

*Rapporto 2005*  
*sullo stato della legislazione*  
*e sul rendimento istituzionale*  
*del Consiglio regionale*

(aprile 2005 – dicembre 2005 - VIII legislatura)



## **SOMMARIO**

Presentazione

VIII legislatura: gli adempimenti iniziali e le novità

### **PARTE I**

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

(APRILE 2005 – DICEMBRE 2005)

#### **CAPO I**

La produzione normativa

#### **CAPO II**

Gli atti amministrativi

#### **CAPO III**

Il rendimento istituzionale

#### **CAPO IV**

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

### **PARTE II**

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

(LEGGI COSTITUZIONALI 1/1999 E 3/2001)

– LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE –

### **APPENDICE**



## INDICE

### Presentazione

	Pag.
VIII legislatura: gli adempimenti iniziali e le novità .....	11
1. Il risultato elettorale e la nuova composizione del Consiglio regionale ....	11
2. Le prime sedute consiliari: gli adempimenti obbligatori e la presentazione del programma del Presidente .....	11
3. Le commissioni consiliari: istituzione e competenze .....	14
4. La commissione speciale Statuto .....	15
5. La Giunta delle elezioni.....	15
6. Adempimenti in merito alla decadenza/sopravvivenza degli atti della scorsa legislatura .....	17

## PARTE I

### STATO DELLA LEGISLAZIONE E RENDIMENTO ISTITUZIONALE

(APRILE 2005 – DICEMBRE 2005)

## CAPO I

### La produzione normativa

1. Le leggi e i regolamenti .....	21
1.1 Le leggi: alcuni dati .....	21
1.1.1 Per macrosettore e per anno .....	21
1.1.2 Per iniziativa .....	22
1.1.3 Per commissione referente .....	22
1.1.4 L'attività emendativa dell'assemblea .....	23
1.2 Le singole leggi .....	24
1.3 I regolamenti regionali .....	31
1.3.1 Per macrosettore e per anno .....	31
1.3.2 I singoli regolamenti regionali .....	32

2.	L'iniziativa legislativa .....	36
2.1	I progetti di legge .....	36
2.2	Le proposte di legge alle Camere .....	39
2.3	Le proposte di regolamento .....	41
3.	La qualità tecnico-giuridica della legislazione .....	41
3.1	La tecnica redazionale .....	42
3.2	La tipologia della normazione .....	43
3.3	Il <i>drafting</i> e l'applicazione del Manuale interregionale .....	44
4.	Il riordino normativo, la delegificazione e la semplificazione .....	45
4.1	Le leggi abrogate .....	45
4.2	Le leggi: articoli e commi .....	47
4.3	I regolamenti regionali abrogati .....	48

## CAPO II

### Gli atti amministrativi

1.	Gli atti approvati dall'assemblea .....	50
2.	I pareri delle commissioni alla Giunta .....	52
3.	Le nomine .....	54

## CAPO III

### Il rendimento istituzionale

1.	La programmazione dei lavori consiliari. La Conferenza ex art. 15 dello Statuto .....	55
2.	Le commissioni permanenti .....	55
2.1	Le consultazioni e le audizioni .....	58
3.	L'assemblea .....	60
4.	Il controllo .....	61
4.1	Il sindacato ispettivo (interpellanze e interrogazioni) .....	61
5.	L'indirizzo politico (mozioni, ordini del giorno e risoluzioni) .....	63

## CAPO IV

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

1.	Gli strumenti di analisi .....	66
1.1	L'analisi giuridica .....	66
1.2	Gli strumenti informativi per la valutazione <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i> .....	66
1.2.1	I dossier di analisi <i>ex ante</i> .....	66
1.2.2.	L'analisi <i>ex post</i> .....	67
2.	Il progetto <i>CAPiRe</i> in <i>progress</i> .....	69
3.	La documentazione .....	71
4.	Le ricerche e gli studi a supporto dei processi decisionali .....	72

PARTE II

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

(LEGGI COSTITUZIONALI 1/1999 E 3/2001)

– LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE –

	Presentazione .....	77
1.	Osservazioni di carattere generale. La concorrenza di competenze: prevalenza, esigenza di carattere unitario, leale collaborazione.....	79
1.1	Legge delega e decreto legislativo .....	85
1.2	Buon andamento e ragionevolezza.....	86
1.3	Regioni speciali.....	89
2.	La giurisprudenza sulle materie dell'art. 117 della Costituzione .....	91
2.1	La competenza esclusiva .....	91
2.2	La competenza esclusiva regionale (art. 117, comma quarto, Cost.) .....	95
2.3	La competenza concorrente (art. 117, comma terzo, Cost.) .....	96
3.	L'autonomia finanziaria .....	100
4.	L'autonomia tributaria .....	104
5.	Gli Statuti .....	104
6.	Il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia .....	106
6.1	Giudizi promossi in via principale dal Governo contro leggi della regione Lombardia .....	107

6.2	Giudizi promossi in via principale dalla Regione Lombardia contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato .....	109
6.3	Conflitti di attribuzione .....	109
6.4	Giudizi incidentali concernenti leggi e disposizioni di legge della Regione Lombardia .....	110

## APPENDICE

A)	Risultato elettorale e nuova composizione del Consiglio regionale .....	119
B)	Classificazione dei dati: macrosettori e materie .....	121
C)	Leggi e regolamenti: dati riepilogativi dalla I alla VII legislatura .....	123
D)	Previsioni e attuazione del programma ex art. 13 bis regolamento interno ..	135



## Presentazione

Il quinto Rapporto annuale sulla legislazione esamina l'attività legislativa e istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia dall'inizio dell'VIII legislatura fino a tutto il 2005.

I dati risentono del rallentamento dell'attività, soprattutto quella legislativa, che inevitabilmente ha caratterizzato l'avvio della legislatura.

Per il resto il Rapporto ha un'impostazione simile a quelli degli anni precedenti e si articola in due parti e un'appendice.

La **Parte prima** riguarda:

- la produzione normativa, in cui sono esposti dati e caratteristiche dell'attività legislativa e regolamentare, l'analisi della qualità tecnico-giuridica della legislazione, dati e informazioni sul percorso del Consiglio regionale in tema di riordino normativo, delegificazione e semplificazione;
- 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, indagini conoscitive, attività di controllo, sindacato ispettivo e indirizzo politico, conferenza delle autonomie);
- gli strumenti di supporto all'esercizio delle funzioni istituzionali del Consiglio (analisi *ex ante* ed *ex post*, analisi di impatto della regolamentazione).

La **Parte seconda** è dedicata alla giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale: offre una rassegna delle sentenze che hanno definito questioni promosse dalle Regioni avverso normative statali e dallo Stato avverso disposizioni regionali, articolando la trattazione secondo principi di carattere generale (concorrenza di competenze, leale collaborazione, buon andamento e ragionevolezza), e poi secondo la competenza (esclusiva statale, concorrente o residuale regionale).

Un apposito paragrafo è riservato all'autonomia finanziaria e all'autonomia statutaria regionale e al contenzioso costituzionale della Regione Lombardia. Una tabella riassuntiva riporta le leggi regionali attualmente al vaglio della Corte costituzionale.

**L'Appendice** contiene:

- i dati relativi al risultato elettorale ed alla nuova composizione del Consiglio regionale;
- informazioni utili per la migliore comprensione dei contenuti del Rapporto;
- i dati riepilogativi di leggi e regolamenti, in progressione dal 1970 al dicembre 2005.

## **VIII legislatura: gli adempimenti iniziali e le novità**

### **1. Il risultato elettorale e la nuova composizione del Consiglio regionale**

Alle votazioni per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, svoltesi il 3 e 4 aprile 2005, hanno partecipato 5.573.268 elettori, pari al 73% degli aventi diritto; i voti validamente espressi sono stati 5.285.975.

La lista di centrodestra "Per la Lombardia" è risultata vincente con il 53,8% dei voti: il capolista Roberto Formigoni è stato eletto per la terza volta Presidente della Regione.

La coalizione di centrosinistra, che si è presentata con la lista regionale "L'Unione Lombardia", ha ottenuto il 43,2 % dei voti; il candidato presidente Riccardo Sarfatti è stato proclamato consigliere.

Le altre due liste presenti nella competizione elettorale (Alternativa Sociale e altri e Liberaldemocratici) hanno ottenuto rispettivamente il 2,7% e lo 0,2% dei voti.

La coalizione vincente del centrodestra ha ottenuto 52 seggi (36 per la parte proporzionale e 16 per quella maggioritaria), gli altri 28 sono stati ottenuti dalla coalizione di centrosinistra.

Sono stati rieletti 40 consiglieri uscenti (esattamente la metà) e sono state elette 12 donne, 4 in più della precedente legislatura.

Si sono costituiti quindici gruppi consiliari (vedi Appendice A).

### **2. Le prime sedute consiliari: gli adempimenti obbligatori e la presentazione del programma del Presidente**

La prima seduta dell'assemblea consiliare si è svolta il 6 giugno 2005 e, a norma di Statuto e regolamento interno, ha subito provveduto all'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza.

L'avvocato Attilio Fontana (Lega Lombarda – Lega Nord – Padania) è stato riconfermato alla presidenza dell'assemblea; alla carica di vicepresidente sono stati eletti i consiglieri Enzo Lucchini (Forza Italia) e Marco Cipriano (Democratici di Sinistra – Uniti nell'Ulivo) e a quella di segretario i consiglieri Luca Daniel Ferrazzi (Alleanza Nazionale) e Battista Bonfanti (Margherita – Uniti nell'Ulivo).

L'assemblea ha quindi provveduto, su proposta del presidente, all'istituzione della Giunta delle Elezioni, organo preposto alla verifica della sussistenza di cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale.

In data 7 giugno il nuovo Ufficio di presidenza ha preso atto della regolare costituzione dei gruppi consiliari (15) e della nomina dei rispettivi presidenti.

Nella seduta successiva, svoltasi il 28 giugno, il Presidente eletto, Roberto Formigoni, ha illustrato al Consiglio il documento politico programmatico della VIII legislatura, assunto dalla Giunta regionale sulla base del programma elettorale e dei contributi degli assessori<sup>1</sup>.

Confermando le modalità procedurali adottate nella scorsa legislatura, dopo l'illustrazione del documento da parte del Presidente Formigoni hanno preso la parola il candidato presidente non eletto, Riccardo Sarfatti e, a seguire, secondo l'ordine di consistenza numerica, i presidenti dei gruppi consiliari.

Non sono stati presentati ordini del giorno o altri documenti collegati, né vi è stata alcuna votazione sul documento illustrato.

Nella stessa seduta del 28 giugno il Consiglio ha quindi provveduto all'istituzione delle sette commissioni consiliari permanenti e della commissione speciale Statuto (si vedano i capitoli 3 e 4).

Il 26 ottobre il Consiglio regionale ha approvato il Programma regionale di sviluppo (PRS) della VIII legislatura.

All'inizio della legislatura, come previsto dagli articoli 5 e 6 della l.r. 34/1978, la Giunta regionale ha presentato il PRS.

Tale strumento:

---

<sup>1</sup> I componenti della nuova Giunta regionale (16 assessori) sono stati nominati il 9 maggio 2005 da parte del presidente eletto, Roberto Formigoni. La nuova Giunta si è formalmente insediata il 18 maggio e risulta composta dal Presidente Roberto Formigoni e dagli assessori: Viviana Beccalossi (Agricoltura e Vicepresidente), Giancarlo Abelli (Famiglia e solidarietà sociale), Ettore Albertoni (Culture, identità e autonomie della Lombardia), Maurizio Bernardo (Reti e servizi di pubblica utilità), Davide Boni (Territorio e urbanistica), Gianpietro Borghini (Casa e opere pubbliche), Massimo Buscemi (Polizia locale, prevenzione e protezione civile), Alessandro Cè (Sanità), Romano Colozzi (Risorse, finanze e rapporti istituzionali), Alberto Guglielmo (Istruzione, formazione e lavoro), Alessandro Moneta (Infrastrutture e mobilità), Franco Nicoli Cristiani (Commercio, fiere e mercati), Massimo Corsaro (Industria, piccola e media impresa e cooperazione), Lionello Marco Pagnoncelli (Artigianato e servizi), Piergianni Prosperini (Giovani, sport e promozione attività turistica), Domenico Zambetti (Qualità dell'ambiente).

Oltre ai sedici incarichi assessorili il Presidente della Giunta ha conferito tre incarichi, in relazione ad altrettanti progetti denominati "Attuazione programma, relazioni esterne e internazionali", "Diritti dei cittadini e pari opportunità" e "Alta formazione, ricerca e innovazione", rispettivamente ai consiglieri regionali Raffaele Cattaneo e Antonella Maiolo e al professore Adriano De Maio.

- a) determina gli obiettivi, le strategie, le politiche che la Regione si propone di realizzare nell'arco della legislatura, per un equilibrato sviluppo economico-sociale e per la qualificazione dell'assetto territoriale della Lombardia, indicando i fabbisogni di massima necessari per la realizzazione degli obiettivi medesimi;
- b) individua i progetti strategici per la realizzazione degli obiettivi, tenendo conto in via prioritaria delle indicazioni programmatiche e degli obiettivi strategici dell'Unione europea;
- c) stima le risorse della Regione, quelle derivabili dallo Stato e dall'Unione europea, quelle mobilitabili con strumenti propri e quelle di altri enti pubblici e privati che concorrono all'attuazione del programma.

Il PRS della VIII legislatura articola e sviluppa gli obiettivi e le indicazioni politico – programmatiche contenuti nel programma elettorale del Presidente e nel documento politico programmatico presentato al Consiglio regionale nella seduta del 28 giugno 2005.

Il PRS è organizzato in 6 capitoli, corrispondenti alle aree tematiche in cui è articolato il quadro programmatico regionale:

- Regione e contesto istituzionale;
- persona, capitale umano e patrimonio culturale;
- competitività;
- sicurezza;
- sanità, famiglia e casa;
- ambiente, territorio e infrastrutture.

Il PRS contiene altresì un allegato – Il PRS per i territori della Lombardia – dedicato ai principali ambiti territoriali lombardi.

Contestualmente è stato presentato il Documento di programmazione economico-finanziaria regionale (DPEFR), che costituisce il momento fondamentale per la programmazione annuale e la definizione della manovra economico-finanziaria. Esso ha come obiettivo quello di affinare gli strumenti dell'attività programmatoria regionale ed ha la finalità di specificare gli indirizzi, le scelte e le strategie prioritarie di sviluppo della Regione, nell'arco temporale di un triennio.

Il PRS è stato approvato dal Consiglio in data 26 ottobre 2005. Nella stessa data è stato approvato anche il DPEFR mediante una risoluzione presentata ai sensi dell'articolo 38 del regolamento.

### **3. Le commissioni consiliari: istituzione e competenze**

Il Consiglio regionale all'inizio della legislatura, nella medesima seduta del 28 giugno 2005, ha istituito le commissioni consiliari permanenti in base alla proposta formulata dall'Ufficio di presidenza, sentiti i presidenti dei gruppi consiliari.

