b>33</b> | <b>30</b> | <b>98</b> |

**Fig. I.4** *Distribuzione % leggi per iniziativa nel 2003*



Maggiori informazioni sono rinvenibili nel paragrafo 1.2 dedicato alle singole leggi del 2003, in quanto alcune leggi sono derivate dall'abbinamento, trattazione e approvazione di più progetti di legge presentati da soggetti diversi.

#### 1.1.4 Per commissione referente

Nel corso del 2003 l'istruttoria legislativa è stata svolta dalle sette commissioni permanenti<sup>4</sup>. Alcuni progetti di legge sono stati assegnati alla commissione speciale Statuto, ma nessuno è stato portato all'attenzione dell'assemblea.

Sempre nel 2003 il peso istruttorio è stato distribuito in maniera abbastanza uniforme, con l'unica eccezione della I commissione, che ha curato l'istruttoria di 8 leggi regionali, di cui 4 relative al rendiconto e al bilancio. Le altre commissioni si dividono un carico che va dalle 3 alle 5 leggi ciascuna (Tab. I.4).

**Tab. I.4** Numero leggi per commissione referente e per anno

| Commissione                        | 2000     | 2001      | 2002      | 2003      | Totali    |
|------------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| I – Bilancio                       | 4        | 12        | 6         | 8         | <b>30</b> |
| II - Affari istituzionali          | -        | 3         | 12        | 5         | <b>20</b> |
| III – Sanità                       | 1        | 5         | 1         | 4         | <b>11</b> |
| IV - Attività produttive           | -        | 3         | 3         | 3         | <b>9</b>  |
| V – Territorio                     | -        | 3         | 3         | 3         | <b>9</b>  |
| VI – Ambiente                      | 1        | 3         | 3         | 4         | <b>11</b> |
| VII - Cultura, FP, Commercio, ecc. | -        | -         | 4         | 3         | <b>7</b>  |
| II e IV congiunte                  | -        | -         | 1         | -         | <b>1</b>  |
| <b>Totali</b>                      | <b>6</b> | <b>29</b> | <b>33</b> | <b>30</b> | <b>98</b> |

Dal punto di vista della **durata dell'iter istruttorio**, si registra una diminuzione, rispetto all'anno precedente, del numero di giorni in media necessario per l'approvazione di una legge: dai 228 giorni del 2002 si è passati a 164,8 giorni nel 2003 (computati dalla data di assegnazione alla commissione referente fino all'approvazione definitiva da parte dell'assemblea). Siamo ancora distanti dalla

<sup>4</sup> - I commissione: programmazione e bilancio;  
- II commissione: affari istituzionali;  
- III commissione: sanità e assistenza;  
- IV commissione: attività produttive;  
- V commissione: territorio;  
- VI commissione: ambiente e protezione civile;  
- VII commissione: cultura, formazione professionale, commercio, sport e informazione.  
Per le specifiche materie di competenza di ciascuna commissione vedi Appendice B.

media relativa alla prima parte della legislatura (96 giorni), tuttavia è da rilevare che un certo incremento è fisiologico, dal momento che vengono mano a mano all'esame delle commissioni anche progetti di legge presentati all'inizio della legislatura. E' inoltre da sottolineare che sul dato del 2002 influivano i tempi necessariamente dilatati della complessa istruttoria sui progetti di legge di mutamento delle circoscrizioni comunali: nel 2002, infatti, erano state emanate 6 leggi di questo tipo, mentre nel 2003 soltanto una.

Si va da un minimo di 12 giorni della l.r. 19/2003, in tema di procedure di approvazione del DPEFR, ad un massimo di 799 giorni nel caso della l.r. 17/2003 di iniziativa consiliare, in tema di risanamento dell'ambiente e di bonifica e smaltimento dell'amianto.

Sensibile è anche la diminuzione del dato relativo ai giorni di *iter* effettivo della legge, computato dal giorno della prima trattazione in commissione referente al giorno di approvazione in aula: si è passati, infatti, dai circa 137 giorni del 2002 a soli 65,7 giorni. Nel 2003, quindi, la giacenza media dei progetti di legge in commissione dalla data di assegnazione alla data di prima trattazione è stata di circa 99 giorni.

La media scende ancora se consideriamo come data finale dell'*iter* il giorno della trasmissione del testo licenziato dalla commissione all'aula per l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea. In tal caso la media è di 47,3 giorni.

### 1.1.5 L'attività emendativa dell'assemblea

Gli interventi emendativi dell'assemblea sui testi licenziati dalle commissioni hanno riguardato 21 leggi su 30. I dati sono sostanzialmente omogenei rispetto a quelli degli anni precedenti.

La tabella I.5 riproduce i dati a partire dall'inizio della legislatura.

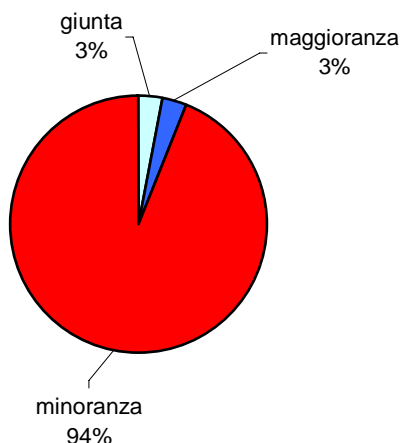
**Tab. I.5** VII legislatura - Numero leggi approvate per anno

| <b>Leggi approvate</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b>           | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|------------------------|-------------|-------------|-----------------------|-------------|---------------|
| con modifiche          | 4           | 23          | 21                    | 21          | <b>69</b>     |
| senza modifiche        | 2           | 6           | 12                    | 9           | <b>29</b>     |
| <b>Totali</b>          | <b>6</b>    | <b>29</b>   | <b>33<sup>5</sup></b> | <b>30</b>   | <b>98</b>     |

<sup>5</sup> Vedi nota 1 pag. 20.

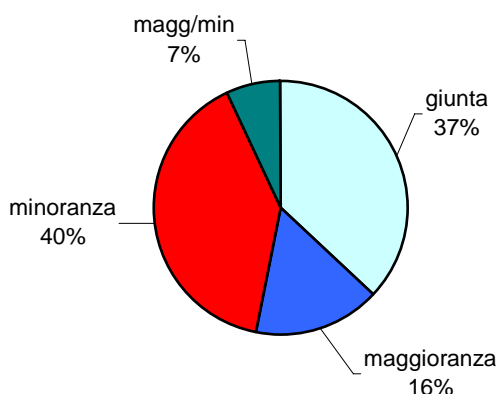
Complessivamente sono stati presentati 2544 emendamenti (la metà di quelli presentati nel 2002) e ne sono stati accolti 193 (l'anno precedente gli emendamenti accolti erano stati 165 su 5107 presentati) (Fig. I.5).

**Fig. I.5** *Distribuzione % delle proposte emendative per iniziativa*



Per quanto riguarda gli emendamenti accolti, si rileva che 72 sono di iniziativa della Giunta, 31 della maggioranza, 77 delle minoranze e 13 presentati congiuntamente dalla maggioranza e dalla minoranza (Fig. I.6).

**Fig. I.6** *Distribuzione in valori assoluti e % degli emendamenti approvati per iniziativa*

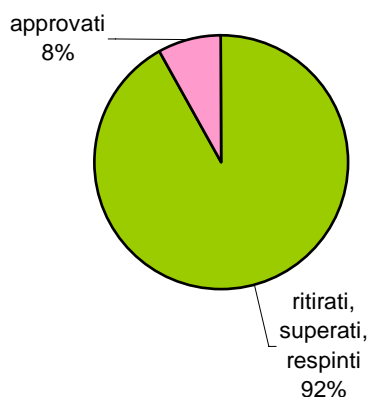


Gli emendamenti accolti, rispetto a quelli presentati, corrispondono alla quasi totalità degli emendamenti di iniziativa della Giunta (72 su 77); l'accoglienza di quelli

presentati dalla maggioranza corrisponde a circa la metà (31 su 63) ed è molto bassa quella riservata alle iniziative della minoranza (77 su 2390).

La figura I.7 mostra in percentuale l'esito degli emendamenti presentati.

**Fig. I.7** *Distribuzione % dell'esito degli emendamenti*



Inoltre, l'attività emendativa non ha riguardato solamente le proposte di legge, ma anche altri provvedimenti di tipo amministrativo (per un totale di 159 emendamenti).

Tra le leggi maggiormente interessate dall'attività emendativa dell'assemblea figurano quelle di riordino della polizia locale (54 emendamenti), delle IPAB (37), della normativa in materia di bonifica e irrigazione (15), il collegato ordinamentale (14) e la disciplina dei servizi di interesse economico generale (11).

Si segnala, quale dato di un certo interesse e rilievo, che nel corso del 2003 l'assemblea si è espressa negativamente su alcuni progetti di legge licenziati dalle commissioni consiliari:

- il progetto di legge 252 (Valorizzazione dei dialetti e delle tradizioni locali) è stato respinto in sede di votazione finale;
- il progetto di legge 226 (Istituzione di corsi di lingua e civiltà latina) e il progetto di legge 100 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo) sono stati rinviati in commissione dopo che l'assemblea aveva bocciato due articoli fondamentali per i rispettivi impianti normativi.

## 1.2 Le singole leggi

Questo capitolo elenca le singole leggi approvate nel corso del 2003, accorpate per macrosettore e materia, accompagnate da brevissime informazioni sui relativi contenuti e da alcuni dati concernenti il loro *iter*.

In particolare, la tabella accanto a ciascuna legge riporta il numero del progetto di legge (nel caso di più numeri significa che la legge è il risultato dell'esame abbinato di più progetti); il soggetto titolare dell'iniziativa; la commissione consiliare referente e il numero delle sedute da questa dedicate all'attività istruttoria; le commissioni consiliari tenute ad esprimere parere alla commissione referente; quindi se sono state svolte consultazioni e se è stato chiesto e acquisito il parere della Conferenza delle autonomie. A quest'ultimo riguardo, è stata aggiunta l'abbreviazione "oss" quando alla commissione non è pervenuto il parere formale della Conferenza, bensì solamente osservazioni delle singole componenti della Conferenza trasmesse dall'Ufficio di presidenza (si veda, a questo proposito, il Capo III, paragrafo 7, sulla Conferenza delle autonomie).

E' anche indicato il numero delle sedute dedicate dall'assemblea alla discussione e votazione del progetto, nonché la durata complessiva dell'*iter* formale, dalla data di assegnazione del progetto alla commissione referente fino alla data di approvazione definitiva della legge, e di quello effettivo, dalla data di prima trattazione del progetto in commissione fino alla data di approvazione definitiva della legge da parte del Consiglio. Per il computo dell'*iter*, nel caso in cui la legge sia il risultato dell'abbinamento di più progetti di legge, si sono prese in considerazione le date di assegnazione e di trattazione del p.d.l. assegnato e trattato per primo.

Il numero posto tra parentesi accanto a ciascuna materia indica il numero delle leggi relative.

## ORDINAMENTO ISTITUZIONALE

Nel 2003 sono state promulgate e pubblicate 3 leggi.

### Enti locali e decentramento – Controlli (3)

**L.r. 14 marzo 2003, n. 2** “Programmazione negoziata regionale”.

Modifica gli strumenti della programmazione negoziata inserendone di nuovi, attribuendo a tali elementi un ruolo trainante della programmazione regionale.

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Pdl   | 289                       |
| Iniziativa  | Giunta                    |
| Commissione referente   | I                         |
| Sedute  | 3                         |
| Commissione consultiva  | II                        |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                        |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si oss |
| Inserita nella programmazione   | Si                        |
| Numero sedute Aula  | 1                         |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 78                        |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 48                        |

**L.r. 14 aprile 2003, n. 4** “Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana”.

Sostituisce, rivedendola, la precedente disciplina in materia di polizia locale e sicurezza, unificandola in un unico testo. In particolare, vengono disciplinati la formazione del personale, il coordinamento regionale, i rapporti con la vigilanza privata ed il finanziamento di progetti locali per la sicurezza urbana.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 16 – 267 –<br>274     |
| Iniziativa  | Cons/Giunta           |
| Commissione referente   | II                    |
| Sedute  | 9                     |
| Commissione consultiva  | I                     |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 2                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 182                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 168                   |



**L.r. 18 giugno 2003, n. 9** *“Distacco di una porzione di territorio dal comune di Rogeno, in provincia di Lecco, e relativa aggregazione al comune di Bosisio Parini, in provincia di Lecco”.*

Modifica, secondo la procedura prevista nell'articolo 133 della Costituzione, le circoscrizioni dei comuni in questione.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 311                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | II                    |
| Sedute  | 1                     |
| Commissione consultiva  | -                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | No                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 91                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 7                     |

## SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE

Nel 2003 sono state promulgate e pubblicate 5 leggi.

### Commercio, fiere e mercati (2)

**L.r. 3 giugno 2003, n. 6** "Norme per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti".

Alla luce della Carta dei diritti fondamentali e della normativa dell'Unione Europea, intende tutelare i diritti e gli interessi, individuali e collettivi, dei cittadini quali consumatori e utenti di beni e servizi, con particolare riguardo alla tutela della salute e dell'ambiente. Promuove lo sviluppo dell'associazionismo di consumatori e utenti, nonché l'azione degli enti pubblici e privati e delle autonomie locali e funzionali.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 266 – 268 – 293       |
| Iniziativa  | Cons/Giunta           |
| Commissione referente   | VII                   |
| Sedute  | 3                     |
| Commissione consultiva  | I                     |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 237                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 112                   |

**L.r. 24 dicembre 2003, n. 30** "Disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande".

In attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, riordina la materia della somministrazione di alimenti e bevande, semplificando le procedure amministrative per il rilascio delle autorizzazioni. Prevede una tipologia unica degli esercizi, e garantisce nello stesso tempo la salute e la sicurezza dei consumatori, la trasparenza e la qualità del mercato. Assegna inoltre un nuovo ruolo alle commissioni consultive per i pubblici esercizi, chiamate ora ad esprimersi sulla programmazione comunale e non più sulla singola richiesta di autorizzazione.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 358                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | VII                   |
| Sedute  | 3                     |
| Commissione consultiva  | I                     |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 104                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 84                    |

## Agricoltura e foreste (1)

**L.r. 16 giugno 2003, n. 7** “Norme in materia di bonifica e irrigazione”.

Innova la legislazione regionale precedente, anche alla luce delle modifiche apportate dal titolo V della Costituzione. Ridefinisce il ruolo della bonifica e dell'irrigazione; amplia le competenze dei consorzi. Semplifica le procedure di redazione degli strumenti di pianificazione. Prevede, inoltre, la separazione dei compiti degli amministratori e dei dirigenti, stabilisce nuove modalità di controllo da parte della Regione. Sancisce la valorizzazione della figura dei revisori dei conti, nonché l'imposizione di contributi nei confronti dei gestori del servizio idrico integrato.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 259                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | IV                    |
| Sedute  | 7                     |
| Commissione consultiva  | I – II                |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 309                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 176                   |

## Caccia, pesca e itticoltura (1)

**L.r. 28 ottobre 2003, n. 18** “Modifiche all'articolo 35 della legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria)”.

Modifica la legge regionale 26/1993, che disciplina l'attività venatoria, rendendo più flessibile l'esercizio della caccia in forma esclusiva.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 362                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | IV                    |
| Sedute  | 1                     |
| Commissione consultiva  | -                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 33                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 20                    |

## Sostegno all'innovazione per i settori produttivi (1)

**L.r. 18 novembre 2003, n. 21** "Norme per la cooperazione in Lombardia".

Costituisce la disciplina organica del settore della cooperazione, poiché ricomprende tutti gli ambiti di attività delle cooperative. Si pone come obiettivo di sostenere il dinamismo delle imprese cooperative e la loro competitività. Favorisce la fase di avvio delle cooperative, agevolando l'accesso al credito e promuovendo la qualità dei servizi e dei prodotti. Riserva una particolare attenzione al settore dei servizi sociali, nonché all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 263                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | IV                    |
| Sedute  | 6                     |
| Commissione consultiva  | I                     |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 433                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 62                    |

## TERRITORIO, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE

Nel 2003 sono state promulgate e pubblicate 6 leggi.

### Territorio e urbanistica (1)

**L.r. 4 agosto 2003, n. 14** “Integrazione alla legge regionale 15 gennaio 2001, n. 1 (Disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico)”.

Stabilisce i casi in cui non si applicano le procedure semplificate previste dalla legge regionale concernente l’accelerazione del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e attribuisce alla provincia specifiche funzioni.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 349                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | V                     |
| Sedute  | 2                     |
| Commissione consultiva  | -                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | No                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 15                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 13                    |

### Protezione della natura e dell’ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti - Parchi (3)

**L.r. 29 settembre 2003, n. 17** “Norme per il risanamento dell’ambiente, bonifica e smaltimento dell’amianto”.

La legge, che ha come proprio obiettivo la salvaguardia della salute pubblica rispetto all’inquinamento derivante dalla presenza di amianto, oltre ad introdurre le forme di pianificazione necessarie al raggiungimento di tale finalità, prevede la possibilità di erogare finanziamenti agli Enti locali per il risanamento dell’ambiente mediante la bonifica ed il relativo smaltimento di piccole quantità di amianto.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 140 – 169             |
| Iniziativa  | Consiglio             |
| Commissione referente   | VI                    |
| Sedute  | 3                     |
| Commissione consultiva  | I                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 799                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 201                   |

**L.r. 1 dicembre 2003, n. 23** "Istituzione del Parco naturale dell'Adamello".

Individua, all'interno del territorio dell'esistente parco regionale dell'Adamello, il perimetro e l'articolazione delle zone definite a parco naturale, cioè delle aree di particolare pregio naturalistico meritevoli di ulteriore tutela.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 365                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | VI                    |
| Sedute  | 1                     |
| Commissione consultiva  | V                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | No                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 54                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 26                    |

**L.r. 1 dicembre 2003, n. 24** "Istituzione del Parco naturale dell'Alto Garda Bresciano".

Individua, all'interno del territorio dell'esistente parco regionale dell'Alto Garda Bresciano, il perimetro e l'articolazione delle zone definite a parco naturale, cioè delle aree di particolare pregio naturalistico meritevoli di ulteriore tutela.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 366                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | VI                    |
| Sedute  | 1                     |
| Commissione consultiva  | V                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | No                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 54                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 26                    |

## Trasporti (2)

**L.r. 2 maggio 2003, n. 5** "Modifiche ed integrazioni a leggi regionali sui trasporti".

Integra e modifica la legislazione in materia di strade e autostrade regionali (manutenzione della rete viaria, norme funzionali per la costruzione di strade e autostrade e definizione di autostrade regionali), di demanio della navigazione e di servizi lacuali, di trasporto pubblico locale (messa a disposizione dei beni essenziali per i servizi su ferro, procedure di gara, trasferimento del personale, coordinamento dell'integrazione tariffaria).

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Pdl   | 284                       |
| Iniziativa  | Giunta                    |
| Commissione referente   | V                         |
| Sedute  | 6                         |
| Commissione consultiva  | I                         |
| Consultazioni/Audizioni   | No                        |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si oss |
| Inserita nella programmazione   | Si                        |
| Numero sedute Aula  | 1                         |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 106                       |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 82                        |

**L.r. 9 dicembre 2003, n. 25** “Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità”.

Detta disposizioni in materia di agevolazioni per l’acquisto di autobus a metano, di accessibilità all’aeroporto di Malpensa, di rilascio di autorizzazioni per svolgere il servizio di noleggio di autobus. Istituisce un fondo di solidarietà per i lavoratori delle aziende di trasporto pubblico locale. Disciplina la possibilità per la Regione di acquistare il materiale rotabile. Regola le zone di intensa conurbazione per il servizio taxi. Modifica le disposizioni per i contributi per la prevenzione dell’inquinamento atmosferico, per i servizi innovativi, per lo sviluppo della mobilità sostenibile. Inoltre innova il sistema di rilascio dei titoli di circolazione gratuita e agevolazione tariffaria.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 341                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | V                     |
| Sedute  | 5                     |
| Commissione consultiva  | I – III               |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 2                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 166                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 146                   |

## SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITA'

Nel 2003 sono state promulgate e pubblicate 6 leggi.

### Tutela della salute (3)

**L.r. 4 agosto 2003, n. 11** "Modifiche alle leggi regionali 11 luglio 1997, n. 31 (Norme per il riordino del Servizio Sanitario Regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali) e 13 febbraio 2003, n. 1 (Riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Lombardia)".

Prevede modifiche alla l.r. 31/1997 in merito alla mobilità dei direttori generali e alle sanzioni per le strutture accreditate che non sono in regola con i requisiti. Prevede inoltre una proroga dei termini per la trasformazione delle IPAB mediante una modifica alla l.r. 1/2003.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 339                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | III                   |
| Sedute  | 2                     |
| Commissione consultiva  | -                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | No                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 47                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 20                    |

**L.r. 4 agosto 2003, n. 12** "Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica".

Prevede una disciplina delle modalità di certificazione in materia di igiene e sanità pubblica e opera una semplificazione abolendo l'obbligo di presentazione di alcuni certificati, come ad esempio quello di sana e robusta costituzione. La legge è stata impugnata dal Governo avanti alla Corte Costituzionale.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 331                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | III                   |
| Sedute  | 1                     |
| Commissione consultiva  | -                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 62                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 6                     |



**L.r. 18 novembre 2003, n. 22** “Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali”.

Disciplina i servizi correlati al decesso di ogni cittadino prevedendo che per svolgere attività funebre sia richiesta un'autorizzazione del comune ove ha sede l'impresa. Prevede la possibilità di dispersione delle ceneri o il loro affidamento ai familiari e favorisce il prelievo di cornea presso l'abitazione in cui è avvenuto il decesso.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 332 – 346             |
| Iniziativa  | Cons/Giunta           |
| Commissione referente   | III                   |
| Sedute  | 2                     |
| Commissione consultiva  | II                    |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 166                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 19                    |

### Servizi sociali (1)

**L.r. 13 febbraio 2003, n. 1** “Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia”.

Prevede il riordino della disciplina delle IPAB stabilendo che le stesse potranno trasformarsi in persone giuridiche di diritto privato o in aziende pubbliche di servizio alla persona (ASP). Vengono quindi disciplinati l'organizzazione e il funzionamento delle ASP.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 258 – 271             |
| Iniziativa  | Cons/Giunta           |
| Commissione referente   | III                   |
| Sedute  | 7                     |
| Commissione consultiva  | II                    |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 4                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 198                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 133                   |

### Lavoro (1)

**L.r. 4 agosto 2003, n. 13** “Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate”.

Promuove e sostiene l'inserimento lavorativo in forma dipendente, autonoma e autoimprenditoriale delle persone disabili, con il coinvolgimento e la partecipazione delle associazioni e delle famiglie, promovendo nel contempo la cultura dell'integrazione e dell'inclusione sociale e l'organizzazione coordinata della rete di servizi socio-assistenziali, educativi e formativi che operano sul territorio.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 251 – 285 –<br>304    |
| Iniziativa  | Cons/Giunta           |
| Commissione referente   | VII                   |
| Sedute  | 2                     |
| Commissione consultiva  | I                     |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 372                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 42                    |

## Ordinamento della comunicazione (1)

**L.r. 28 ottobre 2003, n. 20** "Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)".

Istituisce il CORECOM sulla base della legge 249/1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, e della conseguente intesa raggiunta nel 1999 tra l'Autorità stessa e la Conferenza Stato-Regioni.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 160                   |
| Iniziativa  | Consiglio             |
| Commissione referente   | II                    |
| Sedute  | 4                     |
| Commissione consultiva  | I – VII               |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 750                   |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 146                   |

## BILANCIO E FINANZA REGIONALE

Nel 2003 sono state promulgate e pubblicate 6 leggi.

### Bilancio – Legge finanziaria (4)

**L.r. 5 agosto 2003, n. 15** *“Rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2002”.*

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 340                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | I                     |
| Sedute  | 3                     |
| Commissione consultiva  | Tutte                 |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 40                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 25                    |

**L.r. 11 agosto 2003, n. 16** *“Assestamento al bilancio per l’esercizio finanziario 2003 e al bilancio pluriennale 2003/2005 a legislazione vigente e programmatico – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali”.*

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 338                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | I                     |
| Sedute  | 3                     |
| Commissione consultiva  | Tutte                 |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 48                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 25                    |

**L.r. 23 dicembre 2003, n. 28** “Legge finanziaria 2004”.

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Pdl   | 378                       |
| Iniziativa  | Giunta                    |
| Commissione referente   | I                         |
| Sedute  | 2                         |
| Commissione consultiva  | Tutte                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                        |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si oss |
| Inserita nella programmazione   | Si                        |
| Numero sedute Aula  | 1                         |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 41                        |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 26                        |

**L.r. 23 dicembre 2003, n. 29** “Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 a legislazione vigente e programmatico”.

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Pdl   | 379                       |
| Iniziativa  | Giunta                    |
| Commissione referente   | I                         |
| Sedute  | 2                         |
| Commissione consultiva  | Tutte                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                        |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si oss |
| Inserita nella programmazione   | Si                        |
| Numero sedute Aula  | 1                         |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 40                        |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 26                        |

### Contabilità regionale (1)

**L.r. 28 ottobre 2003, n. 19** “Modifica dell'articolo 9bis della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione)”.

Detta ulteriori nuove procedure per l'approvazione del DPEFR.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 372                   |
| Iniziativa  | Consiglio             |
| Commissione referente   | II                    |
| Sedute  | 1                     |
| Commissione consultiva  | -                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | No                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 12                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 6                     |

## Tributi (1)

**L.r. 14 luglio 2003, n. 10** “*Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria – Testo unico della disciplina dei tributi regionali*”.

La Regione, prima in Italia, usa il potere datole dalla riforma del titolo V della Costituzione, razionalizzando l'intero comparto dei tributi propri. Di particolare interesse la razionalizzazione della tassa automobilistica.

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 325                   |
| Iniziativa  | Giunta                |
| Commissione referente   | I                     |
| Sedute  | 2                     |
| Commissione consultiva  | Tutte                 |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | Si                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 42                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 26                    |

## MULTISETTORE

Nel 2003 sono state approvate e promulgate 4 leggi.

### Multimateria – Collegati (4)

**L.r. 24 marzo 2003, n. 3** “*Modifiche a leggi regionali in materia di organizzazione, sviluppo economico, territorio e servizi alla persona*”.

Trattasi del c.d. collegato ordinamentale. Con tale provvedimento sono apportate modifiche, integrazioni ed abrogazioni a leggi regionali riferite a tutte e quattro le aree di intervento della Regione (area istituzionale, area dello sviluppo economico, area territoriale, area dei servizi alla persona).

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Pdl   | 283                       |
| Iniziativa  | Giunta                    |
| Commissione referente   | 1                         |
| Sedute  | 2                         |
| Commissione consultiva  | Tutte                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                        |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si oss |
| Inserita nella programmazione   | Si                        |
| Numero sedute Aula  | 1                         |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 111                       |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 54                        |

**L.r. 18 giugno 2003, n. 8** “*Modifiche a leggi regionali in materia di assetto istituzionale e sviluppo economico*”.

Modifica alcune precedenti leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali in adeguamento alla sentenza 47/2003 della Corte costituzionale.

L'articolo 2 modifica la l.r. 16/1996 (Ordinamento della struttura organizzativa e della dirigenza della Giunta regionale); l'articolo 4 modifica la l.r. 10/1995 (Revisione dell'ordinamento del personale regionale).

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Pdl   | 292 – 321             |
| Iniziativa  | Cons/Giunta           |
| Commissione referente   | II                    |
| Sedute  | 2                     |
| Commissione consultiva  | -                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                    |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto No<br>Dato No |
| Inserita nella programmazione   | No                    |
| Numero sedute Aula  | 1                     |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 32                    |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 13                    |

**L.r. 12 dicembre 2003, n. 26** “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”.

Legge di riordino dei servizi locali di interesse economico generale relativi allo smaltimento dei rifiuti, alla distribuzione di energia elettrica, termica e gas, al sottosuolo per quanto attiene all'alloggiamento delle reti, e alle risorse idriche con particolare riguardo al servizio idrico integrato. La legge pone l'accento sulla gestione delle reti e sull'erogazione dei diversi servizi, in una visione d'insieme che consenta un'erogazione del servizio stesso rispondente a criteri di qualità, efficienza ed efficacia e in condizioni di sicurezza, eguaglianza, equità e solidarietà.

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Pdl   | 300                       |
| Iniziativa  | Giunta                    |
| Commissione referente   | VI                        |
| Sedute  | 13                        |
| Commissione consultiva  | I – II – V                |
| Consultazioni/Audizioni   | Si                        |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si oss |
| Inserita nella programmazione   | Si                        |
| Numero sedute Aula  | 1                         |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 284                       |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 208                       |

**L.r. 22 dicembre 2003, n. 27** “Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2004”.

Trattasi del c.d. collegato di sessione: attraverso tale provvedimento, che modifica, integra ed abroga alcune leggi regionali, si adegua la legislazione regionale agli indirizzi determinati nel DPEFR.

|   |                           |
|---|---------------------------|
| Pdl   | 377                       |
| Iniziativa  | Giunta                    |
| Commissione referente   | 1                         |
| Sedute  | 2                         |
| Commissione consultiva  | Tutte                     |
| Consultazioni/Audizioni   | No                        |
| Parere Conferenza autonomie   | Chiesto Si<br>Dato Si oss |
| Inserita nella programmazione   | Si                        |
| Numero sedute Aula  | 1                         |
| Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione                      | 40                        |
| Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione) | 25                        |

### 1.3 I regolamenti

Nell'anno 2003 sono stati emanati 23 regolamenti: questi, aggiunti ai 2 del 2000, ai 9 del 2001 e ai 14 del 2002, portano il totale dei regolamenti della VII legislatura a 48.

Si rammenta che tutti i regolamenti della VII legislatura sono stati emanati dalla Giunta regionale e non più dal Consiglio regionale in ragione dell'interpretazione che si è data alla riforma intervenuta con la legge costituzionale 1/1999, soppressiva della riserva regolamentare in capo al Consiglio. E' altresì noto che su tale vicenda è intervenuta la Corte costituzionale che, con le sentenze 313 e 324 del 2003, ha stabilito che la potestà regolamentare spetta ai Consigli regionali, secondo gli statuti vigenti, e ciò fino a quando gli statuti regionali stessi non disporranno altrimenti.

L'esercizio del potere regolamentare da parte della Giunta regionale è dunque stato praticato e poi interrotto. I regolamenti, come nel passato, sono numerati progressivamente nell'ambito di ciascun anno.

Restano esclusi, come l'anno scorso, dai conteggi e dal presente Rapporto gli altri (svariati) provvedimenti di Giunta e di Consiglio che, pur non avendo formalmente il *nomen iuris* di regolamenti, ne assumono per ragioni sostanziali e di contenuto le caratteristiche. L'attuale fase, comune in tutte le Regioni, di incertezza circa la tipologia delle fonti normative e la loro attribuzione alla Giunta piuttosto che al Consiglio, ha necessariamente imposto una selezione e si è scelto di classificare solo i regolamenti definiti e numerati formalmente.

Al tema della potestà regolamentare è dedicato il capitolo 3 della II Parte del volume al quale si rinvia.

Dall'esame dei regolamenti approvati si ricava che questi sono estremamente eterogenei ed aventi anche significatività diversa. Alcuni infatti hanno contenuto meramente attuativo della legislazione regionale o comunque sono di natura "tecnica" (ad es. i regolamenti 3 e 13 sui distintivi e le uniformi della polizia locale).

Altri regolamenti hanno un impatto più rilevante, innovando l'ordinamento regionale e disciplinando, seppur con una fonte di tipo secondario, importanti settori. Tra questi si segnalano, ad esempio:



- il regolamento 4, in materia di Edilizia residenziale pubblica, che contiene i criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia economica popolare;
- il regolamento 5 che dà attuazione alla nuova normativa della Regione Lombardia sulle manifestazioni fieristiche (l.r. 30/2002) con particolare riferimento ai requisiti di tali manifestazioni;
- il regolamento 11 che, a seguito della l.r. 1/2003 sulla trasformazione delle IPAB, disciplina numerosi aspetti riguardanti la costituzione delle ASP (aziende di servizi alla persona);
- il regolamento 22 che disciplina la professione di maestro di sci e di guida alpina, nonché l'ordinamento delle piste da sci.

Per altri aspetti riguardanti più nel dettaglio la delegificazione si veda il successivo capitolo 4 (paragrafo 4.6).

Un'analisi dei dati per macrosettore (Tab. I.6) evidenzia come nel 2003 l'area di intervento regolamentare abbia interessato maggiormente il macrosettore *Sviluppo economico e attività produttive* con 10 regolamenti; in particolare, la materia Commercio, fiere e mercati è stata oggetto di 5 regolamenti; la materia Caccia, pesca e itticoltura consta di 2 regolamenti; un regolamento ciascuno nelle materie Sostegno all'innovazione per i settori produttivi, Turismo e Industria.

Il macrosettore *Territorio, ambiente e infrastrutture* conta 5 regolamenti: 2 in materia di Edilizia residenziale pubblica, il primo che contiene i criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia economica popolare ed il regolamento 8 che lo modifica; uno ciascuno in tema di Risorse idriche e difesa del suolo, Viabilità e Protezione della natura e dell'ambiente.

Il macrosettore *Servizi alla persona e alla comunità* è costituito da 4 regolamenti, di cui due riguardano i Servizi sociali; gli altri due riguardano la Tutela della Salute e lo Sport.

I 3 interventi nel macrosettore *Ordinamento istituzionale* riguardano la materia Enti locali.

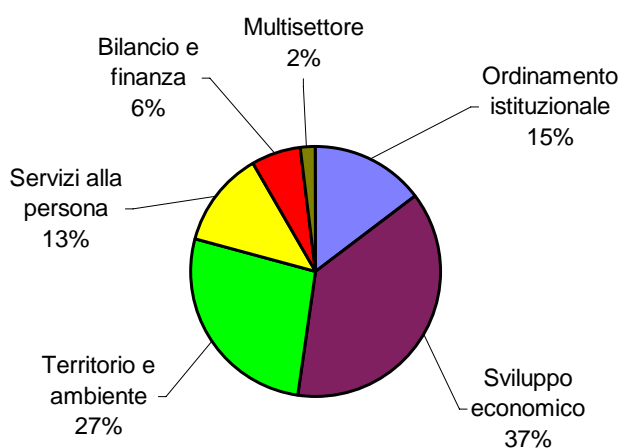
Un solo regolamento rientra nel *Multisetto*, ovvero il regolamento 20 che modifica due precedenti regolamenti, uno in materia di polizia forestale e l'altro in tema di attività venatoria.

**Tab. I.6** Numero regolamenti per macrosettore e per anno

| Macrosettore                                    | 2000     | 2001     | 2002      | 2003      | Totali    |
|---|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | -        | 1        | 3         | 3         | <b>7</b>  |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 2        | 2        | 4         | 10        | <b>18</b> |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | -        | 3        | 5         | 5         | <b>13</b> |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | -        | -        | 2         | 4         | <b>6</b>  |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | -        | 3        | -         | -         | <b>3</b>  |
| <i>Multisetto</i>                               | -        | -        | -         | 1         | <b>1</b>  |
| <b>Totali</b>                                   | <b>2</b> | <b>9</b> | <b>14</b> | <b>23</b> | <b>48</b> |

Complessivamente nella VII legislatura si conferma la tendenza da parte della Giunta a emanare regolamenti in tema di *Sviluppo economico e attività produttive* e *Territorio, ambiente e infrastrutture* con, rispettivamente, il 37% e il 27% dei regolamenti; a seguire l'*Ordinamento istituzionale* (15%), i *Servizi alla persona e alla comunità* (13%), il *Bilancio e finanza regionale* (6%) e un solo regolamento multisettoriale pari al 2% (Fig. I.8).

**Fig. I.8** VII legislatura - Distribuzione % regolamenti regionali per macrosettore



## 2. L'iniziativa legislativa

In questo capitolo vengono esaminati i progetti di legge presentati nell'anno 2003. Analogamente a quanto accade per le leggi, l'aggiornamento dei dati qui esposti consente – nella successione degli anni – di evidenziare quali sono i settori di principale interesse per i soggetti titolari dell'iniziativa dopo la riforma della Costituzione.

### 2.1 I progetti di legge

Nel 2003 si registra un ulteriore leggero aumento delle iniziative: sono stati presentati, infatti, 121 progetti di legge, mentre 111 erano stati i progetti presentati nel 2002, 85 nel 2001 e 93 nel 2000.

Anche nel 2003 è preponderante il numero delle iniziative consiliari, rimaste allo stesso livello in termini assoluti, ma leggermente calate a livello proporzionale: sono scese, infatti, al 72% del totale, contro il 78% dell'anno precedente. Il dato è comunque superiore al 62% registrato nella prima parte della legislatura. E' aumentata, di contro, la produzione della Giunta rispetto al 2002, passata da 24 a 33 in termini assoluti e dal 22% al 27% in termini percentuali (contro il 30% dei due anni precedenti). Torna a farsi registrare l'iniziativa degli Enti locali, con una proposta di alcuni comuni della provincia di Brescia in materia di caccia, mentre rimane del tutto assente l'iniziativa popolare ad opera dei cittadini. Prevalgono le proposte consiliari su quelle della Giunta (Tab. I.7).

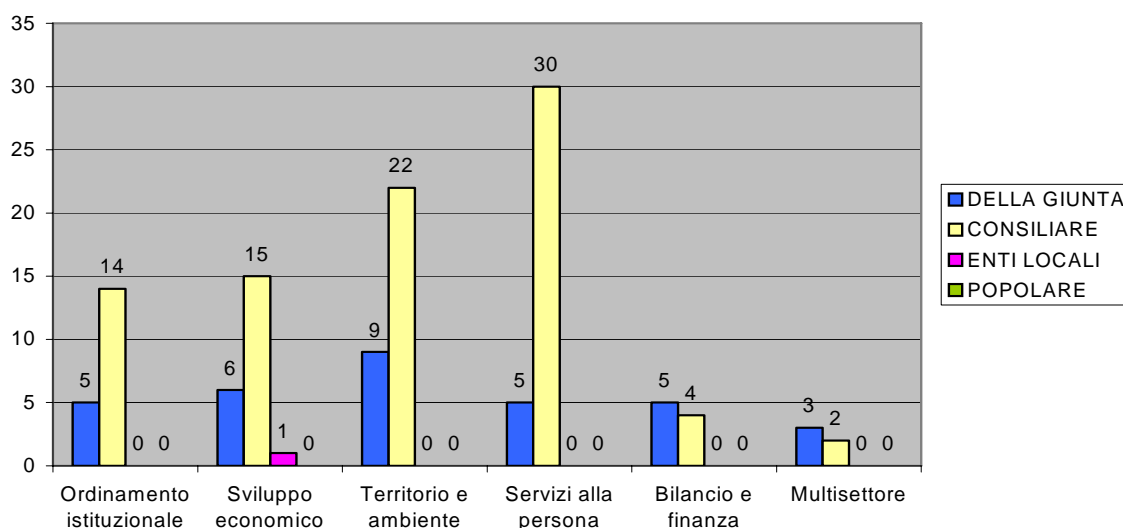
**Tab. I.7** Numero p.d.l. per iniziativa e per anno

| Iniziativa p.d.l. | 2000      | 2001      | 2002       | 2003       | Totali     |
|-------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| Giunta            | 18        | 35        | 24         | 33         | <b>110</b> |
| Consiliare        | 64        | 47        | 87         | 87         | <b>285</b> |
| Enti locali       | 10        | 1         | -          | 1          | <b>12</b>  |
| Popolare          | 1         | 2         | -          | -          | <b>3</b>   |
| <b>Totali</b>     | <b>93</b> | <b>85</b> | <b>111</b> | <b>121</b> | <b>410</b> |

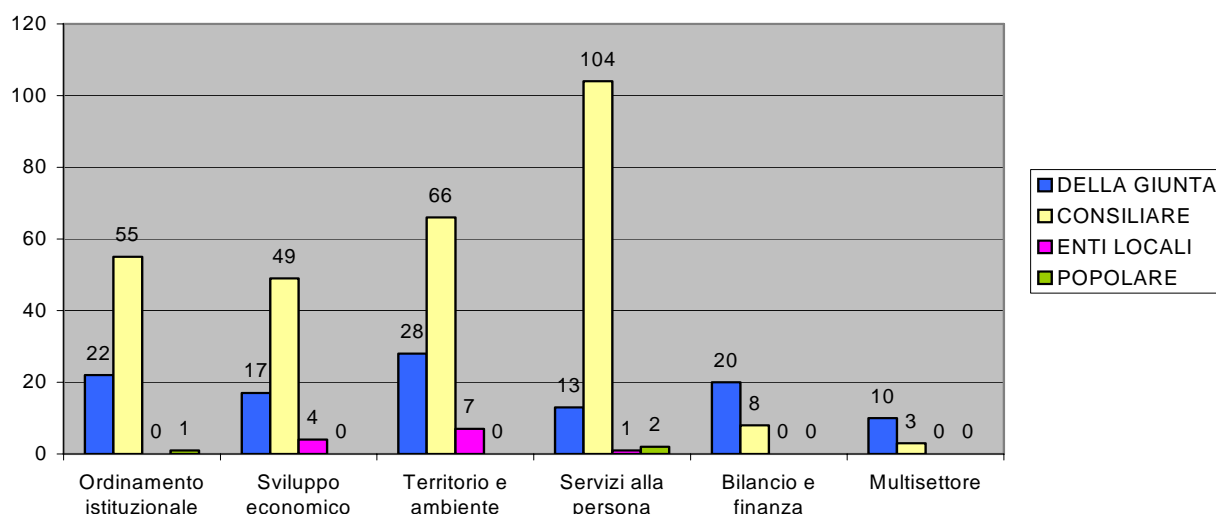
Quanto alle aree d'intervento dei progetti di legge, le proposte riguardano principalmente i macrosettori dei *Servizi alla persona e alla comunità*, con 35 progetti di legge, e del *Territorio, ambiente e infrastrutture* (31), seguiti dallo *Sviluppo economico e attività produttive* (22) e dall'*Ordinamento istituzionale* (19). Per quanto riguarda il *Bilancio e finanza regionale* si sono avuti 9 progetti di legge e nel *Multisetto* ne sono stati presentati 5.