Rispetto alla precedente legislatura, le competenze delle commissioni sono state sostanzialmente confermate con la sola differenza dello spostamento delle materie "commercio" e "fiere e mercati" dalla VII commissione alla IV commissione e della materia "acque minerali e termali" dalla IV commissione alla VI commissione.

Le sette commissioni consiliari permanenti si sono insediate il 13 e 14 luglio 2005 eleggendo i rispettivi Uffici di presidenza.

La delibera istitutiva ha attribuito a ciascuna le seguenti materie di competenza.

#### ***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.

#### ***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; turismo; commercio; fiere e mercati; 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; acque minerali e termali; cave e torbiere; miniere; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia; protezione civile; sicurezza industriale; vigilanza ecologica.

#### ***Commissione VII – Cultura, formazione professionale, sport, informazione***

Occupazione; professioni; previdenza complementare e integrativa; formazione professionale; valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali; giovani; istruzione; ricerca scientifica; comunicazione e mass media; sport e tempo libero.

#### **4. La commissione speciale Statuto**

Il Consiglio regionale nella stessa seduta del 28 giugno 2005 ha costituito la commissione speciale Statuto confermando il mandato già attribuito nella precedente legislatura e, precisamente, l'elaborazione del nuovo Statuto, della legge elettorale regionale e del nuovo regolamento interno del Consiglio.

La commissione dopo l'istituzione non è stata insediata e non ha pertanto ancora dato inizio ad alcuna attività.

#### **5. La Giunta delle elezioni**

Uno dei primi adempimenti consiliari all'avvio della nuova legislatura è stata la costituzione della Giunta delle elezioni, organo interno, composto da un consigliere

per ogni gruppo consiliare, cui è demandato il compito di verificare l'eventuale sussistenza di cause di ineleggibilità o di incompatibilità nei confronti dei consiglieri regionali.

Prima della convalida l'assemblea può provvedere, ai sensi del settimo comma dell'articolo 10 dello Statuto, soltanto agli adempimenti indispensabili ed urgenti.

La Giunta delle elezioni è stata istituita con deliberazione consiliare del 6 giugno 2005.

Come previsto dal regolamento la Giunta ha avuto un primo termine di 60 giorni per il completamento delle proprie attività. La complessità delle situazioni affrontate nella fase istruttoria ha indotto tuttavia la Giunta delle elezioni a richiedere al Presidente del Consiglio una proroga dei lavori sino al 30 novembre 2005.

La Giunta delle elezioni, sulla base delle dichiarazioni presentate dai consiglieri, ha proceduto all'esame di ciascuna posizione giuridica in relazione alla legislazione vigente in materia di ineleggibilità e incompatibilità.

La Giunta nel corso della sua attività istruttoria, che è stata intensa, approfondita e circostanziata, ha sentito gli interessati, ha assunto informazioni e ha chiesto la trasmissione di documenti relativi all'oggetto delle verifiche, avvalendosi, nei casi maggiormente problematici, di pareri legali del Servizio legislativo e legale del Consiglio e di pareri esterni.

La valutazione delle singole posizioni ha evidenziato casistiche già ricorrenti in passato, quali cumulo di cariche elettive, attività di consulenza, cariche all'interno di fondazioni o associazioni, ma anche tematiche nuove come alcune cariche assunte in società o istituzioni su designazione della Regione o di altri enti pubblici.

Per l'espletamento delle attività si sono svolte 7 riunioni dell'Ufficio di presidenza e 4 sedute della Giunta in sede plenaria.

I lavori si sono conclusi il 28 novembre 2005 con la formulazione di una proposta di delibera di convalida di tutti gli 80 consiglieri e di una articolata relazione in cui si dà conto dell'istruttoria e degli approfondimenti effettuati.

L'assemblea ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni nella seduta del 1° dicembre 2005.



## **6. Adempimenti in merito alla decadenza/sopravvivenza degli atti della scorsa legislatura**

A partire dalla V legislatura le determinazioni circa la sorte dei provvedimenti in istruttoria alla scadenza della legislatura sono state oggetto di specifiche deliberazioni da parte dell'Ufficio di presidenza, in attuazione del principio per cui nessuna assemblea rappresentativa può vincolare quella successiva alle decisioni da essa prese nell'ambito di provvedimenti legislativi che non si sono perfezionati con l'approvazione consiliare (cfr. sentenza Corte costituzionale 468/1991).

Pur se inizialmente riferito alla sola attività legislativa, l'Ufficio di presidenza, già nel 1995, ritenne che questo principio fosse applicabile anche ad altri atti di competenza consiliare non perfezionatisi entro la fine della legislatura.

In occasione della chiusura della VII legislatura l'Ufficio di presidenza ha seguito la linea già tracciata in precedenza dichiarando la decadenza per fine legislatura delle seguenti tipologie di atti:

- progetti di legge (269);
- proposte di legge al Parlamento (61);
- proposte di regolamento (14);
- proposte di atto amministrativo (52);
- proposte di *referendum* (9);
- petizioni (0);
- mozioni (473);
- interpellanze e interrogazioni (276).

Le uniche tipologie di atti soggetti a riassegnazione nella nuova legislatura sono costituite da:

- progetti di legge di iniziativa popolare (n. 9);
- proposte di legge al Parlamento di iniziativa popolare (n. 1);
- interrogazioni presentate al Consiglio dai comuni e dalle province (n. 3).



# PARTE I

## STATO DELLA LEGISLAZIONE E RENDIMENTO ISTITUZIONALE

(APRILE 2005 – DICEMBRE 2005)



## CAPO I

### La produzione normativa

#### 1. Le leggi e i regolamenti

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

Complessivamente nel 2005 sono state promulgate e pubblicate 22 leggi: 12 nella VII legislatura e 10 nella VIII.

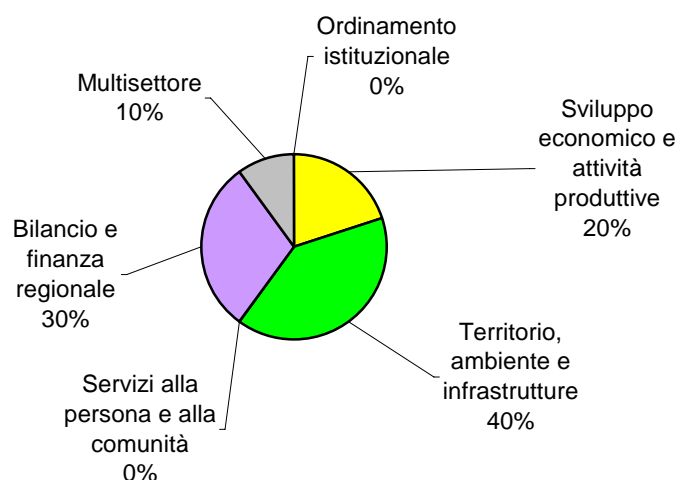
##### 1.1.1 Per macrosettore e per anno

Considerando le leggi per macrosettore e per anno secondo lo schema di classificazione riportato nell'Appendice B, si rileva che l'inizio della VIII legislatura ha riportato interventi legislativi in tutti i macrosettori tranne che in ambito istituzionale e in tema di *Servizi alla persona e alla comunità*. Spiccano le 4 leggi in tema di *Territorio, ambiente e infrastrutture* (Tab. I.1 e Fig. I.1).

**Tab. I.1** VIII legislatura - numero leggi per macrosettore e per anno

<b>Macrosettore</b>	<b>2005</b>
<i>Ordinamento istituzionale</i>	-
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	2
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	4
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	-
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	3
<i>Multisetore</i>	1
<b>Totali</b>	<b>10</b>

**Fig. I.1** VIII legislatura - distribuzione % leggi per macrosettore



### 1.1.2 Per iniziativa

L'analisi delle leggi approvate per iniziativa rivela la assoluta preminenza dell'accoglimento delle proposte dell'esecutivo: tutte le 10 leggi fin qui approvate sono di iniziativa della Giunta (Tab. I.2).

**Tab. I.2** VIII legislatura - numero leggi per iniziativa

Iniziativa	Leggi approvate 2005
Giunta	10
Consiliare	-
Mista	-
Popolare	-
<b>Totali</b>	<b>10</b>

### 1.1.3 Per commissione referente

All'inizio della VIII legislatura l'attività di istruttoria legislativa risulta distribuita in modo non omogeneo tra le sette commissioni permanenti<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. pagg. 14 - 15

Nel corso del 2005, tre commissioni (Affari istituzionali, Sanità e Cultura) non hanno approvato alcun provvedimento legislativo, mentre la I (Bilancio) e la VI (Ambiente) annoverano già, rispettivamente, 4 e 3 leggi (Tab. I.3).

**Tab. I.3** VIII legislatura - numero leggi per commissione referente

<b>Commissione</b>	<b>2005</b>
I – Bilancio	4
II – Affari istituzionali	-
III – Sanità	-
IV – Attività produttive	2
V – Territorio	1
VI – Ambiente	3
VII – Cultura, FP, Commercio, ecc.	-
<b>Totali</b>	<b>10</b>

Si rileva una diminuzione della durata dell'*iter* istruttorio. E' infatti pari a 70 il numero dei giorni mediamente necessario per l'approvazione di una legge, dalla data di assegnazione alla commissione referente fino all'approvazione definitiva da parte dell'assemblea (nella scorsa legislatura la durata media era di 96 giorni). In particolare, si va da un minimo di 13 giorni per le ll.rr. 13 e 14 del 2005, riguardanti disposizioni in materia di caccia, ad un massimo di 155 giorni per la l.r. 21/2005, istitutiva del Parco naturale del Bosco delle Querce.

Il dato medio relativo ai giorni di *iter* effettivo della legge, computato dal giorno della prima trattazione in commissione referente al giorno di approvazione in aula, è di 29 giorni.

#### **1.1.4 L'attività emendativa dell'assemblea**

Gli interventi emendativi dell'assemblea sui testi sottoposti al suo esame hanno riguardato 4 leggi sulle 12 approvate.

Sono stati presentati in tutto 1333 emendamenti, la quasi totalità dei quali in occasione della trattazione di due progetti di legge sull'esercizio della cosiddetta "caccia in deroga" (con intenti dichiaratamente ostruzionistici).

Gli emendamenti accolti sono stati solo 19 (l'1,4% di quelli presentati):

**Tab. I.4** VIII legislatura - emendamenti

Emendamenti presentati						Emendamenti approvati				
Anno	Magg.	Min.	Giunta	Misti	Totale	Magg.	Min.	Giunta	Misti	Totale
2005	9	1309	14	1	<b>1333</b>	2	5	11	1	<b>19</b>

## 1.2 Le singole leggi

Sono di seguito riportate le leggi approvate dall'inizio della VIII legislatura al 31 dicembre 2005, riunite per macrosettore e materia, accompagnate da sintetiche informazioni sui contenuti, da alcuni dati concernenti l'*iter* e dalla data di approvazione in aula.

La tabella riportata accanto a ciascuna legge indica il numero del progetto di legge (la presenza 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; il numero delle sedute da questa dedicate all'attività istruttoria; le commissioni consiliari tenute ad esprimere parere alla commissione referente; se sono state svolte consultazioni e se è stato chiesto e acquisito il parere della Conferenza delle autonomie<sup>3</sup>.

Sono inoltre riportati il numero delle sedute dedicate dall'assemblea alla discussione e votazione del progetto; la durata complessiva dell'*iter* formale (dalla data di assegnazione del progetto alla commissione referente fino alla data di approvazione da parte del Consiglio) e di quello effettivo (dalla data di prima trattazione del progetto in commissione fino alla data di approvazione da parte del Consiglio). Per il computo dell'*iter*, qualora la legge risulti dall'abbinamento di più progetti di legge, sono state prese in considerazione le date di assegnazione e di trattazione del progetto di legge assegnato e trattato per primo.

Il numero posto tra parentesi accanto a ciascuna materia indica il numero complessivo delle leggi inerenti alla materia stessa.

<sup>3</sup> Dall'inizio della VIII legislatura sino al dicembre 2005, la Conferenza delle autonomie non risultava ancora costituita. Non risultano di conseguenza espressi pareri né osservazioni sui progetti di legge ad essa formalmente assegnati.



## LEGGI 2005 - VIII

Nel 2005 - VIII legislatura (3 aprile – 31 dicembre) sono state promulgate e pubblicate 10 leggi.

### SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE (2)

#### Caccia, pesca e ittica (2)

**L.r. 3 agosto 2005, n. 13** *“Disciplina delle deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, ed esercizio delle stesse per la stagione venatoria 2005/2006”.*

**(Approvata nella seduta consiliare del 27/07/2005)**

Disciplina, con riferimento alla stagione venatoria 2005/2006, l'esercizio delle deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE relativa alla conservazione degli uccelli selvatici e dall'articolo 19-bis della legge n. 157/92.

L'articolo 2 autorizza e disciplina le modalità del prelievo venatorio in deroga di esemplari appartenenti alle specie fringuello e peppola; autorizza inoltre l'uso di richiami vivi appartenenti alle specie suddette, purchè provenienti dall'allevamento in cattività oppure precedentemente catturati dalle province, inanellati e distribuiti ai cacciatori.

L'articolo 3, al fine di prevenire gravi danni alle colture agricole, autorizza il prelievo venatorio in deroga di esemplari appartenenti alle specie passero d'Italia, passera mattugia e storno e ne disciplina le condizioni. Autorizza, inoltre, l'uso di richiami vivi appartenenti alle specie sopra menzionate, con le medesime modalità di cui all'articolo 2.

Pdl	59
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	IV
Sedute	1
Commissione consultiva	No
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	No
Numero sedute Aula	2
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	13
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	8

**L.r. 3 agosto 2005, n. 14** *“Disciplina del regime di deroga previsto dall’articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, ed esercizio dello stesso per la cattura di uccelli da richiamo per la stagione venatoria 2005/2006 – (articolo 4 legge 157/1992 e allegato D della l.r. 26/1993)”*.

**(Approvata nella seduta consiliare del 27/07/2005)**

Disciplina la cattura in deroga di uccelli da richiamo, allo scopo di ricostruire il patrimonio, attualmente insufficiente, di richiami vivi dei cacciatori da appostamento residenti in Lombardia.

Incentiva l’attività di allevamento di uccelli utilizzabili come richiami vivi, approvando e finanziando specifici progetti di allevamento proposti dalla Federazione ornicultori italiani (FOI).

L’articolo 2 autorizza le province ad effettuare la cattura in deroga di esemplari appartenenti alle specie tordo bottaccio, tordo sassello, cesena, merlo, allodola e pavoncella da distribuire gratuitamente ai cacciatori da appostamento residenti in Lombardia e determina le condizioni della cattura in deroga.

L’articolo 3 attribuisce la vigilanza e il controllo sull’attività di cattura agli agenti di polizia locale.

Pdl	60
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	IV
Sedute	1
Commissione consultiva	No
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	No
Numero sedute Aula	2
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	13
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	8

## TERRITORIO, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE (4)

### Territorio e urbanistica (1)

**L.r. 27 dicembre 2005, n. 20**  
*“Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), in materia di recupero dei sottotetti esistenti”.*

**(Approvata nella seduta consiliare del 21/12/2005)**

Modifica gli artt. 63, 64 e 65 della l.r. 12/2005 al fine di completare la disciplina dei sottotetti, prevedendo la possibilità di recuperare quelli esistenti alla data del 31.12.2005 o per i quali il permesso di costruire sia stato rilasciato entro la stessa data, oppure in caso di denuncia di inizio attività (DIA) presentata entro l'1.12.2005. E' richiesto il decorso di cinque anni dal conseguimento dell'agibilità nel caso di permessi di costruire rilasciati dopo il 31.12.2005 o di DIA presentate dopo l'1.12.2005. Vengono disciplinati gli interventi a regime e gli ambiti di esclusione.

Pdl	82
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	V
Sedute	4
Commissione consultiva	No
Consultazioni/Audizioni	Si
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: si Dato: no
Inserito nella programmazione	Si
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	112
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	49

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

**L.r. 14 novembre 2005, n. 17**  
*“Istituzione del Parco naturale del Campo dei fiori”.*

**(Approvata nella seduta consiliare del 26/10/2005)**

Individua, all'interno del Parco regionale del Campo dei Fiori, il perimetro e l'articolazione delle zone definite a parco naturale, consistenti in aree di particolare pregio naturalistico meritevoli di ulteriore tutela.

Pdl	54
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	VI
Sedute	1
Commissione consultiva	V
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	No
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	99
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	35

**L.r. 9 dicembre 2005, n. 18** “*Istituzione del Parco naturale della Valle del Lambro*”.

**(Approvata nella seduta consiliare del 22/11/2005)**

Individua, all'interno del Parco regionale della Valle del Lambro, il perimetro e l'articolazione delle zone definite a parco naturale, consistenti in aree di particolare pregio naturalistico meritevoli di ulteriore tutela.

Pdl	53
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	VI
Sedute	1
Commissione consultiva	V
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	No
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	126
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	7

**L.r. 28 dicembre 2005, n. 21** “*Istituzione del Parco naturale del Bosco delle Querce*”.

**(Approvata nella seduta consiliare del 21/12/2005)**

L'istituzione del Parco naturale del Bosco delle Querce sancisce il raggiungimento dell'obiettivo di recuperare un'area verde in una zona della Provincia di Milano (Seveso, Meda) fortemente urbanizzata e nota per essere stata colpita nel 1976 dal disastro della nube tossica di diossina fuoriuscita dalla “Icmesa”. La gestione del parco è affidata al Comune di Seveso.

Pdl	57
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	VI
Sedute	2
Commissione consultiva	V - I
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	No
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	155
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	28

## BILANCIO E FINANZA REGIONALE (3)

### *Bilancio – Legge finanziaria (3)*

**L.r. 6 ottobre 2005, n. 15** *“Rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2004”.*

**(Approvata nella seduta consiliare del 27/09/2005)**

Approva le risultanze delle entrate e delle spese di competenza, nonché i residui attivi e passivi alla chiusura dell’esercizio dell’anno 2004.

Pdl	64
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	I
Sedute	2
Commissione consultiva	Tutte
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	Si
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	56
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	49

**L.r. 4 novembre 2005, n. 16** *“Assestamento al bilancio per l’esercizio finanziario 2005 ed al bilancio pluriennale 2005/2007 a legislazione vigente e programmatico – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali”.*

**(Approvata nella seduta consiliare del 25/10/2005)**

Costituisce l’assestamento al bilancio per l’esercizio finanziario 2005 e al bilancio pluriennale 2005/2007. Contiene anche modifiche di leggi regionali. Il provvedimento ha avuto un doppio passaggio in commissione in seguito al rinvio deliberato dalla assemblea consiliare.

Pdl	65
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	I
Sedute	3
Commissione consultiva	Tutte
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	Si
Numero sedute Aula	2
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	82
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	75

**L.r. 29 dicembre 2005, n. 22** *“Legge finanziaria 2006”.*

**(Approvata nella seduta consiliare del 21/12/2005)**

In base a quanto disposto dalla l.r. 34/1978, la legge finanziaria autorizza spese relative ad interventi di parte corrente e spese di investimento, necessarie per la realizzazione degli obiettivi individuati in sede di programmazione, formulati nel PRS ed annualmente ridefiniti nel DPEFR in funzione dei risultati conseguiti e di eventuali priorità.

Pdl	103
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	I
Sedute	2
Commissione consultiva	Tutte
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: si Dato: no
Inserito nella programmazione	Si
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	23
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	17

## MULTISETTORE (1)

### *Multimateria – collegati (1)*

**L.r. 20 dicembre 2005, n. 19**  
*“Disposizioni legislative per l’attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2006”.*

**(Approvata nella seduta consiliare del 20 dicembre 2005)**

E' il c.d. collegato di sessione, attraverso il quale la legislazione regionale viene adeguata agli indirizzi contenuti nel DPEFR. Di particolare rilievo gli interventi relativi alla normativa sui FRISL, le disposizioni concernenti l'area territoriale, ambientale e le infrastrutture.

Pdl	102
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	I
Sedute	2
Commissione consultiva	Tutte
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Inserito nella programmazione	Si
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	23
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	17

### 1.3 I regolamenti regionali

All'inizio della VIII legislatura sono stati emanati 3 regolamenti regionali; il totale complessivo degli stessi è pertanto di 123.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale 313/2003, l'approvazione dei regolamenti rientra nella competenza del Consiglio regionale.

I regolamenti, come nel passato, sono numerati progressivamente nell'ambito di ciascun anno. Restano esclusi dai conteggi e dal presente Rapporto gli altri numerosi 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.

#### 1.3.1. Per macrosettore e per anno

La ripartizione dei regolamenti per macrosettore e per anno è riepilogata nella tabella seguente (Tab I.5).

**Tab. I.5** VIII legislatura - numero regolamenti regionali per macrosettore

<b>Macrosettore</b>	<b>2005</b>
<i>Ordinamento istituzionale</i>	-
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	2
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	1
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	-
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	-
<i>Multisetto</i>	-
<b>Totali</b>	<b>3</b>

### 1.3.2. I regolamenti regionali

I tre regolamenti regionali approvati nella VIII legislatura sono attuativi della legislazione regionale.

Due di essi appartengono al macrosettore *Sviluppo economico e attività produttive*: il regolamento n. 7, rientrante nella materia Agricoltura e foreste, dà attuazione alla legge regionale 23 marzo 2004, n. 4 (Disciplina della sorveglianza fitosanitaria e delle attività di produzione e commercializzazione dei vegetali e prodotti vegetali) e definisce le procedure di autorizzazione alla produzione e commercializzazione di vegetali e prodotti vegetali e quelle di vigilanza fitosanitaria. Il regolamento n. 6, rientrante nella materia *Turismo*, attuativo dell'art. 8 della legge regionale 14 aprile 2004, n. 8 (Norme per il turismo in Lombardia), detta i criteri per la costituzione degli IAT (Strutture di informazione e di accoglienza turistica).

Il regolamento n. 8 rientra, invece, nel macrosettore *Territorio, ambiente ed infrastrutture*, nella materia *Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti – Parchi*; esso integra il regolamento regionale 1/2005, di attuazione della legge regionale 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) e definisce le procedure inerenti alle azioni di rivalsa e risarcitorie a carico dei beneficiari dei contributi per la bonifica di siti inquinati.



## REGOLAMENTI 2005

### SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE (2)

#### Turismo (1)

**R.r. 9 novembre 2005, n. 6**  
*“Attuazione dell’articolo 8 della legge regionale 14 aprile 2004, n. 8 (Norme per il turismo in Lombardia). Criteri per la costituzione delle strutture di informazione e di accoglienza turistica (IAT)”.*

**(Approvato nella seduta consiliare del 26/10/2005)**

Definisce i criteri per la costituzione delle strutture IAT (che svolgono le attività di informazione e di accoglienza turistica) e le modalità di svolgimento dei servizi, al fine di garantirne l’omogeneità sul territorio. Stabilisce che in ciascun Comune non possa sussistere più di una struttura IAT.

Disciplina le attività di informazione e di accoglienza e le ulteriori funzioni di tali strutture. Prevede che la Provincia coordini le attività degli IAT compresi nel proprio territorio; disciplina gli orari di apertura al pubblico e dispone che venga presentata una relazione annuale sulle attività svolte. Si sofferma, poi, sulle caratteristiche che deve possedere il personale delle strutture IAT, disciplina gli adempimenti necessari ad ottenere il nulla osta dalla provincia, prevede le funzioni di vigilanza e disciplina l’adeguamento delle strutture.

Pre	7
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	IV
Sedute	2
Commissione consultiva	No
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	89
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	48
Legge di riferimento	l.r. 8/2004 (art. 8)

## Agricoltura e foreste (1)

**R.r. 2 dicembre 2005, n. 7** “Attuazione della legge regionale 23 marzo 2004, n. 4 (Disciplina della sorveglianza fitosanitaria e delle attività di produzione e commercializzazione dei vegetali e prodotti vegetali)”.

**(Approvato nella seduta consiliare del 22/11/2005)**

In attuazione dell'articolo 9, comma 5, della l.r. 23 marzo 2004, n. 4, il regolamento definisce: le procedure per il rilascio dell'autorizzazione regionale per la produzione e la commercializzazione dei vegetali e dei prodotti vegetali; le attività e le modalità di presentazione della denuncia di inizio attività; le modalità di iscrizione al registro regionale fitosanitario e quelle di controllo periodico degli iscritti al registro regionale; le procedure per la vigilanza; le modalità del regime tariffario; le procedure in caso di rischio imminente di diffusione di organismi nocivi; le condizioni per il riconoscimento regionale dei soggetti incaricati di attività di supporto al Servizio fitosanitario regionale e le modalità per il riconoscimento dell'idoneità del personale incaricato di attività di supporto al Servizio fitosanitario regionale.

Pre	9
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	IV
Sedute	3
Commissione consultiva	No
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i> dalla data di assegnazione	116
Numero giorni <i>iter</i> effettivo (calcolato dalla data di trattazione)	75
Legge di riferimento	l.r. 4/2004

## TERRITORIO, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE (1)

### Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti – Parchi (1)

**R.r. 2 dicembre 2005, n. 8**  
*“Integrazione al regolamento regionale 28 febbraio 2005, n. 1 (Attuazione dell'articolo 21 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, relativamente alle procedure di esproprio delle aree da bonificare, alle procedure ad evidenza pubblica e per la concessione di contributi a favore dei comuni per la bonifica dei siti inquinati)”.*

**(Approvato nella seduta consiliare del 22/11/2005)**

Inserisce nel r.r. 1/2005 l'art. 12 bis, che detta criteri e modalità per attivare le azioni di rivalsa e risarcitorie a carico dei beneficiari dei contributi per la bonifica dei siti inquinati.

Pre	10
Iniziativa	Giunta
Commissione referente	VI
Sedute	1
Commissione consultiva	No
Consultazioni/Audizioni	No
Parere Conferenza delle autonomie	Chiesto: no Dato: no
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)	7
Legge di riferimento	l.r. 6/2003

## 2. L'iniziativa legislativa

Di seguito sono esaminati i progetti di legge presentati dall'inizio della nuova legislatura (3 aprile 2005) fino al termine dell'anno. I consiglieri regionali sono entrati nell'esercizio delle funzioni al momento della proclamazione, avvenuta circa un mese dopo le elezioni, i primi progetti di legge sono pertanto stati presentati il 4 maggio. Analogamente a quanto accade per le leggi, i dati esposti consentono di evidenziare quali sono stati i settori di principale interesse per i soggetti titolari dell'iniziativa.

### 2.1 I progetti di legge

Nel periodo considerato sono stati presentati 119 progetti di legge (oltre a 6 progetti di legge presentati e poi successivamente ritirati). Di queste proposte, 58 (47 di iniziativa consiliare e 11 di iniziativa di Giunta) costituiscono, ai sensi dell'articolo 110 del regolamento interno, riassunzione di progetti di legge presentati nella precedente legislatura. Altri 9 progetti di legge consistono in proposte di iniziativa popolare già depositate nella precedente legislatura (7 di enti locali e 2 di associazioni di cittadini), non dichiarate decadute e delle quali l'Ufficio di presidenza ha disposto la riassegnazione nella nuova legislatura<sup>4</sup>.

Il numero delle iniziative consiliari è superiore a quello delle iniziative della Giunta regionale: le iniziative consiliari sono infatti 79, pari al 66% del totale, mentre 28 sono della Giunta, pari al 24% del totale. I progetti di legge di iniziativa popolare sono in totale 12, di cui 7 di iniziativa degli enti locali e 5 di iniziativa di associazioni di cittadini (Tab. I.6).

**Tab. I.6** *VIII legislatura - numero progetti di legge. per iniziativa*

<b>Iniziativa p.d.l.</b>	<b>2005</b>
Giunta	28
Consiliare	79
Enti locali	7
Popolare	5
<b>Totali</b>	<b>119</b>

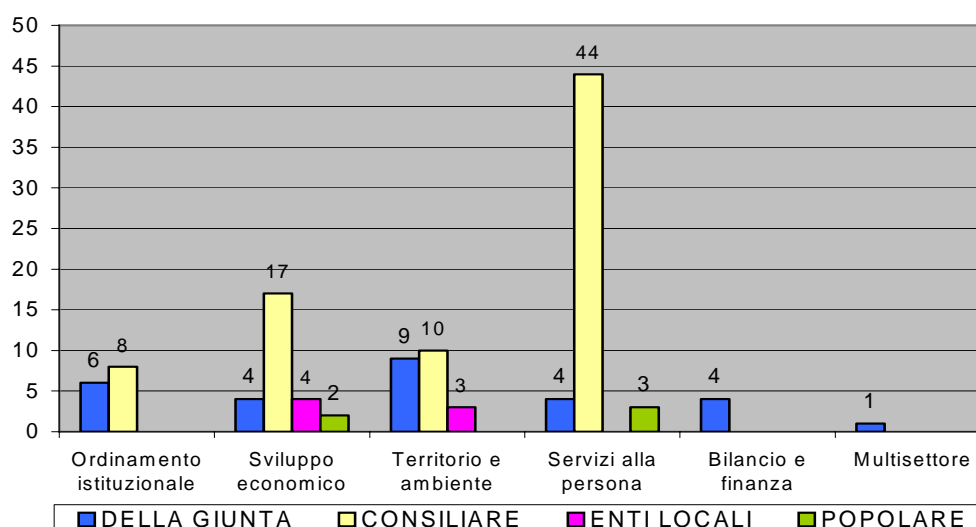
---

<sup>4</sup> Cfr. pag. 17

Quanto alle aree d'intervento dei progetti di legge, le proposte riguardano principalmente il macrosettore dei *Servizi alla persona e alla comunità* (50) che risultano essere quasi il doppio di quelle dei macrosettori *Sviluppo economico e attività produttive* (26) e del *Territorio, ambiente e infrastrutture* (22). Nell'area *Ordinamento istituzionale* sono stati presentati 14 progetti di legge, nel *Bilancio e finanza regionale* 6 e nel *Multisetore* 1.