Se si valuta l'**iniziativa legislativa distribuita per macrosettori** secondo la classificazione riportata nell'Appendice A, si può rilevare come l'iniziativa della Giunta, anche nel 2003, sia sostanzialmente ripartita su tutti, mentre per quanto riguarda il *Bilancio* e il *Multisetto* ovviamente è il soggetto ad avere presentato la maggioranza dei progetti (8 su 14). L'iniziativa consiliare, anche proporzionalmente, è molto più numerosa nei settori dei *Servizi alla persona e alla comunità* (Fig. I.9 e Fig. I.10).

**Fig. I.9** Numero p.d.l. per iniziativa e per macrosetto



**Fig. I.10** VII legislatura - Numero p.d.l. per iniziativa e macrosettore



Nel macrosettore **Ordinamento istituzionale** il maggior numero di proposte riguarda, anche nel 2003, disposizioni in merito agli *Enti locali e decentramento*, con 11 progetti presentati; seguono le proposte in materia di *Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta*, con 3 progetti, in materia di *Organi della Regione – Statuto e regolamento interno*, con 2 progetti, e – con 1 progetto ciascuno – le proposte in materia di *Personale, organizzazione e amministrazione*, di *Referendum e partecipazione popolare*, di *Consiglieri e gruppi consiliari*.

Per quanto riguarda lo **Sviluppo economico e attività produttive**, il maggior numero di proposte concerne la materia del *Commercio, fiere e mercati*, con 10 progetti di legge; per il resto vi è una distribuzione abbastanza uniforme dei progetti presentati tra le materie *Caccia, pesca ed itticoltura*, con 5 p.d.l., *Turismo*, con 3 p.d.l. e *Agricoltura e foreste* e *Professioni*, con 2 p.d.l. ciascuna. Da segnalare che la materia del *Lavoro* da quest'anno è stata inserita nel macrosettore *Servizi alla persona e alla comunità*.

Nel macrosettore **Territorio, ambiente e infrastrutture** la maggior parte delle iniziative riguarda il *Territorio e urbanistica*, con 10 progetti, e la *Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti – parchi* con 8 progetti, seguiti dalla materia dei *Trasporti*, che ha contato 5 iniziative, dalla *Viabilità*, con 3, dalle *Risorse idriche e difesa del suolo* e dalla *Protezione civile*, con 2 p.d.l. ciascuna e dall'*Edilizia residenziale pubblica*, con un solo progetto.

Quella della *Tutela della salute*, con 12 progetti, è la materia più presente nel macrosettore **Servizi alla persona e alla comunità**, seguita dai *Servizi sociali*, con 8 p.d.l.. Un certo numero di progetti (5) riguarda anche i *Beni e attività culturali*. Inferiore è il numero di iniziative legislative riguardanti l'*Istruzione scolastica* e il *Lavoro* (3 per ciascuna materia), la *Formazione professionale* (2), l'*Alimentazione* e lo *Sport* (1 ciascuna).

Nel macrosettore **Bilancio e finanza regionale** si registra una maggiore distribuzione dei progetti di legge tra le varie materie: 4 iniziative, infatti, riguardano il *Bilancio* e gli altri strumenti finanziari, 3 la *Contabilità regionale*, 2 i *Tributi*.

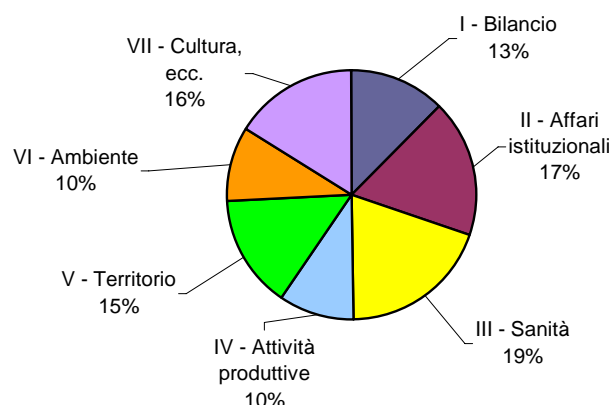
Da ultimo si evidenziano i dati relativi ai progetti di legge assegnati alle commissioni referenti (Tab. I.8) e alla loro distribuzione percentuale nella VII legislatura (Fig. I.11).

**Tab. I.8** *Numero p.d.l. assegnati alle commissioni permanenti in sede referente*

| <b>Commissione</b>                 | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| I – Bilancio                       | 17          | 10          | 12          | 11          | <b>50</b>     |
| II – Affari istituzionali          | 15          | 19          | 18          | 19          | <b>71</b>     |
| III – Sanità                       | 17          | 17          | 23          | 21          | <b>78</b>     |
| IV – Attività produttive           | 14          | 5           | 9           | 11          | <b>39</b>     |
| V – Territorio                     | 16          | 9           | 14          | 20          | <b>59</b>     |
| VI – Ambiente                      | 8           | 9           | 10          | 11          | <b>38</b>     |
| VII – Cultura, FP, Commercio, ecc. | 4           | 13          | 24          | 24          | <b>65</b>     |
| II-IV e III-VII congiunte          | 1           | 1           | -           | -           | <b>2</b>      |
| <b>Totali</b>                      | <b>92</b>   | <b>83</b>   | <b>110</b>  | <b>117</b>  | <b>402</b>    |

In aumento sono i progetti di legge assegnati alla commissione speciale Statuto: 4 nel 2003, più di quanti ne siano stati presentati in tutto il resto della legislatura (uno nel 2000, uno nel 2001 e uno nel 2002). Tale incremento potrebbe interpretarsi come il segnale di un'esigenza sempre più fortemente sentita di revisione statutaria.

**Fig. I.11** VII legislatura - Distribuzione % p.d.l. assegnati per commissione permanente



## 2.2 Le proposte di legge alle Camere

Nel 2003 sono state presentate 17 iniziative per promuovere proposte di legge alle Camere a norma dell'art. 121 della Costituzione.

La loro distribuzione nei **macrosettori**, intesi in questa sede in termini molto ampi in quanto estesi a materie di competenza statale, è la seguente.

Circa l'**Ordinamento istituzionale**, 7 proposte riguardano modifiche varie al codice penale o al codice di procedura penale e una è relativa a modifiche al testo unico delle leggi sulla pubblica sicurezza. Una proposta ha profili civilistici, riguardando la disciplina delle unioni di fatto, e una riguarda la partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario e all'esecuzione degli obblighi internazionali.

Nel macrosettore dello **Sviluppo economico** troviamo una sola proposta, in tema di professioni.

Nell'ambito del **Territorio e ambiente** vi sono state una proposta per la tutela dall'inquinamento acustico notturno nelle zone vicine agli aeroporti e una sui trasporti mediante autoservizi pubblici non di linea.

Quanto ai **Servizi alla persona e alla comunità**, sono state avanzate 4 proposte, riguardanti l'istituzione di un fondo per le vittime della criminalità, il servizio di medicina scolastica, la tutela dei minori e la lotta all'alcolismo. Di assai difficile

collocazione la proposta relativa al divieto di uso del telefono cellulare negli spogliatoi e nei bagni pubblici a tutela della riservatezza delle persone e a tutela dei minori.

Anche nel 2003 tutte le iniziative sono state avanzate dai consiglieri, non essendovi state proposte d'iniziativa della Giunta, né di iniziativa popolare.

Si forniscono i dati complessivi relativi alla VII legislatura che evidenziano il numero di proposte per commissione referente.

Delle 48 p.l.p. presentate e assegnate alle commissioni, soltanto una proposta – in materia di contributi previdenziali – è stata approvata dall'assemblea consiliare nel 2002 e ha proseguito il suo *iter* fino al Parlamento.

**Tab. I.9** *Numero p.l.p. per commissione referente e per anno*

| <b>Commissione</b>                 | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| I – Bilancio                       | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>      |
| II - Affari istituzionali          | 2           | 2           | 4           | 6           | <b>14</b>     |
| III – Sanità                       | 2           | 6           | 7           | 5           | <b>20</b>     |
| IV - Attività produttive           | 0           | 0           | 0           | 0           | <b>0</b>      |
| V – Territorio                     | 0           | 1           | 1           | 3           | <b>5</b>      |
| VI - Ambiente                      | 1           | 0           | 0           | 1           | <b>2</b>      |
| VII - Cultura, FP, Commercio, ecc. | 0           | 2           | 2           | 2           | <b>6</b>      |
| Speciale Statuto                   | 1           | 0           | 0           | 0           | <b>1</b>      |
| <b>Totali</b>                      | <b>6</b>    | <b>11</b>   | <b>14</b>   | <b>17</b>   | <b>48</b>     |

### **2.3 Le proposte di regolamento**

E' interessante rilevare che nel 2003, in seguito alle vicende relative alla decisione della Corte costituzionale in merito alla potestà regolamentare regionale<sup>6</sup>, è stata presentata la prima proposta di regolamento da parte della Giunta, riguardante i criteri per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Le due precedenti proposte di regolamento presentate nel corso della VII legislatura, di iniziativa consiliare, risalgono al 2000 e contengono proposte di modifica al regolamento interno del Consiglio.

<sup>6</sup> Vedi Parte II, Cap. 3.



### 3. La qualità tecnico-giuridica della legislazione

Anche quest'anno prosegue la rilevazione che classifica le leggi approvate sotto due diversi profili: quello della tecnica redazionale e quello della tipologia della normazione, seguendo in linea di massima il metodo già usato per il Rapporto sullo stato della legislazione della Camera dei deputati. Si tratta di aspetti che valutano la legislazione cercando in qualche modo di evidenziarne la forma tecnica e di misurarne il rilievo normativo.

#### 3.1 La tecnica redazionale<sup>7</sup>

Sotto il profilo della tecnica redazionale 20 leggi del 2003 sono classificabili come “nuovo testo”, 9 come “novelle” e 1 a “tecnica mista” (Tab. I.10).

**Tab. I.10** Numero leggi per tecnica redazionale e per anno

| Tipologia leggi | 2000     | 2001      | 2002      | 2003      | Totali    |
|-----------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Novella         | 2        | 5         | 7         | 9         | <b>23</b> |
| Nuovo testo     | 3        | 21        | 24        | 20        | <b>68</b> |
| Misto           | 1        | 3         | 3         | 1         | <b>8</b>  |
| <b>Totali</b>   | <b>6</b> | <b>29</b> | <b>34</b> | <b>30</b> | <b>99</b> |

Complessivamente si constata che nella VII legislatura prevalgono le leggi catalogabili come “nuovi testi”, e che seguono a grande distanza le novelle e le leggi

---

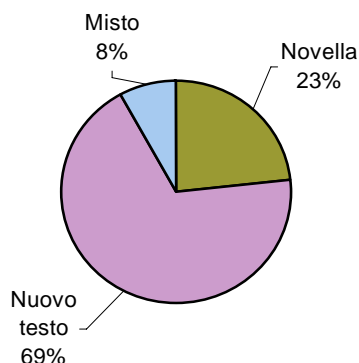
<sup>7</sup> Per quanto riguarda l'indagine sulla tecnica redazionale si è valutata la legge sulla base della modalità di redazione del testo, che può essere ricondotta a quattro tipologie differenti:

- **Nuovo testo:** il testo è stato redatto introducendo nell'ordinamento nuove disposizioni e non intervenendo a modificare significativamente leggi precedenti;
- **Novella:** il testo della legge è costituito da disposizioni redatte con la tecnica della “novella”, cioè modificando o sostituendo o integrando testualmente disposizioni di leggi precedenti;
- **Misto:** il testo non può essere ricondotto alle tipologie precedenti; in particolare, laddove non è agevole identificare la prevalenza, in articoli e commi, di disposizioni nuove e novellate. I “collegati”, anche se contenenti numerose novelle, sono stati comunque considerati a tecnica mista in quanto alcuni commi introducono talvolta vere e proprie “nuove leggi”;
- **Testo unico:** provvedimento redatto e approvato con la forma e il contenuto del testo unico.

La classificazione delle leggi è stata effettuata dando un giudizio di prevalenza significativa, quando circa il 70% del testo è stato ritenuto riconducibile ad una tecnica redazionale: negli altri casi, residuali o prevalentemente a tecnica mista, la collocazione è avvenuta nel testo misto.

a “tecnica mista” (Fig. I.12). Va segnalato, peraltro, che nell’ambito delle leggi a “tecnica mista” sono presenti “novelle” in larga misura.

**Fig. I.12** VII legislatura - Ripartizione % delle leggi per tecnica redazionale



Interessante appare anche l’analisi della legislazione per tecnica legislativa e macrosettore nella VII legislatura. L’uso della tecnica redazionale “mista” è riservata quasi esclusivamente al *Multisetto*: e non poteva che essere così confluendo in tale area di intervento le leggi c.d. collegate (ordinamentali ed alla finanziaria) che, per loro stessa ragione d’essere, contengono disposizioni nuove accanto a modifiche, aggiunte e sostituzioni di testi preesistenti. Nel 2003 si segnala che la l.r. 26 (in tema di servizi), pur essendo collocata nella categoria multisetto perché interviene in ambiti diversi, è comunque un testo nuovo in quanto contiene nuove discipline in materia di regime idrico, rifiuti ed energia (Tab. I.11).

**Tab. I.11** VII legislatura - Leggi per macrosettore e tecnica redazionale

| Macrosettore                                    | Misto    | Novella   | Testo nuovo | Totali    |
|---|----------|-----------|-------------|-----------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | -        | 3         | 14          | <b>17</b> |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | -        | 3         | 12          | <b>15</b> |
| <i>Territorio ambiente e infrastrutture</i>     | -        | 7         | 15          | <b>22</b> |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | -        | 4         | 10          | <b>14</b> |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 2        | 3         | 16          | <b>21</b> |
| <i>Multisetto</i>                               | 6        | 3         | 1           | <b>10</b> |
| <b>Totali</b>                                   | <b>8</b> | <b>23</b> | <b>68</b>   | <b>99</b> |

### 3.2 La tipologia della normazione

Il secondo aspetto trattato concerne la **tipologia della normazione**. Le leggi sono state ordinate secondo un'indagine volta a ricondurre i provvedimenti approvati a tipologie che evidenziassero le caratteristiche della disciplina utilizzata per disporre l'intervento legislativo<sup>8</sup>. Non deve essere confusa con la classificazione per macrosettore che riguarda l'area interessata dall'intervento legislativo.

Le leggi del 2003 si caratterizzano, rispetto ai primi anni della legislatura, per un minor peso delle leggi di bilancio e, rispetto all'anno precedente, per la forte riduzione delle leggi-provvedimento. Lieve aumento per le leggi di manutenzione normativa mentre le leggi intersettoriali si mantengono sostanzialmente stabili insieme a quelle di settore. Nel 2003 nessuna legge di tipo istituzionale (Tab. I.12).

**Tab. I.12** Numero leggi per tipologia della normazione e per anno

| Tipologia leggi           | 2000     | 2001      | 2002      | 2003      | Totali    |
|---------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| legge-provvedimento       | -        | 3         | 10        | 3         | <b>16</b> |
| di manutenzione           | 2        | 5         | 6         | 9         | <b>22</b> |
| di settore                | 1        | 11        | 10        | 12        | <b>34</b> |
| istituzionale             | -        | -         | 1         | -         | <b>1</b>  |
| intersettoriale           | -        | 3         | 3         | 2         | <b>8</b>  |
| finanziaria o di bilancio | 3        | 7         | 4         | 4         | <b>18</b> |
| <b>Totali</b>             | <b>6</b> | <b>29</b> | <b>34</b> | <b>30</b> | <b>99</b> |

<sup>8</sup> La collocazione delle leggi è avvenuta con un criterio di prevalenza significativa tra:

- **Legge-provvedimento**: legge finalizzata alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi;
- **Legge di manutenzione normativa**: cioè recante disposizioni di puntuale correzione, modifica o integrazione della normativa vigente senza innovarla o sostituirla completamente e sostanzialmente;
- **Legge di settore**: legge contenente una nuova disciplina della materia o che introduce la regolamentazione di specifici settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;
- **Legge istituzionale**: relativa all'organizzazione istituzionale della Regione e alla tutela dei diritti fondamentali (ad es. legge statutaria, legge elettorale ecc.);
- **Legge intersettoriale**: incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori;
- **Legge finanziaria o di bilancio**: legge relativa ai provvedimenti tipici direttamente connessi alle leggi di bilancio e finanziarie (bilancio, conto consuntivo, assestamento ecc.).

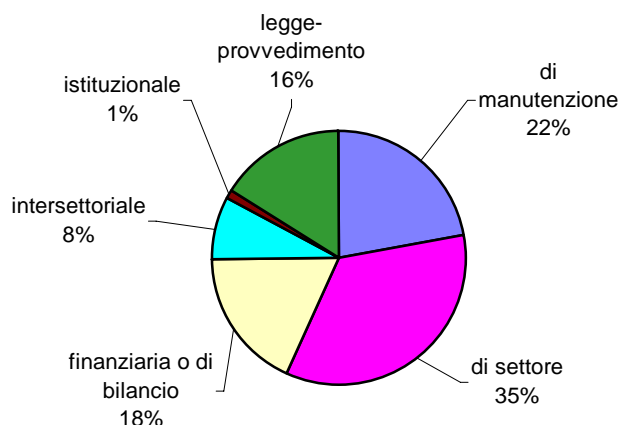
Analizzando nel complesso la VII legislatura si osserva che le leggi di settore rappresentano un terzo della legislazione complessivamente prodotta al 31 dicembre 2003. Se si aggiungono le leggi intersettoriali e le leggi istituzionali si può dire che sta cambiando significativamente la disciplina preesistente o che si affrontano nuovi ambiti d'intervento d'interesse economico e sociale con una forte e visibile caratterizzazione della legislazione sotto il profilo dell'indirizzo politico.

Meno indicativo il dato (22%) riguardante le leggi di manutenzione normativa. Ma il dato quantitativo è solo apparente: la manutenzione della legislazione è ora rimessa alle leggi a contenuto multisettoriale (leggi collegate e legge di semplificazione) che in un colpo solo modificano numerosissime leggi (vedi paragrafo 4.5 sulle leggi modificate).

Più importante, in termini relativi, il dato riguardante le leggi-provvedimento: ben il 16% delle leggi hanno caratteristiche riconducibili a tale tipologia (tante di queste riguardano modificazioni territoriali di Comuni).

La "legge istituzionale", al momento relegata all'1%, potrebbe crescere nel corso della legislatura stante i compiti di attuazione delle recenti riforme costituzionali che già stanno impegnando il legislatore regionale (Fig. I.13).

**Fig. I.13** VII legislatura - Distribuzione % leggi per tipologia normativa



### **3.3 Il *drafting* e l'applicazione del Manuale interregionale**

Già nel Rapporto 2002 si è dato conto delle problematiche connesse all'applicazione del Manuale di *drafting* elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale sulle regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi, formalmente adottato dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale nel giugno 2002.

All'adozione del Manuale ha fatto seguito, nell'ottobre dello stesso anno, un decreto del direttore dell'area legislativa contenente le misure organizzative finalizzate all'applicazione delle tecniche redazionali da parte delle strutture consiliari che assistono il legislatore nell'*iter* istruttorio dei provvedimenti normativi (Servizi Commissioni, Assemblea consiliare, Legislativo).

Le strutture consiliari erano già da tempo impegnate nella corretta scritturazione dei testi, in attuazione di regole e raccomandazioni di natura tecnico-giuridica individuate, sia a livello interregionale che parlamentare, a partire dalla seconda metà degli anni '80.

Anche le strutture della Giunta si sono adeguate alle indicazioni tecniche e hanno ricevuto dalla deliberazione dell'Ufficio di presidenza del giugno 2002 un ulteriore impulso a far proprio il Manuale e a darne applicazione nella scritturazione dei testi dei progetti di legge di iniziativa dell'esecutivo.

Gli effetti di questa sollecitazione si sono potuti verificare nel corso del 2003. La qualità tecnica delle iniziative proposte dalla Giunta, che più frequentemente di altre si traducono in leggi approvate dal Consiglio, risulta considerevolmente migliorata, facilitando il lavoro di revisione dei testi in sede di istruttoria consiliare.

Nel corso del 2003 sono proseguite le azioni e gli interventi diretti alla diffusione della cultura istituzionale e professionale circa la qualità tecnico-giuridica dei testi legislativi; sono state promosse iniziative seminariali e formative autogestite, organizzate dal Servizio Commissioni e dal Servizio Legislativo, con esercitazioni pratiche e ricognizioni sulle tecniche di scritturazione dei testi legislativi.

Il Servizio Legislativo ha concentrato la sua attenzione sulle tematiche dell'abrogazione e delle norme transitorie, rilevando il loro grado di applicazione nelle leggi regionali del 2003.

In sede di istruttoria legislativa è proseguita l'attività, rivelatasi particolarmente positiva anche negli anni precedenti, di verifica comune di alcuni testi legislativi di maggior rilievo e complessità, effettuata da gruppi di lavoro cui hanno partecipato, oltre al personale dei Servizi Commissioni, Assemblea e Legislativo, anche i funzionari delle competenti strutture assessorili della Giunta regionale (Legislativo e Settore di competenza).

Questa modalità lavorativa si è rivelata particolarmente efficace ed utile per la individuazione e la risoluzione di problemi di sistematica, coerenza, comprensibilità e chiarezza del testo legislativo, e per la riformulazione di talune disposizioni. I suggerimenti emersi da tali incontri si sono a volte tradotti in proposte di modifica, sottoposte al relatore e alle commissioni. I contributi delle strutture sono stati generalmente accolti in modo positivo e hanno spesso portato alla presentazione formale di emendamenti, da parte del relatore o della Giunta, esaminati e votati dalla commissione ad integrazione e miglioramento dei testi in esame.

Nel corso del 2003 l'istruttoria coordinata si è particolarmente incentrata sui seguenti progetti di legge: IPAB (l.r. 1/2003); polizia locale (l.r. 4/2003); tutela consumatori ed utenti (l.r. 6/2003); consorzi di bonifica ed irrigazione (l.r. 7/2003); riordino della disciplina dei tributi (l.r. 10/2003); cooperazione in Lombardia (l.r. 21/2003); somministrazione di alimenti e bevande (l.r. 30/2003).

\*\*\*\*\*

Nel 2003 è stata compiuta una verifica circa i criteri e le modalità di applicazione del Manuale. Si può quindi ora effettuare un primo consuntivo del livello di conoscenza e di applicazione delle più comuni regole applicabili d'ufficio.

#### *Utilizzo dei verbi*

I verbi sono generalmente usati nella forma dell'indicativo presente; vi è attenzione ad evitare l'utilizzo delle formule passivanti.

#### *Uso di abbreviazioni e sigle*

Il Manuale suggerisce di utilizzare la sigla per la denominazione di enti, organismi, programmi e simili, di uso corrente.

In alcune leggi si è registrata la tendenza ad un uso indiscriminato di tale modalità che ha dato origine anche a sigle impronunciabili.

Si cita ad esempio la legge sulla programmazione negoziata regionale nella quale è previsto l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale tradotto in sigla AQST. Sarebbe stato preferibile in questo caso utilizzare, per le citazioni successive, un acronimo o la formula della denominazione abbreviata, sicuramente di maggiore comprensibilità e memorizzazione.

#### *Uso delle lettere maiuscole*

Costituisce l'aspetto di maggior sofferenza sui testi in esame, anche per la tendenza, non del tutto superata a livello di progettazione, di utilizzare la maiuscola per organi interni (ad es. Consiglio di Amministrazione, Direttore Generale, ecc.). In particolare, si registrano incongruenze nell'uso delle maiuscole per i nomi di enti ed organismi composti da più parole e aggettivi, come nel caso sopra segnalato circa l'uso delle abbreviazioni e sigle.

In sede di scritturazione finale non sempre si riesce a "rimediare" per diverse valutazioni operate dai diversi redattori nel corso degli *iter* consiliari e per rigidità, non sempre superabili, del testo della proposta in esame. È comunque garantito l'uso omogeneo delle lettere maiuscole all'interno dei testi delle singole leggi.

#### *Citazioni di partizioni di atti normativi - Titolo dell'atto*

Le citazioni degli atti normativi, sia nella forma integrale sia nella forma semplificata, sono utilizzate generalmente in modo corretto. Anche i titoli delle leggi sono espressivi di tutti gli argomenti principali trattati. Non si rilevano casi di titoli cosiddetti muti.

#### *Sommari e partizioni superiori all'articolo*

Sono stati utilizzati correttamente per le leggi di più ampio rilievo.

Si citano le leggi regionali sulla disciplina delle IPAB, sul riordino del sistema tributario e sui servizi di interesse pubblico locale.

#### *Articoli e commi*

E' ormai acquisita la consuetudine di numerare articoli e commi. Ciascun articolo è corredato dalla corrispondente rubrica.

### *Intestazione degli allegati*

Prospetti, allegati e tabelle sono previsti nelle leggi regionali 2003 relative al riordino della disciplina dei tributi, alla legge finanziaria e al bilancio annuale. In tutti questi casi non si è osservata la regola che prescrive di citare la disposizione di rinvio nell'intestazione dell'allegato.

Il motivo è da ricercare nel contenuto altamente tecnico ed eterogeneo degli allegati medesimi e nel fatto che tali documenti sono elaborati informaticamente dalle strutture dell'esecutivo.

### *Riferimenti interni ed esterni - Modifiche*

I riferimenti sono usualmente utilizzati in modo corretto secondo le regole stabilite.

Le formulazioni di disposizioni contenenti modifiche esplicite testuali (novelle) sono diventate una prassi comune. Di esse si fa ampio uso in particolare nei testi di legge c.d. collegati.

Per questi atti si utilizza una tecnica, ormai consolidata, che si scosta dalle prescrizioni contenute nel Manuale, per agevolare la reperibilità delle modifiche ai fini della ricostruzione dei testi vigenti delle singole leggi modificate.

Nei collegati le leggi modificate sono raggruppate per grandi settori organici di materia e tutte le modifiche ad una stessa legge sono contenute in un solo comma di uno stesso articolo; il comma è poi suddiviso in lettere concernenti le modifiche apportate ai singoli articoli.

### *Abrogazioni*

Coerentemente con le prescrizioni stabilite, sono abrogate, oltre alle leggi base, anche tutte le successive disposizioni modificative.

Questa operazione è facilitata dai testi coordinati curati dalla competente struttura della Giunta regionale e visionabili nel sito internet della Regione Lombardia nei quali sono riportati in nota gli estremi di tutte le leggi di modifica succedutesi nel tempo.

Dalla lettura delle leggi del 2003 si possono ancora rilevare inesattezze e incongruenze, imputabili anche ai tempi tecnici, alla natura e alla complessità dei



testi ed anche alle accelerazioni della decisione politica che non sempre consente di effettuare un'accurata revisione dei testi.

Si può però affermare che si sta radicando una cultura diffusa riguardo alla conoscenza ed all'applicazione delle regole di scritturazione del Manuale e che diverse di esse vengono usualmente applicate d'ufficio dalle strutture preposte. Sulle modifiche che richiedono interventi sostanziali sul testo si apre talvolta il confronto con i relatori dei provvedimenti e con le strutture della Giunta, nell'obiettivo di rendere più chiaro, espressivo e comprensibile il linguaggio delle leggi e degli atti amministrativi e di agevolare i comportamenti di soggetti privati e pubbliche amministrazioni in sede applicativa.

#### **4. Il riordino normativo, la delegificazione e la semplificazione**

In questo capitolo si forniscono alcuni dati ed informazioni sul percorso fatto fin qui dal Consiglio regionale sul fronte della riduzione delle fonti legislative mediante le abrogazioni e delle loro ricadute sulle leggi vigenti, nonché in tema di riordino normativo, delegificazione e semplificazione.

##### **4.1 Le leggi abrogate**

Nel 2003 si contano 50 leggi espressamente abrogate. Un anno con minori interventi sulla legislazione pregressa rispetto al precedente che con la sola legge 15/2002 (Legge di semplificazione 2001) aveva abrogato centinaia di leggi (Fig. I.14).

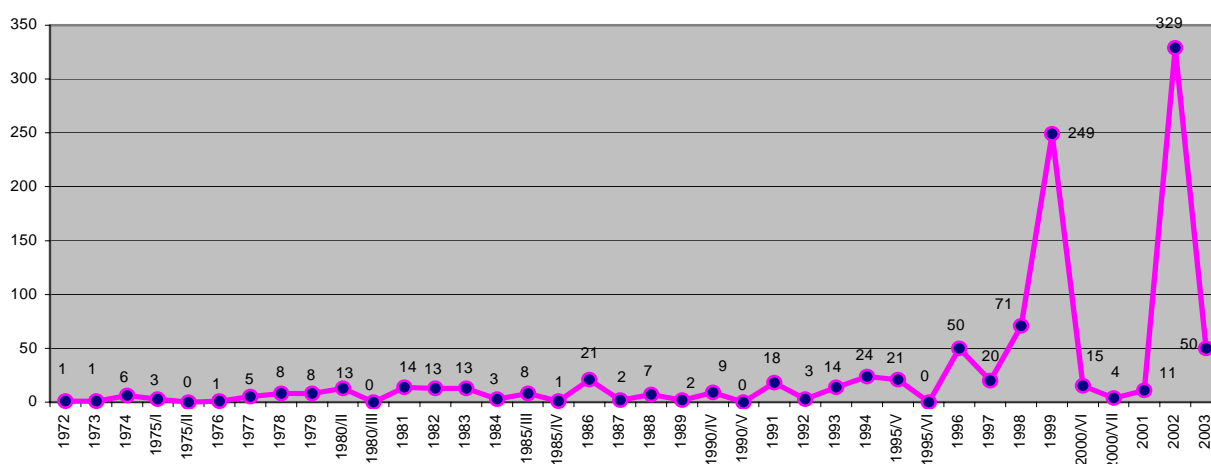
Si può senz'altro affermare che dopo gli interventi del 1999 e del 2002 che hanno abrogato leggi ormai stratificate nel tempo e non più attuali, il numero di abrogazioni nel corso degli anni seguenti non sarà più numericamente eclatante, bensì legato unicamente a operazioni di riordino di singole discipline. Restano tuttora vigenti, almeno sul piano formale, numerose leggi in tema di bilancio o comunque a carattere esclusivamente finanziario i cui effetti però dovrebbero essere esauriti nel tempo.

Si sottolinea che i dati qui esposti non tengono conto delle abrogazioni implicite derivanti dalla successione delle leggi nel tempo (vedi art. 15 Preleggi

Codice Civile), anche quando riguardano casi assolutamente evidenti (in quanto ciò avrebbe comportato un'operazione interpretativa). Per quanto riguarda gli altri criteri adottati per il calcolo delle leggi abrogate si rimanda a quanto più esaurientemente descritto nel Rapporto 2002.

Si sottolinea altresì che i dati in seguito presentati fanno riferimento alla legislatura di approvazione (e non a quella formale della promulgazione).

**Fig. I.14** *Andamento leggi abrogate per anno*



Delle **1890** leggi approvate, promulgate e pubblicate dal 1970 alla data del 31 dicembre 2003, **1018** leggi sono state espressamente abrogate entro la medesima data con disposizioni puntuali o dichiarate incostituzionali (una, la legge 21 febbraio 1972, n. 2, in tema di personale e organizzazione, dichiarata illegittima con sentenza della Corte costituzionale 147 del 1972).

La percentuale delle leggi abrogate è attestata al 54% circa del totale delle leggi promulgate e pubblicate.

Tuttavia vi sono ancora delle precisazioni da fare. Di queste 1018 leggi espressamente abrogate:

- 17 sono state abrogate ma l'abrogazione è **condizionata** all'emanazione di un **provvedimento o atto** successivo e quindi l'abrogazione non esplica i suoi effetti fino a tale emanazione;
- 5 sono state abrogate ma l'efficacia dell'abrogazione è **condizionata** dal trascorrere di un certo lasso di tempo o dallo scadere di un dato **termine** o data;

- 8 sono state abrogate ma l'efficacia dell'abrogazione è **condizionata** sia da un **atto** che da un **termine**.

Quindi, pur in presenza di abrogazioni espresse riguardanti 1018 leggi, si può affermare con un certo margine di sicurezza che solo 988 di esse non sono più certamente in vigore alla data del 31 dicembre 2003 in quanto abrogate a tutti gli effetti senza condizioni.

Si tenga presente, inoltre, che per altre 12 leggi abrogate, le disposizioni abroganti prevedono esplicitamente che sono fatti salvi gli effetti pregressi, i diritti quesiti o che si continua, per determinati soggetti individuati dalla legge, ad applicare le norme abrogate.

Considerando l'opera di semplificazione e pulizia legislativa nel corso di tutte le legislature, macroscopico è il dato relativo alle ultime legislature: il 40% delle leggi espressamente abrogate è stato abrogato nella VI legislatura, seguita dalla VII (non ancora esaurita) col 38%, dalla V coll'8%. La II, la III e la IV legislatura sono attestate intorno al 4-5%. Nella tabella I.13 sono riportati i dati delle abrogazioni ripartite per legislatura di abrogazione e per legislatura di origine delle leggi abrogate.

**Tab. I.13** Numero leggi per legislatura di abrogazione e di origine

|                        | Legislatura di abrogazione |    |           |           |           |           |           |            | Totali leggi abrogate |
|------------------------|----------------------------|----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------------------|
|                        |                            | I  | II        | III       | IV        | V         | VI        | VII        |                       |
| Legislatura di origine | I                          | 11 | 25        | 19        | 10        | 13        | 89        | 51         | <b>218</b>            |
|                        | II                         | -  | 10        | 22        | 15        | 17        | 100       | 86         | <b>250</b>            |
|                        | III                        | -  | -         | 10        | 13        | 25        | 90        | 104        | <b>242</b>            |
|                        | IV                         | -  | -         | -         | 4         | 21        | 88        | 67         | <b>180</b>            |
|                        | V                          | -  | -         | -         | -         | 4         | 35        | 56         | <b>95</b>             |
|                        | VI                         | -  | -         | -         | -         | -         | 3         | 29         | <b>32</b>             |
|                        | VII                        | -  | -         | -         | -         | -         | -         | 1          | <b>1</b>              |
|                        | Totali                     |    | <b>11</b> | <b>35</b> | <b>51</b> | <b>42</b> | <b>80</b> | <b>405</b> | <b>394</b>            |

Se si analizzano i **salDI della normazione per legislatura**, la VII e la VI legislatura possono vantare un saldo negativo tra leggi introdotte nell'ordinamento e

leggi abrogate con rispettivamente -296 e -219. Le prime legislature sono caratterizzate invece da un saldo positivo molto alto. Il dato ha anche delle spiegazioni concrete: nelle prime legislature si trattava di introdurre discipline laddove non si era ancora legiferato, nelle ultime vi sono aspetti legati al riordino ed alla manutenzione (Tab. I.14). Interessante sarà il dato finale della VII legislatura, in quanto in esso saranno comprese le prime discipline relative alle nuove materie di competenza regionale a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e il risultato dell'opera di semplificazione legislativa.

**Tab. I.14** *Saldo per legislatura tra numero leggi approvate e abrogate nella stessa legislatura (Tasso di normazione per legislatura)*

| Leggi        | Legislatura |            |            |            |            |             |                 | Totali      |
|--------------|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-----------------|-------------|
|              | I           | II         | III        | IV         | V          | VI          | VII             |             |
| Approvate    | 275         | 370        | 407        | 324        | 230        | 186         | 98 <sup>9</sup> | <b>1890</b> |
| Abrogate     | 11          | 35         | 51         | 42         | 80         | 405         | 394             | <b>1018</b> |
| <b>Saldo</b> | <b>264</b>  | <b>335</b> | <b>356</b> | <b>282</b> | <b>150</b> | <b>-219</b> | <b>-296</b>     | <b>872</b>  |

## 4.2 Le leggi vigenti

Alla data del 31 dicembre 2003 **le leggi vigenti** che non hanno subito interventi abrogativi espressi sono 872 (=1890-1018).

Con riguardo a quest'ultimo dato si rileva che 4 leggi, pur non subendo un'abrogazione espressa, ineriscono a leggi o a disposizioni che sono state espressamente abrogate. In linea teorica dunque, con un'operazione interpretativa, possono essere considerate abrogate implicitamente.

Le normative delle prime legislature vedono erodersi sempre più la loro influenza sulle disposizioni regionali vigenti: le prime quattro legislature sono sotto il 50%. In particolare, solo il 21% (57) delle leggi della I legislatura risulta vigente (si consideri inoltre che ben 22 di queste sono di bilancio o contenenti disposizioni

<sup>9</sup> Vedi nota 1 pag. 20.

finanziarie), la II legislatura vanta un 32% e la III il 41%. Non trascurabile, in ogni caso, il fatto che la VI legislatura sia attestata all'83%: significa che in pochi anni già il 17% della produzione normativa è stato abrogato (Tab. I.15).

**Tab. I.15** *Confronto per legislatura tra leggi approvate e vigenti al 31 dicembre 2003*

| Leggi            | Legislatura |            |            |            |            |            |            | Totali      |
|------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
|                  | I           | II         | III        | IV         | V          | VI         | VII        |             |
| Approvate        | 275         | 370        | 407        | 324        | 230        | 186        | 98         | <b>1890</b> |
| Vigenti          | 57          | 120        | 165        | 144        | 135        | 154        | 97         | <b>872</b>  |
| <b>% vigenti</b> | <b>21%</b>  | <b>32%</b> | <b>41%</b> | <b>44%</b> | <b>59%</b> | <b>83%</b> | <b>99%</b> | <b>46%</b>  |

#### 4.3 Un confronto fra leggi abrogate e leggi vigenti per macrosettore

Interessante appare un'analisi delle leggi espressamente abrogate e vigenti per macrosettore (Tab. I.16 e Fig. I.15).