Se si valuta l'iniziativa legislativa distribuita per macrosettori secondo la classificazione riportata nell'Appendice B, si può rilevare come l'iniziativa della Giunta sia sostanzialmente ripartita su tutti i settori, con prevalenza di proposte per il macrosettore *Territorio e ambiente e infrastrutture*. L'iniziativa consiliare, anche proporzionalmente, è molto più numerosa nel settore dei *Servizi alla persona e alla comunità*, ove rappresenta la quasi totalità (Fig. I.2).

**Fig. I.2** VIII legislatura - numero progetti di legge per iniziativa e per macrosettore



Nel macrosettore **Ordinamento istituzionale** (14), il maggior numero di proposte riguarda le disposizioni in merito agli *Enti locali e decentramento*, con 6 progetti di legge presentati; seguono 4 proposte in materia di *Organi della Regione-Statuto e Regolamento*, 2 in materia di *Consiglieri e gruppi consiliari*, 1 in materia di *Personale, organizzazione e amministrazione* e 1 in materia di *Sistema elettorale*.

Per quanto riguarda lo **Sviluppo economico e attività produttive** (27), il maggior numero di proposte concerne le materie della *Caccia, pesca e itticoltura*, con

10 progetti di legge presentati, e del *Commercio, fiere e mercati*, con 9 progetti di legge presentati; per il resto vi è una distribuzione abbastanza uniforme dei progetti presentati nelle materie *Industria (2), Agricoltura e foreste (2), Ricerca, trasporto e produzione di energia (1), Miniere e risorse geotermiche - acque minerali e termali (1), Turismo (1) e Professioni (1)*.

Nel macrosettore **Territorio, ambiente e infrastrutture** (22), la maggior parte delle iniziative riguarda la *Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti - Parchi* con 14 progetti. In materia di *Territorio e urbanistica* sono state presentate 7 proposte ed è stato presentato 1 progetto di legge in materia di *Risorse idriche e difesa del suolo*.

Il macrosettore **Servizi alla persona e alla comunità** (51) è quello con il maggior numero di progetti di legge presentati, suddivisi nelle materie *Servizi sociali (17), Tutela della salute (13), Lavoro (11), Istruzione scolastica (3), Beni e attività culturali e sport(3), Ricerca scientifica e tecnologica (2), Spettacolo (1) e Previdenza complementare ed integrativa (1)*.

Nel macrosettore **Bilancio e finanza regionale** (4), la totalità delle proposte riguarda la materia del *Bilancio e gli strumenti finanziari*.

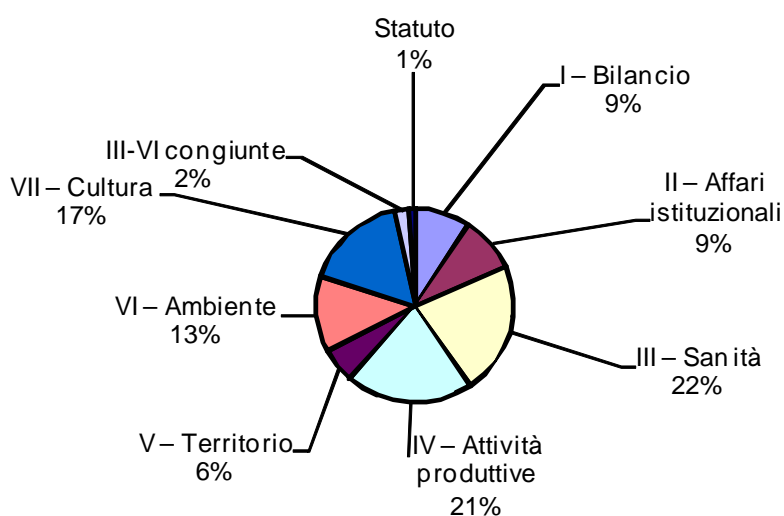
Infine nel macrosettore **Multisetttore** (1), l'unica proposta è il Collegato 2006.

Da ultimo si evidenziano i dati relativi ai progetti di legge assegnati alle commissioni referenti (Tab. I.7) ed alla loro distribuzione percentuale (Fig. I.3).

**Tab. I.7** *VIII legislatura - numero progetti di leggi assegnati alle commissioni permanenti in sede referente*

<b>Commissione</b>	<b>2005</b>
I – Bilancio	11
II – Affari istituzionali	11
III – Sanità	26
IV – Attività produttive	25
V – Territorio	7
VI – Ambiente	15
VII – Cultura, FP, Sport, Informazione	20
III-VI congiunte	3
Commissione Statuto	1
<b>Totali</b>	<b>119</b>

**Fig. I.3** *VIII legislatura - distribuzione % progetti di legge assegnati per commissione permanente*



## 2.2 Le proposte di legge alle Camere

Sono state presentate 29 iniziative per promuovere proposte di legge alle Camere a norma dell'art. 121 della Costituzione (altre 5 sono state presentate e poi ritirate). Una di queste iniziative costituisce riassegnazione di una proposta di iniziativa popolare già presentata nella precedente legislatura, le altre 28 sono tutte di iniziativa dei consiglieri.

È di seguito riportata la loro distribuzione nei **macrosettori**, intesi in questa sede in termini molto ampi in quanto relativi a materie di competenza statale.

Nel macrosettore **Ordinamento istituzionale**, le 8 proposte riguardano l'abolizione del rimborso elettorale ai partiti, la riduzione dell'indennità parlamentare, misure volte a contrastare il terrorismo islamico, modifiche diverse al codice di procedura penale e al testo unico delle leggi sulla pubblica sicurezza e norme a difesa dell'identità e dell'unità nazionale.

Nell'ambito dello **Sviluppo economico e attività produttive** è stata presentata una sola proposta di legge alle Camere, riguardante le autorizzazioni alla grande distribuzione.

Quanto ai **Servizi alla persona e alla comunità**, sono state presentate 17 proposte riguardanti l'istituzione di una banca dati DNA, norme a tutela dei minori, degli anziani, della paternità e maternità e delle vittime della criminalità, norme per il rispetto dei defunti, disposizioni contro le mutilazioni sessuali, la regolamentazione della prostituzione, il sistema pensionistico ed assistenziale.

In materia di **Bilancio e finanza regionale**, sono state presentate 3 proposte riguardanti l'abrogazione di articoli di leggi nazionali e l'obbligo di indicazione del prezzo in euro e in lire.

Si forniscono i dati complessivi che evidenziano il numero di proposte per commissione referente (Tab. I.8).

Delle 29 proposte presentate e assegnate alle commissioni nessuna è stata approvata dall'assemblea consiliare.

**Tab. I.8** *VIII legislatura - numero p.l.p. per commissione referente*

<b>Commissione</b>	<b>2005</b>
I – Bilancio	4
II – Affari istituzionali	6
III – Sanità	10
IV – Attività produttive	2
V – Territorio	-
VI – Ambiente	-
VII – Cultura, FP, Sport, Informazione	7
Speciale Statuto	-
<b>Totali</b>	<b>29</b>

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

Nella VIII legislatura, a fronte di 10 proposte presentate (9 di iniziativa della Giunta e una del Consiglio), sono stati approvati 3 regolamenti.

Sono di seguito esposti i dati distribuiti per macrosettore (Tab.I.9 e Tab. I.10).



**Tab. I.9** *VIII legislatura - numero p.r.e. per iniziativa*

<b>Iniziativa p.r.e.</b>	<b>2005</b>
Giunta	9
Consiliare	1
Enti locali	-
Popolare	-
<b>Totali</b>	<b>10</b>

**Tab. I.10** *VIII legislatura - numero p.r.e. per macrosettore*

<b>Macrosettore</b>	<b>2005</b>
<i>Ordinamento istituzionale</i>	1
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	3
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	5
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	1
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	-
<i>Multisetto</i>	-
<b>Totali</b>	<b>10</b>

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

Prosegue la rilevazione che classifica le leggi approvate sotto due diversi profili: la tecnica redazionale e la tipologia della normazione, al fine di rilevare la forma tecnica e di misurare il rilievo normativo.

### 3.1 La tecnica redazionale<sup>5</sup>

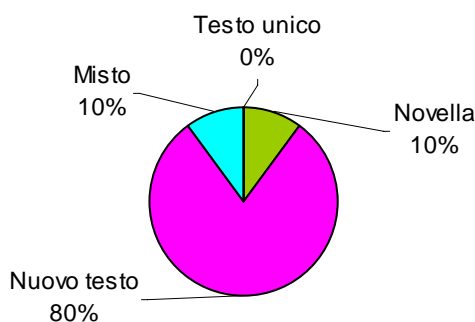
Sotto il profilo della tecnica redazionale le 10 leggi del 2005 riferite alla VIII legislatura sono classificabili 8 come “nuovo testo”, 1 come “novella” ed 1 come “tecnica mista” (Tab. I.11).

**Tab. I.11** VIII legislatura - numero leggi per tecnica redazionale

Tipologia leggi	2005
Novella	1
Nuovo testo	8
Misto	1
Testo unico	-
<b>Totali</b>	<b>10</b>

Prosegue la tendenza già emersa nella VII legislatura (col 69%) di approvare leggi classificabili come “nuovi testi” (Fig. I.14). Ciò in ragione dell’opera di “pulizia” e semplificazione normativa avvenuta con le leggi di semplificazione, con conseguente minore necessità di manutenzione della legislazione esistente.

**Fig. I.4** VIII legislatura - ripartizione % delle leggi per tecnica redazionale



<sup>5</sup> Per quanto riguarda l’indagine sulla tecnica redazionale, la legge è stata valutata sulla base della modalità di redazione del testo, riconducibile a quattro differenti tipologie:

- 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 (criterio impiegato quando non è agevole identificare la prevalenza, in articoli e commi, di disposizioni nuove e novellate: i “collegati”, anche se contenenti numerose novelle, sono stati 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 avviene in base ad un giudizio di prevalenza significativa effettuata valutando se almeno il 70% del testo è riconducibile ad una specifica tecnica redazionale. Negli altri casi la legge viene ricondotta alla tipologia del testo misto.

Interessante risulta anche l'analisi della legislazione per tecnica legislativa e macrosettore nella VIII legislatura. L'uso della tecnica redazionale "mista" è riservata al *Multisetto*: e non poteva che essere così, considerato che in tale area confluiscono 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 (Tab. I.12).

**Tab. I.12** VIII legislatura - leggi per macrosettore e tecnica redazionale

Macrosettore	Misto	Novella	Testo nuovo	Testo unico	Totali
<i>Ordinamento istituzionale</i>	-	-	-	-	-
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	-	-	2	-	<b>2</b>
<i>Territorio ambiente e infrastrutture</i>	-	1	3	-	<b>4</b>
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	-	-	-	-	-
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	-	-	3	-	<b>3</b>
<i>Multisetto</i>	1	-	-	-	<b>1</b>
<b>Totali</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	-	<b>10</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 evidenziano le caratteristiche della tecnica utilizzata per effettuare l'intervento legislativo<sup>6</sup>. Non deve essere confusa con la classificazione per macrosettore, che riguarda l'area interessata dall'intervento legislativo.

<sup>6</sup> La collocazione delle leggi è avvenuta con un criterio di prevalenza significativa tra:

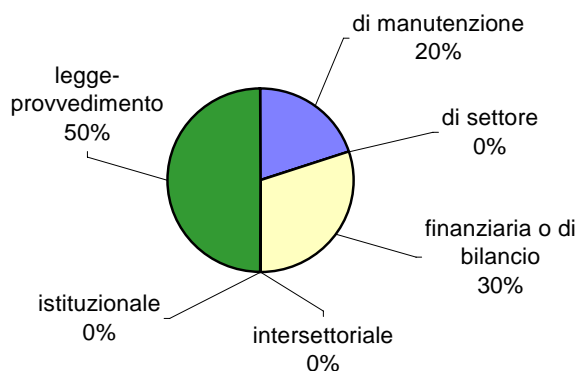
- legge-provvedimento: volta a disciplinare situazioni specifiche o a realizzare singoli interventi;
- legge di manutenzione normativa: reca disposizioni di puntuale correzione, modifica o integrazione della normativa vigente senza innovarla o sostituirla completamente e sostanzialmente;
- legge di settore: contiene una nuova disciplina della materia o introduce la regolamentazione di specifici settori o definisce 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;

All'inizio della VIII legislatura non si rileva la presenza di leggi di settore, intersettoriali o istituzionali, mentre le leggi provvedimento ammontano al 50% (Fig. I.15 e Tab. I.13).

**Tab. I.13** VIII legislatura - numero leggi per tipologia della normazione e per anno

Tipologia leggi	2005
legge-provvedimento	5
di manutenzione	2
di settore	-
istituzionale	-
intersettoriale	-
finanziaria o di bilancio	3
<b>Totali</b>	<b>10</b>

**Fig. I.5** VIII legislatura - distribuzione % leggi per tipologia normativa



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

Sono proseguite le iniziative volte ad approfondire, in coerenza con gli indirizzi espressi dall'Ufficio di presidenza, la conoscenza degli strumenti della qualità della legislazione, per il miglioramento della qualità della produzione normativa.

---

- legge finanziaria o di bilancio: relativa ai provvedimenti tipici direttamente connessi alle leggi di bilancio e finanziarie (bilancio, conto consuntivo, assestamento ecc.).

Il Servizio legislativo e legale ha proseguito l'attività di monitoraggio della qualità tecnico-giuridica dei progetti di legge all'esame delle commissioni consiliari applicando la griglia di controllo elaborata nel 2004<sup>7</sup> a quattro progetti di legge: n. 49, sul "Servizio civile volontario in Lombardia"; n. 58 su "Attuazione dell'art. 118 della Costituzione in Lombardia - la sussidiarietà, il federalismo e le forme di esercizio della sovranità del cittadino"; n. 83, su "Obbligo di indicazione in Lire del prezzo espresso in Euro per i prodotti posti in vendita negli esercizi commerciali" e n. 113 "Il mercato del lavoro in Regione Lombardia".

Alla elaborazione della griglia hanno partecipato, oltre ai legali del Servizio, anche i componenti degli Uffici di assistenza alle commissioni e, ove possibile, anche i funzionari degli uffici della Giunta regionale di volta in volta interessati.

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

Questo capitolo è finalizzato alla esposizione degli interventi di riordino normativo, con specifico riferimento alle abrogazioni di leggi e regolamenti regionali. Dall'inizio della legislatura non sono però state disposte abrogazioni espresse né di leggi né di regolamenti regionali; sono pertanto di seguito forniti i dati complessivi delle leggi vigenti e delle leggi abrogate.

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

Dall'inizio della VIII legislatura non è stata abrogata espressamente alcuna legge. D'altra parte i primi mesi del 2005 (appartenenti alla legislatura precedente) hanno avuto invece sotto questo profilo un impatto rilevante con 217 leggi espressamente abrogate. Tenendo conto delle numerose abrogazioni intervenute nel 2002, la VII legislatura si caratterizza pertanto come legislatura di riordino del quadro normativo.

Si rimanda pertanto ai dati presenti nel Rapporto precedente per avere un quadro completo, l'esposizione si limita qui a fornire alcuni dati riepilogativi.

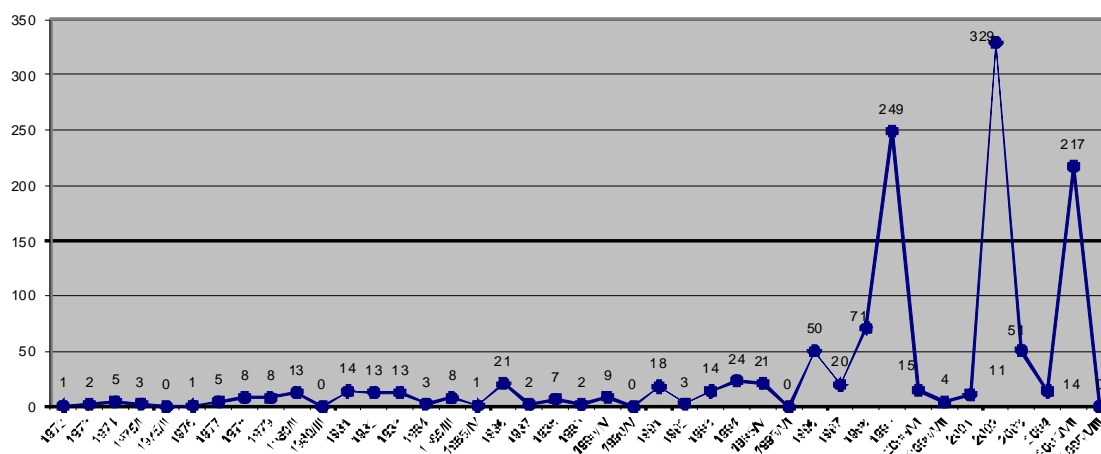
---

<sup>7</sup> Cfr. Rapporto 2004-2005, pag. 85

I dati esposti non tengono conto delle abrogazioni implicite derivanti dalla successione delle leggi nel tempo (ai sensi dell'art. 15 delle Preleggi), anche quando riguardano casi assolutamente evidenti (in quanto ciò comporterebbe un'operazione interpretativa). Per quanto riguarda gli altri criteri adottati per il calcolo delle leggi abrogate (in particolare per le "doppie abrogazioni") si rinvia a quanto esposto nel Rapporto 2002 (pag. 55-59).

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

**Fig. I.6** *Andamento leggi abrogate per anno*



Tenendo conto, rispetto ai dati di fine della VII legislatura, che la l.r. 16/2005 ha ripristinato 2 leggi regionali già abrogate dalla l.r. 1/2005 (Il.rr. 60 e 65 del 1990), delle 1953 leggi approvate, promulgate e pubblicate dal 1970 alla fine della VII legislatura (2 aprile 2005), 1248 leggi sono state espressamente abrogate alla medesima data con disposizioni puntuali o a seguito di dichiarazione d'incostituzionalità<sup>8</sup>.

La percentuale delle leggi abrogate è pari al 64% circa del totale delle leggi promulgate e pubblicate (Tab. I.14).

Delle 1248 leggi espressamente abrogate:

- per 11 l'abrogazione è condizionata alla emanazione di un provvedimento o atto

<sup>8</sup> La l.r. 2/1972, in tema di personale e organizzazione, dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale 147/1972 e la l.r. 21/2001, istitutiva del comune di Baranzate, dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale 47/2003.

successivo, non esplica quindi i suoi effetti fino a quel momento;

– per 6 l'efficacia dell'abrogazione è condizionata sia ad un atto che ad un termine.

Quindi, pur in presenza di abrogazioni espresse riguardanti 1248 leggi, si può affermare che solo 1231 di esse non sono più certamente in vigore alla fine della VII legislatura in quanto abrogate senza condizioni.

Le leggi vigenti che non hanno subito interventi abrogativi espressi sono 705 (=1953-1248), pari al 36% del totale della produzione legislativa dal 1970 ad oggi.

**Tab. I.14** *VIII legislatura – leggi regionali abrogate e vigenti per macrosettore*

Macrosettore	Abrogate	Vigenti	Totali	% Abrogate	% Vigenti
<i>Ordinamento istituzionale</i>	201	123	324	62%	38%
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	273	87	360	76%	24%
<i>Territorio ambiente e infrastrutture</i>	297	212	509	58%	42%
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	299	138	437	68%	32%
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	174	115	289	60%	40%
<i>Multisetore</i>	4	30	34	12%	88%
<b>Totali</b>	<b>1248</b>	<b>705</b>	<b>1953</b>	<b>64%</b>	<b>36%</b>

## 4.2 Le leggi: articoli e commi

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

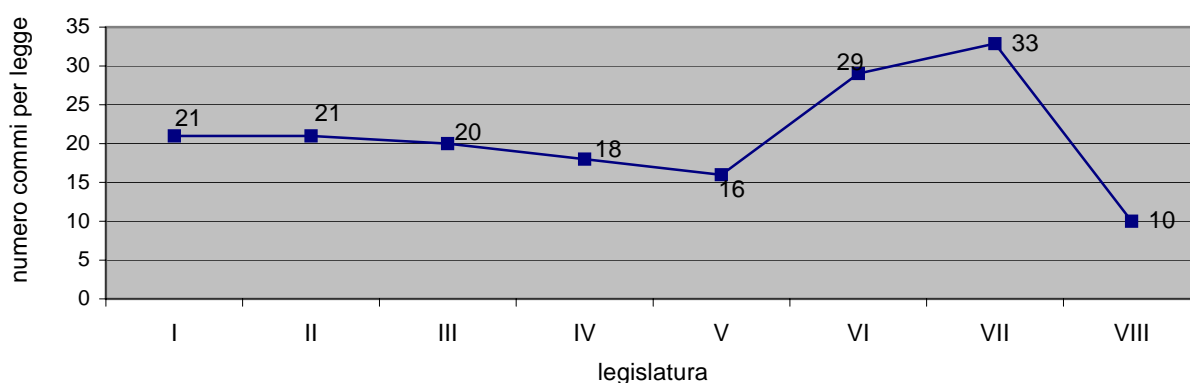
A tal fine sono state contate le leggi approvate dal 1971 (depurate dalle leggi di bilancio, assestamento, variazioni ecc.), il numero complessivo degli articoli (esclusi quelli concernenti disposizioni tecnico-finanziarie e l'anticipata entrata in vigore) e dei commi (Tab. I.15).

**Tab. I.15** *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	VIII	
<b>Leggi</b>	268	334	356	291	202	145	135	<b>7</b>	<b>1738</b>
<b>Articoli</b>	2316	2671	2667	2112	1217	1126	1179	<b>28</b>	<b>13316</b>
<b>Commi</b>	5661	6939	7109	5194	3320	4277	4438	<b>70</b>	<b>37008</b>

Il numero medio di commi per legge passa da 21 a 16 dalla I alla V legislatura, per poi aumentare in modo rilevante nella VI dove è pari a 29 e ancora di più nella VII ove si attesta a 33; nella VIII si rileva, attualmente, un abbassamento a 10 (Fig. I.7).

**Fig. I.7** *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 8 legislature*



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

- 10 leggi;
- 47 articoli (media di 4,7 articoli per legge);
- 155 commi (media di 15,5 commi per legge).

#### **4.3 I regolamenti regionali abrogati**

Dall'inizio della VIII legislatura non sono stati disposti interventi abrogativi di regolamenti. Si forniscono alcuni dati sintetici in merito alla vigenza o abrogazione per macrosettore dei regolamenti regionali (Tab. I.16).



**Tab. I.16** *VIII legislatura - regolamenti regionali abrogati e vigenti per macrosettore*

<b>Macrosettore</b>	<b>Abrogati</b>	<b>Vigenti</b>	<b>Totali</b>	<b>% Abrogati</b>	<b>% Vigenti</b>
<i>Ordinamento istituzionale</i>	2	12	14	14%	86%
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	19	33	52	37%	63%
<i>Territorio ambiente e infrastrutture</i>	7	22	29	25%	75%
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	6	18	24	25%	75%
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	-	3	3	0%	100%
<i>Multisetto</i>	-	1	1	0%	100%
<b>Totali</b>	<b>34</b>	<b>89</b>	<b>123</b>	<b>28%</b>	<b>72%</b>

## CAPO II

### Gli atti amministrativi

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

Nel 2005 le deliberazioni amministrative approvate dall'assemblea sono state complessivamente 86: 13 nella VII legislatura e 73 nella VIII<sup>9</sup>.

Gli atti amministrativi sono stati 59 e 14 sono state le deliberazioni c.d. *interna corporis*, riferite all'autonomia organizzativa e contabile dell'assemblea<sup>10</sup>.

La figura II.1 evidenzia le relative percentuali.

**Tab. II.1** VIII legislatura - atti amministrativi approvati dall'assemblea nel 2005

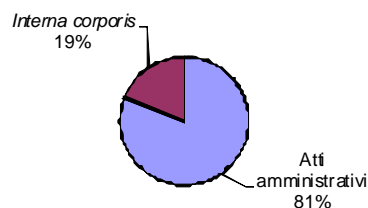
<i>Tipologia</i>	<b>2005</b>
Piani, programmi e progetti	2
Criteri e indirizzi	-
Piani di riparto	4
Approvazione atti Enti dipendenti	46
Pareri a Ministeri od altri organi statali	-
Pareri alla Giunta votati dall'assemblea	-
Nomine	6
Altri provvedimenti	1*
<b>Totale parziale</b>	<b>59</b>
Atti rientranti nell'autonomia contabile	3
Atti rientranti nell'autonomia organizzativa-istituzionale	11
Referendum consultivi	-
<b>Totale parziale</b>	<b>14</b>
<b>Totale generale</b>	<b>73</b>

\* trattasi della richiesta di indizione del referendum ex art. 138 Cost. sulla legge costituzionale "Modifiche alla parte seconda della Costituzione".

<sup>9</sup> Nel seguito del testo si fa riferimento esclusivamente alla VIII legislatura

<sup>10</sup> Consistono in deliberazioni che riguardano le surroghe dei consiglieri, la 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

**VIII legislatura - distribuzione % atti amministrativi**

Come nella scorsa legislatura le aree di intervento maggiormente interessate sono l'*Ordinamento istituzionale* e i *Servizi alla persona e alla comunità* con 27 provvedimenti ciascuno.

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 organizzativo-istituzionale del Consiglio e le nomine.

Le deliberazioni concernenti gli enti dipendenti riguardano in gran parte la gestione economico-finanziaria (approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi) e l'assetto organizzativo e gestionale degli enti medesimi (approvazione degli statuti e dei piani e programmi di attività); 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 per i servizi all'agricoltura e alle foreste sono state imputate al macrosettore *Sviluppo economico e attività produttive* e non al macrosettore *Bilancio e finanza regionale*.

**Tab. II.2** VIII legislatura - atti amministrativi approvati dall'assemblea per macrosettore

Macrosettore	2005
<i>Ordinamento istituzionale</i>	27
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	9
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	6
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	27
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	3
<i>Multisetore</i>	1
<b>Totale</b>	<b>73</b>

## 2. I pareri delle commissioni alla Giunta

Le commissioni hanno espresso alla Giunta 14 pareri (pareri non vincolanti e intese), a fronte di 18 richieste: la differenza numerica è riferibile al fatto che per atti assegnati nel 2005 i pareri sono stati espressi successivamente.

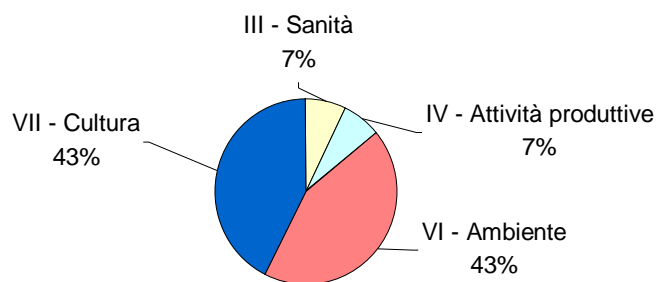
Sotto l'aspetto procedurale si osserva infatti che i pareri assegnati alla fine di un anno possono essere espressi anche nell'anno successivo e inoltre che la modifica introdotta con la l.r. 3/2001 per accelerare i procedimenti amministrativi e garantire il rispetto dei tempi per l'adozione dei relativi 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.

**Tab. II.3** *VIII legislatura - numero pareri resi per commissione referente*

<b>Commissione</b>	<b>2005</b>
I – Bilancio	-
II – Affari istituzionali	-
III – Sanità	1
IV – Attività produttive	1
V – Territorio	-
VI – Ambiente	6
VII – Cultura, FP, Sport, Informazione	6
<b>Totali</b>	<b>11</b>

Esaminando i dati complessivi, si osserva che le commissioni VI e VII con il 43%, hanno reso il maggior numero di pareri seguite dalle commissioni III e IV che hanno espresso ciascuna un parere (Fig. II.2).

**Fig. II.2** VIII legislatura - distribuzione % pareri resi dalle commissioni

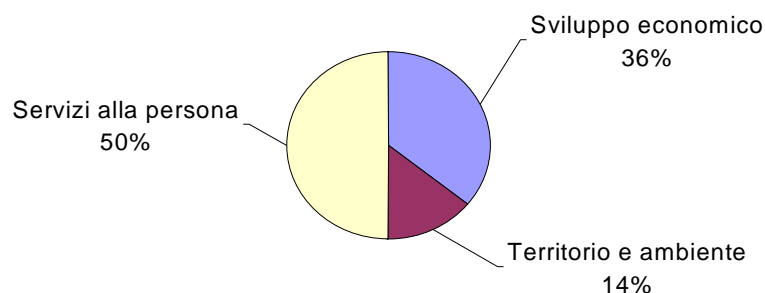


Per quanto riguarda la ripartizione dei pareri per macrosettore, le aree di intervento maggiormente interessate sono quelle dei *Servizi alla persona e alla comunità*, con il 47%, e dello *Sviluppo economico e attività produttive*, con il 33%, seguiti dal macrosettore del *Territorio, ambiente e infrastrutture*, con il 20% (Tab. II.4 e Fig. II.3).

**Tab. II.4** VIII legislatura - pareri resi dalle commissioni per macrosettore

Macrosettore	2005
Ordinamento istituzionale	-
Sviluppo economico e attività produttive	5
Territorio, ambiente e infrastrutture	2
Servizi alla persona e alla comunità	7
Bilancio e finanza regionale	-
Multisetore	-
<b>Totali</b>	<b>14</b>

**Fig. II.3** VIII 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 enti e organi di amministrazione (in particolare di 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 2005 sono state effettuate 15 nomine di competenza del Consiglio regionale, ma di queste solo 6 sono state deliberate dall'assemblea, mentre le altre 9 sono state effettuate dal Presidente del Consiglio.