In tre settori (*Ordinamento istituzionale*, *Sviluppo economico e attività produttive* e *Servizi alla persona e alla comunità*) il numero di leggi espressamente abrogate supera il numero di leggi vigenti con rispettivamente il 61% (191 leggi abrogate su un totale di 312), il 72% (251 su 348) e 67% (285 su 427). Equilibrato il settore *Territorio, ambiente e infrastrutture* con il 50% di leggi abrogate (247 su un totale di 495). Le ragioni di questi numeri sono imputabili a vari fattori, dalla necessità di adeguare la normativa regionale a quella statale, al cambio di indirizzo politico, ai mutamenti nella società civile, nonché il deferimento alla Giunta regionale (vedi anche successivo paragrafo 4.6) della regolazione di contenuti anteriormente previsti in legge. Ad esempio, nel caso del macrosettore *Ordinamento istituzionale* si contano numerose abrogazioni di leggi riguardanti l'organizzazione e il personale (122), a seguito dell'introduzione nell'ordinamento nazionale del d.lgs. 29/1993, degli effetti della contrattazione collettiva e delle nuove leggi di organizzazione della Giunta (l.r. 16/1996) e del Consiglio (l.r. 21/1996) che prevedono un'ampia delegificazione.

Per quanto riguarda le leggi dei macrosettori *Bilancio e finanza regionale* e *Multisetore* il dato è nettamente sbilanciato a favore delle leggi vigenti:

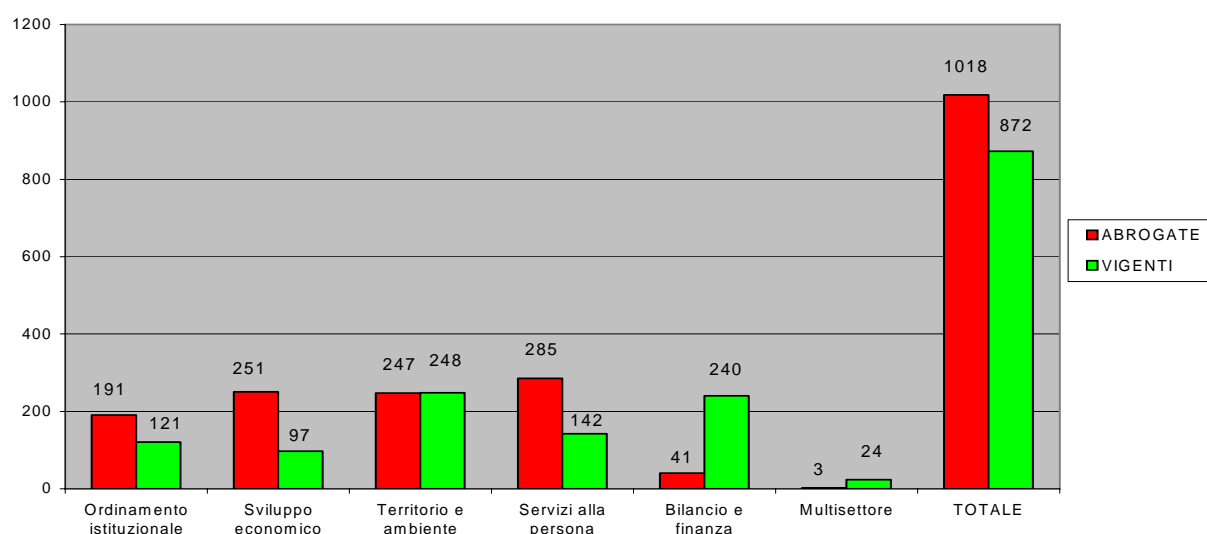
rispettivamente, 85% e 89% (delle prime sono state abrogate solo 41 su un totale di 281 e delle seconde 3 su un totale di 27).

Mentre per quanto riguarda la vigenza delle leggi multisettoriali il dato è spiegabile nel fatto che tale modello è stato adottato dal più recente legislatore (anche se la loro portata è in gran parte “svuotata” in quanto la maggior parte delle disposizioni si inserisce nelle leggi modificate), qualche riflessione in più meritano i risultati del macrosettore *Bilancio*. Questo è uno degli aspetti più eclatanti sui quali occorrerebbe che il legislatore regionale intervenisse facendo chiarezza. Se è vero, infatti, che le leggi di approvazione o di semplice variazione dei bilanci della Regione, nonché le leggi di approvazione dei conti consuntivi hanno efficacia temporanea limitata alla durata dell’esercizio finanziario e non contengono, di norma, disposizioni di carattere sostanziale, tuttavia tali leggi, pur con i limiti di efficacia di cui si è detto, sono considerate vigenti a tutti gli effetti. Sarebbe dunque opportuna un’attenta valutazione e riflessione su questo genere di atti al fine di poter procedere eventualmente, anche in sede di legge annuale di semplificazione, ad una loro definitiva ed espressa abrogazione. Ciò almeno con riferimento alle leggi che non contengono anche disposizioni di carattere sostanziale.

**Tab. I.16** *Leggi abrogate e vigenti per macrosettore*

| <b>Macrosettore</b>                             | <b>Abrogate</b> | <b>Vigenti</b> | <b>Totale</b> | <b>% Abrogate</b> | <b>% Vigenti</b> |
|---|-----------------|----------------|---------------|-------------------|------------------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | 191             | 121            | 312           | 61%               | 39%              |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 251             | 97             | 348           | 72%               | 28%              |
| <i>Territorio ambiente e infrastrutture</i>     | 247             | 248            | 495           | 50%               | 50%              |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | 285             | 142            | 427           | 67%               | 33%              |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 41              | 240            | 281           | 15%               | 85%              |
| <i>Multisetttore</i>                            | 3               | 24             | 27            | 11%               | 89%              |
| <b>Totali</b>                                   | <b>1018</b>     | <b>872</b>     | <b>1890</b>   | <b>54%</b>        | <b>46%</b>       |

**Fig. I.15** Confronto per macrosettore delle leggi abrogate e vigenti



#### 4.4 Lo “spessore” delle leggi per articoli e commi

Si è anche provato a verificare se, a fronte delle abrogazioni massicce disposte nella VI e VII legislatura e della riduzione del numero delle leggi, corrisponda una riduzione della normazione.

A tal fine sono state contate le leggi approvate dal 1971 (depurate dalle leggi di bilancio, assestamento, variazioni ecc.), il numero complessivo degli articoli (esclusi quelli concernenti disposizioni tecnico-finanziarie e l'anticipata entrata in vigore) e dei commi.

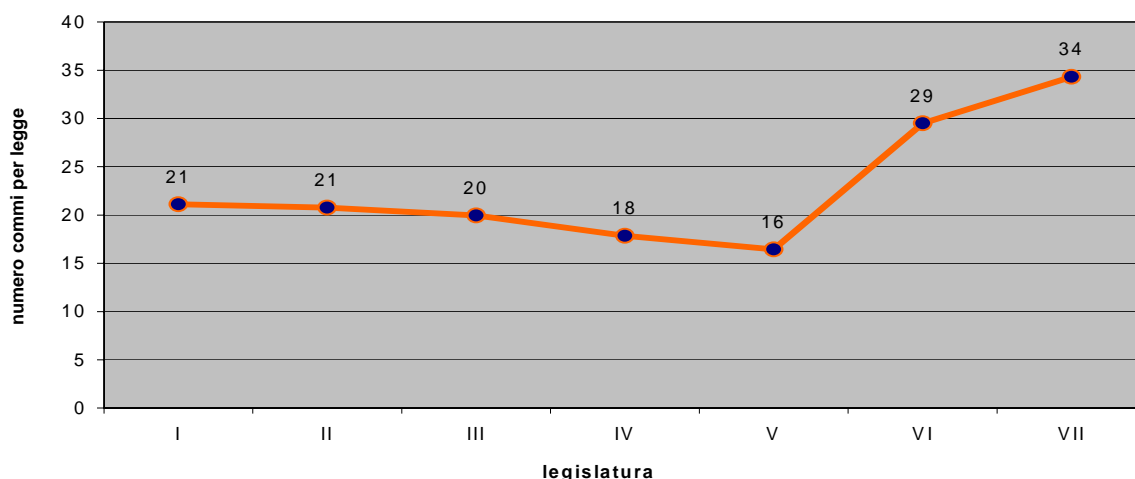
E' interessante osservare che il numero delle leggi, degli articoli e dei commi aumenta nel corso delle prime tre legislature, mentre nelle successive va in calo (Tab. I.17).

**Tab. I.17** Numero leggi, articoli e commi per legislatura (escluse le leggi concernenti il bilancio e gli articoli a contenuto finanziario e di anticipata entrata in vigore)

| Dati            | Legislatura |      |      |      |      |      |      | Totali       |
|-----------------|-------------|------|------|------|------|------|------|--------------|
|                 | I           | II   | III  | IV   | V    | VI   | VII  |              |
| <b>Leggi</b>    | 268         | 334  | 356  | 291  | 202  | 145  | 84   | <b>1680</b>  |
| <b>Articoli</b> | 2316        | 2671 | 2667 | 2112 | 1217 | 1126 | 737  | <b>12846</b> |
| <b>Commi</b>    | 5661        | 6939 | 7109 | 5194 | 3320 | 4277 | 2883 | <b>35383</b> |

Per quanto riguarda il numero medio di commi per legge, questo passa da 21 a 16 dalla I alla V legislatura, per aumentare in modo rilevante nella VI ove è pari a 29 e ancora di più nella VII ove si attesta attualmente a 34 (Fig. I.16).

**Fig. I.16** *Numero medio di commi per legge (escluse le leggi concernenti il bilancio e gli articoli a contenuto finanziario e di anticipata entrata in vigore) nelle 7 legislature*



Con riguardo alla sola VII legislatura, le leggi 10/2003 (tributi regionali), 26/2003 (servizi locali) e 4/2003 (polizia locale) vantano il maggior numero di articoli in percentuale (rispettivamente il 13%, l'8% e il 6%) sul totale.

Le leggi 10/2003 (tributi regionali) e 26/2003 (servizi locali) vantano anche il maggior numero di commi pari rispettivamente al 12% e al 7% dei commi della VII legislatura.

Nell'esaminare questi dati, utili per "misurare" la normazione ed ormai diffusi anche nei Rapporti di altre Regioni, si deve tuttavia tenere conto della loro relatività in quanto sfuggono alcuni elementi significativi circa il modo di legiferare che incidono, non poco, proprio sul tasso di normazione.

Si considerino, ad esempio, le leggi "collegate" nelle quali sono presenti numerosi commi, ciascuno dei quali modifica una legge, costituiti da un elenco di più lettere che introducono modifiche e integrazioni agli articoli della legge che si va a modificare. Ma si possono citare altri esempi oltre ai collegati. La legge 13/2002, di modifica della legge 16/1996 relativa all'organizzazione della Giunta regionale, è composta di tre articoli; se si escludono i due articoli riguardanti la norma finanziaria



e l'entrata in vigore rimane un solo articolo composto da un solo comma. In realtà a quell'unico comma non corrisponde un'unica disposizione: esso contiene, infatti, una suddivisione in otto lettere cui corrispondono altrettante modifiche ad otto diversi articoli della legge 16/1996.

Per quanto riguarda la sola VII legislatura si forniscono anche i dati assoluti (cioè la somma di tutti gli articoli, compresi quelli a contenuto finanziario e l'entrata in vigore):

- ✓ 99 leggi (comprendendo anche la l.r. 7/2002)
- ✓ 874 articoli (media di 8,28 articoli per legge)
- ✓ 3551 commi (media di 35,86 commi per legge).

#### 4.5 Le leggi modificate

Sono stati osservati anche gli **interventi modificativi della legislazione vigente**. Delle 872 leggi non espressamente abrogate 297 hanno subito modifiche, molte di queste anche più volte.

Si sono considerate, per il periodo che va dal 1998 al 31 dicembre 2003, 12 leggi particolarmente significative in tema di disposizioni modificatrici (legge di semplificazione 2001, "collegati", legge 1/2000 in attuazione della legge nazionale 59/1997 e d.lgs. 112/1998 c.d. Bassanini) ed è emerso che la media è di 28 leggi modificate per ogni intervento legislativo. La tabella I.18 fornisce il dato analitico.

**Tab. I.18** Alcune leggi modificatrici (1998/2003) e numero leggi modificate da ciascuna legge

| Leggi   | Numero leggi modificate | Leggi   | Numero leggi modificate |
|---------|-------------------------|---------|-------------------------|
| 20/1998 | 9                       | 26/2001 | 13                      |
| 2/1999  | 28                      | 4/2002  | 20                      |
| 15/1999 | 28                      | 15/2002 | 47                      |
| 1/2000  | 23                      | 32/2002 | 24                      |
| 2/2000  | 50                      | 3/2003  | 21                      |
| 18/2000 | 32                      | 8/2003  | 8                       |
| 3/2001  | 52                      | 27/2003 | 18                      |
| 6/2001  | 48                      |         |                         |

Infine, tra le leggi vigenti al 31 dicembre 2003 che hanno subito più modifiche, annoveriamo la legge 34/1978 in tema di programmazione e bilancio regionale, modificata 36 volte, e la legge 51/1975 sulla disciplina urbanistica, modificata 18 volte.

#### **4.6 La delegificazione, la semplificazione e i testi unici<sup>10</sup>**

##### **Delegificazione**

La delegificazione si riferisce al potere del legislatore di affidare una determinata materia, disciplinata dalla legge, alla competenza normativa del potere esecutivo (normazione secondaria): l'esecutivo viene autorizzato a disciplinare con regolamento materie in precedenza disciplinate con legge ordinaria. La delegificazione opera quindi come declassamento del rango della fonte.

Può distinguersi la delegificazione propria dalla delegificazione impropria.

In senso proprio essa si riferisce ai casi in cui la sostituzione della fonte legislativa si verifica all'entrata in vigore del regolamento; in senso improprio ai casi in cui l'effetto abrogativo della legge delegificante è immediato e manca una disciplina transitoria. In quest'ultimo caso si verifica un vuoto normativo.

Sono di seguito segnalate le ipotesi di delegificazione rilevate nella legislazione regionale 2003.

##### **a) Costituiscono casi di delegificazione propria**

- Il quinto comma dell'art. 57 della l.r. 26/2003, sulle modalità di erogazione dei servizi locali di interesse generale in materia di gestione dei rifiuti, energia e utilizzo di risorse del sottosuolo, abroga la previgente normativa in materia di tutela e di utilizzazione delle acque reflue urbane, precisando che l'abrogazione ha effetto dall'entrata in vigore di un successivo regolamento. Non risulta che il regolamento sia stato emanato.

---

<sup>10</sup> Per le diverse tematiche connesse alla qualità sostanziale della normazione, al riordino normativo nei suoi diversi aspetti della delegificazione, statale e regionale, semplificazione amministrativa e normativa, e testi unici, statali e regionali, si rinvia alle pagg. 65-71 del Rapporto 2002.

- La l.r. 4/2003 sull'organizzazione del servizio di polizia locale abroga alcune leggi regionali. Tra queste la l.r. 39/1990 in materia di mezzi, strumenti, uniformi e distintivi di grado degli addetti ai corpi e ai servizi della polizia locale della Regione Lombardia. Gli allegati B e D della l.r. 39/1990 mantengono però la loro efficacia sino alla entrata in vigore del successivo regolamento ovvero il 3/2003.

**b) Costituisce caso di delegificazione impropria**

- L'art. 23 della l.r. 16 giugno 2003, n. 7 sui consorzi di bonifica, che abroga con effetto immediato normative preesistenti (la l.r. 59/1984 e successive modifiche) rinviando a regolamento alcuni aspetti della materia (procedimento elettorale degli organi del consorzio di bonifica; programma di bonifica e piani di riordino fondiario e riordino irriguo).  
Non risulta che il regolamento sia stato adottato.

**c) Regolamenti costituenti attuazione di interventi di delegificazione operati negli anni precedenti**

- L'art. 31, comma 1, del regolamento 4/2003, recante i criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 3, comma 41, lett. m), della l.r. 1/2000, costituisce attuazione dell'art. 3, comma 10, della l.r. 6/2001, che prevede l'abrogazione di una serie di normative, con effetto al momento dell'entrata in vigore del regolamento medesimo (delegificazione propria).
- Il regolamento 7 ottobre 2003, n. 22 pubblicato sul BURL n. 41 del 10 ottobre 2003 sulle discipline sportive della montagna costituisce attuazione della delegificazione prevista dalla l.r. 26/2002 che disponeva, tra l'altro, l'abrogazione della l.r. 2/1994 sull'ordinamento della professione di maestro di sci e della l.r. 29/1994 sull'ordinamento della professione di guida alpina, a decorrere dal momento della pubblicazione dei corrispondenti regolamenti previsti dalla legge abrogante e comunque dal 1° gennaio 2003 (delegificazione impropria).

## Semplificazione e testi unici

Per quanto riguarda la **semplificazione**, si rinvia al Rapporto 2002 per gli aspetti generali e per i contenuti dell'attività<sup>11</sup>.

Qui si rammenta solo, in linea generale, che la semplificazione può attuarsi sotto il profilo normativo e sotto quello amministrativo.

Sotto il profilo normativo, essa consiste in genere nell'abrogazione, nell'accorpamento, ed eventualmente nell'aggiornamento, di normative attinenti ad una stessa materia. Vengono di seguito prese in considerazione le leggi di semplificazione e i testi unici.

La semplificazione amministrativa si riferisce invece all'eliminazione dai procedimenti di fasi ritenute non più attuali in relazione all'interesse pubblico perseguito, all'introduzione di strumenti di coordinamento tra le varie amministrazioni (conferenze di servizio, accordi di programma), alla sostituzione di provvedimenti espressi dell'amministrazione (quali per esempio autorizzazioni e concessioni) con dichiarazioni del privato (denunce inizio attività, autocertificazioni), o alla deregolazione totale (soppressione di provvedimenti amministrativi).

Per quanto riguarda la semplificazione normativa, nel 2003 non è stata approvata alcuna legge di semplificazione annuale analoga alla 15/2002.

Riguardo al **testo unico della protezione civile**, sul quale già ci si era soffermati nel Rapporto 2002<sup>12</sup>, si segnala che nel luglio 2003 la Giunta ha definito il testo base (al quale erano state apportate modifiche sostanziali riguardo alle competenze regionali), riducendo gli originari 18 articoli ad 11.

Il testo è stato assegnato dal Presidente del Consiglio alla II commissione Affari istituzionali, secondo la specifica procedura individuata dalla DCR 10 luglio 2001, VII/268; sono stati in seguito trasmessi gli ausili documentali predisposti dal gruppo di lavoro paritetico composto da soli tecnici della Giunta e del Consiglio regionale.

Le parti compilative del testo sono state votate all'unanimità dalla II commissione, mentre sulle parti innovative è stato chiesto il parere della commissione VI Ambiente e protezione civile, competente per materia.

---

<sup>11</sup> Vedi Rapporto 2002, pagg. 68-71.

<sup>12</sup> Vedi Rapporto 2002, pag. 70.

La VI commissione ha svolto audizioni dalle quali sono scaturite osservazioni non limitate alle parti innovative, ma riguardanti l'intero testo di legge. Nel febbraio 2003 è cominciato l'esame dell'articolato.

Allo scadere del 2003 non si può prevedere se il progetto di legge proseguirà l'*iter* istruttorio presso la commissione VI, competente per materia, ovvero presso la commissione II, Affari istituzionali, conformemente all'*iter* ipotizzato nella DCR 268/2001 per l'adozione dei testi unici regionali.

Sotto il profilo amministrativo, viene in considerazione la l.r. 12/2002 in tema di certificazioni sanitarie, attualmente soggetta a vaglio di costituzionalità, che ha abolito una serie di certificati preordinati allo svolgimento di determinate attività lavorative, scolastiche e commerciali, nonché obblighi specifici riguardo alla tenuta dei registri di medicina scolastica, delle cartelle sanitarie individuali, del certificato di riammissione dopo i cinque giorni di assenza e al compimento di periodici interventi di disinfezione e disinfestazione dei locali scolastici.

## CAPO II

### Gli atti amministrativi<sup>13</sup>

In questo capo si dà conto degli atti adottati dall'assemblea e dalle commissioni consiliari in ambito amministrativo.

In particolare, sono qui esposti i dati concernenti le deliberazioni consiliari, suddivisi secondo categorie che tendono a fornire al lettore qualche elemento sulla tipologia degli atti adottati. Sotto la voce "piani, programmi e progetti" sono raggruppati tutti gli atti di questo tipo, sia quelli elaborati direttamente dalla Regione (es.: piano paesistico) sia quelli adottati da altri enti e sui quali la Regione (il Consiglio) si è riservata l'approvazione finale (es.: piani provinciali cave); sono però tenuti distinti i c.d. piani di riparto concernenti la distribuzione delle risorse finanziarie agli Enti locali o a soggetti privati, che nel passato erano approvati dall'assemblea in quantità molto più elevata.

Sono anche evidenziate le decisioni inerenti all'esercizio di funzioni di amministrazione attiva della Regione per distinguerle da quelle riferite all'organizzazione istituzionale dell'organo rappresentativo e a procedimenti di sua peculiare competenza (referendum).

Per quanto riguarda le commissioni consiliari, sono esposti dati e osservazioni su intese e pareri resi alla Giunta.

Infine, sono forniti i dati concernenti le nomine di competenza consiliare.

#### **1. Gli atti approvati dall'assemblea**

Nel 2003 le deliberazioni amministrative approvate dall'assemblea sono state 117.

Gli atti amministrativi propriamente detti sono stati 97: di questi ben 47 attengono all'approvazione di atti di enti dipendenti, 25 a deliberazioni di piani,

---

<sup>13</sup> Per le caratteristiche e l'evoluzione della partecipazione dell'assemblea e delle commissioni consiliari all'attività di amministrazione attiva della Regione si rinvia al Rapporto 2002, pagg. 76-78.

programmi, criteri e indirizzi, 4 attengono alla funzione consultiva e 21 sono stati gli atti di nomina.

Sono 18 le deliberazioni c.d. *interna corporis* riferite all'autonomia organizzativa e contabile dell'assemblea<sup>14</sup>, unitamente a quelle di indizione di referendum per il mutamento delle circoscrizioni e denominazioni di Comuni.

I dati sono sostanzialmente in linea con quelli degli anni precedenti.

Considerando le 442 deliberazioni amministrative adottate dall'assemblea dall'inizio della legislatura al 31 dicembre 2003, si può notare che 356 concernono l'attività propriamente amministrativa mentre quelle relative all'organizzazione interna dell'assemblea e ai referendum sono in misura decisamente inferiore (86) (Tab. II.1).

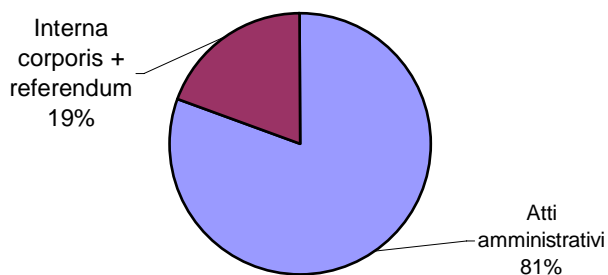
Le figure II.1, II.2 e II.3 evidenziano le relative percentuali.

**Tab. II.1** *Atti amministrativi approvati dall'assemblea per anno e per tipologia*

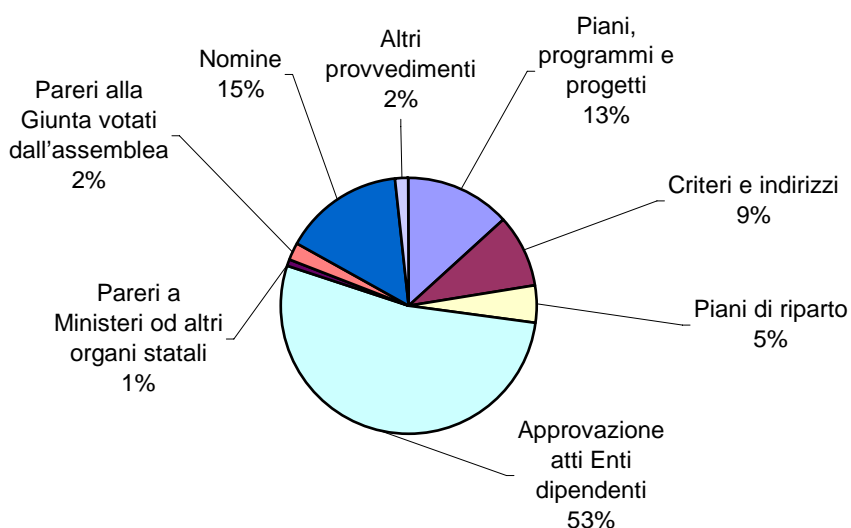
| <b>Tipologia</b>   | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Piani, programmi e progetti                                | 13          | 12          | 12          | 10          | <b>47</b>     |
| Criteri e indirizzi  | 3           | 6           | 13          | 11          | <b>33</b>     |
| Piani di riparto   | 6           | 3           | 4           | 4           | <b>17</b>     |
| Approvazione atti Enti dipendenti                          | 4           | 81          | 56          | 47          | <b>188</b>    |
| Pareri a Ministeri od altri organi statali                 | 2           | 1           | -           | -           | <b>3</b>      |
| Pareri alla Giunta votati dall'assemblea                   | -           | 4           | -           | 4           | <b>8</b>      |
| Nomine   | 1           | 18          | 14          | 21          | <b>54</b>     |
| Altri provvedimenti  | -           | 3           | 1           | 2           | <b>6</b>      |
| <b>Totali parziali</b>                                     | <b>29</b>   | <b>128</b>  | <b>100</b>  | <b>99</b>   | <b>356</b>    |
| Atti rientranti nell'autonomia contabile                   | 4           | 4           | 6           | 4           | <b>18</b>     |
| Atti rientranti nell'autonomia organizzativa-istituzionale | 18          | 9           | 18          | 11          | <b>56</b>     |
| Referendum   | 1           | 7           | 1           | 3           | <b>12</b>     |
| <b>Totali parziali</b>                                     | <b>23</b>   | <b>20</b>   | <b>25</b>   | <b>18</b>   | <b>86</b>     |
| <b>Totali</b>  | <b>52</b>   | <b>148</b>  | <b>125</b>  | <b>117</b>  | <b>442</b>    |

<sup>14</sup> Esemplificativamente, trattasi di deliberazioni che riguardano le surroghe dei consiglieri, costituzione delle commissioni e il mutamento del numero dei rappresentanti dei gruppi nelle commissioni, i bilanci preventivi dell'assemblea e loro variazioni, i rendiconti, ecc..

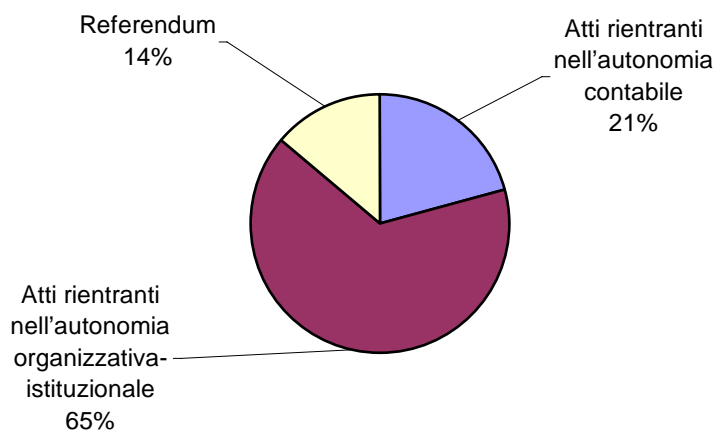
**Fig. II.1** VII legislatura - Distribuzione % atti amministrativi/interna corporis + referendum



**Fig. II.2** VII legislatura – Distribuzione % atti amministrativi



**Fig. II.3** VII legislatura – Distribuzione % interna corporis e referendum





Il totale complessivo delle deliberazioni approvate dall'assemblea è stato anche disaggregato per **macrosettore** (Tab. II.2). Le aree di intervento maggiormente interessate sono l'*Ordinamento istituzionale* e i *Servizi alla persona e alla comunità* con, rispettivamente, 162 (36%) e 126 (28%) atti approvati (Fig. II.4).

L'alto numero di atti afferenti all'*Ordinamento istituzionale* si spiega con il fatto che in questo macrosettore sono state inserite anche tutte le deliberazioni riguardanti l'autonomia organizzativa-istituzionale e contabile del Consiglio e le nomine.

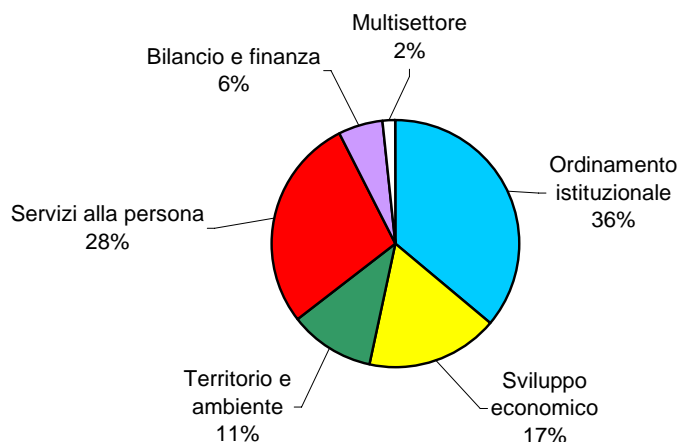
Le deliberazioni concernenti gli enti dipendenti, che costituiscono il 53% del totale degli atti propriamente amministrativi approvati dall'assemblea, riguardano in gran parte la gestione economico-finanziaria degli enti medesimi; tuttavia nella presente analisi si è proceduto alla loro collocazione con riferimento al settore nel quale gli enti dipendenti operano: così, ad esempio, le deliberazioni riguardanti i bilanci dell'Ente regionale di sviluppo agricolo sono state imputate al macrosettore *Sviluppo economico* e non al macrosettore *Bilancio*.

La figura II.4 dà conto delle distribuzioni percentuali degli atti per macrosettore.

**Tab. II.2** *Atti amministrativi approvati dall'assemblea per macrosettore e per anno*

| <b>Macrosettore</b>                             | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | 20          | 51          | 43          | 48          | <b>162</b>    |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 4           | 30          | 23          | 18          | <b>75</b>     |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | 13          | 13          | 8           | 15          | <b>49</b>     |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | 8           | 47          | 41          | 30          | <b>126</b>    |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 5           | 5           | 9           | 6           | <b>25</b>     |
| <i>Multisetto</i>                               | 2           | 2           | 1           | -           | <b>5</b>      |
| <b>Totali</b>                                   | <b>52</b>   | <b>148</b>  | <b>125</b>  | <b>117</b>  | <b>442</b>    |

**Fig. II.4** VII legislatura - Distribuzione % atti amministrativi approvati per macrosettore



### 1.1 Alcuni confronti con i dati della VI legislatura

In questo capitolo si mettono a confronto gli atti amministrativi approvati dal Consiglio regionale nel corso delle legislature VI e VII.

Il confronto si prospetta interessante in considerazione dei mutamenti intervenuti sia sul piano istituzionale che organizzativo soprattutto a seguito delle modificazioni costituzionali e della attuazione delle leggi c.d. Bassanini e dei conseguenti decreti legislativi.

Il raffronto è effettuato in termini sia assoluti che percentuali considerato che il dato rilevante, in questo caso, è costituito dalla percentuale, dal momento che il dato assoluto è riferito all'intera VI legislatura e solo ai primi tre anni e mezzo della VII.

Si rileva che l'intervento del Consiglio risulta fortemente ridotto per le seguenti categorie di atti:

- *Piani, programmi e progetti*, rispetto ai quali l'intervento consiliare è praticamente dimezzato (dal 23% al 13%);
- *Pareri a Ministeri o ad altri organi statali*, l'incidenza dei quali sull'intera attività consiliare passa dal 7% all'1% (flessione che potrebbe imputarsi anche al progressivo esaurirsi dell'ondata Bassanini);

- *Pareri alla Giunta votati dall'assemblea*, che risultano ridotti ai minimi termini (si tratta di pareri resi in tema di ricorsi alla Corte costituzionale);
- *Nomine*, che si riducono dal 19% al 15%.

Scostamenti significativi in senso inverso riguardano invece:

- *Atti rientranti nell'autonomia organizzativa ed istituzionale*, che risultano quasi raddoppiati nella corrente legislatura;
- *Approvazione di atti di enti dipendenti*, che incidono per il 53% e non più per il 29% sull'attività amministrativa consiliare.

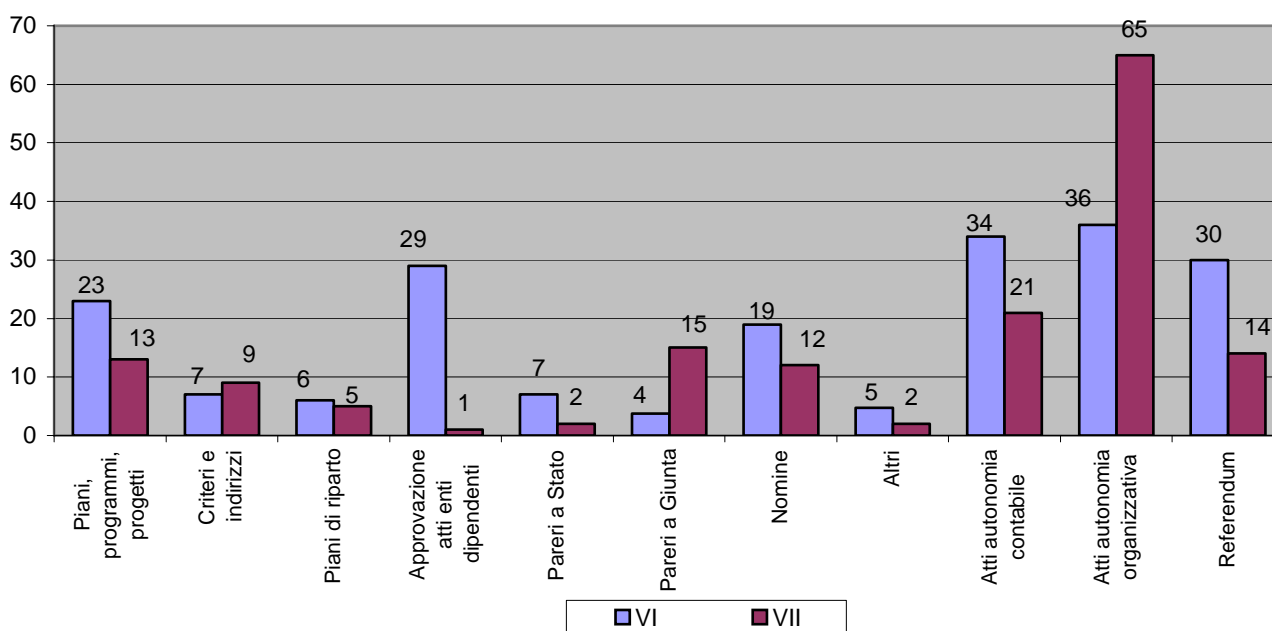
Per quanto riguarda gli atti qualificati come *Altri* e la loro significativa riduzione, occorre rilevare che in essi si erano fatti confluire, negli archivi della VI legislatura, alcuni provvedimenti finanziari ed alcuni atti relativi alla concessione di acque pubbliche, già di competenza consiliare e nella VII legislatura demandati alla Giunta.

La tabella II.3 espone in dettaglio le quantità assolute e le distribuzioni percentuali; la figura II.5 evidenzia visivamente il raffronto.

**Tab. II.3** *Atti amministrativi della VI e VII legislatura per tipologia*

| Tipologia                         | VI legislatura |            | VII legislatura |            |
|-----------------------------------|----------------|------------|-----------------|------------|
|                                   | numero         | %          | numero          | %          |
| Piani, programmi, progetti        | 201            | 23         | 47              | 13         |
| Criteri e indirizzi               | 61             | 7          | 33              | 9          |
| Piani di riparto                  | 49             | 6          | 17              | 5          |
| Approvazione atti enti dipendenti | 255            | 29         | 188             | 53         |
| Pareri allo Stato                 | 63             | 7          | 3               | 1          |
| Pareri alla Giunta                | 35             | 4          | 8               | 2          |
| Nomine                            | 160            | 19         | 54              | 15         |
| Altri                             | 45             | 5          | 6               | 2          |
| <b>Totali parziali</b>            | <b>869</b>     | <b>100</b> | <b>356</b>      | <b>100</b> |
| Atti autonomia contabile          | 26             | 34         | 18              | 21         |
| Atti autonomia organizzativa      | 28             | 36         | 56              | 65         |
| Referendum                        | 23             | 30         | 12              | 14         |
| <b>Totali parziali</b>            | <b>77</b>      | <b>100</b> | <b>86</b>       | <b>100</b> |
| <b>Totali</b>                     | <b>946</b>     |            | <b>442</b>      |            |

**Fig. II.5** Distribuzione % degli atti amministrativi della VI e VII legislatura

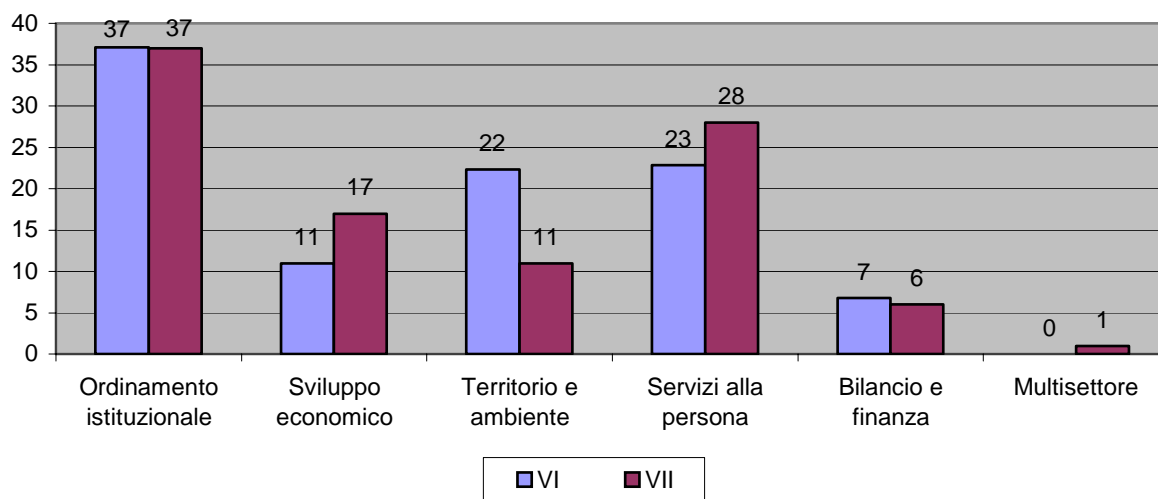


Passando ora all'esame di tutti i provvedimenti adottati dal Consiglio regionale con riferimento ai macrosettori di intervento, si può rilevare che è sostanzialmente invariato l'intervento consiliare con riferimento all'*Ordinamento istituzionale* ed al *Bilancio e finanza regionale*, si è dimezzato l'intervento consiliare relativo al *Territorio, ambiente e infrastrutture*, si è invece incrementato quello relativo allo *Sviluppo economico e attività produttive* e quello relativo ai *Servizi alla persona e alla comunità*. Ciò almeno in termini percentuali, stando al raffronto tra i primi tre anni della VII legislatura e l'intera VI (Tab. II.4 e Fig. II.6).

**Tab. II.4** Atti amministrativi per macrosettore della VI e VII legislatura

| Macrosettore                                    | VI legislatura |            | VII legislatura |            |
|---|----------------|------------|-----------------|------------|
|   | numero         | %          | numero          | %          |
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | 351            | 37         | 162             | 37         |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 104            | 11         | 75              | 17         |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | 211            | 22         | 49              | 11         |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | 216            | 23         | 126             | 28         |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 64             | 7          | 25              | 6          |
| <i>Multisetto</i>                               | -              | -          | 5               | 1          |
| <b>Totali</b>                                   | <b>946</b>     | <b>100</b> | <b>442</b>      | <b>100</b> |

**Fig. II.6** *Distribuzione % degli atti amministrativi per macrosettore della VI e VII legislatura*



## 2. I pareri delle commissioni alla Giunta

I pareri alla Giunta forniti dalle commissioni permanenti sono numerosi e riguardano una molteplicità di contenuti e di oggetti<sup>15</sup>. Infatti, nonostante la riduzione, rispetto alle precedenti legislature, degli interventi del Consiglio di carattere amministrativo, è ancora ampia la “collaborazione” delle commissioni all’attività della Giunta (art. 16, comma 4, dello Statuto).