**Tab. II.5** *VIII legislatura - nomine di competenza del Consiglio regionale*

<b>Nomine</b>	<b>2005</b>
Effettuate dall'assemblea	6
Effettuate dal Presidente del Consiglio	9
Effettuate dal Presidente della Giunta e dalla Giunta	-
<b>Totali</b>	<b>15</b>

## **CAPO III**

### **Il rendimento istituzionale**

#### **1. La programmazione dei lavori consiliari. La Conferenza ex art. 15 dello Statuto**

La prima riunione per la definizione del programma dei lavori si è svolta il 19 luglio 2005 ed ha avuto carattere necessariamente interlocutorio limitandosi a fissare le date delle sedute consiliari prima della pausa estiva, individuando alcune priorità tra i progetti di legge depositati e le date della prima sessione di bilancio.

La seconda riunione, svoltasi il 13 settembre, ha definito il programma e il calendario fino al mese di dicembre compreso.

Lo stato di attuazione del programma relativamente ai progetti di legge calendarizzati è il seguente: dei 12 argomenti previsti, 7 sono stati esauriti (vedi appendice D), altri 5 sono ancora in istruttoria.

#### **2. Le commissioni permanenti**

Il capitolo comprende dati e informazioni sulle attività delle sette commissioni consiliari permanenti<sup>11</sup> al fine di consentirne la valutazione sotto il profilo del rendimento istituzionale. Occorre considerare tuttavia che le commissioni sono state istituite il 28 giugno e che hanno iniziato la loro attività dalla data dell'insediamento e della elezione dei rispettivi uffici di presidenza avvenuta il 13 e il 14 luglio 2005.

Le commissioni hanno effettuato 116 sedute o incontri.

---

<sup>11</sup> Per le specifiche materie di competenza di ciascuna commissione permanente nel periodo considerato cfr. Appendice B.

**Tab. III.1** *VIII legislatura - numero sedute e incontri per commissione permanente*

<b>Commissioni</b>	<b>2005</b>
I – Bilancio	13
II – Affari istituzionali	6
III – Sanità	19
IV – Attività produttive	26
V – Territorio	18
VI – Ambiente	19
VII – Cultura, FP, Sport, Informazione	15
<b>Totali</b>	<b>116</b>

Circa la quantità degli atti approvati, costituita da atti amministrativi, pareri e progetti di legge, il numero più elevato appartiene alla commissione Programmazione e bilancio, con 58 atti (Tab. III.2).

**Tab. III.2** *VIII legislatura - numero atti approvati per commissione permanente*

<b>Commissioni</b>	<b>2005</b>
I – Bilancio	58
II – Affari istituzionali	9
III – Sanità	11
IV – Attività produttive	13
V – Territorio	13
VI – Ambiente	19
VII – Cultura, FP, Sport, Informazione	17
<b>Totali</b>	<b>140</b>

Seguono alcune informazioni sugli atti adottati, suddivisi nelle seguenti categorie: atti approvati in sede deliberante; atti non legislativi; pareri su progetti di legge, proposte di regolamento e progetti di legge approvati.

#### *Atti approvati in sede deliberante*

La procedura ordinaria di esame ed approvazione dei provvedimenti di competenza consiliare è la sede referente. Con una modifica apportata al regolamento interno nel 1999 è stato previsto che la commissione competente può approvare, in luogo dell'assemblea e in sede deliberante, gli atti amministrativi di



competenza consiliare, compresi piani e programmi.

La modalità di approvazione degli atti in sede deliberante, utilizzata inizialmente dalla sola commissione Programmazione e bilancio, risulta non seguita.

### *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..

Tra gli atti non legislativi in particolare si segnala che, a seguito della approvazione da parte di entrambe le Camere in seconda votazione e con la maggioranza assoluta dei propri componenti (Camera dei deputati: seduta del 20 ottobre 2005; Senato della Repubblica: seduta del 16 novembre 2005) del testo della legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione"<sup>12</sup>, la Giunta regionale ha approvato, in data 23 novembre 2005, la richiesta di sottoposizione a *referendum* popolare della riforma costituzionale. Lo Statuto della Regione Lombardia attribuisce al Consiglio regionale l'adozione della deliberazione di richiesta di *referendum* ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione (articolo 6, comma quinto, numero 18) e alla Giunta l'iniziativa dei provvedimenti consiliari (articolo 21, comma secondo, numero 11, dello Statuto).

Il 25 novembre 2005 la deliberazione della Giunta regionale è stata trasmessa alla II commissione "Affari istituzionali" che l'ha approvata all'unanimità nella seduta del 28 novembre 2005. Il Consiglio regionale ha approvato la deliberazione nella seduta del 1° dicembre 2005.

### *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.

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

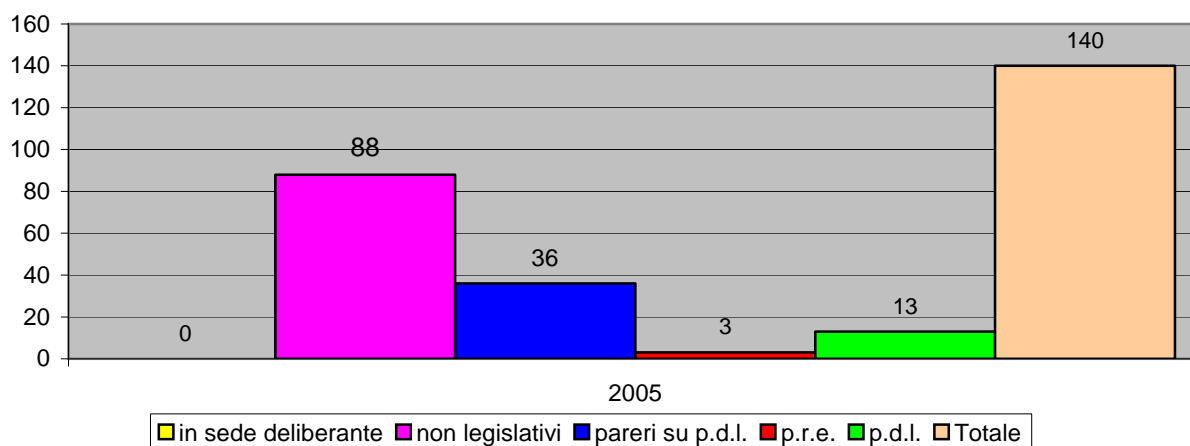
---

<sup>12</sup> Gazzetta Ufficiale, serie generale, del 18 novembre 2005, n. 269,

**Tab. III.3** VIII legislatura - numero atti approvati per commissione permanente e per categoria nel 2005

Commissioni	Atti approvati in sede deliberante	Atti non legislativi	Pareri su p.d.l	P.r.e. approvati	P.d.l. approvati <sup>13</sup>	Totali
I – Bilancio	-	50	3	-	5	<b>58</b>
II – Affari istituzionali	-	3	6	-	-	<b>9</b>
III – Sanità	-	4	5	-	2	<b>11</b>
IV – Attività produttive	-	4	5	2	2	<b>13</b>
V – Territorio	-	5	7	-	1	<b>13</b>
VI – Ambiente	-	10	5	1	3	<b>19</b>
VII – Cultura, FP, Sport, Informazione	-	12	5	-	-	<b>17</b>
<b>Totali</b>	-	<b>88</b>	<b>36</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>140</b>

**Fig. III.1** VIII legislatura - numero atti approvati dalle commissioni permanenti per categoria



## 2.1 Le consultazioni e le audizioni

Sono di seguito illustrati gli argomenti e i principali atti che hanno impegnato le commissioni in consultazioni e audizioni.

La commissione I – Bilancio ha effettuato 3 audizioni: una con le parti sociali in merito al PRS e al DPEFR; le altre due con il Presidente, il direttore dell'ERSAF e

<sup>13</sup> Si rammenta che non tutti i progetti di legge licenziati dalle commissioni sono diventati legge nel periodo considerato (3 aprile – 31 dicembre 2005).

il Direttore dell'Agenzia regionale del lavoro in merito alla situazione economico-finanziaria degli enti.

La commissione III - Sanità ha effettuato 9 audizioni: una con il Comitato inquilini Molise - Calvaire Pont di Milano in merito alle problematiche di degrado delle case popolari; una per la presentazione del dossier 'Sanità' predisposto dall'IRER nell'ambito del piano delle ricerche 2003/2004 a supporto delle commissioni; due audizioni con diverse organizzazioni del settore, sui progetti di legge 49 e 91 in tema di servizio civile volontario; sono seguite due audizioni con l'assessore alla sanità e l'assessore alla famiglia e solidarietà sociale sui programmi generali d'azione. Con l'Istituto neurologico Besta e altri enti del settore è stata esaminata la revisione dei tariffari per le patologie neurologiche e le terapie neuromodulative. Infine si sono tenute due audizioni con i direttori generali di alcune aziende sanitarie locali delle regioni.

La commissione IV – Attività produttive ha effettuato 14 audizioni, consultazioni e incontri, di cui 3 congiuntamente con la VII commissione. La maggior parte degli incontri si è svolta con organizzazioni sindacali riguardo alla situazione di aziende lombarde all'andamento dell'attività industriale in Lombardia. Si sono svolti incontri anche sui temi dell'agricoltura e delle foreste e due seminari sui temi "Le politiche agroalimentari lombarde nella sfida della globalizzazione" e "L'internazionalizzazione sostenibile".

Le principali audizioni effettuate dalla commissione V - Territorio hanno riguardato il Servizio ferroviario regionale, con il coordinamento delle associazioni dei consumatori, i comitati dei pendolari ed il direttore di Trenitalia Lombardia. Sempre in materia di trasporti ferroviari si è svolto un incontro/sopralluogo con i responsabili del cantiere di Cassano-Treviglio sulla linea Milano-Venezia. In tema di edilizia residenziale pubblica sono state effettuate audizioni del Presidente dell'Aler di Milano e di alcuni comitati in merito allo stato di attuazione dei cosiddetti contratti di quartiere, strumenti urbanistico-edilizi volti a fronteggiare il disagio socio-abitativo.

La commissione VI - Ambiente ha effettuato audizioni sul piano cave della Provincia di Milano, sulla istituzione del Parco regionale del Monte Netto, sulla realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti speciali nel Comune di Inzago e sulle attività svolte dall'Arpa.

L'attività consultiva della commissione VII – Cultura, formazione professionale, sport, Informazione si è incentrata principalmente su problematiche occupazionali di aziende lombarde in crisi e sulle tematiche della formazione professionale.

### 3. L'assemblea

Nel 2005 il Consiglio ha tenuto 13 sedute ed ha assunto 109 deliberazioni.

Nel corrispondente periodo della VII legislatura (anno 2000) le sedute erano state 30 e le deliberazioni 124.

**Tab. III.4** VIII legislatura - numero sedute assemblea

Anno	Sedute
2005	13

**Tab. III.5** VIII legislatura - numero atti approvati dall'assemblea per tipo (valori assoluti)

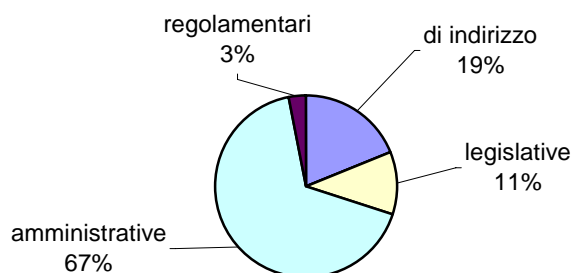
Tipologia deliberazioni consiliari						
Anno	Legislative	Regolamentari	Amministrative <sup>14</sup>	Di indirizzo	Di non passaggio all'esame	Totale
2005	12	3	73	21	-	109

**Tab. III.6** VIII legislatura - distribuzione % numero atti approvati dall'assemblea per tipo

Anno	Legislative	Regolamentari	Amministrative	Di indirizzo	Di non passaggio all'esame	Totale
2005	11%	3%	67%	19%	-	100%

<sup>14</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.. Cfr. anche il Capo II.

**Fig. III.2** VIII legislatura - distribuzione % atti approvati dall'assemblea



#### **4. 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 maggior rilievo nell'attuale assetto dei rapporti fra assemblea e esecutivo. Si forniscono alcuni dati sull'esercizio di tale funzione da parte del Consiglio e sui comportamenti della Giunta.

##### **4.1 Il sindacato ispettivo (interpellanze e interrogazioni)**

Nel 2005 sono state presentate 58 interpellanze e 89 interrogazioni.

Le risposte fornite dalla Giunta al dicembre 2005 compreso sono state 48.

Come si può notare nella tabella che segue non sempre le risposte sono state fornite nella forma richiesta: in alcuni casi la Giunta ha fornito risposta scritta a interpellanze e interrogazioni che avrebbero dovuto avere risposta orale nei termini statutari (art. 35, c. 1 dello Statuto), in altri casi ha dato risposta in aula ad atti per i quali era stata richiesta risposta in forma scritta.

**Tab. III.7** *VIII legislatura - numero interrogazioni e interpellanze presentate e risposte ricevute (scritte e orali) anno 2005*

INTERPELLANZE			INTERROGAZIONI			TOTALI	
	A risposta orale	A risposta scritta	Totale parziale	A risposta orale	A risposta scritta		Totale parziale
<b>PRESENTATE</b>	26	32	<b>58</b>	29	60	<b>89</b>	<b>147</b>
<b>HANNO AVUTO RISPOSTA</b>							
<b>ORALE</b>	2	1	<b>3</b>	7	3	<b>10</b>	<b>13</b>
<b>SCRITTA</b>	5	7	<b>12</b>	6	17	<b>23</b>	<b>35</b>
							<b>48</b>

**Tab. III.8** *VIII legislatura - numero interpellanze e interrogazioni presentate per iniziativa - anno 2005.*

Iniziativa gruppi	<i>Interpellanze</i>	<i>Interrogazioni</i>	Totali
Minoranza	51	74	<b>125</b>
Maggioranza	7	15	<b>22</b>
Maggioranza/minoranza	-	-	
<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>89</b>	<b>147</b>

Circa i macrosettori interessati dall'attività di sindacato ispettivo, il 2005 conferma la particolare attenzione dedicata al Territorio, ambiente e infrastrutture e ai Servizi alla persona e alla comunità (Tab. III.9).

**Tab. III. 9** *VIII legislatura - numero interpellanze e interrogazioni per macrosettore*

Macrosettore	2005
<i>Ordinamento istituzionale</i>	14
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	25
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	56
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	47
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	5
<b>Totali</b>	<b>147</b>

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

Nel corso del 2005 il Consiglio regionale ha approvato 15 ordini del giorno, 4 mozioni e 2 risoluzioni che, complessivamente, rappresentano il 19% degli atti approvati.