Nel 2003 le commissioni hanno reso 65 pareri, facendo arrivare il numero totale dei pareri espressi nel corso della VII legislatura – alla data del 31 dicembre 2003 – a 305 (sia nella forma di pareri non vincolanti, sia ai fini dell’intesa) a fronte di un totale di 343 richieste da parte della Giunta.

La causa della discrepanza tra il numero di pareri richiesti e il numero di quelli forniti è duplice: da un lato vi è il dato di fatto che i pareri assegnati alla fine di un anno potranno essere resi soltanto nell’anno successivo; dall’altro vi è la modifica legislativa intervenuta con la legge 3/2001 che – al fine di accelerare i procedimenti amministrativi previsti dalla legislazione regionale e di garantire il rispetto dei tempi

<sup>15</sup> Trattasi di pareri su regolamenti di attuazione delle leggi; su criteri e modalità per lo svolgimento di compiti della Giunta (accreditamento di strutture, ripartizione di fondi, erogazione di finanziamenti e contributi); su linee-guida da seguire in un determinato settore; su progetti (ad es. infrastrutturali); su Statuti di enti dipendenti dalla Regione; su transazioni, ecc..

per i relativi provvedimenti – consente alla Giunta di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere o dell'intesa, decorsi i termini di 30 giorni (per i pareri) e di 60 giorni (per le intese) dall'assegnazione alla commissione competente. In alcuni casi, quindi, la Giunta ha adottato i propri provvedimenti senza attendere la pronuncia della commissione.

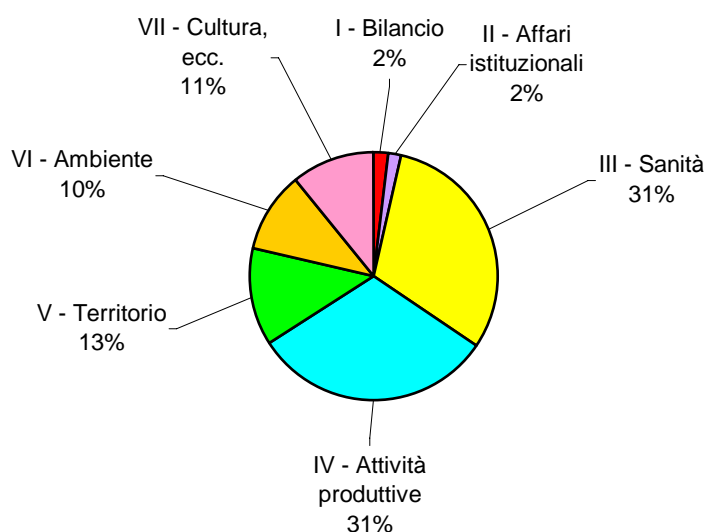
Da un'analisi dei pareri per anno e commissione, emerge che il numero di quelli resi nell'anno 2003 si è mantenuto pressoché stabile, dopo la sensibile diminuzione verificatasi nel 2002. Abbastanza uniforme è anche la distribuzione tra le commissioni (Tab. II.5), escluse le commissioni VII e I rispettivamente con 7 e 3 pareri resi.

**Tab. II. 5** *Numero pareri resi per commissione referente e per anno*

| <b>Commissione</b>                 | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| I – Bilancio                       | -           | 3           | -           | 3           | <b>6</b>      |
| II - Affari istituzionali          | -           | 4           | 1           | -           | <b>5</b>      |
| III – Sanità                       | 40          | 32          | 9           | 13          | <b>94</b>     |
| IV - Attività produttive           | 37          | 31          | 14          | 14          | <b>96</b>     |
| V – Territorio                     | -           | 9           | 13          | 17          | <b>39</b>     |
| VI - Ambiente                      | 5           | 9           | 7           | 11          | <b>32</b>     |
| VII - Cultura, FP, Commercio, ecc. | 6           | 10          | 10          | 7           | <b>33</b>     |
| <b>Totali</b>                      | <b>88</b>   | <b>98</b>   | <b>54</b>   | <b>65</b>   | <b>305</b>    |

Esaminando i dati complessivi della VII legislatura, risulta evidente che le commissioni che hanno rilasciato più pareri sono state la III e la IV commissione, attestata sul 31%, mentre la produzione della V, della VI e della VII si colloca tra il 10% e il 13% (Fig. II.7).

**Fig. II.7** VII legislatura - Distribuzione % pareri resi dalle commissioni

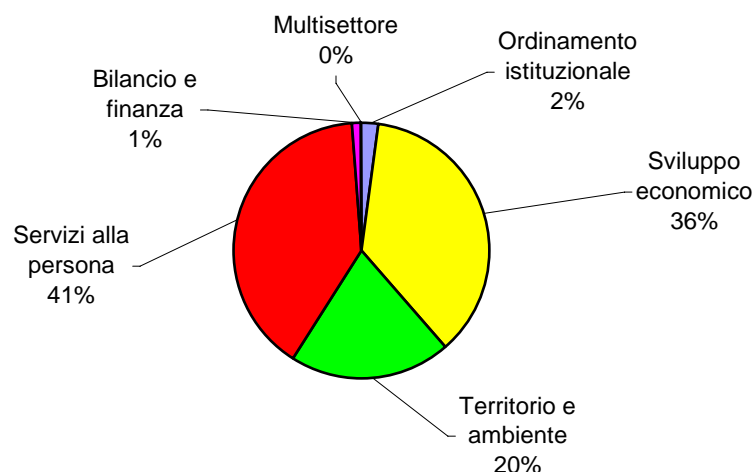


Per quanto riguarda la ripartizione dei pareri per macrosettori, si rileva che le aree di intervento maggiormente interessate sono quelle dei *Servizi alla persona e alla comunità*, con il 41%, e dello *Sviluppo economico e attività produttive*, con il 36%. Sensibile è stato l'aumento di pareri nel macrosettore del *Territorio, ambiente e infrastrutture*, che si colloca al 20%, con ben 10 pareri in più rispetto all'anno precedente; tale incremento è in parte dovuto al fatto che nel corso dell'anno sono stati predisposti molti dei progetti infrastrutturali previsti dal piano decennale delle infrastrutture legato al DPEFR 2003-2005. Rimangono sostanzialmente invariati gli interventi nei macrosettori *Ordinamento istituzionale* e *Bilancio e finanza regionale* (Tab. II.6 e Fig. II.8).

**Tab. II.6** Pareri resi dalle commissioni per macrosettore e per anno

| Macrosettore                                    | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | Totali     |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | -         | 4         | 1         | 2         | <b>7</b>   |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 39        | 36        | 19        | 17        | <b>111</b> |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | 4         | 12        | 18        | 28        | <b>62</b>  |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | 45        | 44        | 16        | 17        | <b>122</b> |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | -         | 2         | -         | 1         | <b>3</b>   |
| <i>Multisetore</i>                              | -         | -         | -         | -         | -          |
| <b>Totali</b>                                   | <b>88</b> | <b>98</b> | <b>54</b> | <b>65</b> | <b>305</b> |

**Fig. II.8** VII legislatura - Distribuzione % dei pareri per macrosettore



### 3. Le nomine

Le nomine di competenza consiliare sono disciplinate dalla legge 14/1995 e riguardano i rappresentanti della Regione in organismi e organi di amministrazione (in particolare enti dipendenti), consultivi e di controllo (collegi dei revisori dei conti) esterni, operanti sia in ambito regionale che nazionale.

I numeri concernenti le nomine effettuate dall'assemblea non esauriscono il totale delle nomine di competenza della Regione in quanto parte di esse è attribuita alla Giunta o al Presidente della Giunta. Inoltre, in carenza di determinazioni dell'assemblea spetta al Presidente del Consiglio e in qualche caso al Presidente della Giunta provvedere in via sostitutiva.

Nel 2003 sono state effettuate 115 nomine di competenza del Consiglio regionale.

Si rileva un forte incremento del numero delle nomine di competenza del Consiglio rispetto agli anni precedenti derivante essenzialmente dal fatto che nel corso dell'anno si è provveduto al completamento dei nuovi organi (collegi sindacali e comitati tecnici) di tutte le ASL, Aziende Ospedaliere e ALER della Lombardia. Si osserva anche un significativo aumento delle nomine effettuate dal Presidente del Consiglio in via sostitutiva.



Quest'ultimo dato potrebbe anche essere letto come difficoltà dell'assemblea ad assolvere una funzione che da sempre è stata oggetto di negoziato tra le diverse componenti politiche.

Tale difficoltà è desumibile anche dai dati complessivi di questo scorcio di legislatura. Infatti, nel triennio 2000-2003 sono state effettuate 194 nomine, ma di queste solo 54 (28%) sono state deliberate dall'assemblea mentre le rimanenti sono state assunte dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Giunta nell'esercizio dei poteri sostitutivi (Tab. II.7).

**Tab. II.7** *Nomine di competenza del Consiglio regionale per anno*

| <b>Nomine</b>   | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Effettuate dall'assemblea                             | 1           | 18          | 14          | 21          | <b>54</b>     |
| Effettuate dal Presidente del Consiglio               | 15          | 18          | 8           | 93          | <b>134</b>    |
| Effettuate dal Presidente della Giunta e dalla Giunta | 2           | 2           | 1           | 1           | <b>6</b>      |
| <b>Totali</b>   | <b>18</b>   | <b>38</b>   | <b>23</b>   | <b>115</b>  | <b>194</b>    |

## CAPO III

### Il rendimento istituzionale

Il presente capo fornisce alcuni dati complessivi sulle attività consiliari che non sempre riguardano in via immediata l'esercizio delle funzioni istruttorie e deliberative delle commissioni e dell'assemblea (consultazioni, audizioni, indagini conoscitive, attività di controllo e di indirizzo politico). Il capitolo 1 offre alcuni dati utili alla comprensione del funzionamento della programmazione dei lavori consiliari e della Conferenza ex art. 15 dello Statuto.

#### **1. La programmazione dei lavori consiliari – La “Conferenza” ex art. 15 dello Statuto<sup>16</sup>**

Nel 2003 si sono tenute solo 5 riunioni della Conferenza ex art. 15 dello Statuto (3 nel 2000, 8 per ciascun anno 2001 e 2002), mentre consta che a livello nazionale l'analogo organismo della Camera dei deputati si riunisce con notevole frequenza.

Sono sostanzialmente rispettati i tempi programmati e le date delle sedute (c.d. sessioni) dedicate alla trattazione dei provvedimenti a contenuto economico-finanziario<sup>17</sup> (legge finanziaria e legge “collegata”, bilancio di previsione, assestamento, rendiconto), mentre si è constatato il progressivo sfasamento temporale tra i calendari approvati e le date di trattazione effettiva dei provvedimenti inseriti nel calendario (dai 18 giorni dell'anno 2001 si passa ai 45 giorni del 2002 e ai 49 del 2003). Sull'argomento si vedano i dati esposti nell'Appendice D.

---

<sup>16</sup> Per informazioni sulla composizione, procedure, funzioni e problemi di funzionamento della “Conferenza” vedi Rapporto 2002, pagg. 92-95.

<sup>17</sup> La trattazione del DPEFR, causa criticità sorte a seguito delle nuove procedure di approvazione è slittata alla fine di novembre anziché concludersi, come da Regolamento, nella prima sessione (estiva) di bilancio.

Delle 98 leggi approvate dall'assemblea nel triennio, 75 erano previste dal programma; le altre 23 leggi non erano inserite nel programma e sono, per buona parte, meno caratterizzate dal punto di vista politico-istituzionale.

## 2. Le commissioni permanenti

Questo capitolo offre alcuni dati e informazioni sulle attività delle sette commissioni consiliari permanenti<sup>18</sup> al fine di consentirne la valutazione sotto il profilo del rendimento istituzionale.

Nel 2003 le commissioni hanno tenuto 279 sedute o incontri, con un'ulteriore riduzione rispetto al 2002<sup>19</sup>; complessivamente 1046 dall'inizio della legislatura (Tab. III.1).

**Tab. III.1** *Numero sedute e incontri per commissione permanente e per anno*

| <b>Commissioni</b>                 | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| I - Bilancio                       | 15          | 26          | 21          | 23          | <b>85</b>     |
| II - Affari istituzionali          | 20          | 40          | 34          | 24          | <b>118</b>    |
| III - Sanità                       | 17          | 69          | 55          | 48          | <b>189</b>    |
| IV - Attività produttive           | 17          | 56          | 50          | 42          | <b>165</b>    |
| V - Territorio                     | 21          | 54          | 54          | 52          | <b>181</b>    |
| VI - Ambiente                      | 22          | 54          | 50          | 48          | <b>174</b>    |
| VII - Cultura, FP, Commercio. ecc. | 19          | 34          | 39          | 42          | <b>134</b>    |
| <b>Totali</b>                      | <b>131</b>  | <b>333</b>  | <b>303</b>  | <b>279</b>  | <b>1046</b>   |

Circa la quantità degli atti approvati, costituita da atti amministrativi, pareri e progetti di legge, il numero più alto appartiene – anche nel 2003 – alla commissione Bilancio (Tab. III.2).

<sup>18</sup> Per le specifiche materie di competenza di ciascuna commissione permanente al 31/12/2003 vedi Appendice B.

<sup>19</sup> Si segnala che nel Rapporto 2002 è stato erroneamente indicato il numero di sedute e incontri tenuti dalle commissioni V e VI nel 2002, essendo state considerate le sole sedute, senza aggiungervi il numero degli incontri. Il numero complessivo nel 2002 ammonta, quindi, a 303 e non a 246.

**Tab. III.2** *Numero atti approvati per commissione permanente e per anno*

| <b>Commissioni</b>                 | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| I – Bilancio                       | 25          | 110         | 80          | 80          | <b>295</b>    |
| II - Affari istituzionali          | 11          | 27          | 20          | 18          | <b>76</b>     |
| III – Sanità                       | 46          | 54          | 22          | 41          | <b>163</b>    |
| IV - Attività produttive           | 46          | 45          | 39          | 33          | <b>163</b>    |
| V - Territorio                     | 12          | 26          | 25          | 36          | <b>99</b>     |
| VI - Ambiente                      | 16          | 42          | 30          | 31          | <b>119</b>    |
| VII - Cultura, FP, Commercio, ecc. | 21          | 31          | 44          | 34          | <b>130</b>    |
| <b>Totali</b>                      | <b>177</b>  | <b>335</b>  | <b>260</b>  | <b>273</b>  | <b>1045</b>   |

Qualche informazione sugli atti adottati, suddivisi nelle seguenti categorie: atti approvati in sede deliberante; atti non legislativi; progetti di legge approvati e pareri su progetti di legge.

### **Atti approvati in sede deliberante**

La procedura ordinaria di esame ed approvazione dei provvedimenti di competenza consiliare è la sede referente. Con la modifica (nel 1999) del regolamento interno è stato previsto che la commissione competente potesse approvare, in luogo dell'assemblea e in sede deliberante, gli atti amministrativi di competenza consiliare, compresi piani e programmi.

In concreto, l'approvazione di atti in sede deliberante, utilizzata inizialmente dalla sola commissione Bilancio, risulta abbandonata.

### **Atti non legislativi**

In questa categoria trova posto una serie di atti estremamente diversificata e non riconducibile ad un'unica tipologia: attività istruttoria su atti amministrativi proposti dalla Giunta, pareri alla Giunta, relazioni, risoluzioni, ecc..

Anche nel 2003 il numero di questi atti (184) rispetto a quello del 2001 (221) conferma il rallentamento della partecipazione delle commissioni all'attività amministrativa, sebbene si possa registrare un leggero aumento rispetto al 2002

(166), in parte grazie alla ripresa della collaborazione all'attività della Giunta in tema di territorio, ambiente e infrastrutture.

## Progetti di legge

Per quanto riguarda i progetti di legge sono stati distinti i progetti di legge approvati dalla commissione referente dai pareri formulati a questa dalle altre commissioni.

Si segnala che per due dei progetti di legge licenziati nel corso del 2003 le commissioni referenti hanno votato a favore del non passaggio all'esame degli articoli, decisione confermata dall'assemblea plenaria in entrambe le occasioni. Una di tali proposte si caratterizzava per essere di iniziativa popolare. Inoltre, il testo risultante dall'abbinamento di 4 progetti di legge in tema di randagismo, licenziato dalla commissione III, è stato rinviato in commissione dall'assemblea.

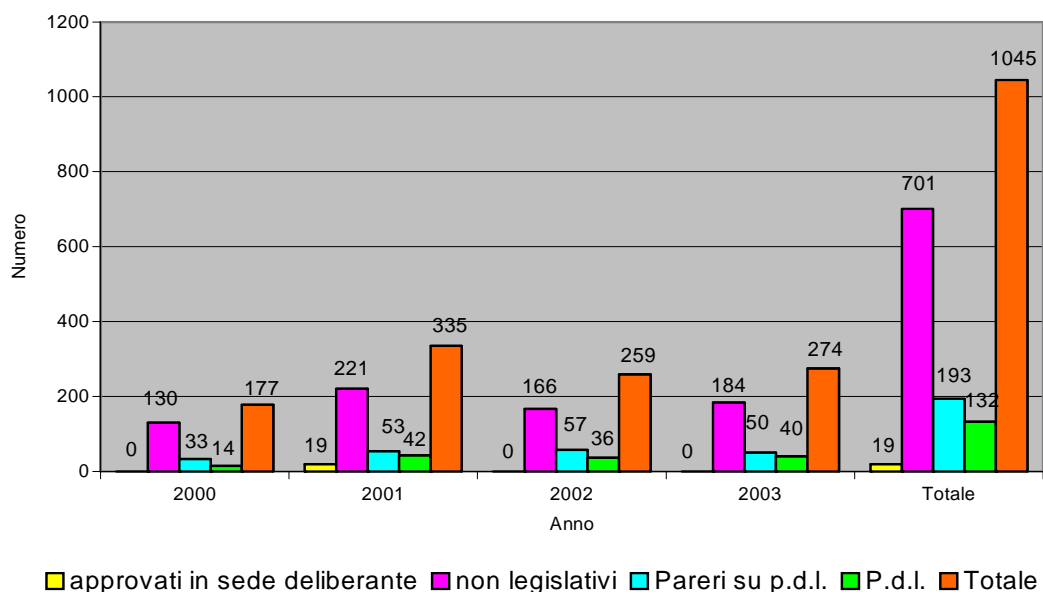
La tabella III.3 riporta i dati analitici degli atti approvati distribuiti per commissione; la figura III.1 evidenzia i dati quantitativi suddivisi per anno e per categoria.

**Tab. III.3** *Numero atti approvati per commissione permanente, per categoria e per anno*

| Commissioni                        | Atti approvati in sede deliberante |           |      |      | Atti non legislativi |            |            |            | Pareri su p.d.l. |           |           |           | P.d.l. approvati <sup>20</sup> |           |           |           | Totali      |
|------------------------------------|------------------------------------|-----------|------|------|----------------------|------------|------------|------------|------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|
|                                    | 2000                               | 2001      | 2002 | 2003 | 2000                 | 2001       | 2002       | 2003       | 2000             | 2001      | 2002      | 2003      | 2000                           | 2001      | 2002      | 2003      |             |
| I - Bilancio                       | -                                  | 19        | -    | -    | 16                   | 70         | 61         | 58         | -                | 13        | 13        | 14        | 9                              | 8         | 6         | 8         | <b>295</b>  |
| II - Affari istituzionali          | -                                  | -         | -    | -    | 3                    | 14         | 3          | 8          | 7                | 6         | 6         | 5         | 1                              | 7         | 11        | 5         | <b>76</b>   |
| III - Sanità                       | -                                  | -         | -    | -    | 39                   | 39         | 11         | 26         | 6                | 6         | 7         | 6         | 1                              | 9         | 4         | 9         | <b>163</b>  |
| IV - Attività produttive           | -                                  | -         | -    | -    | 41                   | 34         | 27         | 23         | 5                | 6         | 7         | 6         | -                              | 5         | 5         | 4         | <b>163</b>  |
| V - Territorio                     | -                                  | -         | -    | -    | 5                    | 10         | 15         | 27         | 5                | 7         | 8         | 6         | 2                              | 9         | 2         | 3         | <b>99</b>   |
| VI - Ambiente                      | -                                  | -         | -    | -    | 10                   | 33         | 19         | 19         | 5                | 6         | 8         | 6         | 1                              | 3         | 3         | 6         | <b>119</b>  |
| VII - Cultura, FP, Commercio, ecc. | -                                  | -         | -    | -    | 16                   | 21         | 30         | 23         | 5                | 9         | 8         | 7         | -                              | 1         | 5         | 5         | <b>130</b>  |
| <b>Totali</b>                      | -                                  | <b>19</b> | -    | -    | <b>130</b>           | <b>221</b> | <b>166</b> | <b>184</b> | <b>33</b>        | <b>53</b> | <b>57</b> | <b>50</b> | <b>14</b>                      | <b>42</b> | <b>36</b> | <b>40</b> | <b>1045</b> |

<sup>20</sup> Si rammenta che non tutti i progetti di legge licenziati dalle commissioni sono diventati legge nel periodo considerato (maggio 2000 – 31 dicembre 2003).

**Fig. III.1** Numero atti approvati dalle commissioni permanenti per categoria e per anno



## 2.1 Le consultazioni e audizioni

Questi gli argomenti e i principali atti che hanno impegnato le commissioni in consultazioni e audizioni nell'anno 2003.

La **I commissione** ha svolto 2 consultazioni e 1 audizione. La prima consultazione, riguardante il p.d.l. 289 sulla programmazione negoziata, si è svolta con le parti sociali; la seconda, relativa al DPEFR, si è tenuta con le formazioni economiche e sociali firmatarie del patto per lo sviluppo.

L'audizione durante la quale sono stati sentiti i vertici dell'ARPA ha avuto la finalità di acquisire maggiori informazioni sull'attività dell'Agenzia, con particolare riguardo alla gestione finanziaria della stessa.

La **II commissione** ha effettuato 2 consultazioni: una con UNCEM, ANCI, UPL, CONORD e Lega delle autonomie locali in merito alla proposta di atto amministrativo su indirizzi e criteri per la concessione di incentivi regionali alla gestione associata di funzioni e servizi comunali; una con il Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi (CORERAT) in merito al progetto di legge concernente la nuova disciplina per l'elezione ed il funzionamento del Comitato stesso.

Si è altresì tenuto un convegno dal titolo “Insieme per cambiare le regole del gioco”, organizzato dalla Commissione regionale per la realizzazione di pari opportunità tra uomo e donna e dalla II commissione, con la collaborazione delle associazioni femminili iscritte all’Albo regionale.

La **III commissione** ha tenuto 22 audizioni, durante le quali sono stati sentiti diversi soggetti, appartenenti a varie categorie (sindacati, amministratori di aziende sanitarie e locali, enti ed associazioni operanti sul territorio, ecc.). Tali consultazioni hanno riguardato argomenti all’esame della commissione (come cure palliative, *hospice*, servizi alle persone dipendenti da sostanze illecite, *voucher*, centri diurni integrati, residenze sanitarie per disabili), progetti di legge (sui servizi necroscopici, sui malati cronici e sui minori) e singoli problemi specifici verificatisi in ambito sanitario (unità spinale di Niguarda, Casa di cura Santa Rita). Vi sono anche state visite della commissione a singoli enti (Azienda sanitaria della Vallecamonica, Ospedale di Desenzano, Istituto europeo di oncologia).

Le 13 consultazioni effettuate dalla **IV commissione** hanno riguardato principalmente tre filoni. In primo luogo sono state affrontate le tematiche attinenti ai progetti di legge in istruttoria: bonifica, cooperazione, turismo ed imprese in crisi. In tali occasioni sono stati sentiti gli enti locali e le associazioni di categoria interessate. In secondo luogo sono state affrontate le tematiche attinenti ad alcuni atti amministrativi in istruttoria: due consultazioni hanno riguardato il Piano agricolo triennale 2003-2005 ed una il regolamento attuativo della l.r. 7/2001 in materia di aziende ricettive all’aria aperta. Infine la commissione ha svolto due consultazioni in merito a problematiche attinenti agli insediamenti produttivi in crisi, cui hanno partecipato le rappresentanze delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

La **V commissione** ha tenuto incontri con i soggetti interessati al funzionamento delle ALER sulla situazione del loro patrimonio immobiliare e sul regolamento per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Sono state inoltre svolte audizioni con Alitalia spa sul sistema aeroportuale lombardo, con Trenitalia spa, con RFI spa e FNME spa, con le organizzazioni sindacali e con le associazioni dei disabili sul sistema dei trasporti, ed in particolare in merito al trasporto pubblico locale.

Consultazioni sono state organizzate con gli Enti locali, le associazioni e i comitati di cittadini sui progetti di autostrade regionali e in merito alla realizzazione di infrastrutture e alla mobilità.

La difesa del suolo e il riordino del sistema portuale lombardo hanno fornito spunti per incontri con assessori regionali, provinciali e comunali e con le aziende pubbliche e private interessate. In attesa della riforma urbanistica regionale, sono stati ascoltati associazioni e comuni in merito ad aspetti particolari del settore.

Le attività consultive della **VI commissione** hanno riguardato essenzialmente l'istruttoria relativa al p.d.l. 300 (divenuto poi la l.r. 26/2003), in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, e l'esame di vari piani cave provinciali. In altre audizioni sono state prese in considerazione situazioni di impatto ambientale particolarmente avvertite sul territorio dalla collettività, in relazione ad impianti di smaltimento dei rifiuti e centrali termoelettriche per la produzione di energia, o questioni connesse ai prossimi campionati mondiali di sci, in programma in Valtellina nel 2005.

Le consultazioni e gli incontri (12) svolti dalla **VII commissione** hanno riguardato principalmente provvedimenti licenziati dalla commissione, quali la legge per la tutela dei consumatori, quella sull'inserimento lavorativo dei disabili e quella sulla somministrazione di alimenti e bevande, nonché due importanti atti amministrativi sul commercio e sullo sport. A tali consultazioni hanno partecipato gli Enti locali, le camere di commercio, le associazioni di categoria interessate e gli organismi sindacali e associativi del mondo sportivo e dei consumatori. Inoltre, la commissione ha svolto consultazioni con le associazioni e gli operatori di discipline bionaturali in merito a progetti di legge sulla materia, nonché con le organizzazioni sindacali della sede RAI di Milano a seguito di una mozione consiliare.

## **2.2 Le indagini conoscitive**

Per quanto riguarda **l'indagine conoscitiva della III commissione relativa all'attuazione della l.r. 31/1997 sul riordino del servizio sanitario regionale e la sua integrazione con le attività dei servizi sociali**, si sottolinea che è stato



acquisito dalla commissione il documento metodologico, elaborato dalla società consulente SISIN, concernente la proposta ed elaborazione di indicatori per la valutazione di efficienza ed efficacia della legge regionale 31/1997. Questo documento conclusivo dell'indagine verrà rassegnato alla commissione per l'approvazione e sarà quindi inviato alla commissione d'inchiesta sulla spesa sanitaria.

### **3. Le commissioni speciali e la Giunta delle elezioni**

Nel corso della legislatura sono state istituite tre commissioni speciali. In particolare:

- commissione speciale per lo Statuto della Regione Lombardia;
- commissione speciale per l'attuazione delle politiche comunitarie<sup>21</sup>;
- commissione speciale sulla situazione carceraria e per i diritti civili dei detenuti<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda la commissione Statuto si rinvia al capitolo 4 della Parte II.

Per le altre commissioni speciali si forniscono brevi informazioni riguardanti anche l'attività svolta.

#### **Commissione speciale per l'attuazione delle politiche comunitarie**

Nel corso dell'anno 2003 la commissione ha tenuto 4 sedute utili. Le sedute sono state dedicate alla elaborazione (non esaurita) di una proposta di legge al Parlamento concernente il ruolo delle Regioni nella fase ascendente e discendente degli atti comunitari; all'organizzazione del lavoro propedeutico alla stesura del manuale multimediale dal titolo "Europa facile", destinato agli amministratori locali; all'approfondimento delle tematiche relative al confronto con le altre commissioni competenti in materia comunitaria degli altri Consigli regionali. Tale confronto ha portato alla co-organizzazione di un convegno, tenutosi a Venezia il 28 novembre 2003, ove è stata costituita la rete italiana delle suddette commissioni.

I lavori della commissione sono stati prorogati sino alla fine della legislatura.

---

<sup>21</sup> Per quanto riguarda, in dettaglio, il mandato affidato a ciascuna commissione vedi Appendice B.

## **Commissione speciale sulla situazione carceraria e per i diritti civili dei detenuti**

La commissione ha svolto 5 sedute nel corso delle quali sono stati espressi pareri favorevoli a 4 progetti di legge riguardanti le persone private della libertà personale: tre di questi progetti di legge riguardano la tutela della salute delle persone ristrette negli istituti penitenziari e il sostegno del loro lavoro, uno disciplina i rapporti tra Giunta e Consiglio in questo settore, prevedendo uno specifico obbligo per la Giunta di riferire annualmente al Consiglio circa la situazione delle carceri della Regione. Sempre nel corso di una seduta la commissione ha approvato un progetto di ricerca per il miglioramento delle condizioni sanitarie negli istituti di pena.

La commissione ha tenuto 6 audizioni, nel corso delle quali sono stati sentiti i funzionari della Giunta regionale in merito al recente accordo stipulato tra il Ministero della giustizia e la Regione Lombardia; sono stati poi sentiti il direttore della casa circondariale di Mantova e i rappresentanti dell'Osservatorio "Carcere e territorio" del comune di Milano; si sono svolti anche incontri presso le case circondariali di Brescia e di Monza.

I lavori della commissione sono stati prorogati sino alla fine della legislatura.

### **La Giunta delle elezioni**

La Giunta delle elezioni, insediatasi il 21 giugno 2000, ha esaurito i lavori concernenti la convalida dei consiglieri eletti nella VII legislatura il 30 ottobre 2000. Nel 2003 non si è mai riunita; ha però attivato una verifica, a metà legislatura, sugli incarichi e le cariche ricoperti dai consiglieri.

#### **4. L'assemblea**

Nel 2003 il Consiglio ha tenuto 33 sedute, di cui 32 ordinarie e 1 straordinaria. Dall'inizio della legislatura le sedute sono state 133 (Tab. III.4).

**Tab. III.4** *Numero sedute assemblea per anno*

| Anno          | Sedute     |
|---------------|------------|
| 2000          | 20         |
| 2001          | 33         |
| 2002          | 47         |
| 2003          | 33         |
| <b>Totale</b> | <b>133</b> |

Sono state 242 le deliberazioni assunte dall'assemblea nel corso del 2003. Si registra un calo, in termini numerici, delle deliberazioni consiliari di tipo amministrativo, rimane invariata la produzione legislativa e si assesta su un livello "alto" l'attività di indirizzo politico (Tab. III.5 e III.6).

La distribuzione percentuale degli atti complessivamente approvati nello scorcio della legislatura fin qui trascorsa è evidenziata nella figura III.2.

**Tab. III.5** *Numero atti approvati dall'assemblea per tipo e per anno (valori assoluti)*

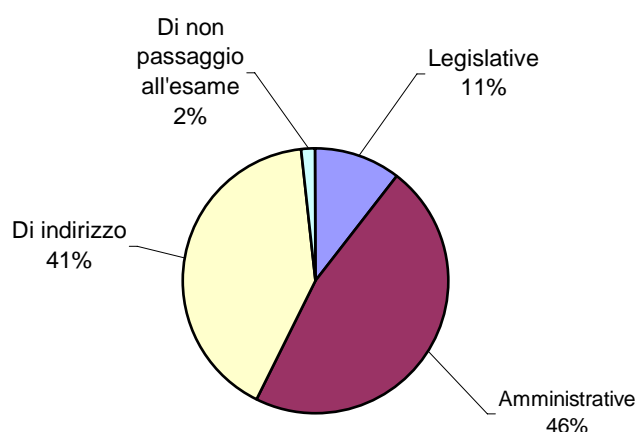
| Tipologia deliberazioni consiliari |             |                              |              |                            |            |
|------------------------------------|-------------|------------------------------|--------------|----------------------------|------------|
| Anno                               | Legislative | Amministrative <sup>22</sup> | Di indirizzo | Di non passaggio all'esame | Totali     |
| 2000                               | 12          | 52                           | 60           | -                          | <b>124</b> |
| 2001                               | 28          | 148                          | 83           | 13                         | <b>272</b> |
| 2002                               | 30          | 125                          | 154          | -                          | <b>309</b> |
| 2003                               | 30          | 117                          | 92           | 3                          | <b>242</b> |
| <b>Totali</b>                      | <b>100</b>  | <b>442</b>                   | <b>389</b>   | <b>16</b>                  | <b>947</b> |

**Tab. III.6** *Distribuzione % numero atti approvati dall'assemblea per tipo e per anno*

| Anno | Legislative | Amministrative | Di indirizzo | Di non passaggio all'esame |
|------|-------------|----------------|--------------|----------------------------|
| 2000 | 10%         | 42%            | 48%          | -                          |
| 2001 | 10%         | 54%            | 31%          | 5%                         |
| 2002 | 10%         | 40%            | 50%          | -                          |
| 2003 | 13%         | 48%            | 38%          | 1%                         |

<sup>22</sup> In questa tabella sono raggruppati sotto la voce "deliberazioni amministrative" atti di natura eterogenea: atti amministrativi propriamente detti, nomine, atti rientranti nella categoria degli "interna corporis", deliberazioni di indizione di referendum, ecc.. Per maggiori informazioni vedi il Capo II.

**Fig. III.2** VII legislatura - Distribuzione % atti approvati dall'assemblea



Anche il confronto con i dati della scorsa legislatura conferma la contrazione dell'attività deliberativa, complessivamente considerata, dell'assemblea: alla fine del 2003 il Consiglio ha approvato 947 deliberazioni a fronte delle 1108 del corrispondente periodo della VI legislatura, con un calo percentuale del 14,5% (Tab. III.7).

**Tab. III.7** *Raffronto numero deliberazioni dell'assemblea per anno della VI e VII legislatura*

| VI legislatura |      |      |      |      |      |             | VII legislatura |      |      |      |            |
|----------------|------|------|------|------|------|-------------|-----------------|------|------|------|------------|
| 1995           | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Totale      | 2000            | 2001 | 2002 | 2003 | Totale     |
| 149            | 357  | 276  | 326  | 341  | 101  | <b>1550</b> | 124             | 272  | 309  | 242  | <b>947</b> |

## 5. Il controllo

La funzione di controllo (comprensiva dell'attività di "sindacato ispettivo", come tradizionalmente definita a livello parlamentare) nei confronti dell'attività della Giunta sta assumendo sempre più un ruolo di rilievo nell'attuale assetto di rapporti fra assemblea e esecutivo. Questa parte del Rapporto fornisce alcuni dati utili a far emergere l'effettivo esercizio di tale funzione da parte del Consiglio e i comportamenti della Giunta.

## 5.1 Il sindacato ispettivo (interpellanze e interrogazioni)

Nel 2003 sono state presentate 58 interpellanze e 187 interrogazioni.

Lo spazio riservato dall'assemblea per lo svolgimento di questo tipo di atti è stato molto esiguo: su 33 sedute tenutesi nel 2003, solamente in 6 sedute sono stati discussi atti di sindacato ispettivo. Le risposte fornite in aula sono state 11 (di cui 5 riferite ad atti presentati nel 2002).

Nella maggior parte dei casi la Giunta regionale si è avvalsa della facoltà, prevista dall'articolo 85, comma 2, del regolamento interno, di rispondere per iscritto. In palese deroga al regolamento ha dato risposta scritta anche alle interrogazioni con richiesta di risposta orale. Ha altresì fornito risposta scritta a numerose interrogazioni e interpellanze che invece, a norma di regolamento, dovrebbero sempre avere risposta orale (Tab. III.8).

Su 838 atti presentati dall'inizio della legislatura, le risposte sono state 353, circa il 42% (Tab. III.9).

**Tab. III.8** *Numero interrogazioni e interpellanze presentate e risposte ricevute (scritte e orali) anno 2003*

| INTERPELLANZE               |                  |                    | INTERROGAZIONI  |                  |                    | TOTALI     |                 |
|-----------------------------|------------------|--------------------|-----------------|------------------|--------------------|------------|-----------------|
|                             | A risposta orale | A risposta scritta | Totale parziale | A risposta orale | A risposta scritta |            | Totale parziale |
| <b>PRESENTATE</b>           | 17               | 41                 | <b>58</b>       | 68               | 119                | <b>187</b> | <b>245</b>      |
| <b>HANNO AVUTO RISPOSTA</b> |                  |                    |                 |                  |                    |            |                 |
| <b>ORALE</b>                | 3                | -                  | <b>3</b>        | 3                | -                  | <b>3</b>   | <b>6</b>        |
| <b>SCRITTA</b>              | 3                | 12                 | <b>15</b>       | 15               | 30                 | <b>45</b>  | <b>60</b>       |
|                             |                  |                    |                 |                  |                    |            | <b>66</b>       |

**Tab. III.9** VII legislatura - Numero interrogazioni e interpellanze presentate e risposte ricevute (scritte o orali)

| INTERPELLANZE               |                  |                    | INTERROGAZIONI  |                  |                    | TOTALI     |                 |
|-----------------------------|------------------|--------------------|-----------------|------------------|--------------------|------------|-----------------|
|                             | A risposta orale | A risposta scritta | Totale parziale | A risposta orale | A risposta scritta |            | Totale parziale |
| <b>PRESENTATE</b>           | 86               | 135                | <b>221</b>      | 242              | 375                | <b>617</b> | <b>838</b>      |
| <b>HANNO AVUTO RISPOSTA</b> |                  |                    |                 |                  |                    |            |                 |
| <b>ORALE</b>                | 15               | 2                  | <b>17</b>       | 38               | 2                  | <b>40</b>  | <b>57</b>       |
| <b>SCRITTA</b>              | 28               | 53                 | <b>81</b>       | 72               | 143                | <b>215</b> | <b>296</b>      |
|                             |                  |                    |                 |                  |                    |            | <b>353</b>      |

Anche nel 2003 sono elevati i tempi di attesa delle risposte: superiori ai 90 giorni per le interrogazioni e ai 70 giorni per le interpellanze. Sono quindi ampiamente disattesi i tempi di risposta assegnati alla Giunta dall'art. 35 dello Statuto (15 giorni o nella prima seduta successiva alla scadenza di tale termine), secondo una prassi peraltro invalsa fin dalle legislature più lontane. Da questi dati, sembrerebbe trovare conferma il dubbio circa l'efficacia di questi strumenti a scopo realmente conoscitivo e di controllo.

Quanto all'origine, prevalgono numericamente le iniziative dei consiglieri di minoranza. Si tratta di un dato fisiologico presso le assemblee rappresentative. In soli 5 casi maggioranza e minoranza hanno dimostrato di condividere la stessa esigenza conoscitiva (Tab. III.10).

**Tab. III.10** Numero interpellanze e interrogazioni presentate per iniziativa e per anno

| Iniziativa gruppi     | Interpellanze |           |           |           | Interrogazioni |            |            |            | Totali     |
|-----------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|----------------|------------|------------|------------|------------|
|                       | 2000          | 2001      | 2002      | 2003      | 2000           | 2001       | 2002       | 2003       |            |
| Minoranza             | 29            | 45        | 54        | 51        | 72             | 124        | 147        | 142        | <b>664</b> |
| Maggioranza           | 8             | 14        | 12        | 7         | 19             | 27         | 38         | 44         | <b>169</b> |
| Maggioranza/minoranza | -             | -         | 1         | -         | -              | 2          | 1          | 1          | <b>5</b>   |
| <b>Totali</b>         | <b>37</b>     | <b>59</b> | <b>67</b> | <b>58</b> | <b>91</b>      | <b>153</b> | <b>186</b> | <b>187</b> | <b>838</b> |

Circa i macrosettori interessati dall'attività di sindacato ispettivo, anche il 2003 conferma l'altissima attenzione dedicata ai *Servizi alla persona* e al *Territorio, ambiente e infrastrutture*, con iniziative pari all'84% del totale (Tab. III.11).

**Tab. III.11** *Numero interpellanze e interrogazioni per macrosettore e per anno*

| <b>Macrosettore</b>                             | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | 4           | 10          | 10          | 8           | <b>32</b>     |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 18          | 16          | 36          | 31          | <b>101</b>    |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | 63          | 82          | 92          | 100         | <b>337</b>    |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | 42          | 101         | 114         | 106         | <b>363</b>    |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 1           | 3           | 1           | -           | <b>5</b>      |
| <b>Totali</b>                                   | <b>128</b>  | <b>212</b>  | <b>253</b>  | <b>245</b>  | <b>838</b>    |

## **5.2 Le commissioni d'inchiesta**

Sono proseguiti nel 2003 i lavori della **commissione d'inchiesta sulla spesa sanitaria in Lombardia** che si è insediata il 7 giugno 2002 ed è presieduta dallo stesso consigliere di maggioranza che ricopre l'incarico di presidente della commissione Sanità e assistenza.

La commissione ha affidato un incarico di consulenza ad un esperto di questioni concernenti la spesa sanitaria.

Nel corso del 2003 la commissione ha approvato un documento metodologico elaborato dal consulente dal titolo "Indagine conoscitiva sulla spesa sanitaria in Regione Lombardia 1990-2001", nel quale è indicata la metodologia che l'Ufficio di presidenza intende applicare per l'analisi dei dati relativi alla spesa sanitaria in Lombardia.

La commissione ha proceduto inoltre ad una prima acquisizione di dati relativi all'inchiesta, forniti dalla direzione generale Sanità e dalla direzione generale Famiglia e solidarietà sociale della Giunta regionale. Infine la commissione ha proceduto ad analizzare e discutere la proposta di relazione sulla spesa sanitaria elaborata dal consulente sulla base della metodologia approvata e dei dati raccolti.

La commissione è stata prorogata al febbraio 2004 per approfondire

ulteriormente gli elementi di analisi sulla spesa sanitaria risultanti dalla relazione.

## 6. L'indirizzo politico (mozioni, ordini del giorno e risoluzioni)

Nel corso del 2003 il Consiglio regionale ha approvato 52 ordini del giorno, 31 mozioni e 9 risoluzioni. Si conferma pertanto il notevole rilievo attribuito all'attività di indirizzo politico da parte dell'assemblea; la quantità degli atti approvati si colloca su un livello nettamente superiore a quello medio della scorsa legislatura (Tab. III.12).

**Tab. III.12** *Distribuzione % degli atti di indirizzo politico approvati sul totale delle deliberazioni consiliari per anno della VI e VII legislatura*

| Anno | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 (VI) | 2000 (VII) | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|------|------|------|------|------|-----------|------------|------|------|------|
| %    | 30%  | 26%  | 28%  | 25%  | 18%  | 9%        | 48%        | 31%  | 50%  | 38%  |

Dall'inizio della VII legislatura il Consiglio regionale ha approvato 389 deliberazioni formalmente riconducibili alla categoria degli atti di indirizzo (Tab. III.13, Fig. III.3 e Tab. III.14) che costituiscono circa il 41% del totale delle deliberazioni consiliari.

**Tab. III.13** *Numero atti di indirizzo presentati, approvati e respinti per anno*

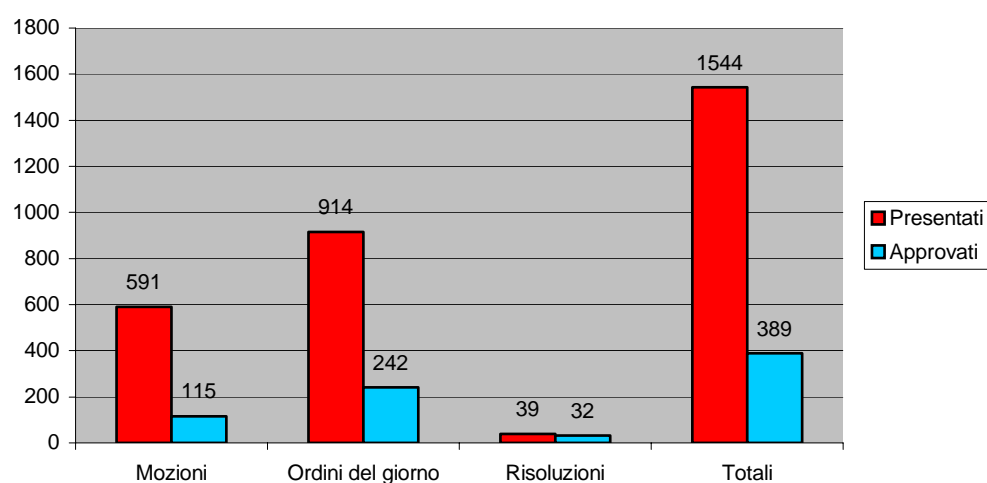
| Tipologia         | Presentati |            |            |            | Approvati |           |            |           | Respinti  |           |            |            |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
|                   | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2000      | 2001      | 2002       | 2003      | 2000      | 2001      | 2002       | 2003       |
| Mozioni           | 83         | 137        | 169        | 202        | 11        | 35        | 38         | 31        | 4         | 4         | 7          | 12         |
| Ordini del giorno | 141        | 118        | 448        | 207        | 47        | 39        | 104        | 52        | 75        | 59        | 278        | 168        |
| Risoluzioni       | 2          | 10         | 13         | 14         | 2         | 9         | 12         | 9         | -         | -         | -          | 1          |
| <b>Totali</b>     | <b>226</b> | <b>265</b> | <b>630</b> | <b>423</b> | <b>60</b> | <b>83</b> | <b>154</b> | <b>92</b> | <b>79</b> | <b>63</b> | <b>285</b> | <b>181</b> |



**Tab. III.14** Numero atti di indirizzo ritirati, inammissibili e decaduti per anno

| Tipologia         | Ritirati  |           |           |           | Inammissibili |          |          |          | Decaduti |          |          |           |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
|                   | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2000          | 2001     | 2002     | 2003     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003      |
| Mozioni           | 17        | 13        | 9         | 35        | 2             | -        | -        | -        | -        | -        | -        | -         |
| Ordini del giorno | 15        | 14        | 22        | 15        | 2             | 1        | 1        | 1        | -        | 3        | 4        | 8         |
| Risoluzioni       | -         | -         | -         | -         | -             | -        | -        | -        | -        | -        | -        | 4         |
| <b>Totali</b>     | <b>32</b> | <b>27</b> | <b>31</b> | <b>50</b> | <b>4</b>      | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>-</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>12</b> |

**Fig. III.3** VII legislatura - Numero atti di indirizzo presentati e approvati

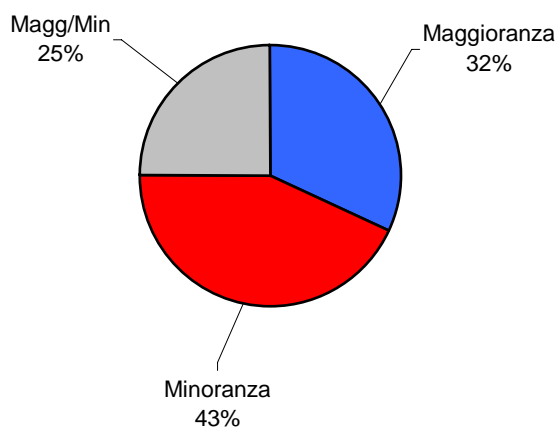


Analogamente a quanto riscontrato per gli atti di sindacato ispettivo, prevalgono le iniziative dei gruppi di minoranza (Tab. III.15) ed è interessante notare anche la prevalenza delle approvazioni riferite agli atti presentati dalle minoranze (Fig. III.4).

**Tab. III.15** Iniziativa delle mozioni e degli ordini del giorno (limitatamente agli atti approvati) per anno

| Iniziativa gruppi     | Mozioni   |           |           |           | Ordini del giorno |           |            |           | Totali     |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|-----------|------------|-----------|------------|
|                       | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2000              | 2001      | 2002       | 2003      |            |
| Maggioranza           | 4         | 16        | 15        | 12        | 13                | 10        | 27         | 16        | <b>113</b> |
| Minoranza             | 2         | 6         | 3         | 6         | 26                | 19        | 59         | 33        | <b>154</b> |
| Maggioranza/minoranza | 5         | 13        | 20        | 13        | 8                 | 10        | 18         | 3         | <b>90</b>  |
| <b>Totali</b>         | <b>11</b> | <b>35</b> | <b>38</b> | <b>31</b> | <b>47</b>         | <b>39</b> | <b>104</b> | <b>52</b> | <b>357</b> |

**Fig. III.4** VII legislatura - Distribuzione % atti di indirizzo politico approvati per iniziativa



Circa le risoluzioni, si osserva che il maggior numero è stato presentato dalla commissione VI, ottenendo anche un alto consenso dell'assemblea (Tab. III.16).

**Tab. III.16** Numero risoluzioni approvate dal Consiglio per commissione proponente e per anno

| Commissioni                        | Risoluzioni presentate |           |           |           | Risoluzioni approvate |          |           |          |
|------------------------------------|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|----------|-----------|----------|
|                                    | 2000                   | 2001      | 2002      | 2003      | 2000                  | 2001     | 2002      | 2003     |
| I – Bilancio                       | -                      | -         | -         | 6*        | -                     | -        | -         | 1        |
| II – Affari istituzionali          | 1                      | -         | -         | -         | 1                     | -        | -         | -        |
| III – Sanità                       | -                      | 4         | -         | 2         | -                     | 4        | -         | 1        |
| IV – Attività produttive           | -                      | -         | 3**       | -         | -                     | -        | 3         | -        |
| V – Territorio                     | -                      | -         | 1         | 1         | -                     | -        | 1         | 1        |
| VI – Ambiente                      | 1                      | 5         | 6         | 3         | -                     | 4        | 5         | 4        |
| VII – Cultura, FP, Commercio, ecc. | 1                      | 1         | 2         | 2         | 1                     | 1        | 2         | 2        |
| Speciale Carceri                   | -                      | -         | 1         | -         | -                     | -        | 1         | -        |
| <b>Totali</b>                      | <b>3</b>               | <b>10</b> | <b>13</b> | <b>14</b> | <b>2</b>              | <b>9</b> | <b>12</b> | <b>9</b> |

\* riguardano tutte il documento di programmazione economico finanziaria che nel 2003, in base ad una nuova disposizione legislativa, è stato approvato per mezzo di una risoluzione consiliare.

\*\* presentate congiuntamente con la VII commissione.

Analogamente agli atti di sindacato ispettivo, la maggiore attenzione è riservata ai macrosettori concernenti i servizi alla persona e l'assetto del territorio.

**Tab. III.17** *Numero atti di indirizzo per macrosettore e anno*

| <b>Macrosettore</b>                             | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>Totali</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | 10          | 17          | 22          | 27          | <b>76</b>     |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 5           | 14          | 19          | 13          | <b>51</b>     |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | 21          | 28          | 28          | 20          | <b>97</b>     |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | 20          | 24          | 76          | 25          | <b>145</b>    |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 3           | -           | 9           | 7           | <b>19</b>     |
| <i>Multisetto</i>                               | 1           | -           | -           | -           | <b>1</b>      |
| <b>Totali</b>                                   | <b>60</b>   | <b>83</b>   | <b>154</b>  | <b>92</b>   | <b>389</b>    |

## **7. La Conferenza delle autonomie**<sup>23</sup>

Nell'anno 2003 il Presidente del Consiglio ha assegnato alla Conferenza regionale delle autonomie per la formulazione del relativo parere 23 progetti di legge.

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2006 è stato invece trasmesso, come prevede la legge regionale 1/2000, direttamente dal Presidente della Giunta.

La Giunta regionale ha acquisito preventivamente il parere sulla proposta di deliberazione consiliare riguardante il piano programma 2003-2005 "Cinque cerchi di sport".

Le attività della Conferenza nel corso dell'anno 2003 si sono articolate come segue:

- 5 convocazioni della Conferenza in sede plenaria;
- 11 riunioni dell'Ufficio di presidenza (di cui 3 congiuntamente con il Tavolo tecnico);
- 12 riunioni del Tavolo tecnico (di cui 3 congiuntamente con l'Ufficio di presidenza).

<sup>23</sup> Per conoscere la composizione e le funzioni della Conferenza, nonché gli aspetti critici che riguardano il suo funzionamento si rinvia al Rapporto 2000-2001, Parte III, capitolo 4, pagg. 127-132.

Come per l'anno precedente, le convocazioni della sede plenaria della Conferenza hanno registrato una scarsa partecipazione dei componenti, determinando difficoltà al conseguimento del numero legale per la validità della seduta.

I provvedimenti consiliari sottoposti al parere della Conferenza sono stati preliminarmente esaminati dal Tavolo tecnico e successivamente discussi e valutati dall'Ufficio di presidenza che, in alcuni casi, ha fatto pervenire pareri formali o proprie osservazioni alle competenti commissioni consiliari.

L'Ufficio di presidenza, sostituendosi alla sede plenaria, in data 9 luglio 2003 ha formulato il parere sul documento di programmazione economico-finanziaria regionale. In altri casi l'Ufficio di presidenza ha fatto pervenire alla commissione referente osservazioni espresse dalle varie componenti.

Si ricordano, tra i più rilevanti provvedimenti esaminati, quelli riguardanti la programmazione negoziata, la cooperazione, la disciplina dei servizi di pubblica utilità, il pacchetto dei provvedimenti finanziari di fine anno (collegato, finanziaria e bilancio). L'Ufficio di presidenza ha trasmesso osservazioni altresì su progetti di legge ancora in istruttoria alla fine del 2003 in tema di turismo, protezione civile ed edilizia residenziale pubblica.

Prosegue la collaborazione degli uffici del Consiglio regionale con la segreteria e gli organismi della Conferenza. La partecipazione ai lavori di dirigenti e funzionari delle commissioni è intesa a fornire supporto tecnico-giuridico, nonché informazioni sullo stato dell'*iter* degli atti in trattazione e sulle questioni di maggiore rilevanza emerse nella discussione avviata in commissione.

## CAPO IV

### Gli strumenti per la qualità della legislazione, il controllo e l'indirizzo politico

In questo capo si dà conto degli specifici strumenti di analisi e di documentazione realizzati per fornire al legislatore elementi utili di conoscenza e valutazione dei problemi posti dal contesto ordinamentale, sociale ed economico al fine dell'adozione di scelte mirate alla "qualità della legislazione", nonché per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico e di controllo dell'assemblea.

#### **1. Gli strumenti di analisi**

##### **1.1 L'analisi giuridica**

I progetti di legge di particolare interesse e complessità sotto il profilo tecnico-giuridico sono, talvolta, accompagnati da una scheda di analisi giuridica redatta dall'Ufficio Assistenza alle commissioni e all'assemblea al fine di fornire alle commissioni un elaborato tecnico per l'esame istruttorio dell'articolato. Si tratta di "prime osservazioni", consistenti in segnalazioni di carattere generale sul testo complessivo e sui singoli articoli del progetto di legge che possono presentare imperfezioni linguistiche e redazionali, problemi di raccordo con la normativa regionale vigente, profili di illegittimità costituzionale, nonché suscettibili di incomprensioni e incertezze interpretative<sup>24</sup>.

Le schede realizzate nel 2003 riguardano i seguenti progetti di legge:

- 259 in materia di bonifica e irrigazione, ora l.r. 7/2003;
- 300 in materia di disciplina dei servizi locali di interesse economico generale, ora l.r. 26/2003.

---

<sup>24</sup> Per la conoscenza dei diversi profili presi in considerazione, vedi nell'Appendice E il modello di scheda.

## 1.2 I dossier di analisi *ex ante*

L'analisi di fattibilità preventiva dei progetti di legge (analisi di fattibilità *ex ante*) consiste nel fornire ai consiglieri elementi conoscitivi sul testo in esame, tali da consentire decisioni motivate e consapevoli sul piano tecnico. A tal fine vengono predisposti specifici dossier di accompagnamento ai progetti di legge<sup>25</sup>.

Nel corso del 2003 è stato realizzato un dossier di analisi *ex ante* sul p.d.l. 381 "Tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale".

## 1.3 L'analisi *ex post*

Lo svolgimento dell'analisi *ex post* delle leggi, finalizzata a fornire informazioni sui processi di attuazione e sugli effetti delle leggi dopo la loro approvazione, è stato notevolmente implementato dal Consiglio regionale della Lombardia nel corso del 2003.

Nel mese di luglio 2003 con deliberazione dell'Ufficio di presidenza sono state individuate le procedure per la selezione dei testi da sottoporre ad analisi *ex post*.

L'organo deputato all'individuazione dei testi è l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Le commissioni consiliari, sulla base di una proposta tecnica delle segreterie delle commissioni e dell'Ufficio Assistenza alle commissioni per la documentazione, la fattibilità e il monitoraggio legislativo, entro i quindici giorni successivi alla riunione *ex art. 13 bis* del regolamento interno, propongono al Presidente del Consiglio uno o più progetti di legge in programmazione per i quali ritengano utile la predisposizione di clausole valutative, oppure individuano una legge vigente, in una delle materie di competenza della commissione, per la quale attivare una missione valutativa. Sulla base delle proposte pervenute, l'Ufficio di presidenza, entro trenta giorni dalla riunione *ex art. 13 bis*, provvederà ad individuare i progetti di legge o le leggi per i quali attivare rispettivamente le clausole valutative<sup>26</sup> o le

---

<sup>25</sup> In Appendice E sono riportati i contenuti essenziali dei dossier.

<sup>26</sup> Le "clausole valutative" sono disposizioni normative che prevedono già in un progetto di legge quali informazioni i soggetti attuatori dovranno fornire sul processo o sull'efficacia della politica cui la legge dà impulso.

missioni valutative<sup>27</sup>, tenuto conto delle diverse aree tematiche delle commissioni e della disponibilità di risorse tecniche. Nel caso in cui non pervenga alcuna proposta, la scelta è effettuata, nello stesso termine e con gli stessi criteri, dall'Ufficio di presidenza.

I presidenti delle commissioni competenti sovrintendono e verificano i lavori di analisi con il sostegno tecnico delle segreterie delle commissioni e dell'Ufficio per la documentazione, la fattibilità e il monitoraggio legislativo.

Alla conclusione delle ricerche, le modalità di divulgazione dei rapporti contenenti le analisi *ex post* saranno definite dal Presidente del Consiglio, previa intesa con il presidente della commissione competente.

Con le modalità sopra descritte, il Consiglio regionale, al fine di offrire al legislatore nuovi strumenti informativi relativi alla fase discendente del processo decisionale legislativo, ha sviluppato due tipologie di attività. La prima è consistita nell'elaborazione, in collaborazione con il Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano, di un prototipo di scheda-guida per la redazione dei *rapporti sull'attuazione di leggi vigenti*, che consente di fornire informazioni già elaborate e sintetizzate, utilizzabili dai consiglieri per scopi decisionali o per ulteriori ricerche valutative; la seconda ha invece riguardato la *redazione sperimentale di clausole valutative e l'attivazione di missioni valutative*.

La prima elaborazione della scheda informativa è stata svolta nel novembre 2003 sulla l.r. 20 dicembre 1999, n. 28 "Disposizioni in materia di riduzione del prezzo alla pompa delle benzine" ed ha rappresentato un primo test sul contributo informativo che tali strumenti possono fornire al legislatore sulle politiche (*policy*) adottate.

Nella scheda, infatti, sono stati esaminati una pluralità di aspetti, quali i problemi e le opportunità che avevano posto in agenda l'intervento deliberato, l'evoluzione della normativa, il processo decisionale regionale, le soluzioni adottate, l'attuazione, la valutazione e gli spunti per altre valutazioni.

Al momento della redazione del presente rapporto sono in fase di elaborazione altre due schede relative alla l.r. 2/1998 "Istituzione, composizione e funzionamento del Consiglio dei sanitari" e alla l.r. 41/1997 "Prevenzione del rischio

---

<sup>27</sup> Per "missioni valutative" si intendono ricerche valutative finalizzate a far conoscere al legislatore lo stato di attuazione e gli effetti prodotti da leggi/programmi regionali vigenti.

geologico, idrogeologico e sismico mediante strumenti urbanistici generali e loro varianti”.

Riguardo alle missioni valutative di cui alla citata deliberazione dell'Ufficio di presidenza, è opportuno segnalare che, su mandato del presidente della III commissione consiliare Sanità e assistenza, è stata avviata una prima ricerca relativa all'istituzione e al funzionamento del Consiglio dei sanitari nelle aziende sanitarie e ospedaliere della Lombardia. La ricerca si propone di verificare quali condizioni abbiano concorso al successo o all'insuccesso nell'istituzione e nel funzionamento dei Consigli dei sanitari; quali nodi problematici questo istituto abbia concorso a risolvere e quali abbia sollevato o lasciato irrisolti e come, in vista di una modifica della legislazione vigente, possa essere affrontato il tema della partecipazione alla programmazione interna delle aziende sanitarie ed ospedaliere. La ricerca prevede due fasi di raccolta di informazioni, una quantitativa attraverso un questionario, una qualitativa attraverso interviste ai componenti dei Consigli dei sanitari.

Per quanto attiene alla redazione di clausole valutative si rimanda per maggiori dettagli al paragrafo relativo al progetto *CAPiRe*, dato che le prime sperimentazioni di clausole valutative si sono svolte proprio al suo interno.

## **2. Il progetto *CAPiRe* in progress**

Prima di illustrare l'attività svolta nell'ambito di progetto *CAPiRe* nel corso del 2003, è opportuno richiamare molto in breve il contenuto di tale iniziativa già descritta nei precedenti rapporti.

Il progetto *CAPiRe* (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) nasce per iniziativa dei Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana con l'obiettivo di promuovere il confronto e la riflessione su come dare maggiore efficacia e concretezza alla funzione legislativa e di controllo attraverso nuovi strumenti statutari, legislativi ed organizzativi.

Le riforme introdotte dalla legge costituzionale 1/1999 hanno infatti aperto una riflessione sui compiti derivanti dai nuovi assetti delle competenze tra Giunte e Consigli. In particolare per quanto riguarda i Consigli, le funzioni di indirizzo e controllo sembrano assumere una particolare rilevanza, tale da indurre le strutture



tecniche e la componente politica ad approfondire gli strumenti che ne consentano l'effettivo esercizio.

Con la stipulazione della convenzione fra i quattro Consigli e l'ASVAPP (Associazione per la Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche) nel marzo 2002 si è quindi formalizzato un rapporto di confronto tra strutture tecniche dei Consigli e tra consiglieri (componenti del comitato di indirizzo) su cosa si intende per funzione di controllo e sugli strumenti necessari all'esercizio di tale funzione.

Questo dibattito ha coinvolto anche i consiglieri regionali inducendoli ad affrontare il tema in modo più approfondito ed ha avviato una riflessione sull'esigenza di prevedere *nuove norme statutarie che definiscano in modo diverso cosa si intende per controllo e, soprattutto, la previsione di organi di composizione politica deputati al presidio della funzione e alla committenza nei confronti delle strutture preposte alle attività di analisi ex post di leggi e politiche pubbliche.*

Nel corso del 2003 l'attività di progetto *CAPiRe* può essere ricondotta prevalentemente a due ambiti: il primo relativo alla declinazione della funzione di controllo negli statuti regionali, il secondo inerente all'introduzione sperimentale di clausole valutative nella legislazione.

Relativamente al primo ambito, obiettivo del progetto era quello di arricchire e stimolare il dibattito, all'interno delle commissioni Statuto delle quattro Regioni, raccogliendo riflessioni su come articolare e rendere concreta la funzione di controllo negli statuti regionali. Tale attività ha portato alla pubblicazione di tre documenti: *“La funzione di controllo nell'esperienza parlamentare francese”*, *“I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni”* e *“Verso una nuova funzione di controllo dei Consigli regionali - Riflessioni su una possibile formulazione statutaria”*.

Le riflessioni maturate nel corso di attuazione del progetto sono inoltre sfociate nella redazione di note informative periodiche denominate *“Note per CAPiRe”*. Ad oggi sono state pubblicate le seguenti note:

- “Cinque tesi per una nuova funzione di controllo nelle Assemblee regionali”;
- “Controllo... non basta la parola”;
- “Le clausole valutative... come ‘seminare’ il controllo durante la redazione di una legge e ‘raccolglierne i frutti’ dopo la sua approvazione”;
- “La funzione di controllo nelle *States Legislatures* americane”.

Le note e gli approfondimenti per *CAPiRe* sono pubblicati sul sito [www.capire.org](http://www.capire.org).

Nel secondo ambito, obiettivo primario del progetto è stata la sperimentazione dell'inserimento, all'interno dei progetti di legge, di "clausole valutative" che indichino obiettivi conoscitivi, tempi e modalità per una successiva attività di controllo sull'attuazione della legge e per una valutazione degli effetti delle politiche sui destinatari.

L'introduzione nella prassi legislativa di richiami alla valutazione rappresenta infatti un passo fondamentale per cercare di dare sostanza alla funzione di controllo delle assemblee legislative.

A tal fine *CAPiRe* ha organizzato corsi di formazione sul tema "Le clausole valutative: cosa sono, a cosa servono, come si costruiscono", a cui hanno partecipato i dirigenti e i funzionari del Servizio commissioni, che si sono svolti presso il Consiglio regionale della Lombardia nei mesi di marzo e aprile 2003, e successivamente presso gli altri tre Consigli delle Regioni *partners* del progetto, sull'impiego delle clausole valutative come meccanismi d'innescio delle attività di controllo sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche.

Nel 2003 è stata elaborata la prima clausola valutativa sul p.d.l. "Tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale", che verrà esaminata dalla commissione Attività produttive nei primi mesi del 2004.

### **3. La documentazione**

Questo capitolo espone i principali esiti dell'attività di ricerca e documentazione svolta nel 2003.

L'Ufficio Assistenza alle commissioni per la documentazione, la fattibilità e il monitoraggio legislativo ha realizzato una raccolta di documentazione "**P.d.l. in materia di asili nido e altri servizi per l'infanzia**" come strumento di supporto all'attività istruttoria della III commissione consiliare Sanità e assistenza.

Obiettivo della pubblicazione era quello di fornire un quadro della situazione relativa agli asili nido e altri servizi per l'infanzia, attraverso i dati statistici e finanziari esistenti e una sistematica raccolta della legislazione nazionale e regionale in materia.

Nel corso del 2003 lo stesso Ufficio ha inoltre svolto, per conto del “Gruppo nazionale fattibilità e implementazione delle leggi” dell'Osservatorio legislativo interregionale, la ricerca **“Le esperienze di analisi ex-post delle leggi nei Consigli regionali, nelle Assemblee e nelle Province autonome”**, che è stata successivamente presentata nel corso di un seminario svoltosi nel giugno 2003 presso il Consiglio regionale della Lombardia.

La ricerca parte dalla constatazione che negli ultimi anni i processi di delegificazione in corso e il decentramento delle funzioni normative alle Regioni hanno aumentato l'asimmetria informativa tra Giunte e Consigli sull'andamento delle misure adottate e sui risultati conseguiti.

Questo spostamento dell'attenzione dai processi formali delle decisioni legislative (correttezza degli *iter* di approvazione) alla performance dell'azione regionale, e quindi ai risultati, rappresenta per le assemblee il prerequisito per un rinnovato esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo.

In tale contesto l'accesso e la disponibilità di informazioni assumono quindi una valenza strategica per i processi decisionali pubblici. Ciò pone il problema di quali informazioni reperire, con quali modalità e ad opera di chi: oggi i Consigli non hanno strutture adeguate a rispondere a queste esigenze e le esperienze di analisi *ex post* di leggi e programmi sono molto scarse. Infatti, solo da qualche anno alcuni Consigli stanno riflettendo su questi temi e avviando sperimentazioni.

Obiettivo della ricerca è stato dunque verificare l'esistenza o meno di esperienze di analisi *ex post* delle leggi (analisi dei processi di attuazione e analisi degli effetti) nei Consigli regionali, nelle assemblee regionali e nelle Province autonome o le eventuali ragioni della non attivazione di esperienze di questo tipo e la presenza di clausole valutative nella legislazione.

La rilevazione ha avuto come unità di analisi tutti i Consigli regionali, le assemblee regionali e le Province autonome, ed è stata svolta attraverso l'invio di un questionario ai dirigenti e/o funzionari delle strutture che dagli organigrammi risultavano essere titolari di funzioni di supporto informativo o, in alternativa, ai responsabili dei servizi commissioni e dei servizi legislativi dei Consigli. L'indagine ha fornito un significativo quadro sinottico della situazione nazionale relativa alle esperienze di analisi *ex post*.

Altri materiali sono stati elaborati da diverse strutture organizzative.

Le segreterie delle commissioni consiliari hanno prodotto numerose raccolte di documentazione nelle materie di specifico interesse per i lavori istruttori.

Le segreterie della I e della II commissione, in occasione dei viaggi istituzionali in Catalogna ed in Scozia, svoltisi rispettivamente nei mesi di giugno e di ottobre per approfondire le tematiche del federalismo amministrativo e fiscale di quei Paesi per poi attuare una comparazione con il sistema lombardo, hanno predisposto due quaderni di documentazione concernenti le materie oggetto dei viaggi di studio.

Le segreterie della II e della IV commissione hanno collaborato alla predisposizione di una raccolta di sentenze e di giurisprudenza della Corte costituzionale in merito al rapporto Stato-Regione.

L'Ufficio Assistenza alle commissioni e all'assemblea ha inoltre predisposto un volume recante le sintesi di alcune sentenze (48) di particolare rilievo per l'istituzione regionale, emesse dalla Corte costituzionale nel periodo gennaio-settembre 2003, corredato dai diversi indici e chiavi di lettura.

#### **4. I *Monitor Lombardia* e le ricerche**

Oltre agli strumenti mirati alle attività istruttorie e decisionali delle commissioni e dei consiglieri, il Consiglio regionale, tramite il Servizio Studi, ricerca e monitoraggio ha prodotto anche nel 2003 materiali di ricerca con l'obiettivo di fornire conoscenze sul contesto e sulle esigenze che si manifestano nella società lombarda.

Il ***Monitor Lombardia***<sup>28</sup> 11 "*Informazione locale e sistema elettorale*", realizzato a fine 2002 e pubblicato nel gennaio 2003, ha confrontato i dati dei cittadini lombardi con quelli del campione nazionale (*panel* telematico AC Nielsen) composto da 5500 cittadini italiani. Due le aree tematiche affrontate. La prima riguarda l'informazione dei cittadini su temi di carattere locale, sia dal punto di vista della conoscenza delle iniziative e delle attività della Regione, e in particolare del Consiglio regionale, sia da quello relativo ai diversi mezzi di informazione sui quali le notizie di carattere locale sono veicolate, confrontando anche alcuni dati con gli esiti di precedenti rilevazioni (*Monitor* 5, 6, 9,10). La seconda area indagata ha affrontato la

---

<sup>28</sup> Per la conoscenza dei contenuti e delle caratteristiche dei *Monitor* vedi Appendice D.

questione del sistema elettorale, rilevandone la conoscenza presso i cittadini ed i giudizi che la popolazione esprime sui sistemi attualmente in vigore (per le elezioni comunali, provinciali, regionali e statali).

Il **Monitor Lombardia 12** “*Vivere in Lombardia*” è stato realizzato nel periodo marzo-giugno 2003 e si è posto l’obiettivo di verificare l’andamento negli ultimi due anni - in modo da consentire una lettura delle dinamiche nel tempo - di alcuni indicatori di base relativi alla qualità della vita, al tema della fiducia, del radicamento e dell’appartenenza, al rapporto tra società civile ed istituzione regionale, alla questione del trasferimento dei poteri dallo Stato (federalismo).

Il **Monitor Lombardia 2003** “*Nuova imprenditorialità, nuove professioni e nuovi bisogni sociali in Lombardia*” ha riunito tre distinti sondaggi a campioni rappresentativi di popolazione, lavoratori e piccoli imprenditori lombardi, con l’obiettivo di analizzare le trasformazioni in atto dell’economia e della società lombarda, in particolare di indagare gli elementi della nuova imprenditorialità che sembra concentrarsi particolarmente nella nostra Regione. In secondo luogo si è preso in esame il tema delle nuove professioni, approfondendo in particolare gli aspetti che riguardano i problemi della tutela e la diffusione delle nuove tecnologie. Si è infine affrontata la tematica dei nuovi bisogni sociali, legati proprio allo sviluppo peculiare dell’economia e della società lombarda, approfondendo, in particolare il tema delle “nuove povertà”.

Sempre nel 2003 sono stati consegnati dall’IReR i rapporti finali di alcune ricerche commissionate in precedenza e sono stati affidati nuovi incarichi di studio.

Alcune delle ricerche concluse sono state anche presentate nell’ambito di specifici convegni: una ha riguardato il rapporto donne-politica, con un approfondimento del ruolo della donna nell’attuale sistema istituzionale lombardo (pubblicata nel corso del 2003 nella specifica collana editoriale Consiglio - IReR, con l’editore Guerini).

Sono stati consegnati inoltre i **rapporti finali** delle ricerche affidate nella seconda metà del 2003 sui seguenti argomenti:

- Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Lombardia – Un’analisi comparativa con altre regioni europee;

- Le esperienze di politiche temporali urbane dei comuni della Lombardia, nel panorama nazionale ed europeo;
- Il problema della congestione stradale in Lombardia.

Sono invece in corso di ultimazione due **ricerche**, sui temi seguenti:

- confronto fra i sistemi elettorali del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, della Repubblica francese, della Repubblica federale di Germania, del Regno di Spagna e degli Stati Uniti d'America;
- analisi sulla presenza delle donne elette negli enti derivati in Lombardia.

A fine 2003 sono state affidate ricerche su “I servizi educativi per la prima infanzia a carattere innovativo” e “Forma e pratica degli strumenti di indirizzo/controllo e organizzazione istituzionale/burocratica dei parlamenti del Regno di Spagna, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, della Repubblica federale tedesca e della Repubblica francese”.

## PARTE II

# L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE

## **Presentazione**

A integrazione dei dati e delle osservazioni sulle attività normative, amministrative e politico-istituzionali del Consiglio regionale, questa Parte del Rapporto è dedicata ad alcuni temi di particolare rilevanza per il futuro esercizio delle funzioni dell'organo rappresentativo della Regione.

Inizialmente è svolta l'esposizione della giurisprudenza 2003 della Corte costituzionale, evidenziandone gli orientamenti sulle questioni che attengono ai poteri delle Regioni e loro limiti. La Corte sta delineando il quadro risultante dalla Costituzione riformata imprimendo una notevole accelerazione alle proprie pronunce sui conflitti Stato/Regioni, soprattutto per quanto attiene all'esercizio della potestà legislativa.

Questo contributo è stato inserito al fine di offrire in termini sintetici alcuni elementi conoscitivi su una fonte determinante per i percorsi regionali attuativi delle riforme, senza la pretesa di svolgere un'analisi approfondita di testi complessi su cui si stanno ancora provando illustri studiosi. Il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia è esposto più in dettaglio.

Segue il capitolo sui "Regolamenti contesi", già presente nel Rapporto 2002, per dar conto degli effetti della sentenza 313/2003 della Corte costituzionale che ha riportato la funzione regolamentare in capo ai Consigli regionali.

Infine è fatto il punto sui lavori concernenti l'elaborazione del nuovo Statuto.

Notizie sull'andamento degli impegni statali attuativi della riforma sono inserite nelle "Osservazioni di sintesi" poste in apertura del volume.

### **1. Gli orientamenti della Corte costituzionale <sup>(\*)</sup>**

Questo capitolo prosegue il lavoro iniziato nel Rapporto 2002 e dedicato allo studio e all'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale, per poter trarre, se possibile, qualche indicazione circa gli orientamenti

---

<sup>(\*)</sup> a cura di Maria Cefalà



della Corte riguardo alla reale ampiezza della potestà statutaria e legislativa regionale.

## **1.1 Statuti regionali <sup>(\*)</sup>**

La Corte costituzionale con la sentenza 2/2004 ha deciso sul ricorso promosso dal Governo avverso il nuovo Statuto della Regione Calabria approvato in seconda deliberazione legislativa il 31 luglio 2003 ai sensi dell'art. 122 Cost. Si tratta della prima decisione della Corte di questo tipo e dunque una sentenza importante che fissa alcuni punti fermi utili per tutti i consigli regionali in sede di revisione statutaria.

La Corte propone preliminarmente alcune riflessioni sull'ampiezza e sui limiti del potere statutario delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo le riforme del 1999 e del 2001. I limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione (sentenza 313 del 2003). La Corte ha chiarito che gli Statuti regionali, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, non solo devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione" (sentenza 304 del 2002) come conferma, più recentemente, l'affermazione che gli Statuti "dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza 196 del 2003).

### **Forma di governo**

La Corte sottolinea come la legge costituzionale 1 del 1999 ha disposto l'elezione del Presidente della Regione "a suffragio universale e diretto" (al di là delle molteplici e differenziate definizioni e classificazioni dottrinali in astratto possibili) come soluzione prescritta fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali regionali.

Tale scelta, pur imposta temporaneamente al sistema politico regionale ed anche indicata come "normale" possibilità di assetto istituzionale, può essere però

---

<sup>(\*)</sup> a cura di Giuliano Banterle

legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che, in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei (questa autonomia di scelta rende manifestamente infondata anche le richieste di illegittimità dell'art. 4 della l. cost. 1/1999 che ha sostituito l'art. 126 Cost. con riferimento al *simul stabunt simul cadent*).

Peraltro, ipotesi di "elezione diretta" sono possibili solo con riferimento al Presidente della Giunta, nel quale si incarna l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo. Proprio in ragione di ciò al Presidente sono conferiti anche alcuni decisivi poteri politici quali il potere di nomina e revoca degli assessori e il potere di scioglimento del Consiglio regionale. Non sarebbe dunque possibile l'elezione del Vice Presidente.

Nel caso della Regione Calabria, nella sostanza, si è in presenza di un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, solo mascherato da una sorta di obbligatoria "presa d'atto" da parte del Consiglio regionale. Tuttavia il Presidente risulta menomato illegittimamente nei suoi poteri in quanto non è previsto il potere presidenziale di sciogliere, con le proprie dimissioni, il Consiglio regionale, mentre il Vice Presidente ne può disporre ove subentri nella presidenza.

Il sistema configurato in Calabria consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto.

### **Sistema elettorale**

Lo Statuto non può prescrivere analiticamente che "i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale", in quanto così si invade in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione alla "legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica".

La Corte rileva anche che è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura “a suffragio universale e diretto”.

Così pure è travolta la disposizione statutaria calabrese che prevede un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza.

L’art. 122 della Costituzione determina un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali.

Allo Stato spetta stabilire:

- la durata degli organi elettivi;
- i principi fondamentali in tema di “sistema di elezione” e di determinazione dei “casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali”.

Al legislatore regionale spetta una competenza per tutta la parte residua.

Secondo la Corte alla fonte statutaria è assegnato un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo: spetta ad esempio allo Statuto regionale “la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni” (sentenza 196 del 2003).

Più in generale, allo Statuto competono scelte in tema di fonti normative (quali, ad esempio, la legge elettorale regionale approvata a maggioranza assoluta) e di forma di governo regionale che possono indirettamente (e inevitabilmente n.d.r.) condizionare la legislazione elettorale regionale.

La competenza statutaria in tema di “forma di governo” non deve dunque comportare che lo Statuto disciplini anche la materia elettorale perché gli articoli 123 e 122 Cost. sono disposizioni tra loro pariordinate e il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell’art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l’esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie.

### **Competenza e potestà regolamentari**

La Corte ribadisce il suo orientamento già espresso nelle sentenze 313 e 324 del 2003: l’art. 121 Cost. non attribuisce più necessariamente la potestà

regolamentare al Consiglio regionale affidando allo Statuto regionale le scelte in merito all'esercizio di tale funzione, che può essere anche alquanto articolata, a seconda delle diverse tipologie di fonti regolamentari (si veda sul tema il successivo capitolo 3).

## **Contenuti degli Statuti**

La Corte ritiene legittima l'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali, di altri possibili contenuti (ad esempio sulla potestà normativa tributaria), sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo. Di tali contenuti ulteriori è semmai opinabile la misura dell'efficacia giuridica (vedi anche sentenza 171 del 1999).

### **1.2 Materie: interconnessione e trasversalità**

Si rilevava nel Rapporto 2002 che, poiché lo Stato, in seguito alla riforma introdotta con la legge costituzionale 3/2001, esercita la propria competenza legislativa in un numero limitato di materie, si poteva forse ritenere che la potestà legislativa regionale fosse semplificata o, almeno, soggetta a minori limiti<sup>29</sup>.