**Tab.III.10** VIII legislatura - distribuzione % degli atti di indirizzo politico approvati sul totale delle deliberazioni consiliari - inizio VII e VIII legislatura

Anno	2000 (VII)	2005 (VIII)
%	48%	19%

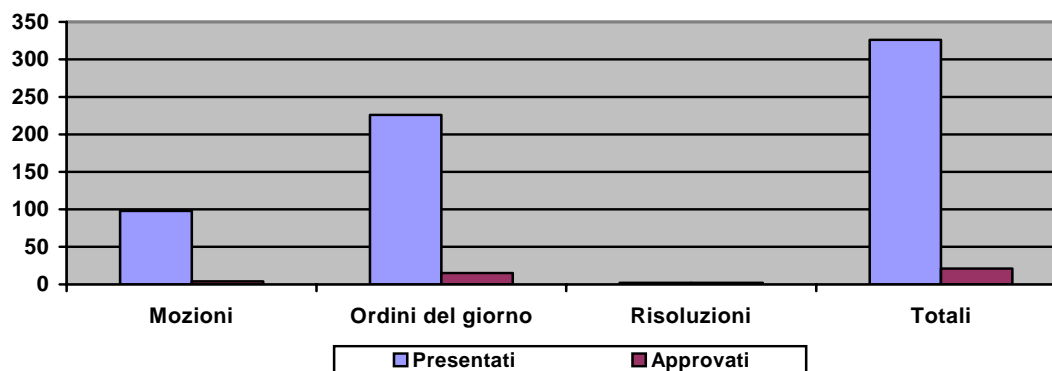
**Tab. III.11** VIII legislatura - numero atti di indirizzo presentati, approvati e respinti

Tipologia	Presentati	Approvati	Respinti
Mozioni	98	4	3
Ordini del giorno	226	15	109
Risoluzioni	2	2	-
<b>Totali</b>	<b>326</b>	<b>21</b>	<b>112</b>

**Tab.III.12** VIII legislatura - numero atti di indirizzo ritirati, inammissibili e decaduti

Tipologia	Ritirati	Inammissibili	Decaduti
Mozioni	22	-	-
Ordini del giorno	69	30	3
Risoluzioni	-	-	-
<b>Totali</b>	<b>91</b>	<b>30</b>	<b>3</b>

**Fig. III.3** VIII legislatura - numero atti di indirizzo presentati e approvati



Diversamente dalla scorsa legislatura, prevalgono, tra quelle accolte, le iniziative dei gruppi di maggioranza.

**Tab. III.13** *VIII legislatura - iniziativa delle mozioni e degli ordini del giorno (limitatamente agli atti approvati)*

<b>Iniziativa gruppi</b>	<b>Mozioni</b>	<b>Ordini del giorno</b>
Maggioranza	3	6
Minoranza	-	5
Maggioranza/minoranza	1	4
<b>Totali</b>	<b>4</b>	<b>15</b>

**Tab. III.14** *VIII legislatura - numero risoluzioni approvate dal Consiglio per commissione proponente*

<b>Commissioni</b>	<b>Risoluzioni presentate</b>	<b>Risoluzioni approvate</b>
I – Bilancio	1*	1
II – Affari istituzionali	-	-
III – Sanità	1	1
IV – Attività produttive	-	-
V – Territorio	-	-
VI – Ambiente	-	-
VII – Cultura, FP, Commercio, ecc.	-	-
Giunta delle Elezioni	-	-
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

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

Analogamente agli atti di sindacato ispettivo, la maggiore attenzione è riservata ai macrosettori concernenti i *Servizi alla persona e alla comunità e Territorio, ambiente e infrastrutture*.



**Tab. III.15** *VIII legislatura - numero atti di indirizzo per macrosettore su quelli approvati.*

<b>Macrosettore</b>	<b>2005</b>
<i>Ordinamento istituzionale</i>	3
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	2
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	6
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	9
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	-
<i>Multisetto</i>	1
<b>Totali</b>	<b>21</b>

## **CAPO IV**

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

#### **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 dal Servizio legislativo e legale 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 dare luogo a problemi di raccordo con la normativa comunitaria, statale e regionale vigente, a profili di illegittimità costituzionale o suscettibili di incomprensioni e incertezze interpretative.

Nel periodo compreso fra il 3 aprile e il 31 dicembre 2005, è stata elaborata una sola scheda giuridica sul progetto di legge n. 58 "Attuazione dell'art. 118 della Costituzione in Lombardia – la sussidiarietà, il federalismo solidale e le forme di esercizio della sovranità del cittadino".

##### **1.2 Strumenti informativi per la valutazione**

###### **1.2.1 I dossier di analisi *ex ante***

L'analisi di fattibilità preventiva dei progetti di legge (analisi di fattibilità *ex ante*) è volta a fornire ai consiglieri elementi conoscitivi sul testo e sulla tematica affrontata.

A tal fine vengono predisposti specifici dossier di accompagnamento ai progetti di legge.

Nel mese di ottobre 2005 è stato realizzato un dossier di analisi *ex ante* sul progetto di legge “Servizio civile volontario in Lombardia”, quale supporto all’attività istruttoria svolta dalla III commissione consiliare “Sanità ed assistenza”. Il dossier illustra la materia del servizio civile volontario sotto il profilo normativo, prendendo in considerazione la legislazione statale, regionale e il contenzioso costituzionale ad essa relativo, sotto il profilo procedurale, ricostruendo le principali funzioni previste dal progetto di legge e i soggetti a cui sono poste in capo, sotto il profilo sociale, che comprende informazioni relative ai destinatari degli interventi regionali descritti nel progetto di legge e, infine, sotto il profilo economico-finanziario, vertente sulle risorse finanziarie destinate al servizio civile.

### **1.2.2 L’analisi *ex post***

Dall’inizio della VIII legislatura 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 caratterizzato da una innovazione e cioè dalla redazione sperimentale di nuovi strumenti, le *Note informative sull’attuazione delle politiche regionali*.

È proseguita, inoltre l’elaborazione di clausole valutative<sup>15</sup> ed è stato redatto un dossier con un’analisi descrittiva sul sostegno economico alle imprese private.

L’inserimento delle clausole valutative è un processo attivato da poco tempo e produrrà informazioni nel futuro (tra un anno per la prima clausola introdotta e fra due anni per la seconda sul servizio civile).

In particolare per quanto riguarda la prima clausola introdotta nella l.r. 28 ottobre 2004, n. 28 “Politiche regionali per il coordinamento e l’amministrazione dei tempi delle città”, è stato costituito un gruppo di lavoro Giunta-Consiglio-Istituto regionale di ricerca per costruire una metodologia di lavoro che consenta alla Giunta

---

<sup>15</sup> Le clausole valutative, delle quali si è trattato anche nel precedente “Rapporto”, sono articoli inseriti nei testi di legge, ed aventi ad oggetto gli obiettivi conoscitivi, i tempi e le modalità per la successiva attività di controllo sull’attuazione della legge e per la valutazione degli effetti delle politiche sui destinatari.

di preparare la relazione per il Consiglio prevista dalla clausola valutativa. Questa nuova modalità di collaborazione interistituzionale offrirà spunti di riflessione per costruire un'attività di rendicontazione fondata anche metodologicamente e con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati.

La seconda clausola valutativa elaborata ed inserita in legge è quella relativa al progetto di legge "Servizio civile in Lombardia", poi divenuto l.r. 3 gennaio 2006, n. 2, il cui articolo 14 si intitola appunto "Attività di rendicontazione".

Poiché le clausole valutative produrranno informazioni nel futuro, si è ritenuto utile affiancarle con nuovi strumenti informativi sull'attuazione, prendendo in esame le relazioni di rendicontazione già previste da leggi vigenti. Sono così nate le "Note informative sull'attuazione delle politiche" che organizzano in modo strutturato le informazioni contenute nelle relazioni della Giunta. Concepite come documenti sintetici, le Note si propongono di ricostruire la logica della politica, presentando dati e informazioni chiare e intelligibili, che soddisfino le esigenze conoscitive dei consiglieri e costituiscano un supporto alla loro attività di decisori politici. In particolare evidenziano il piano degli interventi, l'attuazione, i beneficiari, i risultati degli interventi, gli aspetti critici e, infine, le proposte di approfondimento che potrebbero consentire di comprendere se e in che misura l'intervento ha risolto i problemi che lo hanno reso necessario.

Le Note informative 1 e 2, partendo dall'esame delle relazioni pervenute nella VII legislatura in merito rispettivamente alla l.r. 34/1996 "Gli interventi per agevolare l'accesso al credito delle imprese artigiane" e alla l.r. 35/1995 "Gli interventi per lo sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali", illustrano sinteticamente i processi di attuazione che le hanno caratterizzate e gli esiti delle politiche regionali.

Diverso è stato invece il percorso seguito rispetto alla Nota informativa 3 relativa alla l.r. 1/2003 "Il riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia". Infatti, pur mancando in tale norma la previsione di una rendicontazione dalla Giunta al Consiglio, dal confronto con il dirigente del Servizio Commissioni e con quello della III commissione consiliare è emerso un interesse conoscitivo sui processi di attuazione dell'intervento regionale, considerato il rilievo e l'attualità della materia.

Nel giugno 2005 è stato realizzato il rapporto di analisi *ex post* n. 5 "Le politiche regionali di aiuto alle imprese – Analisi preliminare dal 2000 al 2004", nel

quale sono stati aggiornati al 2004 i dati già parzialmente presentati nel primo rapporto, dando conto degli interventi per larga parte della VII legislatura.

Il *dossier*, che è stato presentato alla I commissione consiliare nel mese di novembre, si incentra prevalentemente su tre obiettivi ritenuti fondamentali per la rappresentazione della politica in questione, ovvero la ricostruzione del complesso ambito legislativo che disciplina gli interventi di sostegno economico nei principali settori presi in esame, il passaggio da politiche basate su contributi ed incentivazioni per singoli settori a politiche trasversali (sviluppo della competitività, internazionalizzazione, innovazione ecc.) e, infine, la quantificazione degli strumenti finanziari destinati al sostegno alle imprese nei settori considerati.

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

In questo capitolo si descrive l'attività svolta dall'inizio della VIII legislatura dal progetto *CAPIRe* (Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali), nato nel marzo 2002 per iniziativa congiunta 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 statuari, legislativi ed organizzativi.

Innanzitutto è proseguita l'attività relativa alla stesura ed alla elaborazione delle Note per *CAPIRe*, in particolare di quella dal titolo "Costruire la capacità di valutazione nelle assemblee regionali: l'esperienza di progetto *CAPIRe*" (giugno 2005) e della Nota per *CAPIRe* 9 "La valutazione che (forse) verrà – Intervista immaginaria ad una consigliera del 2012" (ottobre 2005).

La prima propone, con l'avvio della nuova legislatura, una serie di riflessioni maturate attorno all'esperienza del progetto *CAPIRe* e contiene osservazioni e dichiarazioni fatte da politici riguardo alla rivalutazione della funzione di controllo che è propria delle assemblee ed ai modi per realizzarla.

La Nota 9 verte, invece, sulle modalità adottate da un'assemblea per il controllo sull'attuazione e la valutazione dell'efficacia delle politiche regionali, ipotizzando l'istituzionalizzazione di queste funzioni. In essa si immagina di

intervistare una consigliera regionale in un futuro prossimo, a distanza di dieci anni dall'inizio del percorso intrapreso attraverso il progetto CAPIRe. La consigliera racconta di come plausibilmente avverrà lo scambio informativo tra Giunta e Consiglio previsto dalle clausole valutative introdotte nelle leggi regionali.

Si è altresì sviluppata la riflessione sulle modalità organizzative e procedurali adottate all'interno delle strutture consiliari che si occupano di attività di controllo sull'attuazione e di valutazione dell'efficacia delle politiche.

Nella primavera 2005, è stato organizzato un corso di formazione, realizzato dallo staff di progetto CAPIRe, dal titolo "Analisi di attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche", cui hanno partecipato dirigenti e funzionari del Servizio Valutazione processo legislativo e politiche regionali e quelli degli altri consigli regionali partners di CAPIRe. Considerato l'interesse anche di altre assemblee legislative sul tema della valutazione, il corso è stato aperto alle relative tecnostrutture.

L'attività formativa ha avuto come finalità la diffusione e condivisione delle tematiche della valutazione e l'acquisizione di metodologie comuni, utili per la realizzazione di attività di supporto informativo. Essa si è incentrata prevalentemente sugli strumenti e le modalità per impostare l'analisi di attuazione di una legge e sulla valutazione degli effetti di una politica pubblica. Ampio spazio è stato dedicato anche all'approfondimento delle modalità di raccolta, di interpretazione dei dati e di stesura del rapporto sull'attuazione di una legge e sugli effetti di una politica.

Dall'inizio della VIII legislatura ulteriore sviluppo hanno avuto le funzioni di sostegno alle tecnostrutture dei consigli regionali fornite dallo staff di ricerca del progetto CAPIRe ai fini della elaborazione di clausole valutative e dell'acquisizione delle capacità critiche e di analisi che costituiscono il presupposto di tale attività.

Anche in virtù di tale supporto l'Ufficio Analisi leggi e politiche regionali ha redatto quattro clausole valutative, una delle quali è stata inserita in legge, come riferito nel paragrafo 1.3.

### 3. La documentazione

Relativamente all'attività di ricerca e documentazione, è stata realizzata la seconda fase del rapporto sugli strumenti di rendicontazione e sulla funzione di controllo, tradottasi nella redazione del volume "Un passo avanti verso l'*accountability* - Gli strumenti di rendicontazione: procedure e contenuti - Il parte".

La ricerca è stata avviata nel 2004<sup>16</sup> con lo scopo di contribuire a favorire e promuovere l'affermazione e la valorizzazione della funzione di controllo, intesa soprattutto come obbligo di rendicontazione da parte dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo, sia attraverso la ricostruzione di un quadro analitico del suo esercizio, delle sue finalità e degli strumenti consolidatisi nel tempo, che attraverso la proposta di nuovi strumenti informativi che ne supportino il potenziamento.

Mentre nella prima fase del lavoro si è cercato di rispondere ad alcune domande di base sul fenomeno rendicontazione, concludendo con una riflessione sulle potenzialità della relazione quale tradizionale strumento di controllo e sulle prospettive per una sua utilizzazione e valorizzazione ai fini dell'*accountability*, la seconda fase è stata finalizzata all'approfondimento degli aspetti procedurali e di contenuto.

Quest'ultima, oltre ad aggiornare a tutta la VII legislatura i dati presi a base dell'indagine, ha affrontato alcuni problemi connessi alla classificazione delle relazioni: in particolare, sono stati evidenziati alcuni casi di relazioni di rendicontazione che pervengono al Consiglio non come tali ma in allegato o nel contesto di altri documenti, quali ad esempio piani o programmi. Tali casi, se da un lato hanno costituito un limite all'esaustività dell'analisi, dall'altro possono offrire lo spunto per intervenire con maggior rigore sugli atti in ingresso.