L'analisi è ora volta a verificare se da questo primo anno intero di giurisprudenza della Corte si può rilevare un reale ampliamento o assestamento della potestà legislativa regionale.

L'attuale art. 117 fonda l'esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, sull'elencazione di una serie di materie: di competenza esclusiva statale (secondo comma), di competenza concorrente (terzo comma) ed esclusiva ovvero "residuale" regionale (quarto comma). Le materie però, a parte alcune facilmente circoscrivibili, mal tollerano rigide cesure: molte di esse non possono essere delimitate rigidamente.

Da subito la dottrina e poi la stessa giurisprudenza della Corte avevano rilevato che tra le materie di competenza esclusiva statale ve ne sono alcune che più

---

<sup>29</sup> Vedi Rapporto 2002, pagg. 132-133 e 138-140.

che materie sono valori costituzionalmente protetti, *funzioni trasversali* che possono intrecciarsi sia con materie di competenza concorrente, sia con materie di competenza esclusiva regionale. Tali, per esempio, la tutela della concorrenza, i livelli essenziali dei servizi concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Si è anche in seguito osservato che molte materie di competenza esclusiva statale presentano inevitabilmente *interconnessioni* con materie di competenza concorrente (per esempio: la tutela dei beni culturali con la valorizzazione, la promozione e l'organizzazione di attività culturali; le norme generali sull'istruzione con l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; la tutela della concorrenza con le professioni; ancora, la tutela dell'ambiente con la tutela della salute, il governo del territorio, il trasporto dell'energia).

Emblematiche sotto questo profilo le sentenze in materia di inquinamento elettromagnetico: le funzioni inerenti alla installazione, delocalizzazione e risanamento degli impianti si intrecciano per un verso con la tutela dell'ambiente (esclusiva statale, compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi e validi in tutte le Regioni e da queste non derogabili, quali i limiti di esposizione, i valori di attenzione e parte degli obiettivi di qualità), per altro con materie di competenza concorrente quali la tutela della salute, il governo del territorio, la distribuzione dell'energia e lo sviluppo dei sistemi di comunicazione (sentenze 307, 308, 312, 324 e 331 del 2003).

Così, o per meccanismo di funzione trasversale o per interconnessione, lo Stato, attraverso gran parte delle materie ad esso assegnate, può intervenire praticamente su tutte le materie, anche su quelle attribuite ad altri livelli di governo, adottando le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenza 407/2002).

I frequenti richiami che emergono dalle pronunce della Corte perché lo Stato adotti determinazioni che garantiscano “standard minimi ed uniformi”, “livelli omogenei”, “l’unitarietà del sistema” ed “equilibri tra esigenze plurime” sembrano evocare l’interesse nazionale, che costituiva limite espresso per il legislatore regionale, in base al primo comma dell’originario art. 117.

Questo limite ora non esiste più. Rimane solo, nel primo comma dell'attuale art. 120, il richiamo all'unità giuridica ed economica quale presupposto per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato.

Dalle pronunce del 2003 esso sembra però riemergere sotto diverse sfaccettature, come compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni, e quindi in primo luogo dello Stato, oltre che delle Regioni e degli enti locali (sentenza 478/2002).

Quando le competenze statali coinvolgono competenze di altri enti, dove non è possibile scindere nettamente l'esercizio delle competenze si ricorre al principio di *leale collaborazione*: l'ente competente deve individuare forme di esercizio delle funzioni attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti (308 e 312/2003). In materia di definizione dei livelli delle prestazioni sanitarie, le procedure di carattere concertativo devono essere individuate con fonte legislativa (sentenza 88/2003).

### **1.3 Dalla sfera regionale alla sfera statale**

La Corte ha di recente messo in guardia da un'interpretazione testuale, forse semplicistica e che aveva avuto una certa diffusione nel primo periodo post-riforma, di ritenere che una materia, solo perché non richiamata né nel secondo né nel terzo comma dell'art. 117, potesse ritenersi di competenza esclusiva regionale (sentenza 370/2003).

Da diverse pronunce emanate nel 2003 emerge infatti che materie che di primo acchito sarebbero parse di competenza residuale regionale sono invece di competenza statale, esclusiva o concorrente.

Così, le materie della *caccia* (sentenze 536/2002, 226 e 227/2003, in cui si richiama anche il contesto comunitario) e dei *rifiuti* (sentenza 96/2003), non espressamente menzionate nel nuovo art. 117, ammettono interventi statali in considerazione delle interrelazioni con le materie *tutela dell'ambiente* (già definita nella sentenza 407 in relazione alle attività a rischio di incidente rilevante) e *tutela del*

*bene culturale* (definita nella 478/2002 in relazione alla approvazione del piano territoriale paesistico), di competenza esclusiva statale.

I *lavori pubblici* invece non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, potendo di conseguenza essere ascritti di volta in volta alla potestà legislativa esclusiva statale o in quella concorrente (sentenza 303/2003).

La disciplina dei titoli abilitativi ad edificare non rientra nella competenza esclusiva regionale, ma, con l'edilizia, nell'ambito concorrente del *governo del territorio* (sentenza 362/2003).

Gli stessi asili nido, che la Corte aveva per molto tempo ritenuto servizi sociali di interesse pubblico, vengono ora ricondotti parte alla sfera dell'istruzione, sia pure prescolare, parte alla tutela del lavoro, entrambe di potestà concorrente (sentenza 370/2003).

Riguardo alla elezione dei consiglieri regionali viene rimarcata la distinzione tra disciplina delle *modalità di elezione*, spettante alla legge regionale, e disciplina sull'esercizio della giurisdizione (in tema di ineleggibilità e incompatibilità), spettante sempre al legislatore statale: nessun intervento del legislatore regionale può portare ad escluderla (sentenza 29/2003). Il sistema di elezione spetta alla legge regionale: fin quando questa non verrà adottata conservano la loro efficacia le leggi statali in materia, per il principio di continuità (sentenza 196/2003).

Vincoli possono derivare non solo dall'art. 117 ma dal generale quadro costituzionale.

La stessa materia del *turismo*, in relazione alla quale le Regioni possono dettare una disciplina anche integralmente sostitutiva di quella statale (sentenza 197/2003), non può non fare i conti con altri principi costituzionali quali il principio fondamentale dell'unità d'impresa, con la libertà dell'impresa di articolare la propria struttura territoriale secondo proprie determinazioni (41 Cost.) e con il principio della libera circolazione di persone e cose e dell'esercizio del diritto al lavoro sull'intero territorio nazionale (120 Cost.) (sentenza 375/2003).

Per quanto riguarda il *personale regionale*, la Corte riconosce alle Regioni autonomia legislativa, addirittura previgente alla riforma (sentenza 515/2002), ma richiama il limite della regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego del settore pubblico (sentenza 314/2003).

Infine, la Corte esclude che le Regioni possano attribuire qualifiche che sconfinano nella giurisdizione penale e nella polizia di sicurezza (sentenza 313/2003).

#### **1.4 ... ma esiste una sfera residuale regionale?**

Meno chiare le indicazioni che si possono trarre dalla giurisprudenza 2003 riguardo ad un ambito certo riservato alla sola legislazione regionale.

Ad oggi questo sembra possa configurarsi con riferimento ad un numero ben limitato di materie, come per esempio in relazione al *taglio dei boschi*, rientrante nell'agricoltura e foreste (sentenza 524/2002) e all'*edilizia residenziale pubblica* (sentenza 526/2002).

In materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, esclusiva statale, rientrante nella tutela dell'ambiente (art. 117, comma secondo, lettera s)), lo Stato adotta le determinazioni che richiedono una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre alla Regione è consentito adottare una disciplina anche più rigorosa (sentenza 407/2002).

Il fatto che lo Stato abbia competenza esclusiva in materia di ambiente, "valore costituzionalmente protetto", non esclude che le Regioni siano titolari di competenze legislative in tema di governo del territorio e tutela della salute, in relazione alle quali il valore ambiente assume rilievo (sentenza 536/2002).

#### **1.5 Limiti comuni all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale**

In diverse occasioni la Corte ha richiamato il legislatore, ora statale ora regionale, al rispetto di limiti derivanti da altri principi costituzionali.



**a) Rispetto delle autonomie locali e dei principi di sussidiarietà**

Nella sentenza 303/2003 la Corte osserva che anche in un sistema pervaso da forte pluralismo istituzionale possono essere presenti meccanismi volti a rendere flessibile un sistema che altrimenti potrebbe vanificare **le istanze di unificazione** che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

La sussidiarietà non deve però essere intesa in senso statico, come nella legge 59/1997, ma in senso dinamico, quale fattore di flessibilità in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

In presenza della sussidiarietà (esercizio di funzioni amministrative da parte di enti diversi da quelli titolari della funzione) la competenza cede. La sussidiarietà può quindi determinare il *moto ascendente* della funzione amministrativa e **l'esercizio della funzione amministrativa può costituire la base anche per l'esercizio della competenza legislativa.**

E' però essenziale, per superare il vaglio di costituzionalità, che le varie istanze (sussidiarietà, adeguatezza e interesse nazionale) trovino un luogo di coordinamento e composizione nelle **intese** (sentenze 303 e 312 del 2003).

Ritorna quindi il parallelismo, non più funzione legislativa-funzione amministrativa, ma al contrario.

**b) Divieto di limitare la circolazione di persone e cose tra le Regioni**

Il divieto di limitare la circolazione di persone e cose tra le Regioni, già richiamato nella sentenza 505/2002, viene in considerazione nella 375/2003 a proposito della apertura delle filiali delle agenzie di viaggio. Subordinare l'apertura di una filiale di un'agenzia in una Regione diversa da quella in cui è allocata l'agenzia medesima al versamento della differenza tra quanto chiesto a titolo di cauzione nelle due Regioni è contrario ai principi di unità dell'impresa sancito dall'art. 117 della Costituzione, della libertà dell'impresa di articolare la propria struttura territoriale secondo le proprie determinazioni (art. 41), della libera circolazione di persone e cose e dell'esercizio del diritto al lavoro su tutto il territorio nazionale (art. 120).

**c) Vincoli derivanti dalle risultanze delle conoscenze tecnico-scientifiche**

Non sono ammissibili scelte legislative volte a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie, derivanti da pure valutazioni di discrezionalità politica, scisse

dalla elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche. Inoltre, questa verifica deve essere condotta da organismi nazionali o sopranazionali, e non da organismi locali (sentenza 338/2003, che riprende la 282/2002).

Riguardo alle *cure termali*, la determinazione delle patologie soggette a cura termale è attribuita al Ministero della Salute in quanto si basa su dati scientifici acquisiti dal Ministero stesso e attiene ad aspetti tecnico sanitari che sono a carico del Servizio sanitario nazionale (sentenza 93/2003).

Quanto al fumo, stante la nocività del fumo passivo, non vi è motivo per tutelare differentemente la salute della persona sul territorio della Repubblica: le sanzioni fissate dal legislatore statale sono valide su tutto il territorio nazionale: il legislatore regionale non ha nessuno spazio quanto a fattispecie e sanzioni (sentenza 361/2003).

## **1.6 Principi fondamentali e norme di dettaglio**

L'ultimo periodo del comma terzo dell'art. 117 della Costituzione stabilisce che, nelle materie di legislazione concorrente, la potestà legislativa spetta alle Regioni, salva la determinazione dei **principi fondamentali**, riservata alla legislazione dello Stato.

Ci si era chiesti se, in difetto di legge statale di principi, la Regione potesse ugualmente legiferare, tenendo conto dei principi desumibili dalla legislazione nazionale vigente.

Già nella sentenza 282/2002, la Corte aveva ritenuto che, specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, i principi che si impongono al rispetto del legislatore regionale non debbono essere necessariamente tratti da leggi statali nuove, espressamente rivolti a tale scopo.

La legge 131/2003 ha recepito l'indirizzo della Corte stabilendo che: "Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti" (art. 1, comma 3).

Mediante il criterio della "**cedevolezza**", viene anche tutelata la continuità dell'ordinamento prevedendo che, fino all'entrata in vigore, rispettivamente, delle

disposizioni regionali e delle disposizioni statali, continuano ad applicarsi in ciascuna Regione le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della legge 131/2003 nelle materie appartenenti alla legislazione regionale, e anche che continuano ad applicarsi le disposizioni normative regionali vigenti alla stessa data nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale (art. 1, comma 2).

Così, in materia di *sperimentazioni gestionali*, non viene ravvisata lesione delle attribuzioni regionali qualora le Regioni abbiano la possibilità di sostituire la disciplina statale con un intervento normativo regionale, anche se, in forza del principio di continuità dell'ordinamento, l'atto statale continua ad esplicare i propri effetti sin quando non venga emanata la normativa regionale (sentenza 329/2003).

Con specifico riferimento alle *professioni*, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Piemonte che aveva normato in materia di professioni sanitarie argomentando che, non essendo ad oggi stati formulati principi nuovi, occorre considerare quelli già risultanti dalla legislazione in vigore, in base alla quale l'individuazione delle figure professionali, con relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata allo Stato (sentenza 353/2003).

## **1.7 Tributi e autonomia finanziaria regionale <sup>(\*)</sup>**

Soltanto a partire dalla fine di settembre 2003 la Corte costituzionale ha iniziato ad affrontare uno dei temi cruciali per l'esercizio dei poteri legislativi regionali e delle attività e dei servizi demandati dalla Costituzione riformata al sistema delle autonomie insieme alla riarticolazione dei poteri normativi e amministrativi dello Stato. In breve, si tratta del problema della definizione e distribuzione delle entrate tributarie e delle risorse pubbliche tra Stato, Regioni ed Enti locali alla luce dei nuovi articoli 119 e 117 della Costituzione.

L'art. 119 afferma l'autonomia finanziaria e tributaria di Regioni ed Enti locali, dispone la loro compartecipazione ai tributi erariali, stabilisce alcuni strumenti e principi attuativi (istituzione di un fondo statale, senza vincoli di destinazione, per

---

<sup>(\*)</sup> a cura di Margherita Verzegnassi

perequare le capacità fiscali dei diversi territori; eventuali risorse aggiuntive e interventi statali speciali per specifiche finalità in favore di determinate Regioni o Enti locali). L'art. 117, secondo comma, prescrive la competenza legislativa concorrente Stato/Regioni in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, riservando al legislatore statale la determinazione dei principi fondamentali.

Nel 2002 è stata emessa soltanto la sentenza 533 in tema di sovracanonici per derivazioni di acque pubbliche a seguito di un conflitto interregionale, di poco rilievo ai fini della ricostruzione degli orientamenti della Corte sui problemi interpretativi e attuativi, politicamente e tecnicamente spinosissimi, posti dal nuovo testo costituzionale.

Le prime sentenze di rilievo, per l'oggetto del contendere, riguardano tributi regionali, con particolare riferimento all'IRAP e alla tassa automobilistica. Secondo la sentenza 296/2003, per la Corte "è indubbio" che il riferimento contenuto nell'art. 119 Cost. ai "tributi propri" regionali attenga soltanto ai tributi istituiti con legge regionale. L'IRAP e la tassa automobilistica, indipendentemente dalla loro qualificazione "regionale", sono tributi erariali, la cui disciplina sostanziale è di competenza esclusiva dello Stato: alle Regioni ne è solo devoluto il gettito, un limitato potere di variazione dell'aliquota o dell'importo originariamente stabiliti a livello statale e funzioni attuative di carattere amministrativo.

La sentenza 297/2003 conferma tale orientamento sulla tassa automobilistica, usando le stesse identiche parole della sentenza precedente, e afferma il carattere di "tributo proprio della Regione" della tassa in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi, istituita con legge regionale in base ad "autorizzazione" stabilita da legge statale e poi soppressa dalla stessa Regione.

Non del tutto coerentemente con quanto disposto dalla sentenza 296, la Corte si pronuncia per la legittimità della dichiarazione di estinzione dei crediti e delle sanzioni relativi alla medesima tassa ancora dovuti prima della sua soppressione. Sempre sulla tassa automobilistica la Corte ribadisce il suo approccio apodittico e sbrigativo affermando che questa "non può oggi definirsi come 'tributo proprio della regione' ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dal momento che la tassa stessa è stata 'attribuita' alle regioni, ma non 'istituita' dalle regioni" (sent. 311/2003).

Di notevole interesse è la sentenza 370/2003 non solo per la parte che concerne l'affermazione che la disciplina degli asili-nido debba considerarsi materia di competenza legislativa concorrente, ma soprattutto perché delinea un orientamento della Corte costituzionale in ordine alla possibile sopravvivenza alla luce del nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione di "fondi" settoriali a destinazione vincolata, istituiti e ripartiti a livello centrale. La Corte nega questa possibilità limitandosi a richiamare le disposizioni testuali dell'art. 119 e facendo discendere da esse, quasi "automaticamente", la illegittimità del Fondo nazionale per gli asili nido istituito dall'art. 70 della legge finanziaria 2002, pur non travolgendo i procedimenti in corso.

Le sole considerazioni che la Corte ritiene di dover fare riguardano l'urgenza dell'attuazione dell'art. 119 "al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto delle competenze configurato dalle nuove disposizioni". E aggiunge un monito: forme di finanziamento statale alle autonomie contraddittorie con l'art. 119 esporrebbero a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali.

Il 2003 si conclude con la sentenza 378 che riguarda l'autonomia di spesa di Regioni ed Enti locali e che si ritiene di segnalare quale espressione di atteggiamenti della Corte poco lineari. Accanto a decisioni "filoregionali" come quella appena ricordata, appaiono orientamenti a sostegno di disposizioni statali invasive di scelte regionali di spesa corrente anche di scarso rilievo. L'art. 52, comma 14, della legge finanziaria 2002 ha stabilito che "per finalità di tutela ambientale correlate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati" le amministrazioni statali, regionali, locali e di altri enti pubblici debbono, in sede di ricambio di pneumatici delle proprie autovetture, sostituire almeno il 20% del fabbisogno con pneumatici ricostruiti. La Corte, richiamate puntigliosamente le direttive comunitarie, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea in tema di recupero di rifiuti e la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, si esprime per la legittimità costituzionale della disposizione.

## 1.8 Profili procedurali

Sotto il profilo procedurale, nell'immediatezza della riforma, ci si era chiesto se, in seguito alla pariordinazione Stato – Regioni, si fosse ampliata la gamma dei possibili profili di incostituzionalità sollevabili dalla Regione o si fosse ristretta la gamma dei profili sollevabili dallo Stato<sup>30</sup>.

La questione è stata affrontata dalla Corte in due distinte pronunce, la 94 e la 274 del 2003, entrambe conseguenti a ricorsi del Governo avverso leggi regionali.

La sentenza 94/2003 osserva che il nuovo art. 127 della Costituzione ammette il ricorso in termini identici a quelli utilizzati dall'art. 127 pre-riforma.

Nella sentenza 274/2003 la Corte ritiene che, a parte le affermazioni circa la equiordinazione contenute nell'art. 114 e il capovolgimento operato dal nuovo art. 117 circa le materie di competenza legislativa regionale, da diverse disposizioni costituzionali si desume una posizione peculiare dello Stato rispetto agli altri enti, posizione che si fonda sull'art. 5 e sulla ripetuta evocazione dell'istanza unitaria desumibile dai limiti comuni all'esercizio della potestà legislativa (art. 117, primo comma) e dal richiamo all'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (art. 120).

Ribadisce comunque che lo Stato può senz'altro impugnare una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale.

Rimaneva il residuo dubbio se potesse la legge regionale impugnare leggi e provvedimenti aventi forza di legge dello Stato solo in relazione ai parametri incidenti sul riparto delle competenze, come sinora è stato, ovvero se la equiordinazione sopra richiamata avesse determinato un ampliamento della sfera dei possibili motivi di impugnativa regionale.

Anche questo sembra potersi ritenere ormai fugato dalla recentissima sentenza 6/2004 che ha ribadito la perdurante distinzione dei parametri invocabili da Stato e Regioni riguardo, rispettivamente, a leggi regionali o a leggi ed atti aventi forza di legge statale, osservando che le Regioni possono anche contestare l'esistenza dei presupposti costituzionali degli atti aventi forza di legge "quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione

---

<sup>30</sup> Vedi Rapporto 2002, pag. 143.

delle attribuzioni costituzionali” delle Regioni ricorrenti (si trattava, nel caso particolare, di decreto legge recante misure per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale).

## **2. Il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia <sup>(\*)</sup>**

In questo capitolo si dà conto dei giudizi pendenti e delle pronunce della Corte costituzionale emesse nel 2003 aventi specifico rilievo sull’attuazione delle riforme o di particolare interesse per la Regione Lombardia, dovuti sia a ricorsi promossi contro leggi regionali sia a ricorsi promossi dalla Regione contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato.

Prima di passare ai giudizi che coinvolgono direttamente la Lombardia, si ritiene utile dare alcuni dati sul contesto complessivo all’interno del quale il contenzioso si inserisce.

Nel corso del 2003 risulta che il Governo ha promosso 27 ricorsi avverso leggi regionali. Non risultano promossi conflitti di attribuzione.

Nello stesso periodo, Regioni e Province autonome hanno presentato 43 ricorsi di legittimità costituzionale contro leggi e provvedimenti dello Stato e 11 ricorsi per conflitto di attribuzioni<sup>31</sup>.

Non risulta che la Corte costituzionale si sia ad oggi avvalsa della facoltà derivante dalla modifica apportata dall’art. 9 della l. 131/2003, di disporre d’ufficio la sospensione degli atti sottoposti a questione di legittimità costituzionale, ravvisando il rischio di irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica o il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini (art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 sulla Costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale modificato dall’art. 9, comma 4, della legge 131/2003).

---

<sup>(\*)</sup> a cura di Maria Cefalà

<sup>31</sup> Dati tratti dal sito della Regione Emilia Romagna [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it).

Tra i giudizi aventi per oggetto la legittimità costituzionale di disposizioni di legge della Regione occorre distinguere quelli promossi direttamente, cioè in via principale, dal Governo, da quelli promossi in via incidentale, sollevati cioè nel corso di un giudizio civile, penale o amministrativo, dal giudice, d'ufficio o su istanza di parte, se la questione è ritenuta rilevante per la decisione della controversia e non manifestamente infondata. Il giudizio sulla rilevanza e non manifesta infondatezza spetta al giudice innanzi al quale pende il processo: se ritiene la questione tale, rimette gli atti alla Corte.

Tra i giudizi promossi in via principale e quelli promossi in via incidentale, occorre poi distinguere quelli definiti da quelli in corso.

## **2.1 Giudizi promossi dal Governo in via principale**

### **a) Giudizi definiti**

Nel corso del 2003 sono giunti a conclusione i giudizi di legittimità costituzionale promossi dal Governo con i ricorsi n. 29 e 34 del 2002 sugli articoli 1, 2, 3 e 4, comma 3, della legge della Regione Lombardia 2/2002, istitutiva del Corpo forestale regionale, e degli articoli 1, comma 3, lettera b), e 3, comma 12, della l.r. 4/2002 recante norme per l'attuazione della programmazione regionale, per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative ("legge priva di unitarietà, che interviene sulle più disparate materie", cfr. sentenza 313/2003).

La sentenza **201/2003** ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della l.r. 4/2002 nella parte in cui limitava l'incompatibilità dei consiglieri regionali con le cariche di "presidente e assessore provinciale, di sindaco e assessore di comuni capoluogo di provincia, nonché con quella di sindaco e assessore di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti". La Corte ha ritenuto tale previsione in contrasto con l'incompatibilità assoluta della carica di consigliere regionale con qualunque altra carica negli enti locali, prevista dall'art. 65 del d.lgs. 267/2000 recante il Testo Unico degli Enti locali.



La sentenza **313/2003** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2 e 3; 2, comma 5 (poi sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. b), della l.r. 4/2002) e 4, comma 3, della l.r. 4/2002 in tema di titolarità del potere regolamentare, di esercizio del potere sostitutivo e di attribuzione al Corpo forestale regionale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

La Corte ha ritenuto che non può una legge regionale attribuire alla Giunta il potere regolamentare, in contrasto con la vigente previsione statutaria; che l'esercizio del potere sostitutivo deve essere ascritto ad organi di governo dell'ente che agisce in sostituzione e quindi non ad apparati amministrativi (nel caso particolare, si trattava del Corpo forestale regionale), e infine che l'attribuzione delle qualifiche di ufficiale o agente di polizia o di pubblica sicurezza rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

La sentenza **331/2003** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, lettera a), della l.r. 4/2002 sopra richiamata nella parte in cui vieta l'installazione di impianti di telecomunicazione e radiotelevisione entro un limite di 75 metri di distanza dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici, strutture di accoglienza socio-assistenziali e altri edifici "sensibili". La Corte ha ritenuto che simili divieti, in condizioni di particolare concentrazione abitativa, finiscono per costituire limitazioni alla localizzazione degli impianti e rendono impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, che invece corrisponde ad impegni di origine europea.

## **b) Giudizi in corso**

Nell'ottobre 2003 il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'intera l.r. **12/2003** (Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità pubblica) censurando in particolare l'art. 2, nella parte in cui dispone che una serie di certificazioni sanitarie non devono più essere chieste o rilasciate dalle ASL, e l'art. 4, nella parte in cui prevede che il libretto di idoneità sanitaria non possa più essere chiesto o rilasciato dai servizi delle ASL e non costituisca titolo obbligatorio per l'esercizio delle attività di produzione, preparazione, somministrazione, deposito, vendita o distribuzione degli alimenti.

## **2.2 Giudizi promossi in via incidentale**

### **a) Giudizi definiti**

Si è conclusa con dichiarazione di infondatezza il giudizio promosso in via incidentale dal Consiglio di Stato sull'art. 24, comma 3, della l.r. 25/1990 (recante modifiche alla l.r. 1/1986 in tema di riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali) sul trattamento economico del personale nel caso di svolgimento di mansioni superiori (sentenza **115/2003**).

### **b) Giudizi in corso**

E' tuttora in corso il conflitto di attribuzioni in relazione al quale era stata emanata l'ordinanza **535/2002** in materia di caccia (nel procedimento promosso da una associazione ambientalista, il pubblico ministero aveva chiesto al gip il sequestro conservativo di alcune specie di volatili. Il gip non aveva convalidato la richiesta del PM ritenendo perdurante il divieto di prelievo venatorio sancito dalla disciplina comunitaria e nazionale. La Regione ha promosso conflitto di attribuzione ritenendo che in tal modo il gip avesse in sostanza disapplicato una legge regionale che invece consentiva la cattura. Nel promuovere il conflitto, la Regione aveva chiesto la sospensione dell'ordinanza del gip. La Corte con l'ordinanza 535/2002 si era pronunciata sulla richiesta di sospensiva, rigettandola).

Non è più pervenuta alcuna notizia dal TAR Lombardia dopo l'ordinanza **516/2002** in materia di recupero sottotetti, con la quale la Corte gli aveva rimesso gli atti perché fosse verificata la rilevanza della questione alla luce della normativa statale sopravvenuta nella stessa materia.

## **2.3 Giudizi promossi dalla Regione contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato**

### **a) Giudizi definiti**

La sentenza **93/2003** ha definito il giudizio promosso dalla Regione sulla legge 323/2000 in materia di riordino del settore termale. La Regione aveva in

particolare contestato che spettasse al decreto ministeriale determinare le patologie soggette a cura termale. La Corte ha dichiarato infondate le diverse censure sollevate, ritenendo in particolare che questa determinazione è attribuita al Ministero in quanto si basa su dati scientifici acquisiti dal Ministero stesso e in quanto gli aspetti tecnico-sanitari sono a carico del Servizio sanitario nazionale.

La sentenza **303/2003** ha definito i giudizi promossi dalla Regione Lombardia e altre avverso diverse disposizioni della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) e di due decreti legislativi emanati in attuazione della stessa legge 443: il d.lgs. 190/2002, sulla realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale, e il d.lgs. 198/2002 recante disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

La Regione aveva ravvisato violazione degli articoli 117, quanto alla competenza legislativa, e 118, sotto il profilo dell'esercizio delle funzioni amministrative.

La Corte ha svolto una articolata e complessa argomentazione ritenendo in sostanza che, in base all'art. 118 della Costituzione, lo Stato può, in presenza di determinati presupposti, svolgere funzioni amministrative di competenza degli enti locali. Occorre però rispettare il principio di leale collaborazione - che si deve tradurre nella stipulazione di un'intesa con la Regione o le Regioni interessate - e inoltre, intervenendo in materie di competenza regionale, deve essere utilizzato lo strumento legislativo e non la normazione secondaria governativa.

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità di alcuni articoli della l. 443/2001 e del d.lgs. 190/2002 e dell'intero d.lgs. 198/2002.

## **b) Giudizi pendenti**

E' tuttora in corso il giudizio promosso dalla Regione con ricorso 13/2000 avverso gli articoli 1, commi 4, 9 e 10, della legge 62/2000 sulla parità scolastica e il diritto allo studio.

Nel corso del 2003 la Lombardia non ha promosso alcun ricorso contro leggi o altri provvedimenti dello Stato.

### **3. I regolamenti contesi <sup>(\*)</sup>**

La Corte costituzionale, con le sentenze 313 e 324 del 2003, confermate anche dalla 2 del 2004, ha detto una parola definitiva su una questione che aveva diviso, in due fronti contrapposti, la dottrina e la giurisprudenza amministrativa (vedi analogo capitolo nel Rapporto 2002), creando non poche ripercussioni sull'assetto dei rapporti fra fonti regionali e fra Giunta e Consiglio regionale.

Era un dato di fatto che in Lombardia, ed anche nelle restanti Regioni a statuto ordinario, fosse praticata la tesi, peraltro avallata affrettatamente da decisioni governative, dell'immediata titolarità della potestà regolamentare in capo alla Giunta regionale ritenendo disapplicabile in via interpretativa lo Statuto vigente.

In particolare, la sentenza 313 è intervenuta proprio su una legge della Regione Lombardia riguardante l'istituzione e la disciplina del Corpo forestale regionale. La Corte costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2 e 3 della l.r. 2/2002, che prevedono, rispettivamente, che la Giunta regionale disciplini con un apposito regolamento regionale l'organizzazione e la dotazione strumentale del Corpo forestale regionale e che con successivo provvedimento la Giunta regionale provveda alla costituzione del corpo stesso.

La Corte afferma che la modifica del secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 1/1999, sopprimendo dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare quale competenza del Consiglio regionale, ha l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza, consentendo alla Regione una diversa scelta organizzativa. Tuttavia tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione dello Statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello Statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione.

Continua pertanto a trovare applicazione l'art. 6 dell'attuale Statuto lombardo

---

<sup>(\*)</sup> a cura di Giuliano Banterle

fino a che, nell'ambito della propria autonomia statutaria regionale, non si opterà per una diversa soluzione.

Le ricadute di tali decisioni della Corte possono essere semplificate in due punti:

– **Esaltazione dell'autonomia statutaria**

La lettura combinata delle sentenze citate, unitamente alla sentenza 304/2002, enfatizza l'autonomia statutaria regionale (Statuto che deve comunque essere in armonia con la Costituzione, unico limite imposto oltre a quanto costituzionalmente già previsto): sul caso specifico dei regolamenti regionali la Costituzione non dice nulla che la Corte ritenga immediatamente risolutivo e quindi risultano possibili una pluralità di soluzioni organizzative con riguardo al potere regolamentare che possono essere risolte solo nell'ambito e nell'esercizio dell'autonomia statutaria. Statuto che darà contenuto alla "funzione esecutiva" e che deciderà se quest'ultima ricomprende, e in che misura e come articolata, anche la potestà regolamentare, nonché l'assetto delle fonti regionali.

– **Conseguenze immediate e operative**

La decisione della Corte costituzionale, al di là dei problemi che si dovranno affrontare, e delle conseguenti scelte che si prenderanno, nella redazione dello Statuto, pone nell'immediato un interrogativo sugli effetti, peraltro più di ordine politico-istituzionale che di natura tecnica, sui regolamenti regionali adottati dal 1999 ad oggi dalle Giunte regionali (in Lombardia si tratta di 48 regolamenti) e delle leggi approvate che attribuiscono alle Giunte stesse poteri normativi secondari, con le eventuali ripercussioni sugli atti conseguenti.

La questione meriterebbe un'analisi approfondita, che peraltro la dottrina ha già cominciato ad affrontare prefigurando, anche in tale caso, diverse soluzioni alcune in netto contrasto fra di loro (si va da chi ritiene che ogni atto riguardante gli atti regolamentari adottati e volto a "sanare o recuperare gli effetti" sia inutile o addirittura illegittimo, a coloro che ritengono necessario un intervento legislativo volto ad analizzare le disposizioni vigenti ed a riportare la potestà regolamentare fra le attribuzioni del Consiglio e sani, con efficacia retroattiva, gli atti normativi secondari sin qui adottati).

Anche nelle varie Regioni si sono intraprese strade diversificate.

Per quanto riguarda il Consiglio regionale della Lombardia, le ricadute della sentenza 313/2003 sono state prese in considerazione direttamente dal Presidente del Consiglio regionale e dall'Ufficio di presidenza, oltre che ovviamente dalle varie forze politiche.

Vi è stata un'iniziale riunione dell'Ufficio di presidenza con i capigruppo e l'Ufficio di presidenza della II commissione Affari istituzionali in data 4 novembre 2003, unitamente ai Servizi consiliari interessati durante la quale è stata effettuata una prima valutazione dei problemi politici e tecnici concernenti gli atti e le procedure da adottarsi in proposito.

A tale riunione ne sono seguite altre fra lo stesso Ufficio di presidenza e i capigruppo consiliari con la partecipazione anche dell'Assessore di riferimento e delle strutture di supporto del Consiglio e della Giunta.

Dal primo incontro e dagli incontri seguenti sono emerse alcune decisioni e numerose ipotesi sia tecniche che politiche.

L'Ufficio di presidenza è stato preliminarmente incaricato di effettuare una ricognizione complessiva dei regolamenti adottati dalla Giunta regionale dopo l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, distinguendo quelli adottati in esecuzione di una legge e quelli per i quali non vi era un espresso riferimento di legge (regolamenti "indipendenti", casi dubbi ecc.).

La ricognizione è stata fatta. I regolamenti emanati dalla Giunta a partire dall'anno 2000 sono risultati essere 48. Di questi uno è già stato abrogato dalla stessa Giunta regionale. Allo stato, i regolamenti vigenti sono dunque 47: di questi, 10 sono regolamenti di modifica di altri regolamenti. E' stata fatta anche una suddivisione degli stessi regolamenti tra quelli previsti dalle leggi e quelli per i quali è dubbia la fonte di riferimento, nonché una distribuzione ipotetica degli stessi per commissione consiliare permanente sulla base della materia di intervento.

Successivamente, è stato predisposto un progetto di legge, di iniziativa consiliare dei gruppi di maggioranza, e alla fine del 2003 all'esame della II commissione Affari istituzionali, che interviene sulle leggi vigenti che attribuiscono la potestà regolamentare alla Giunta modificando le disposizioni al fine di renderle omogenee allo Statuto vigente. Il progetto di legge contiene anche una disposizione finale che da un lato dispone che i regolamenti approvati dalla Giunta regionale sulla

base delle disposizioni legislative che si vanno contestualmente a modificare restano efficaci fino all'entrata in vigore dei nuovi regolamenti, dall'altro prevede che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottosi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei regolamenti regionali approvati dalla Giunta regionale fino alla data di entrata in vigore dei nuovi regolamenti.

Esistono poi altri progetti di legge presentati da gruppi di opposizione e riguardanti ognuno singoli regolamenti assegnati alle commissioni competenti nel merito.

Sulla questione il dibattito politico è ancora aperto e vivo e un'analisi dei regolamenti (contenuto più o meno tecnico degli stessi; presenza o meno di una fonte di legge autorizzatoria; ecc.) potrebbe anche comportare la riadozione di alcuni di essi da parte del Consiglio. Per altri, in ragione anche della rilevanza della materia, sono stati prospettati esami più approfonditi e interventi modificativi da parte del Consiglio. In tal caso si applicherebbero le ordinarie procedure regolamentari interne per ciascuno (ivi compresa l'approvazione articolo per articolo).

#### **4. Il nuovo Statuto e i lavori della commissione speciale <sup>(\*)</sup>**

Il Consiglio regionale ha istituito la commissione speciale per lo Statuto della Regione Lombardia con deliberazione VII/0020 del 27 luglio 2000, col fine di dare attuazione alla legge costituzionale 1/1999. In particolare, la deliberazione indica i compiti di elaborare il testo dello Statuto regionale, della legge elettorale regionale e del nuovo regolamento interno del Consiglio. La commissione ha operato, ai sensi della deliberazione istitutiva, per 24 mesi dall'insediamento; successivamente è stata prorogata due volte, da ultimo il 17 dicembre 2003, la sua scadenza è fissata per il 21 novembre 2004.

La commissione è composta da un rappresentante per ciascun gruppo consiliare e dai membri dell'Ufficio di presidenza (questi ultimi senza diritto di voto). In deroga all'articolo 26 del regolamento interno del Consiglio, l'Ufficio di presidenza della commissione è costituito dal presidente, da due vicepresidenti e da due consiglieri segretari.

---

<sup>(\*)</sup> a cura di Silvana Magnabosco

Dalla data del suo insediamento, avvenuto il 22 novembre 2000, la commissione ha avuto due presidenti, entrambi espressi dalla maggioranza:

- consigliere Alberto Zorzoli, fino alle elezioni politiche del 13 maggio 2001;
- consigliere Gianluigi Farioli, dal 12 luglio 2001.

La commissione speciale ha svolto una preliminare fase di studio e ha avviato il dibattito politico su alcuni rilevanti temi della revisione statutaria.

In particolare, nel corso della fase di studio si sono tenuti due cicli di audizioni, uno dedicato ai contributi tecnici, dove sono stati ascoltati accademici ed esperti della materia costituzionale e regionale, e uno rivolto alla società civile lombarda dove sono stati sentiti le autonomie locali, i soggetti istituzionali, il mondo del lavoro, dell'economia e della ricerca e il terzo settore.

L'11 ottobre 2002 si è inoltre tenuta una consultazione sul tema specifico delle pari opportunità tra uomo e donna.

Quanto al dibattito politico avviato, la commissione si è confrontata, nel corso di un ciclo di sedute interlocutorie che si è concluso nel mese di luglio 2002, sui temi dei principi e diritti, della sussidiarietà, del difensore civico, dell'organo di garanzia statutaria, dell'autonomia finanziaria e del bilancio, dei rapporti internazionali e con l'Unione europea, del referendum, dell'iniziativa popolare, delle autonomie locali e della forma di governo regionale.

Parallelamente allo svolgimento della fase di studio e di primo dibattito politico è stato anche definito un metodo di lavoro condiviso da tutti i gruppi consiliari, che prevede *input* politici della commissione e compiti operativi del relativo Ufficio di presidenza, al quale è stato affiancato un Collegio di 5 esperti, quale supporto tecnico-scientifico.

Nel **gennaio del 2003** il Collegio degli esperti ha rassegnato una prima bozza tecnica del nuovo Statuto della Regione Lombardia. La bozza, che su alcune tematiche prevede disposizioni alternative, costituisce il testo sul quale la commissione potrebbe avviare il dibattito politico in sede plenaria.

Nel corso del 2003 si sono svolte alcune sedute dell'Ufficio di presidenza e della commissione in sede plenaria, finalizzate tra l'altro ad analizzare le problematiche riguardanti la necessità della legge che disciplini il referendum



confermativo dello Statuto, la tempistica per l'approvazione dello Statuto considerata la doppia lettura in Consiglio e la mancanza di una disciplina statutaria e regolamentare in merito.

Nella seduta del 25 giugno il gruppo Radicali - Lista Emma Bonino ha presentato un progetto di legge di revisione parziale dello Statuto. Sul progetto di legge predetto e sulla bozza tecnica redatta dagli esperti non è ancora iniziato alcun dibattito.

Parallelamente ai lavori statuari la commissione ha affidato una ricerca inerente ai sistemi elettorali suddivisa in due parti: la prima ha riguardato l'analisi comparatistica dei sistemi elettorali di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania e Spagna; la seconda parte ha riguardato varie simulazioni con i dati elettorali delle elezioni regionali del 1995, 2000 e delle politiche del 2001, ragionando su possibili correttivi del sistema elettorale vigente.

Il 17 dicembre si è svolto un dibattito in aula consiliare in merito ai lavori statuari, che si è concluso con la deliberazione VII/0940, con la quale si è determinato di impegnare:

- la commissione Affari istituzionali ad esaminare i progetti di legge di regolamentazione del referendum sulle revisioni statutarie e a licenziare entro il mese di marzo 2004 un testo unificato;
- la commissione speciale per lo Statuto ad avviare tempestivamente l'esame dei progetti di revisione statutaria ad essa assegnati e a stabilire, entro il termine di un mese dalla proroga, un programma di lavoro per la prima metà del periodo della stessa proroga, in modo da riuscire a licenziare una proposta di revisione statutaria entro il mese di giugno 2004;
- l'Ufficio di presidenza del Consiglio a vigilare sul rispetto delle predette scadenze da parte delle commissioni Statuto e Affari istituzionali.

## APPENDICE A

### La classificazione dei dati: macrosettori e materie

Per la classificazione delle leggi (e dei regolamenti e dei progetti di legge) si è tenuto conto, come si è detto nel Rapporto 2000-2001, dell'evoluzione storica in ordine ai contenuti delle materie previste dal testo della Costituzione del 1948, accorpate in "macrosettori" di intervento, riprendendo lo schema predisposto per la formazione del Rapporto sullo stato della legislazione regionale della Camera dei deputati (Tab. 1).

I macrosettori sono sei e precisamente: *Ordinamento istituzionale, Sviluppo economico e attività produttive, Territorio, ambiente e infrastrutture, Servizi alla persona e alla comunità, Bilancio e Multisetto*.

Allo schema della Camera dei deputati, costruito per classificare la legislazione di tutte le Regioni italiane, sono state aggiunte alcune materie per meglio evidenziare le caratteristiche della legislazione lombarda anche anteriore alla VII legislatura.

E' previsto un Multisetto poiché, soprattutto sul finire della sesta legislatura, sono sopravvenute leggi (c.d. "collegati") di modifica di un notevole numero di leggi degli anni precedenti e nel 2002 la "legge di semplificazione", che potrebbe anche avere cadenza annuale.

Si rammenta che nel 2002 erano state introdotte rispetto al precedente Rapporto nuove materie in ragione dei diversi spazi normativi rimessi al legislatore regionale dall'art. 117 della Costituzione riformata.

**Quest'anno si è deciso di collocare la materia "Lavoro" nel Macrosetto *Servizi alla persona e alla comunità*** in analogia allo schema di classificazione adottato dalla Camera dei deputati: di conseguenza occorre considerare che, rispetto al Rapporto dello scorso anno ed ai dati ivi presenti, 15 leggi sono state spostate dallo *Sviluppo economico e attività produttive* ai *Servizi alla persona e alla comunità*.

**Tab. 1<sup>1</sup> Schema di classificazione per macrosettore e materie**

| Macrosettore                                    | Materia  |
|---|--|
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | Organi della Regione – Statuto e regolamento interno   |
|   | Personale, organizzazione e amministrazione  |
|   | Enti locali e decentramento – Controlli  |
|   | Referendum e partecipazione popolare *   |
|   | Rapporti interregionali – Unione europea – Esteri  |
|   | Consiglieri e gruppi consiliari *  |
|   | Sistema elettorale   |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | Artigianato  |
|   | Industria  |
|   | Ricerca, trasporto e produzione di energia   |
|   | Miniere e risorse geotermiche - Acque minerali e termali   |
|   | Commercio, fiere e mercati   |
|   | Turismo  |
|   | Agricoltura e foreste  |
|   | Caccia, pesca e itticoltura  |
|   | Professioni  |
|   | Sostegno all'innovazione per i settori produttivi  |
|   | Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale                         |
|   | Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale  |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | Territorio e urbanistica   |
|   | Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti – Parchi |
|   | Risorse idriche e difesa del suolo   |
|   | Opere pubbliche  |
|   | Viabilità  |
|   | Trasporti  |
|   | Protezione civile  |
|   | Edilizia residenziale pubblica *   |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | Tutela della salute  |
|   | Servizi sociali  |
|   | Istruzione scolastica  |
|   | Formazione professionale   |
|   | Beni e attività culturali  |
|   | Spettacolo   |
|   | Sport  |
|   | Alimentazione  |
|   | Previdenza complementare e integrativa   |
|   | Ricerca scientifica e tecnologica  |
|   | Ordinamento della comunicazione  |
|   | Lavoro   |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | Bilancio - Legge finanziaria   |
|   | Contabilità regionale  |
|   | Tributi  |
| <i>Multisetto</i>                               | Multimateria – collegati *   |

<sup>1</sup> Con l'asterisco sono evidenziate le materie diverse rispetto al Rapporto sullo stato della legislazione della Camera dei deputati. La materia "Lavoro" è stata spostata dal macrosettore "Sviluppo economico e attività produttive" ai "Servizi alla persona e alla comunità" come previsto nella classificazione della Camera dei deputati.

## APPENDICE B

### Competenze specifiche delle commissioni permanenti e speciali

#### 1. Commissioni permanenti

Nel corso dell'anno 2003, a metà legislatura, si è proceduto al rinnovo delle commissioni permanenti, come previsto dall'art. 24 del regolamento interno del Consiglio regionale.

Sono rimasti inalterati sia il numero delle commissioni permanenti, sia il numero dei componenti di ciascuna commissione.

E' stata invece ridefinita la competenza per materia delle commissioni, tenuto conto delle innovazioni apportate dalle modificazioni costituzionali in tema di competenze legislative delle Regioni<sup>1</sup>.

In particolare, sono state mantenute le competenze già attribuite in precedenza a ciascuna commissione, integrandole o modificandole alla luce dell'elencazione contenuta nell'art. 117 della Costituzione.

In riferimento alla competenza legislativa esclusiva spettante alle Regioni, stante l'indeterminatezza del testo costituzionale (*"ogni materia non espressamente riservata alla competenza dello Stato"*), si è preferito attendere che la prima prassi applicativa della disposizione costituzionale offra maggiori elementi di certezza.

Le materie di competenza di ciascuna commissione sono le seguenti:

#### ***Commissione I - Programmazione e bilancio***

Programmazione; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; bilancio e contabilità; credito; istituti ed enti di credito; demanio e patrimonio; accordi di programma; contratti ed appalti della pubblica amministrazione; partecipazioni societarie della Regione; statistica e sistemi informativi.

---

<sup>1</sup> Per le materie anteriormente di competenza di ciascuna commissione vedi Appendice B del Rapporto 2002.

### ***Commissione II - Affari istituzionali***

Affari istituzionali, rapporti Stato-Regioni-Enti locali; conferimento e devoluzione di funzioni e compiti dallo Stato alla Regione e agli Enti locali; rapporti internazionali e con l'Unione europea; area metropolitana; autonomie locali e funzionali; semplificazione, snellimento e trasparenza della attività amministrativa; ordinamento regionale; organizzazione e personale; diritti civili e pari opportunità; polizia amministrativa locale e sicurezza urbana; iniziativa popolare e referendum; gemellaggi e partenariato; identità, autonomie, peculiarità culturali, territoriali e funzionali.

### ***Commissione III - Sanità e assistenza***

Tutela della salute; alimentazione; assistenza e sicurezza sociale; politiche a favore della famiglia; associazionismo e volontariato; politiche assistenziali dell'infanzia, giovanili e degli anziani; politiche assistenziali a favore degli immigrati; sicurezza sul lavoro.

### ***Commissione IV - Attività produttive***

Industria; artigianato; agricoltura e foreste; bonifica e irrigazione; acque minerali e termali; turismo; industria alberghiera; economia montana; reindustrializzazione aree dismesse; sostegno all'innovazione per i settori produttivi; servizi alle imprese e promozione delle attività produttive; caccia e pesca.

### ***Commissione V - Territorio***

Governo del territorio; porti e aeroporti civili; reti di trasporto e di navigazione; edilizia; lavori pubblici; intermodalità.

### ***Commissione VI - Ambiente e protezione civile***

Valorizzazione dei beni ambientali; parchi e riserve naturali; valutazione di impatto ambientale; inquinamento; smaltimento dei rifiuti; risorse idriche; cave e torbiere; miniere; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia; protezione civile; sicurezza industriale; vigilanza ecologica.

## ***Commissione VII - Cultura, formazione professionale, commercio, sport e informazione***

Occupazione; professioni; previdenza complementare e integrativa; formazione professionale; commercio; fiere e mercati; valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali; giovani; istruzione; ricerca scientifica; comunicazione e mass media; sport e tempo libero.

Al momento della redazione del rapporto, la composizione numerica delle commissioni permanenti varia da un minimo di 19 ad un massimo di 28 componenti, in rappresentanza di tutti i 14 Gruppi, uno dei quali, il Gruppo Misto, è composto di due distinte formazioni politiche, entrambe rappresentate in ogni commissione.

### **2. Commissioni speciali**

#### ***Commissione speciale per l'attuazione delle politiche comunitarie***

La commissione è stata istituita il 27 luglio 2000, si è insediata il 26 febbraio 2001 ed è impegnata nei seguenti compiti:

- elaborazione di una proposta di Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea da sottoporre al Consiglio regionale e trasmettere al Comitato delle regioni di cui al Trattato istitutivo della Comunità europea;
- studio, proposta e monitoraggio sulle modalità di applicazione diretta delle direttive comunitarie nelle materie di competenza legislativa regionale;
- indicazioni e proposte sulla partecipazione della Regione all'elaborazione delle politiche comunitarie;
- formulazione di proposte e indirizzi per l'attuazione delle politiche comunitarie di interesse regionale;
- espressione di pareri alle commissioni permanenti su atti riguardanti materie di interesse comunitario, con particolare riferimento al profilo della compatibilità dei provvedimenti con la normativa comunitaria;
- rapporti con organismi comunitari, statali e di altre regioni che abbiano competenza sulle problematiche di competenza della commissione speciale.

### ***Commissione speciale sulla situazione carceraria e per i diritti civili dei detenuti***

La commissione è stata istituita il 27 luglio 2000, si è insediata il 26 febbraio 2001 ed ha compiti di accertamento e conoscenza della situazione carceraria in Lombardia e delle condizioni di vita dei detenuti in carcere. In particolare le compete:

- proporre azioni per la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, anche attraverso l'individuazione di sinergie con gli assessorati interessati e gli Enti locali;
- individuare e proporre mezzi diretti ad aprire e sviluppare i contatti dei detenuti con la società, nel corso della detenzione, con particolare attenzione per i minori già coinvolti o comunque soggetti al rischio di coinvolgimento in attività criminose;
- esprimere pareri alle commissioni permanenti su atti generali e di indirizzo riguardanti le tematiche dei problemi carcerari in Lombardia e dell'effettivo rispetto dei diritti civili delle persone sottoposte a detenzione carceraria;
- tenere rapporti con organismi comunitari, statali e di altre regioni che abbiano competenza sulle problematiche di competenza della commissione;
- controllare l'esecuzione del protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e la Regione in materia di trattamento penitenziario.

## APPENDICE C

### Le leggi e i regolamenti: dati in *progress* dal 1970 al 2003<sup>1</sup>

Si espongono qui i dati riepilogativi di leggi e regolamenti, in progressione dal 1970 al 31 dicembre 2003 e suddivisi per legislatura. **Si tenga conto che i dati della VII legislatura non sono completamente significativi per eventuali raffronti con le legislature precedenti in quanto la legislatura è ancora in corso e l'attività legislativa è iniziata, di fatto, nel luglio 2000.**

#### 1. Le leggi

##### 1.1 Per legislatura

Le leggi approvate e promulgate dal 1970 al 2003 sono state complessivamente **1890**. Per l'attribuzione alle singole legislature di questo elevato numero di leggi si può adottare il criterio sostanziale dell'approvazione, oppure quello formale della promulgazione. Nelle esposizioni ed elaborazioni che seguono si farà riferimento alla legislatura di approvazione: ciò consente di meglio collegare la legge all'assemblea e alla composizione della maggioranza istituzionalmente responsabile dell'adozione (Tab. 1).

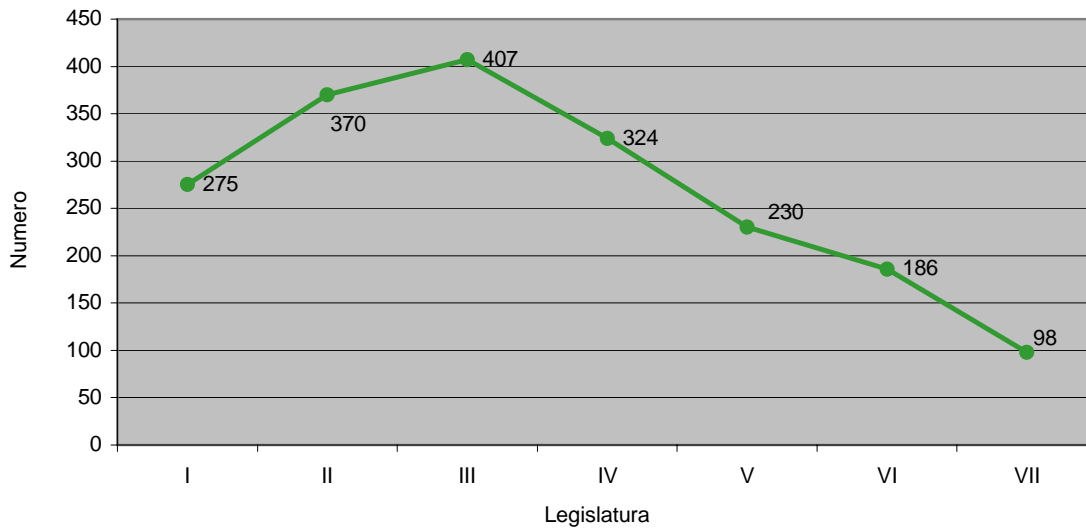
**Tab. 1** Numero leggi approvate e quelle promulgate e pubblicate per legislatura

| Leggi      | Legislatura |     |     |     |     |     |     | Totale      |
|------------|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------|
|            | I           | II  | III | IV  | V   | VI  | VII |             |
| Approvate  | 275         | 370 | 407 | 324 | 230 | 186 | 98  | <b>1890</b> |
| Promulgate | 263         | 382 | 372 | 324 | 254 | 196 | 99  | <b>1890</b> |

<sup>1</sup> Per specifiche informazioni e osservazioni sulla normazione 1970/2000 vedi Parte I (Uno sguardo sulle prime sei legislature) del Rapporto 2000-2001.

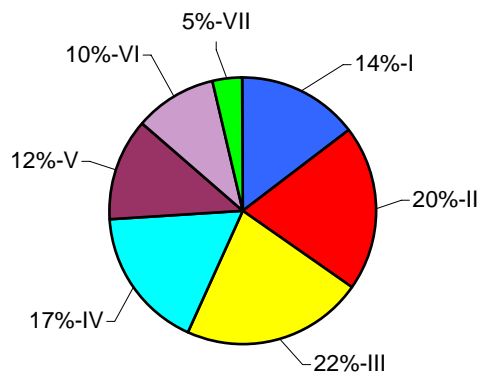


**Fig. 1** *Andamento produzione legislativa per legislatura*



Si fornisce anche la distribuzione percentuale delle 1890 leggi nelle singole legislature (Fig. 2).

**Fig. 2** *Distribuzione % delle leggi per legislatura*



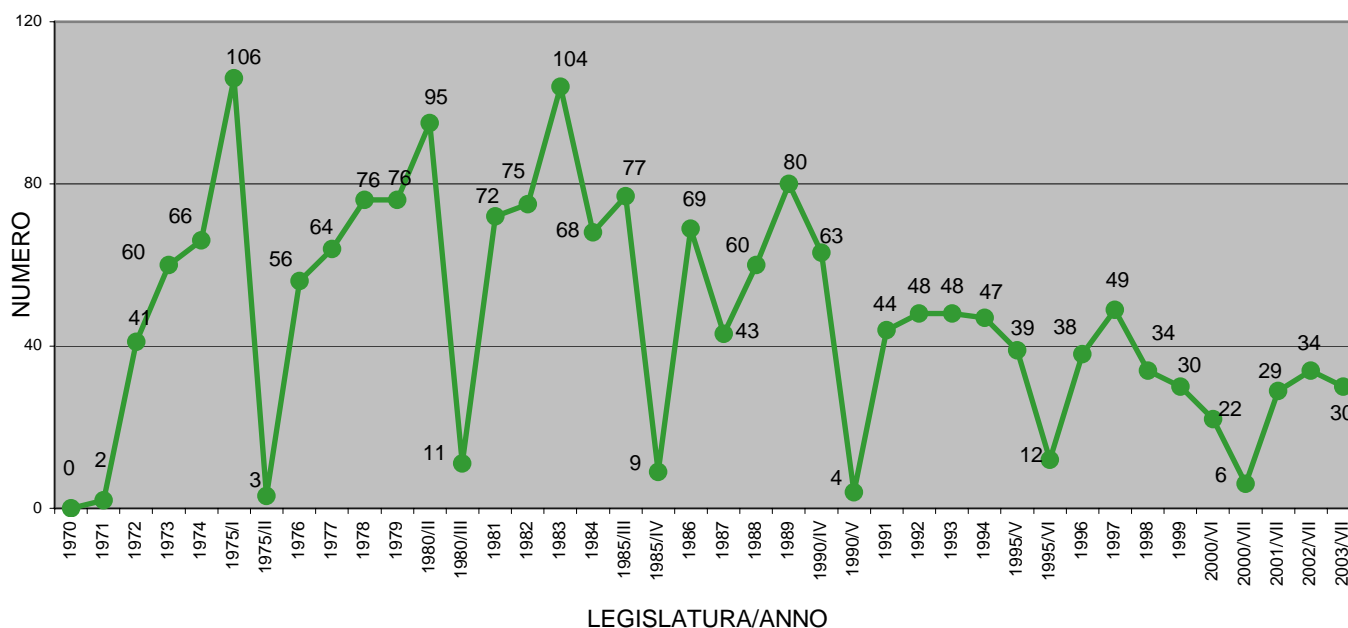
## 1.2 Per anno

L'attività legislativa nei singoli anni deve tenere conto degli anni in cui si sono tenute le elezioni che cadono intorno a fine primavera (Tab. 2 e Fig. 3).

**Tab. 2** *Date delle sedute di fine legislatura e delle elezioni*

| Anno | Ultima seduta | Data elezioni  |
|------|---------------|----------------|
| 1975 | 30 aprile     | 15 e 16 giugno |
| 1980 | 22 aprile     | 8 e 9 giugno   |
| 1985 | 27 marzo      | 12 e 13 maggio |
| 1990 | 21 marzo      | 6 e 7 maggio   |
| 1995 | 8 marzo       | 23 aprile      |
| 2000 | 1 marzo       | 16 aprile      |

**Fig. 3** *Andamento dell'attività legislativa annuale 1970/2003<sup>2</sup>*



<sup>2</sup> In effetti le leggi approvate nel 2002 sono solo 33 in quanto la legge 7/2002 è stata approvata nella VI legislatura e promulgata e pubblicata nella VII a seguito dell'esito positivo del contenzioso instaurato avanti alla Corte costituzionale.

### 1.3 Per macrosettore

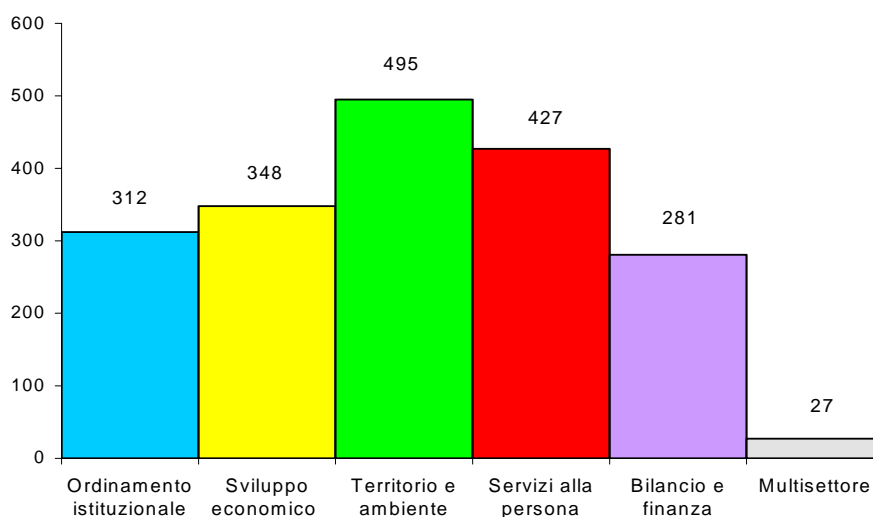
Si presenta la distribuzione delle leggi per macrosettore.

Il riepilogo del totale delle quantità numeriche e percentuali delle leggi emanate con riferimento ai macrosettori indicati nella tabella 3 è rappresentato dalle figure 4 e 5.

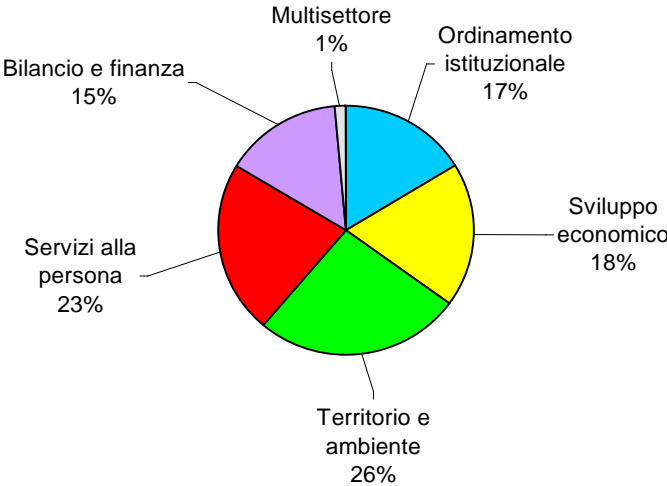
**Tab. 3** Numero leggi 1970-2003 per legislatura e macrosettore

| Macrosettore                                    | Legislatura |            |            |            |            |            |           | Totali      |
|---|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|
|   | I           | II         | III        | IV         | V          | VI         | VII       |             |
| <i>Ordinamento istituzionale</i>                | 42          | 63         | 68         | 51         | 39         | 32         | 17        | <b>312</b>  |
| <i>Sviluppo economico e attività produttive</i> | 86          | 61         | 76         | 54         | 36         | 21         | 14        | <b>348</b>  |
| <i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>    | 44          | 97         | 108        | 102        | 72         | 50         | 22        | <b>495</b>  |
| <i>Servizi alla persona e alla comunità</i>     | 71          | 99         | 104        | 67         | 47         | 25         | 14        | <b>427</b>  |
| <i>Bilancio e finanza regionale</i>             | 30          | 46         | 48         | 50         | 35         | 51         | 21        | <b>281</b>  |
| <i>Multisetore</i>                              | 2           | 4          | 3          | -          | 1          | 7          | 10        | <b>27</b>   |
| <b>Totali</b>                                   | <b>275</b>  | <b>370</b> | <b>407</b> | <b>324</b> | <b>230</b> | <b>186</b> | <b>98</b> | <b>1890</b> |

**Fig. 4** Numero leggi per macrosettore



**Fig. 5** *Distribuzione % leggi per macrosettore*



## 1.4 Per materia

Qualche informazione e osservazione sulle leggi nelle **materie** comprese nei macrosettori.

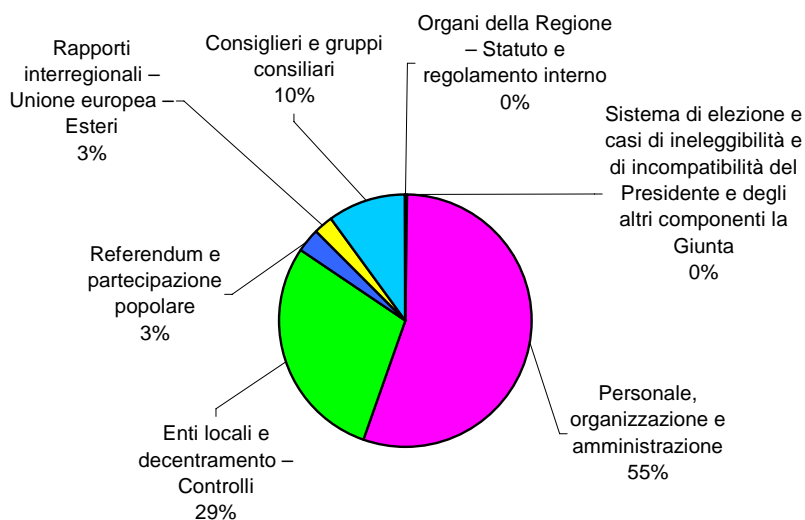
### **Ordinamento istituzionale**

Questo macrosettore comprende **309** leggi (Tab. 4 e Fig. 6).

**Tab. 4** Numero leggi per materia e legislatura

| Macrosettore  | Legislatura |           |           |           |           |           |           | Totali     |
|---|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
|   | I           | II        | III       | IV        | V         | VI        | VII       |            |
| Organi della Regione – Statuto e regolamento interno  | 1           | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 1          |
| Personale, organizzazione e amministrazione   | 18          | 37        | 40        | 36        | 24        | 14        | 1         | 170        |
| Enti locali e decentramento – Controlli   | 16          | 19        | 15        | 9         | 7         | 14        | 13        | 93         |
| Referendum e partecipazione popolare  | 2           | 2         | 4         | -         | -         | -         | 1         | 9          |
| Rapporti interregionali – Unione europea – Esteri   | -           | -         | 1         | 2         | 2         | 2         | 1         | 8          |
| Consiglieri e gruppi consiliari   | 5           | 5         | 8         | 4         | 6         | 2         | 1         | 31         |
| Sistema di elezione e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta | -           | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -          |
| <b>Totali</b>   | <b>42</b>   | <b>63</b> | <b>68</b> | <b>51</b> | <b>39</b> | <b>32</b> | <b>17</b> | <b>312</b> |

**Fig. 6** Distribuzione % leggi per materia



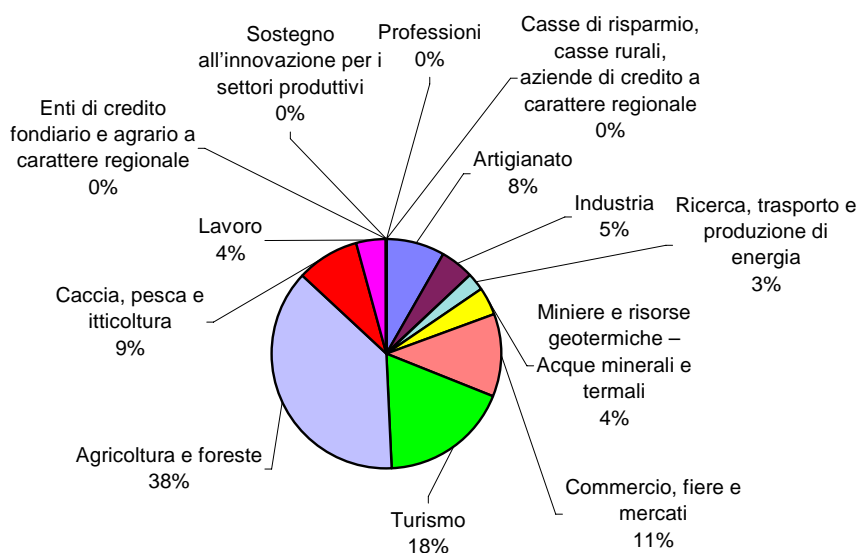
## Sviluppo economico e attività produttive

In questo macrosettore sono comprese **348<sup>3</sup>** leggi di carattere regolativo o promozionale di attività di rilievo economico e produttivo (Tab. 5 e Fig.7).

**Tab. 5** Numero leggi per materia e legislatura

| Macrosettore   | Legislatura |           |           |           |           |           |           | Totali     |
|--|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
|  | I           | II        | III       | IV        | V         | VI        | VII       |            |
| Artigianato  | 10          | 7         | 3         | 6         | 2         | 2         | -         | <b>30</b>  |
| Industria  | 3           | 3         | 3         | 3         | 4         | 1         | -         | <b>17</b>  |
| Ricerca, trasporto e produzione di energia                                 | -           | 1         | 4         | 1         | -         | 3         | -         | <b>9</b>   |
| Miniere e risorse geotermiche – Acque minerali e termali                   | 3           | 4         | 3         | 2         | 1         | 1         | -         | <b>14</b>  |
| Commercio, fiere e mercati   | 3           | 5         | 11        | 11        | 3         | 6         | 4         | <b>43</b>  |
| Turismo  | 18          | 8         | 20        | 9         | 6         | 2         | 2         | <b>65</b>  |
| Agricoltura e foreste  | 44          | 25        | 26        | 17        | 18        | 3         | 3         | <b>136</b> |
| Caccia, pesca e itticoltura  | 5           | 8         | 6         | 5         | 2         | 3         | 4         | <b>33</b>  |
| Professioni  | -           | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -          |
| Sostegno all'innovazione per i settori produttivi                          | -           | -         | -         | -         | -         | -         | 1         | <b>1</b>   |
| Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale | -           | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -          |
| Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale                  | -           | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -          |
| <b>Totali</b>  | <b>86</b>   | <b>61</b> | <b>76</b> | <b>54</b> | <b>36</b> | <b>21</b> | <b>14</b> | <b>348</b> |

**Fig. 7** Distribuzione % leggi per materia



<sup>3</sup> Quest'anno si è deciso di collocare il Lavoro nel Macrosettore *Servizi alla persona e alla comunità* in analogia allo schema di classificazione adottato dalla Camera dei deputati: di conseguenza occorre considerare che, rispetto al Rapporto dello scorso anno ed ai dati ivi presenti, 15 leggi sono state spostate dallo *Sviluppo economico e attività produttive* ai *Servizi alla persona e alla comunità*.

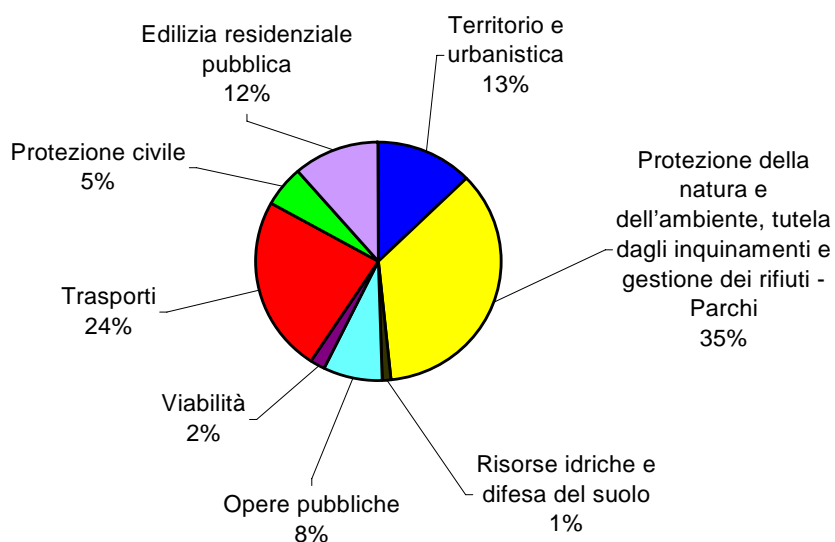
## Territorio, ambiente e infrastrutture

In questo macrosettore sono state approvate **495** leggi (Tab. 6 e Fig. 8).

**Tab. 6** Numero leggi per materia e legislatura

| Macrosettore   | Legislatura |           |            |            |           |           |           | Totali     |
|--|-------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
|  | I           | II        | III        | IV         | V         | VI        | VII       |            |
| Territorio e urbanistica   | 4           | 15        | 12         | 13         | 8         | 8         | 3         | <b>63</b>  |
| Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti – Parchi | 10          | 17        | 39         | 44         | 32        | 22        | 12        | <b>176</b> |
| Risorse idriche e difesa del suolo   | -           | -         | 2          | -          | -         | 3         | 1         | <b>6</b>   |
| Opere pubbliche  | 10          | 9         | 6          | 9          | 3         | 1         | -         | <b>38</b>  |
| Viabilità  | 2           | 3         | 3          | -          | 1         | -         | 1         | <b>10</b>  |
| Trasporti  | 14          | 33        | 25         | 17         | 17        | 8         | 4         | <b>118</b> |
| Protezione civile  | -           | 10        | 6          | 7          | 1         | 3         | -         | <b>27</b>  |
| Edilizia residenziale pubblica   | 4           | 10        | 15         | 12         | 10        | 5         | 1         | <b>57</b>  |
| <b>Totali</b>  | <b>44</b>   | <b>97</b> | <b>108</b> | <b>102</b> | <b>72</b> | <b>50</b> | <b>22</b> | <b>495</b> |

**Fig. 8** Distribuzione % leggi per materia



## **Servizi alla persona e alla comunità**

In questo macrosettore si contano **427** leggi (Tab. 7 e Fig. 9).

**Tab. 7** Numero leggi per materia e legislatura

| Macrosettore                           | Legislatura |           |            |           |           |           |           | Totali     |
|--|-------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
|  | I           | II        | III        | IV        | V         | VI        | VII       |            |
| Tutela della salute                    | 28          | 38        | 47         | 32        | 17        | 8         | 7         | <b>177</b> |
| Servizi sociali                        | 17          | 18        | 17         | 12        | 5         | 5         | 3         | <b>77</b>  |
| Istruzione scolastica                  | 7           | 10        | 7          | 4         | 1         | 3         | 1         | <b>33</b>  |
| Formazione professionale               | 11          | 12        | 6          | 3         | 6         | -         | -         | <b>38</b>  |
| Lavoro                                 | -           | 1         | 3          | 4         | 5         | 2         | 1         | <b>16</b>  |
| Beni e attività culturali              | 6           | 8         | 19         | 10        | 9         | 4         | -         | <b>56</b>  |
| Spettacolo                             | 1           | 9         | 3          | -         | 4         | 2         | -         | <b>19</b>  |
| Sport                                  | 1           | 3         | 2          | 2         | -         | 1         | 1         | <b>10</b>  |
| Alimentazione                          | -           | -         | -          | -         | -         | -         | -         | -          |
| Previdenza complementare e integrativa | -           | -         | -          | -         | -         | -         | -         | -          |
| Ricerca scientifica e tecnologica      | -           | -         | -          | -         | -         | -         | -         | -          |
| Ordinamento della comunicazione        | -           | -         | -          | -         | -         | -         | 1         | <b>1</b>   |
| <b>Totali</b>                          | <b>71</b>   | <b>99</b> | <b>104</b> | <b>67</b> | <b>47</b> | <b>25</b> | <b>14</b> | <b>427</b> |

**Fig. 9** Distribuzione % leggi per materia





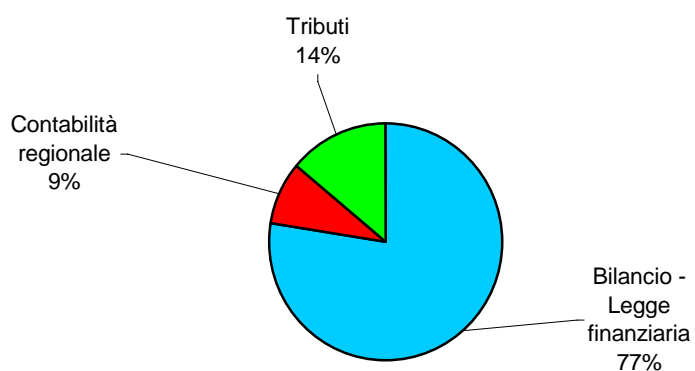
## Bilancio e finanza regionale

In questo macrosettore sono inserite **281** leggi di cui numerosissime le leggi tecnico-contabili (Tab. 8 e Fig. 10).

**Tab. 8** Numero leggi per materia e legislatura

| Macrosettore                 | Legislatura |           |           |           |           |           |           | Totali     |
|------------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
|                              | I           | II        | III       | IV        | V         | VI        | VII       |            |
| Bilancio – Legge finanziaria | 22          | 35        | 35        | 39        | 26        | 42        | 18        | <b>217</b> |
| Contabilità regionale        | 2           | 9         | 2         | 4         | 3         | 3         | 2         | <b>25</b>  |
| Tributi                      | 6           | 2         | 11        | 7         | 6         | 6         | 1         | <b>39</b>  |
| <b>Totali</b>                | <b>30</b>   | <b>46</b> | <b>48</b> | <b>50</b> | <b>35</b> | <b>51</b> | <b>21</b> | <b>281</b> |

**Fig. 10** Distribuzione % leggi per materia



## Multisetto

### Multimateria - collegati

In questo macrosetto sono presenti **27** leggi (Tab. 9).

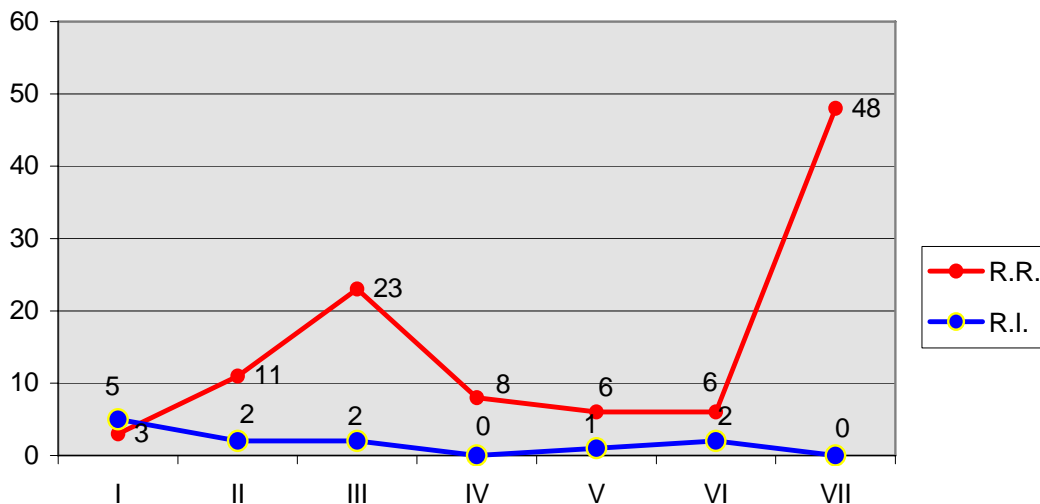
**Tab. 9** Numero leggi per materia e legislatura

| Macrosetto               | Legislatura |    |     |    |   |    |     | Totali    |
|--------------------------|-------------|----|-----|----|---|----|-----|-----------|
|                          | I           | II | III | IV | V | VI | VII |           |
| Multimateria – collegati | 2           | 4  | 3   | -  | 1 | 7  | 10  | <b>27</b> |

## 2. I regolamenti

Fino al 31 dicembre 2003 i regolamenti sono **117**: 105 di settore e 12 interni (Fig. 11 e Tab. 10).

**Fig. 11** Andamento produzione regolamentare per legislatura



**Tab. 10** Numero regolamenti di settore e interni per legislatura

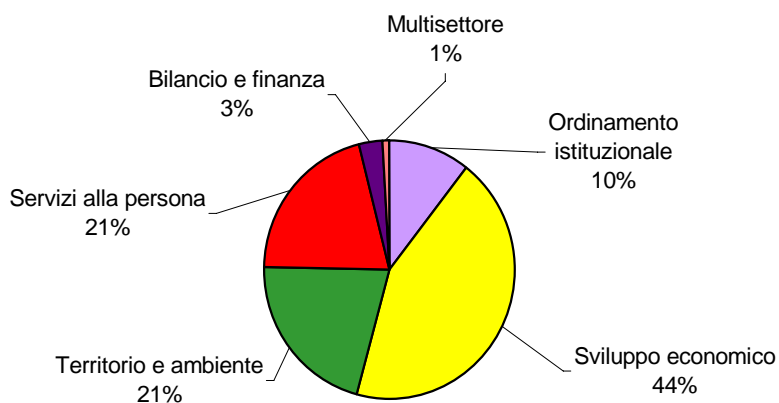
| Regolamenti        | Legislatura |           |           |          |          |          |           | Totali     |
|--------------------|-------------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|------------|
|                    | I           | II        | III       | IV       | V        | VI       | VII       |            |
| R.R.               | 3           | 11        | 23        | 8        | 6        | 6        | 48        | <b>105</b> |
| R.I.               | 5           | 2         | 2         | -        | 1        | 2        | -         | <b>12</b>  |
| <b>R.R. + R.I.</b> | <b>8</b>    | <b>13</b> | <b>25</b> | <b>8</b> | <b>7</b> | <b>8</b> | <b>48</b> | <b>117</b> |

Per quanto riguarda i 105 regolamenti regionali con riferimento ai macrosettori d'intervento, si vedano tabella 11 e figura 12.

**Tab. 11** Numero regolamenti regionali per macrosetto e legislatura

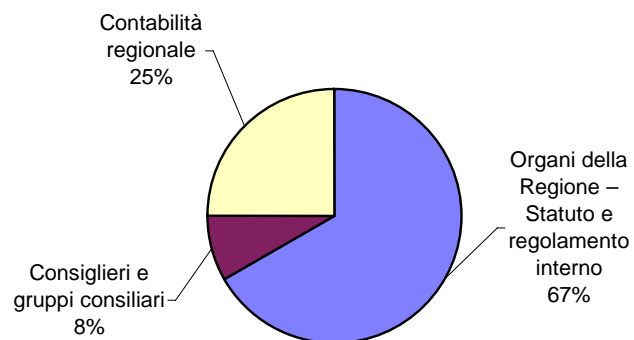
| Macrosetto                               | Legislatura |           |           |          |          |          |           | Totali     |
|--|-------------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|------------|
|  | I           | II        | III       | IV       | V        | VI       | VII       |            |
| Ordinamento istituzionale                | -           | 3         | 1         | -        | -        | -        | 7         | <b>11</b>  |
| Sviluppo economico e attività produttive | 1           | 5         | 10        | 6        | 3        | 3        | 18        | <b>46</b>  |
| Territorio, ambiente e infrastrutture    | 1           | -         | 5         | 1        | 1        | 1        | 13        | <b>22</b>  |
| Servizi alla persona e alla comunità     | 1           | 3         | 7         | 1        | 2        | 2        | 6         | <b>22</b>  |
| Bilancio e finanza regionale             | -           | -         | -         | -        | -        | -        | 3         | <b>3</b>   |
| Multisetto                               | -           | -         | -         | -        | -        | -        | 1         | <b>1</b>   |
| <b>Totali</b>                            | <b>3</b>    | <b>11</b> | <b>23</b> | <b>8</b> | <b>6</b> | <b>6</b> | <b>48</b> | <b>105</b> |

**Fig. 12** Distribuzione % regolamenti regionali per macrosetto



Per quanto riguarda la distribuzione per macrosettore dei **regolamenti interni** del Consiglio regionale, si veda figura 13.

**Fig. 13** *Distribuzione % regolamenti interni per materia*



## APPENDICE D

### Previsioni e attuazione del programma e del calendario

Le tabelle riportano i dati concernenti l'applicazione dell'art. 13 bis del regolamento interno sulla programmazione dei lavori consiliari e lo scostamento ( $\neq$ ) in numero di giorni intercorrenti tra la data disposta dal calendario e la data di effettiva trattazione dei progetti di legge. I dati fanno riferimento alle leggi promulgate e poi pubblicate e i relativi oggetti sono indicati in sintesi.

#### ANNO 2000

| I.r. | Oggetto                                      | In programma | Indicato da | In calendario           | Approvato il | $\neq$ |
|------|--|--------------|-------------|-------------------------|--------------|--------|
| 23   | Parchi regionali                             | NO           |             |                         | 27/07/00     | -      |
| 24   | Rendiconto 1999                              | SI           |             | 1° sessione di bilancio | 25/07/00     | -      |
| 25   | Assestamento al bilancio – II variazione     | SI           |             | 1° sessione di bilancio | 26/07/00     | -      |
| 26   | Istituto Zooprofilattico interregionale      | SI           | MAGG        |                         | 24/10/00     | -      |
| 27   | Modifiche alla legge generale di contabilità | SI           | MAGG        | 24/10/00                | 24/10/00     | -      |
| 28   | III variazione al bilancio 2000              | NO           |             |                         | 21/11/00     | -      |

#### ANNO 2001

| I.r. | Oggetto  | In programma | Indicato da | In calendario           | Approvato il          | $\neq$ |
|------|--|--------------|-------------|-------------------------|-----------------------|--------|
| 1    | Urbanistica (destinazione d'uso e aree pubbliche)            | SI           | MAGG        | 27/09/00                | 27/09/00 <sup>1</sup> | -      |
| 2    | Il variazione di assestamento al bilancio                    | NO           |             |                         | 21/12/00 <sup>2</sup> | -      |
| 3    | Legge "collegata" al bilancio 2001                           | SI           |             | 2° sessione di bilancio | 19/12/00              | -      |
| 4    | Legge finanziaria 2001                                       | SI           |             | 2° sessione di bilancio | 20/12/00              | -      |
| 5    | Bilancio di previsione 2001 e bilancio pluriennale 2001/2003 | SI           |             | 2° sessione di bilancio | 20/12/00              | -      |

<sup>1</sup> Pdl riapprovato il 21/12/00 a seguito di rinvio governativo.

<sup>2</sup> Pdl trattato fuori ordine del giorno.

|    |  |    |          |                         |                         |          |   |
|----|--|----|----------|-------------------------|-------------------------|----------|---|
| 6  | Collegato ordinamentale 2001                                       | SI | MAGG     | 27/02/01                | 27/02/01                | -        |   |
| 7  | Disciplina delle aziende ricettive all'aria aperta                 | SI | MAGG     | 06/02/01                | 13/03/01                | 36       |   |
| 8  | Nuove norme sul referendum abrogativo                              | SI | MAGG     | 27/03/01                | 27/03/01                | -        |   |
| 9  | Sviluppo della rete viaria di interesse regionale                  | SI | MAGG     | 06/03/01                | 03/04/01                | 29       |   |
| 10 | Utilizzazione del patrimonio mobiliare delle Aziende sanitarie     | SI | MAGG     | 27/03/01                | 03/04/01                | 8        |   |
| 11 | Protezione dall'esposizione a campi elettromagnetici               | SI | MAGG/MIN | 27/09/00                | 03/04/01                | 189      |   |
| 12 | Tutela del patrimonio ittico e pesca                               | SI | MAGG     | 03/04/01                | 03/07/01                | 91       |   |
| 13 | Norme in materia di inquinamento acustico                          | SI | MIN      | 26/07/01                | 25/07/01                | - 1      |   |
| 14 | Assestamento al bilancio 2001 e bilancio pluriennale 2001/2003     | SI |          | 1° sessione di bilancio | 25/07/01                | -        |   |
| 15 | Rendiconto 2000  | SI |          | 1° sessione di bilancio | 24/07/01                | -        |   |
| 16 | Norme in materia di associazioni pro loco                          | SI | MAGG     | 10/07/01                | 11/09/01                | 64       |   |
| 17 | Soppressione del Centro regionale emoderivati                      | SI | MAGG     | 02/10/01                | 03/10/01                | 1        |   |
| 18 | Sottotetti e parcheggi (interpretazione autentica)                 | SI | MAGG     | 23/10/01                | 13/11/01                | 22       |   |
| 19 | Norme in materia di incidenti rilevanti                            | SI | MAGG     | 30/11/01                | 13/11/01                | -18      |   |
| 20 | Distacco di una porzione di territorio dal comune di Costa Masnaga | NO |          |                         | 13/11/01                | -        |   |
| 21 | Istituzione del comune di Baranzate                                | SI | MAGG     | 06/11/01                | 13/11/01                | 8        |   |
| 22 | Norme in materia di sostegno agli oratori                          | SI | MAGG/MIN | 06/11/01                | 13/11/01                | 8        |   |
| 23 | Impiego medico di radiazioni ionizzanti                            | NO |          |                         | 20/11/01                | -        |   |
| 24 | Legge di variazione al bilancio di previsione 2001                 | SI | MAGG     | 27/11/01                | 27/11/01                | -        |   |
| 25 | Norme in materia di lotta agli insetti infestanti                  | SI | MIN      | 30/10/01                | 27/11/01                | 29       |   |
| 26 | "Collegato" alla legge finanziaria 2002                            | SI |          |                         | 2° sessione di bilancio | 12/12/01 | - |
| 27 | Legge finanziaria 2002   | SI |          |                         | 2° sessione di bilancio | 12/12/01 | - |
| 28 | Modifiche al collegio dei revisori dei conti delle ASL             | SI | MAGG     | 14/12/01                | 19/12/01                | 6        |   |
| 29 | Bilancio di previsione 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004       | SI |          |                         | 2° sessione di bilancio | 12/12/01 | - |

## ANNO 2002

| I.r. | Oggetto  | In programma | Indicato da | In calendario           | Approvato il | ≠   |
|------|--|--------------|-------------|-------------------------|--------------|-----|
| 1    | Interventi in materia di trasporti   | SI           | MAGG        | 16/10/01                | 18/12/01     | 64  |
| 2    | Istituzione del Corpo forestale regionale  | SI           | MAGG        | 23/10/01                | 19/12/01     | 58  |
| 3    | Istituzione dell'ERSAF   | SI           | MAGG        | 13/11/01                | 19/12/02     | 37  |
| 4    | Attuazione della programmazione regionale e modifiche normative                            | SI           | MAGG        | 12/02/02                | 27/02/02     | 16  |
| 5    | Istituzione dell'Agenzia interregionale per il fiume Po                                    | SI           | MAGG        | 26/03/02                | 26/03/02     | -   |
| 6    | Disciplina delle Comunità montane  | SI           | MAGG        | 19/02/02                | 26/03/02     | 36  |
| 8    | Abolizione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali            | SI           | MAGG        | 09/04/02                | 30/04/02     | 22  |
| 9    | Modifiche ed integrazioni al Piano territoriale d'area Malpensa.                           | SI           | MAGG        | 20/11/01                | 30/04/02     | 11  |
| 10   | Introduzione di criteri di valutazione della qualità dell'offerta formativa (buoni scuola) | SI           | MIN         | 19/03/02                | 30/04/02     | 43  |
| 11   | Cani guida per non vedenti   | SI           | MAGG        | 16/05/02                | 04/06/02     | 20  |
| 12   | Differimento dell'applicazione di norme (telecomunicazioni)                                | SI           | MAGG        | 04/06/02                | 04/06/02     | -   |
| 13   | Modifiche alla l.r. 16/1996 di organizzazione della Giunta                                 | SI           | MAGG        | 26/03/02                | 18/06/02     | 85  |
| 14   | Modifiche alla l.r. 13/1996 (ALER)   | SI           | MAGG        | 09/04/02                | 09/07/02     | 92  |
| 15   | Legge di semplificazione 2001  | SI           | MAGG        | 12/03/02                | 09/07/02     | 120 |
| 16   | Rendiconto 2001  | SI           |             | 1° sessione di bilancio | 23/07/02     | -   |
| 17   | I variazioni di assestamento al bilancio 2002 e bilancio pluriennale 2002/2004             | SI           |             | 1° sessione di bilancio | 23/07/02     | -   |
| 18   | Deroga al divieto di caccia di alcune specie di uccelli selvatici                          | NO           |             |                         | 25/07/02     | -   |
| 19   | Modifiche alla l.r. 26/1993 (Protezione della fauna selvatica)                             | NO           |             |                         | 25/07/02     | -   |
| 20   | Contenimento della nutria  | SI           | MAGG        | 19/02/02                | 24/09/02     | 218 |
| 21   | Distacco di una porzione di territorio dal comune di Copiano                               | NO           |             |                         | 24/09/02     | -   |
| 22   | Distacco di una porzione di territorio dal Comune di Sedriano                              | NO           |             |                         | 24/09/02     | -   |
| 23   | Distacco di una porzione di territorio dal comune di Remedello                             | NO           |             |                         | 24/09/02     | -   |
| 24   | Distacco di una porzione di territorio dal comune di Rodengo Saiano                        | NO           |             |                         | 24/09/02     | -   |
| 25   | Distacco della fraz. Ponti dal comune di Brembilla   | NO           |             |                         | 24/09/02     | -   |

|    |   |    |      |                         |          |     |
|----|---|----|------|-------------------------|----------|-----|
| 26 | Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive      | SI | MAGG | 07/05/02                | 01/10/02 | 149 |
| 27 | Normativa sull'occupazione abusiva del suolo pubblico               | NO |      |                         | 19/11/02 | -   |
| 28 | Istituzione del Parco naturale del Monte Barro                      | NO |      |                         | 19/11/02 | -   |
| 29 | Istituzione del comune di San Siro                                  | NO |      |                         | 19/11/02 | -   |
| 30 | Promozione del sistema fieristico lombardo                          | SI | MAGG | 26/11/02                | 02/12/02 | 8   |
| 31 | Istituzione del Parco naturale della Valle del Ticino               | NO |      |                         | 03/12/02 | -   |
| 32 | Disposizioni legislative per l'attuazione del DPEFR- Collegato 2003 | SI |      | 2° sessione di bilancio | 17/12/02 | -   |
| 33 | Legge finanziaria 2003  | SI |      | 2° sessione di bilancio | 18/12/02 | -   |
| 34 | Bilancio 2003 e bilancio pluriennale 2003/2005                      | SI |      | 2° sessione di bilancio | 18/12/02 | -   |

### ANNO 2003

| I.r. | Oggetto   | In programma | Indicato da | In calendario | Approvato il | ≠   |
|------|---|--------------|-------------|---------------|--------------|-----|
| 1    | Riordino delle IPAB   | SI           | MAGG        | 12/11/02      | 12/02/03     | 93  |
| 2    | Programmazione negoziata regionale  | SI           | MAGG        | 04/03/03      | 04/03/03     |     |
| 3    | Collegato ordinamentale   | SI           | MAGG        | 04/03/03      | 18/03/03     | 15  |
| 4    | Riordino disciplina in materia di polizia locale  | SI           | MAGG        | 19/12/02      | 02/04/03     | 105 |
| 5    | Modifiche a leggi regionali sui trasporti   | SI           | MAGG        | 18/02/03      | 15/04/03     | 57  |
| 6    | Norme per la tutela dei consumatori   | SI           | MAGG        | 18/03/03      | 27/05/03     | 71  |
| 7    | Norme in materia di bonifica e irrigazione  | SI           | MAGG        | 18/02/03      | 04/06/03     | 107 |
| 8    | Modifiche a leggi regionali in materia di assetto istituzionale                                 | NO           |             |               | 10/06/03     |     |
| 9    | Distacco di una porzione di territorio nel Comune di Rogeno e aggregazione al Comune di Bosisio | NO           |             |               | 10/06/03     | -   |
| 10   | Riordino disposizioni in materia tributaria   | SI           | MAGG        | 08/07/03      | 01/07/03     | - 7 |
| 11   | Modifiche alle ll.rr. 31/1997 (Sanità) e 1/2003 (IPAB)  | NO           |             |               | 30/07/03     | -   |
| 12   | Norme relative a certificazioni in materia di igiene e sanità                                   | SI           | MAGG        |               | 30/07/03     | -   |



|    |   |    |          |                         |          |      |
|----|---|----|----------|-------------------------|----------|------|
| 13 | Promozione accesso al lavoro dei disabili                           | SI | MAGG     | 03/06/03                | 30/07/03 | 58   |
| 14 | Integrazioni alla legge 1/2001 (in materia urbanistica)             | NO |          |                         | 30/07/03 | -    |
| 15 | Rendiconto 2002   | SI |          | 1° sessione di bilancio | 28/07/03 | -    |
| 16 | Assestamento 2002   | SI |          | 1° sessione di bilancio | 28/07/03 | -    |
| 17 | Norme per lo smaltimento dell'amianto                               | SI | MAGG/MIN | 30/04/03                | 23/09/03 | 147  |
| 18 | Modifiche alla legge 26/1993 (Caccia)                               | SI | MAGG     |                         | 21/10/03 | -    |
| 19 | Modifiche alla legge 34/1978 (Programmazione regionale)             | NO |          |                         | 21/10/03 | -    |
| 20 | Istituzione del Corecom   | SI | MAGG     | 01/07/03                | 21/10/03 | 112  |
| 21 | Norme per la cooperazione in Lombardia                              | SI | MAGG     | 01/04/03                | 11/11/03 | 224  |
| 22 | Norme in materia di servizi necroscopici                            | SI | MAGG     | 25/11/03                | 11/11/03 | - 14 |
| 23 | Istituzione del Parco dell'Adamello                                 | NO |          |                         | 18/11/03 | -    |
| 24 | Istituzione del Parco Alto Garda                                    | NO |          |                         | 18/11/03 | -    |
| 25 | Interventi in materia di trasporto                                  | SI | MAGG     | 14/10/03                | 26/11/03 | 44   |
| 26 | Disciplina servizi locali di interesse economico generale           | SI | MAGG     | 17/06/03                | 01/12/03 | 168  |
| 27 | Disposizioni legislative per l'attuazione del DPEFR- Collegato 2004 | SI |          | 2° sessione di bilancio | 15/12/03 | -    |
| 28 | Legge finanziaria 2004  | SI |          | 2° sessione di bilancio | 16/12/03 | -    |
| 29 | Bilancio 2004 e bilancio pluriennale 2004/2006                      | SI |          | 2° sessione di bilancio | 16/12/03 | -    |
| 30 | Disciplina delle attività di somministrazione di bevande e alimenti | SI | MAGG     |                         | 17/12/03 | -    |

## APPENDICE E

### Contenuti degli strumenti di analisi e d'indagine

#### 1. Scheda di analisi giuridica – Prime osservazioni

PDL N.

OGGETTO :

##### A) Osservazioni concernenti la coerenza con l'ordinamento italiano e comunitario

1. Coerenza con la Costituzione e con le norme statali di principio ..... NO  SI
2. Sistema ordinamentale e i rapporti con lo Stato e le autonomie locali..... NO  SI
3. Rapporti con le fonti comunitarie ..... NO  SI
4. Rapporti con altre fonti del diritto (codici civili e penali, contratti collettivi, ecc.) ..... NO  SI

##### B) Osservazioni concernenti la coerenza con l'ordinamento regionale della Lombardia

1. Statuto e ordinamento interno ..... NO  SI
2. Connessioni con la normativa regionale vigente in materia ..... NO  SI
3. Connessioni con la normativa regionale contabile e di bilancio ..... NO  SI
4. Connessioni con la normativa regionale organizzativa ..... NO  SI

##### C) Osservazioni attinenti alla tecnica normativa (drafting)

1. Sul linguaggio e sulla scrittura tecnica ..... NO  SI
2. Sulla struttura e la sistematica del testo normativo ..... NO  SI
3. Sulla chiarezza dei significati normativi ..... NO  SI
4. Sui riferimenti (o rinvii) ..... NO  SI
5. Sulle modifiche apportate alla normativa regionale vigente ..... NO  SI
6. Tecnica di abrogazioni o modifiche di leggi regionali vigenti ..... NO  SI

- D) Altre osservazioni e informazioni ..... NO  SI

Pagine allegate alla presente scheda :

|                                     |                                      |
|-------------------------------------|--------------------------------------|
| L'Estensore (nome, cognome e firma) | Il Dirigente (nome, cognome e firma) |
| data:                               |                                      |

La scheda evidenzia, in relazione alle tipologie previste dalle lett. A), B) e C), se al testo sono state formulate osservazioni. La lettera D) può contenere osservazioni e informazioni non strettamente riconducibili alle tipologie elencate nelle altre lettere. All'interno della scheda sono riportate tra parentesi i codici identificativi della tipologia delle osservazioni.

In ogni caso sarà comunicato alle commissioni se al testo del pdl non sono state formulate osservazioni. Le eventuali osservazioni sono sviluppate sinteticamente in fogli allegati e non costituiscono una valutazione esauriente, trattandosi di un elaborato preliminare all'attività istruttoria delle commissioni consiliari. Eventuali approfondimenti su quanto osservato o su questioni emergenti nel corso dell'istruttoria, potranno essere effettuati su specifica richiesta della commissione interessata.

## 2. Dossier *ex ante*

I dossier intendono costituire uno strumento di supporto al lavoro del consigliere dal taglio estremamente operativo. Forniscono informazioni ed elementi di valutazione organizzati sotto diversi profili disciplinari, che dovrebbero agevolare l'individuazione di criticità (lacune, contraddizioni, complessità) nelle proposte di legge, e facilitare le scelte nella formulazione delle disposizioni normative, favorendo anche una riduzione della conflittualità politica.

La predisposizione dei dossier risulta particolarmente utile nel caso di progetti di legge che presentino una o più delle seguenti caratteristiche:

- previsione di procedure complesse;
- presumibili difficoltà organizzative nell'attuazione o comunque previsione di attività da svolgersi in cooperazione tra diverse amministrazioni;
- rilevanti ricadute sociali;
- oggetto concernente materie estremamente specialistiche;
- considerevole impatto finanziario.

L'esperienza ha dimostrato che i dossier sono utili all'istruttoria e anche successivamente come materiale documentale di approfondimento.

I dossier sono strutturati in modo da agevolare al massimo l'immediata ricerca delle specifiche informazioni desiderate. I contenuti sono organizzati in **schede di analisi** che prendono in esame il progetto di legge sotto i vari profili (A. di analisi preliminare, B. normativo, C. organizzativo, D. procedurale, E. sociale, F. tecnico-scientifico, G. economico-finanziario). In alcuni dossier è stata inserita, in allegato, la scheda giuridica, predisposta dal Servizio legislativo e legale, che costituisce uno strumento strettamente tecnico-giuridico.

Tra i principali contenuti dei dossier:

- *L'inquadramento generale della materia.* Una necessità fortemente avvertita nell'accostarsi ad un testo normativo è quella di disporre di un chiaro e soprattutto sintetico quadro di sintesi della materia, che consenta di collocare il provvedimento nel contesto giuridico preesistente e di individuarne rapidamente i punti chiave. A tale esigenza rispondono le schede A e B del dossier.

- *I singoli profili di analisi.* Contengono approfondimenti su tutti quegli aspetti che appaiono più significativi per l'istruttoria.
- *Dati quantitativi.* I profili sono corredati da una selezione dei dati quantitativi ritenuti più rilevanti per l'istruttoria. Particolare attenzione è riservata all'attendibilità delle fonti, privilegiando la qualità del dato rispetto alla sua esaustività. Per i consiglieri che fossero interessati è disponibile ulteriore documentazione presso l'Ufficio fattibilità.
- *Glossari specialistici e definizioni tecnico-scientifiche.* Qualora la materia del progetto di legge lo richieda, è inserito un glossario, che chiarisce il significato sia dei termini specialistici utilizzati nel testo che di quelli che saranno presumibilmente ricorrenti nel corso dell'istruttoria. Sono inoltre fornite, se necessario, brevi definizioni tecnico-scientifiche per agevolare la piena comprensione dei presupposti tecnici delle formulazioni normative.
- *Raccolta dei riferimenti normativi comunitari, nazionali, regionali.* Nel dossier sono riportati gli estremi della normativa di riferimento, vigente e in corso di approvazione. E' allo studio la possibilità di corredare la copia cartacea con un allegato su supporto informatico contenente i testi dei provvedimenti citati.
- *Riferimenti bibliografici.* Il dossier contiene indicazioni bibliografiche che consentono ulteriori approfondimenti della materia oggetto del progetto di legge.
- *Procedure.* Se ne svolge una dettagliata analisi, anche con l'ausilio di diagrammi di flusso e di altri strumenti grafici che ne favoriscono la visualizzazione.
- *Copertura finanziaria e effetti economici della normativa.* Si cerca di evidenziare non solo gli aspetti finanziario-contabili ma anche le ricadute in termini di impatto economico del provvedimento.

## APPENDICE F

### ELEMENTI COMUNI AI RAPPORTI ANNUALI REGIONALI SULLA LEGISLAZIONE <sup>(\*)</sup>

| PARTE I<br>DATI FONDAMENTALI |  |                                       |
|------------------------------|--|---------------------------------------|
| 1                            | DATI QUANTITATIVI  |                                       |
| <b>1.1</b>                   | <b>Dati quantitativi relativi alle leggi regionali</b>   |                                       |
| 1.1.1                        | Numero totale delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento <sup>1</sup>   | <b>30</b>                             |
| 1.1.2                        | Numero totale degli articoli delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento   | <b>439</b>                            |
| 1.1.3                        | Numero medio degli articoli delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento  | <b>14,6</b>                           |
| 1.1.4                        | Numero totale dei commi delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento  | <b>1577</b>                           |
| 1.1.5                        | Numero medio dei commi delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento   | <b>52,56</b>                          |
| 1.1.6                        | Suddivisione sulla base dell'iniziativa legislativa delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento:   |                                       |
|                              | a) Iniziativa della Giunta regionale   | <b>21</b>                             |
|                              | b) Iniziativa consiliare   | <b>3</b>                              |
|                              | c) Iniziativa popolare o di Enti locali  | <b>0</b>                              |
|                              | d) Iniziativa mista <sup>2</sup>   | <b>6</b>                              |
| 1.1.7                        | Numero totale delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento oggetto di impugnazione ex art. 127, comma I, della Costituzione                               | <b>1</b>                              |
| 1.1.8                        | Suddivisione delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento in base ai seguenti "macrosettori":   |                                       |
|                              | a) Ordinamento istituzionale   | <b>3</b>                              |
|                              | b) Sviluppo economico e attività produttive  | <b>5</b>                              |
|                              | c) Territorio, ambiente ed infrastrutture  | <b>6</b>                              |
|                              | d) Servizi alla persona ed alla comunità   | <b>6</b>                              |
|                              | e) Bilancio e finanza regionale  | <b>6</b>                              |
|                              | f) Multisetore <sup>3</sup>  | <b>4</b>                              |
| <b>1.2</b>                   | <b>Dati quantitativi relativi alla singola legge regionale</b>   |                                       |
| 1.2.1                        | Durata dell'iter legislativo delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento mediante l'indicazione di:  |                                       |
|                              | 1.2.1.1 Il numero dei giorni intercorrenti dall'assegnazione alla commissione consiliare competente del progetto di legge all'approvazione del Consiglio regionale | <b>Vedi Parte I, Capo I, Par. 1.2</b> |
|                              | 1.2.1.2 Il numero di sedute consiliari in cui il progetto di legge è stato oggetto di trattazione  | <b>Vedi Parte I, Capo I, Par. 1.2</b> |

<sup>(\*)</sup> Questionario predisposto dall'Osservatorio legislativo interregionale per un raffronto comparato dei dati.

<sup>1</sup> Si è seguita la numerazione ufficiale: pertanto, la prima legge regionale del 2003 è la l.r. 1/2003 e così via.

<sup>2</sup> Ricomprende tutti i possibili incroci fra le tre tipologie precedenti.

<sup>3</sup> Vi sono inserite tutte le leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, ad esempio i collegati, le leggi che rientrano in più settori, le leggi di semplificazione, di abrogazione e così via.

|            |   |              |
|------------|---|--------------|
| <b>1.3</b> | <b>Dati quantitativi relativi ai regolamenti regionali</b>  |              |
| 1.3.1      | Numero totale dei regolamenti regionali dell'anno solare di riferimento   | <b>23</b>    |
| 1.3.2      | Numero totale degli articoli dei regolamenti regionali dell'anno solare di riferimento  | <b>345</b>   |
| 1.3.3      | Numero medio degli articoli dei regolamenti regionali dell'anno solare di riferimento   | <b>15</b>    |
| 1.3.4      | Numero totale dei commi dei regolamenti regionali dell'anno solare di riferimento   | <b>1068</b>  |
| 1.3.5      | Numero medio dei commi dei regolamenti regionali dell'anno solare di riferimento  | <b>46,43</b> |
| 1.3.6      | Suddivisione dei regolamenti regionali dell'anno solare di riferimento in base all'autorità emanante:   |              |
|            | a) Giunta regionale   | <b>23</b>    |
|            | b) Consiglio regionale <sup>4</sup>   | <b>0</b>     |
| 1.3.7      | Suddivisione dei regolamenti regionali dell'anno solare di riferimento in base alla competenza regionale in ordine alla potestà regolamentare (art. 117, comma VI, della Costituzione): |              |
|            | a) Propria  | <b>23</b>    |
|            | b) Delegata   | <b>0</b>     |
| 1.3.8      | Numero totale dei regolamenti interni del Consiglio regionale dell'anno solare di riferimento   | <b>0</b>     |
| <b>1.4</b> | <b>Dati quantitativi relativi ai progetti di legge</b>  |              |
| 1.4.1      | Numero totale dei progetti di legge presentati dall'inizio della legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento  | <b>410</b>   |
| 1.4.2      | Suddivisione sulla base dell'iniziativa dei progetti di legge presentati dall'inizio della legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento:                                   |              |
|            | a) Iniziativa della Giunta regionale  | <b>110</b>   |
|            | b) Iniziativa consiliare  | <b>285</b>   |
|            | c) Iniziativa popolare o di Enti locali   | <b>15</b>    |
| 1.4.3      | Numero totale dei progetti di legge presentati nell'anno solare di riferimento  | <b>121</b>   |
| 1.4.4      | Numero totale delle proposte di legge presentate alle Camere (art. 121 Costituzione) dall'inizio della legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento                        | <b>1</b>     |
| <b>2</b>   | <b>DATI QUALITATIVI</b>   |              |
| <b>2.1</b> | <b>Dati qualitativi relativi alle leggi regionali</b>   |              |
| 2.1.1      | Suddivisione in base alla tecnica redazionale delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento:  |              |
|            | a) Testo nuovo  | <b>20</b>    |
|            | b) Novella  | <b>9</b>     |
|            | c) Tecnica mista <sup>5</sup>   | <b>1</b>     |
|            | d) Testo unico o codice di settore  | <b>0</b>     |
| 2.1.2      | Suddivisione in base alla tipologia normativa delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento:  |              |
|            | a) Leggi istituzionali  | <b>0</b>     |
|            | b) Leggi di settore   | <b>12</b>    |
|            | c) Leggi intersettoriali  | <b>2</b>     |
|            | d) Leggi provvedimento  | <b>3</b>     |
|            | e) Leggi di manutenzione normativa  | <b>9</b>     |
|            | f) Leggi di bilancio  | <b>4</b>     |
|            | g) Leggi di abrogazione generale  | <b>0</b>     |

<sup>4</sup> Non sono indicati i Regolamenti interni del Consiglio regionale (vedi punto 1.3.8).

<sup>5</sup> La voce è stata utilizzata laddove non sia stato possibile o agevole dare un giudizio di prevalenza di una tecnica sull'altra (ad esempio: leggi generali di riordino normativo, leggi di semplificazione, ecc.).

|       |  |           |
|-------|--|-----------|
| 2.1.3 | Suddivisione in base alla potestà normativa regionale prevista dall'art. 117 Costituzione delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento:   |           |
|       | a) Potestà legislativa concorrente   | <b>10</b> |
|       | b) Potestà legislativa residuale esclusiva   | <b>18</b> |
|       | c) Potestà legislativa mista <sup>6</sup>  | <b>2</b>  |
| 2.1.4 | Indicare se la Regione prevede norme o altri strumenti sulla qualità redazionale della legislazione  |           |
|       | <b>SI</b>  |           |
|       | Esiste l'articolo 82 del Regolamento interno che dispone in tema di correzioni formali o di coordinamento del testo approvato. E' affidata pertanto al Presidente del Consiglio regionale di intervenire per aspetti squisitamente tecnici anche sui testi approvati dall'assemblea. E' stato inoltre formalmente adottato dal Consiglio il Manuale (vedi punto seguente).   |           |
| 2.1.5 | Indicare se è stato adottato o meno il manuale di tecnica legislativa dell'o.l.i. (II edizione – Marzo 2002)   |           |
|       | <b>SI</b>  |           |
|       | Il Manuale è stato formalmente adottato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 121 del 26 giugno 2002. A seguito di tale deliberazione sono state adottate anche disposizioni organizzative per l'applicazione del Manuale con decreto del Direttore generale dell'Area Assistenza legislativa n. 1332 del 17 settembre 2002. Tali misure sono finalizzate ad una efficiente e corretta applicazione delle tecniche redazionali da parte degli uffici regionali che assistono il legislatore nelle varie fasi dell'iter dei provvedimenti normativi. Il Manuale è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione e l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale ha anche assunto iniziative di informazione e di sensibilizzazione nei confronti dei consiglieri. Anche la Giunta è stata invitata a far proprio il Manuale ed a farlo applicare dalle proprie strutture. |           |
| 2.1.6 | Indicare se esistono strumenti di monitoraggio sull'applicazione del Manuale di tecnica legislativa  |           |
|       | <b>SI</b>  |           |
|       | Pur non essendoci un monitoraggio strutturato, con il decreto sopra citato è stato stabilito che sia data una sintesi annuale nel Rapporto sullo stato della legislazione del Consiglio regionale dei risultati dell'attività complessivamente svolta dalle strutture unitamente alla descrizione delle problematiche riscontrate nella applicazione delle regole e dei suggerimenti del Manuale. Vedi Parte I, Capo I, Par. 3.3.  |           |

<sup>6</sup> La voce è stata utilizzata laddove non è stato possibile o agevole dare un giudizio di prevalenza di un potestà normativa sull'altra.

| <b>PARTE II<br/>DATI EVENTUALI</b> |  |   |                                       |
|------------------------------------|--|---|---------------------------------------|
| <b>1</b>                           | <b>DATI QUANTITATIVI</b>   |   |                                       |
| <b>1.1</b>                         | <b>Dati quantitativi relativi alle leggi regionali<sup>7</sup></b>   |   |                                       |
| 1.1.1                              | Numero totale delle leggi regionali dalla prima legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento  | <b>1890</b>   |                                       |
| 1.1.2                              | Numero totale delle leggi regionali vigenti al 31.12 dell'anno solare di riferimento   | <b>872</b>  |                                       |
| 1.1.3                              | Numero totale delle leggi regionali abrogate espressamente dalla prima legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento                         | <b>1018</b>   |                                       |
| <b>1.2</b>                         | <b>Dati quantitativi relativi alla singola legge regionale</b>   |   |                                       |
| 1.2.1                              | Durata dell'iter legislativo delle leggi regionali dell'anno solare di riferimento mediante l'indicazione de:  |   |                                       |
|                                    | 1.2.1.1  | Il numero di sedute della commissione consiliare competente in cui il progetto di legge è stato oggetto di trattazione <sup>8</sup>   | <b>Vedi Parte I, Capo I, Par. 1.2</b> |
|                                    | 1.2.1.2  | Il numero dei giorni intercorrenti dalla prima trattazione <sup>9</sup> del progetto di legge da parte della commissione consiliare competente all'approvazione del Consiglio regionale | <b>Vedi Parte I, Capo I, Par. 1.2</b> |
| <b>1.3</b>                         | <b>Dati quantitativi relativi ai regolamenti regionali</b>   |   |                                       |
| 1.3.1                              | Numero totale dei regolamenti regionali vigenti al 31.12 dell'anno solare di riferimento   | <b>88</b>   |                                       |
| 1.3.2                              | Numero totale dei regolamenti regionali abrogati espressamente dalla prima legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento                     | <b>17</b>   |                                       |
| <b>1.4</b>                         | <b>Dati quantitativi relativi ai progetti di legge</b>   |   |                                       |
| 1.4.1                              | Suddivisione dei progetti di legge presentati dall'inizio della legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento sulla base dei "macrosettori": |   |                                       |
|                                    | a) Ordinamento istituzionale   | <b>78</b>   |                                       |
|                                    | b) Sviluppo economico e attività produttive  | <b>70</b>   |                                       |
|                                    | c) Territorio, ambiente ed infrastrutture  | <b>101</b>  |                                       |
|                                    | d) Servizi alla persona ed alla comunità   | <b>120</b>  |                                       |
|                                    | e) Bilancio e finanza regionale  | <b>28</b>   |                                       |
|                                    | f) Multisetto <sup>10</sup>  | <b>13</b>   |                                       |
| 1.4.2                              | Suddivisione sulla base dell'iniziativa dei progetti di legge approvati dall'inizio della legislatura sino al 31.12 dell'anno solare di riferimento:     |   |                                       |
|                                    | a) Iniziativa della Giunta regionale   | <b>74</b>   |                                       |
|                                    | b) Iniziativa consiliare   | <b>13</b>   |                                       |
|                                    | c) Iniziativa popolare o di Enti locali  | <b>11</b>   |                                       |

<sup>7</sup> Per quanto riguarda le modalità di calcolo e altre annotazioni in merito alle abrogazioni condizionate alle leggi di bilancio ecc. vedi paragrafo 4.1 pag. 63.

<sup>8</sup> Sono indicate le sedute in cui il p.d.l. è stato effettivamente "trattato" (presentazione, illustrazione, esame, discussione, audizioni, ecc.), non essendo sufficiente a tal fine la semplice iscrizione del p.d.l. all'ordine del giorno della seduta della Commissione.

<sup>9</sup> Per trattazione si intendono le sedute in cui il p.d.l. è stato effettivamente "trattato" (presentazione, illustrazione, esame, discussione, audizioni, ecc.) e non la semplice iscrizione del p.d.l. all'ordine del giorno della seduta della Commissione.

<sup>10</sup> Vi sono stati inseriti tutti i progetti di leggi non ascrivibili, per diversi motivi, agli altri settori, ad esempio i collegati, le leggi che rientrano in più settori, le leggi di semplificazione, di abrogazione e così via.



|            |   |  |
|------------|---|--|
| <b>2</b>   | <b>DATI QUALITATIVI</b>   |  |
| <b>2.1</b> | <b>Dati qualitativi relativi alle leggi regionali</b>   |  |
| 2.1.1      | Indicare se a corredo della legge regionale sono pubblicate sul B.U.R. fonti notiziali  |  |
|            | No  |  |
|            | A volte tuttavia si hanno testi di legge coordinati (non aventi valore di legge)  |  |
| 2.1.2      | Relazione sintetica sull'applicazione delle regole di <i>drafting</i> legislativo   |  |
|            | <p>Vedi Parte I, Capo I, Par. 3.3.</p> <p>A seguito dell'adozione formale del Manuale e del Decreto del Direttore Generale Assistenza Legislativa le strutture consiliari sono impegnate sulla qualità tecnico-giuridica dei testi legislativi. I primi risultati sono buoni soprattutto per quanto riguarda le "scritture" applicabili d'ufficio.</p> <p>Decisamente scarsa l'applicazione di molte regole e suggerimenti del Manuale nella redazione tecnica dei "collegati", dato il vizio di origine dei testi.</p> |  |

*Il Rapporto è stato progettato e coordinato da Margherita Verzegnassi, dirigente del Servizio Legislativo e legale.*

*Il volume è stato curato dal Servizio Legislativo e legale.*

*Alla formazione della Parte I hanno collaborato i dirigenti e il personale del Consiglio regionale:*

- Servizio Commissioni e relativi Uffici: Segreteria del Servizio Commissioni e Commissioni speciali; Assistenza alle Commissioni per la documentazione fattibilità e il monitoraggio legislativo; Assistenza alle Commissioni in materia di Assetto Istituzionale, Programmazione e bilancio, Servizi sociali, Sviluppo economico, Assetto e utilizzo del territorio.

*Elvira Antenucci ha curato la raccolta e l'organizzazione dei testi e dei dati delle Commissioni.*

- Servizio Segreteria dell'Assemblea consiliare e Ufficio Organizzazione dei lavori assembleari.  
*Mario Quaglini ha curato la raccolta dei dati e i testi sull'attività dell'Assemblea.*
- Ufficio Assistenza alle Commissioni e all'Assemblea.
- Servizio Studi, ricerca e monitoraggio.

*Le osservazioni di sintesi sono di Margherita Verzegnassi e i testi della Parte II sono di Maria Cefalà, Giuliano Banterle e Silvana Magnabosco.*

*L'organizzazione, il trattamento informatico dei dati, nonché la loro elaborazione tecnica e grafica sono di Giusy Gritti, Giuliano Banterle e Luisa Messana.*

*La grafica della copertina è stata curata da Tiziana Terraneo.*

*La Società Arti Grafiche G. Vertemati s.r.l. di Vimercate ha curato la fotocomposizione e la stampa.*

*Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it).*