Nella ricerca in esame, inoltre, è presente un approfondimento relativo alle rendicontazioni previste dalla l.r. 6 aprile, 1995, n. 14 "Norme per le nomine e designazioni di competenza della Regione", che rappresentano un aspetto significativo nell'ambito dell'analisi svolta.

---

<sup>16</sup> I risultati della prima fase della ricerca sono pubblicati sotto il titolo "Un passo avanti verso l'*accountability*. Gli strumenti di controllo e rendicontazione nel Consiglio regionale della Lombardia", Milano, novembre 2004.

Nel dicembre 2005 è stato realizzato il quaderno di documentazione “Il sistema regionale allargato – Una prima mappa su enti, fondazioni, aziende e società regionali”.

Il quaderno si propone di fornire una panoramica sul cosiddetto “sistema regionale allargato”, che, secondo la terminologia utilizzata negli atti di programmazione regionali, comprende l’insieme dei soggetti che partecipano all’azione regionale nelle diverse aree di intervento, ovvero società, aziende, fondazioni regionali o a partecipazione regionale nonché gli enti strumentali della Regione.

Per ognuna delle quattro tipologie è presente una breve descrizione di carattere generale ed un quadro della normativa di riferimento.

Seguono schede più dettagliate dedicate a ciascun soggetto e contenenti informazioni relative alla natura giuridica, alla legge o atto istitutivo, alla struttura organizzativa, alle principali attività e funzioni, al patrimonio, al finanziamento ed ai controlli esercitati su di esso o sugli atti di sua competenza.

Ogni scheda riporta anche l’eventuale potere di nomina o designazione, da parte del Consiglio o della Giunta regionale, di organi o componenti della società, fondazione o ente strumentale.

Infine, vengono fornite alcune informazioni di tipo quantitativo riguardanti la consistenza numerica dei soggetti censiti rispetto ad alcune loro caratteristiche (distribuzione temporale e territoriale, settore di attività, natura giuridica).

#### **4. Le ricerche e gli studi a supporto dei processi decisionali**

Anche per il 2005 (VIII legislatura) è proseguita l’attività di studio e di ricerca per sostenere i processi decisionali.

Infatti oltre all’attività di individuazione e di disegno delle aree di ricerca, si è ritenuto utile organizzare un’intensa attività di approfondimento sui risultati attraverso seminari e convegni di studio.



In particolare sono state realizzate le seguenti iniziative:

- *seminari aperti a determinati gruppi d'interesse:*
  - 'Le politiche agroalimentari lombarde nella sfida della globalizzazione' (14 novembre 2005);
  - 'Che genere di microimprese' Modello di *business* e performance a confronto' (27 novembre 2005);

Oltre a queste iniziative più ampie rivolte anche ad interlocutori esterni, sono stati realizzati alcuni incontri di approfondimento con i consiglieri. Il cambio di legislatura, infatti, ha determinato un ampio rinnovo della componente politica.

In tale contesto, quindi, i presidenti di commissione hanno richiesto un approfondimento in Commissione dei seguenti studi:

- 'Dossier Sanità' (20 ottobre 2005) - III commissione;
- 'Dossier Energia' (9 novembre 2005) - VI commissione;
- Presentazione del rapporto intermedio della ricerca 'Il ruolo del FSE nelle politiche formative regionali. Scenari per il 2006' (15 novembre 2005) - VII commissione.

È proseguita inoltre la pubblicazione del periodico mensile 'Focus Ricerche' che è stato arricchito con una sezione 'Il Punto rosa', che segnala ricerche ed iniziative di approfondimento sulle azioni di sostegno alle politiche di parità tra uomini e donne.



## PARTE II

L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL  
TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE  
(LEGGI COSTITUZIONALI 1/1999 E 3/2001)  
- LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE -



## Presentazione <sup>(\*)</sup>

Questa parte del Rapporto regionale tratta della giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale relativa all'anno 2005<sup>17</sup>.

Vengono anzitutto forniti alcuni dati relativi al contenzioso costituzionale di interesse regionale; segue l'esposizione sintetica delle pronunce depositate dalla Corte nel periodo marzo-dicembre 2005, articolate per materia (prevalente) di riferimento, seguendo l'ordine dell'art. 117 della Costituzione<sup>18</sup>.

Uno specifico paragrafo è dedicato al tema dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali e uno al tema dell'autonomia statutaria.

Del contenzioso della Regione Lombardia si dà analiticamente conto nel paragrafo 6.

Nel 2005 il Governo ha promosso 86 ricorsi di legittimità costituzionale contro leggi regionali, sia di regioni a Statuto ordinario sia di regioni a Statuto speciale. Le regioni (ordinarie e speciali) hanno a loro volta promosso 13 ricorsi di legittimità costituzionale avverso leggi e provvedimenti di legge statali.

Si riporta l'andamento del contenzioso costituzionale Stato-regioni a partire dal 1999. Con riferimento alle impugnazioni regionali, il calo nel 2000 e nel 2005 può essere spiegato considerando la concomitanza con le elezioni regionali.

**Tab. 1** *Ricorsi innanzi alla Corte costituzionale*

<b>Anno</b>	<b>Ricorsi delle regioni</b>	<b>Ricorsi dello Stato</b>
<b>1999</b>	27	3
<b>2000</b>	10	15
<b>2001</b>	32	11
<b>2002</b>	36	59
<b>2003</b>	56	42
<b>2004</b>	47	68
<b>2005</b>	13	86

<sup>(\*)</sup> a cura di Maria Cefalà; i dati sono stati acquisiti da Luisa Messana

<sup>17</sup> Dati parziali, relativi ai primi due mesi del 2005, erano già stati indicati nel Rapporto 2004-2005, alle pagg. 141-142.

<sup>18</sup> Per un'esposizione analitica e dettagliata della giurisprudenza costituzionale, v. la "Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005", su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

L'impugnazione di leggi regionali da parte del Governo risulta, anche nel 2005, nettamente prevalente rispetto all'impugnazione di atti statali da parte delle regioni.

Nel 2005 sono stati definiti 314 giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, 101 giudizi di legittimità costituzionale in via principale, 16 giudizi per conflitti tra enti, 46 giudizi per conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, 5 giudizi sull'ammissibilità di *referendum*.

Spesso la Corte, in considerazione dell'identità della materia e dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere, si è avvalsa della facoltà di riunire i procedimenti, definendo con un'unica sentenza giudizi promossi da diverse regioni avverso la stessa - o le stesse - disposizione di legge statale.

Ciò è avvenuto per esempio nella sentenza 270/2005, in tema di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, che ha definito otto ricorsi promossi da quattro regioni avverso alcuni articoli della Legge finanziaria 2004, della legge 3/2003 e del decreto legislativo 288/2003; nella 272/2005, in tema di quote latte, che ha definito quindici ricorsi promossi da tre regioni, con i quali erano stati ipotizzati ottantasette profili di censura relativi a sette decreti legge, e relativa legge di conversione; nella 384/2005, che ha definito i ricorsi promossi da cinque regioni avverso alcuni articoli della legge 30/2003, cd legge Biagi, in materia di occupazione e mercato del lavoro, e del decreto legislativo di attuazione 124/2004; nella sentenza 417/2005, che ha definito cinque ricorsi presentati da quattro regioni avverso alcune disposizioni del d.l. 168/2004 sul contenimento della spesa pubblica.

In altri casi, la Corte ha definito con un'unica sentenza giudizi sollevati dallo Stato contro leggi regionali diverse (sentenza 431/2005 in materia di Servizio civile volontario e sentenza 456/2000 in materia di Comunità montane).

Altre volte ha definito con la medesima sentenza sia giudizi promossi dalle regioni contro disposizioni di legge statali, sia giudizi promossi dallo Stato contro disposizioni di legge regionale.

La sentenza 378/2005, ad esempio, definisce i ricorsi promossi da tre regioni avverso la stessa disposizione di legge statale (art. 6 del decreto-legge 136/2004) sulla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, unitamente al ricorso promosso dallo Stato avverso la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17/2004, che dettava disposizioni in materia di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste.

La riunione è stata disposta, oltre che nei giudizi in via principale, anche nei conflitti di attribuzione (la sentenza 324/2005, in materia di quote latte, riunisce cinque ricorsi regionali per conflitto di attribuzione sorti a seguito di quattro decreti del Ministero per le politiche agricole) e nei giudizi incidentali (la sentenza 437/2005 definisce quattro giudizi promossi da due autorità giudiziarie avverso disposizioni regionali in tema di cessazione di gestioni liquidatorie delle ASL).

Nell'anno 2005 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di 26 leggi o disposizioni di leggi statali e di 30 leggi o disposizioni di leggi regionali.

Due sentenze fanno ancora riferimento al Titolo V previgente: la 272, in materia di quote latte, e la 133, sulle grandi derivazioni idroelettriche.

## **1. Osservazioni di carattere generale. La concorrenza di competenze: prevalenza, esigenze di carattere unitario, leale collaborazione.** <sup>(\*)</sup>

Anche le pronunce del 2005 confermano la tecnica redazionale seguita dalla Corte nella stesura del "Considerato in diritto", dove vengono svolte accurate ricostruzioni del quadro normativo, prima e dopo le riforme costituzionali.

Proprio perché dopo la riforma costituzionale introdotta con la l. cost. 3/2001 non è stato fatto sulle "materie" alcun lavoro legislativo (a differenza di quanto era avvenuto nella prima fase di avvio degli ordinamenti regionali, ad opera dei decreti legislativi nn. 1-11 del 1972 di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni), gli inquadramenti operati dalla stessa Corte offrono spunti preziosi per la comprensione dei contenuti delle materie e consentono di superare tante perplessità sollevate nella prima fase di attuazione della riforma costituzionale, legate alla circostanza che molte voci non erano definibili propriamente materie, ma costituivano etichette alle quali non era possibile ricondurre immediatamente alcuna specifica competenza o funzione (p.es. l'ordinamento civile, il governo del territorio, i livelli essenziali, la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente).

È talora problematico, nella complessità delle discipline considerate, discernere i confini tra i diversi ambiti di competenza.

---

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

La conseguenza di questa “concorrenza di competenze” ha portato la Corte a risolvere le diverse questioni ora in base al criterio della prevalenza delle competenze, ora in base alla necessità di interventi unitari ed uniformi sul territorio nazionale, ora in base al principio di leale collaborazione.

Ad esempio, in materia di **occupazione e mercato del lavoro**, la Corte rileva le interrelazioni tra le diverse sfere di competenza e le risolve in base al criterio della prevalenza dei complessi normativi di competenza statale (ordinamento civile, ordinamento processuale, immigrazione), o rilevando la necessità che lo Stato continui ad esercitare determinate funzioni per evitare interruzioni nell'esercizio (p. es. le funzioni di cui al d.lgs. 469/1997 attribuite alle province fino alla emanazione di una disciplina regionale).

Altre volte, pur osservando che sussiste una competenza concorrente, ritiene legittima la disciplina statale sotto il profilo della determinazione dei livelli essenziali (p.es. i servizi per l'impiego, in particolare il collocamento e la somministrazione di mano d'opera, possono essere ricondotti alla materia concorrente tutela e sicurezza del lavoro, ma, in quanto preordinati alla soddisfazione del diritto sociale del lavoro, possono anche essere collegati alla potestà statale di determinazione dei livelli essenziali, o anche, per l'opera di intermediazione, alla tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. m) ed e)), anch'essa esclusiva statale (50).

La normativa in materia di **comunicazioni elettroniche** comprende una pluralità di materie rispetto alle quali si atteggiavano diversamente la competenza legislativa statale e quella regionale. Tra i titoli di competenza legislativa esclusiva statale vengono in rilievo le materie dell'ordinamento civile, del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente. La complessità della disciplina non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della propria potestà legislativa, assumere tra i propri compiti la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Tra i titoli di competenza regionale concorrente vengono in considerazione la tutela della salute, l'ordinamento della comunicazione e il governo del territorio; non sussistono ambiti di competenza



residuale regionale. Poiché la "rete è unica a livello globale", occorre evitare interventi frammentati: i procedimenti autorizzatori devono essere disciplinati in modo unitario e uniforme sull'intero territorio nazionale (336).

In tema di diffusione della **tecnica digitale terrestre** di trasmissione televisiva prevale l'esigenza di garantire l'esercizio unitario della funzione: l'eccezionalità della situazione, caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, giustifica l'assunzione della funzione amministrativa da parte dello Stato.

La tecnica digitale terrestre costituisce infatti "strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno", imperativo ineludibile della giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva. Pur se le disposizioni che la disciplinano attengono anche ad altre materie (tutela della concorrenza – statale- e sviluppo tecnologico, concorrente) nessuna di esse può ritenersi prevalente, così da attrarre l'intera disciplina.

La Corte ritiene giustificata l'assunzione della funzione da parte dello Stato, in base al principio di sussidiarietà: per l'esigenza di esercizio unitario, essa non può non svolgersi uniformemente su tutto il territorio nazionale (151).

Nella maggior parte delle situazioni considerate, la concorrenza di competenze viene risolta in base al **principio di leale collaborazione** con sentenze di tipo additivo, che si concludono con sollecitazioni al coinvolgimento della regione o delle regioni interessate da una particolare normativa, o alla conclusione di intese con la regione o, quando ricorrono interessi sopra-regionali, alla conclusione di intese con la Conferenza unificata, adeguatamente rappresentativa delle regioni e degli enti locali (383, in materia di energia), e con la dichiarazione della illegittimità delle disposizioni censurate "nella parte in cui non prevedono" l'adeguato coinvolgimento delle regioni o della Conferenza unificata.

Il principio di leale collaborazione non ha un fondamento costituzionale, ma deve essere valutato con riferimento alle singole disposizioni che disciplinano la fase di attuazione delle disposizioni stesse. La Corte non lo ha pertanto ritenuto fondato in relazione alla mancata consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome ai fini della adozione del d.l. 1° dicembre 1997, n.

411 in materia di regime di quote latte, dove ha ritenuto prevalente la necessità di adottare misure uniformi sull'intero territorio nazionale (**272**).

In alcuni casi è stato rilevato il mancato coinvolgimento della regione interessata (nella sentenza 219, sulle attività socialmente utili, e nella 231, sulla gestione del fondo per incentivare la partecipazione dei lavoratori nella gestione aziendale).

I **lavori socialmente utili** si pongono all'incrocio di diverse competenze legislative: in quanto mirano ad agevolare l'accesso all'occupazione, attengono al collocamento e sono quindi ascrivibili alla tutela del lavoro, materia concorrente; in quanto tendono ad alleviare le difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e a fronteggiare situazioni di bisogno conseguenti alla perdita dell'occupazione, sono riconducibili alla materia delle politiche sociali, rientrando nella competenza regionale residuale; per alcuni aspetti sono riconducibili alla previdenza sociale, di competenza statale esclusiva, e alla formazione professionale dei soggetti assegnati ai lavori socialmente utili, di competenza regionale residuale; per comporle, è necessario ricorrere al canone della leale collaborazione (sono illegittime le disposizioni della legge statale nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione tra Stato e regioni) (**219**).

La definizione dei criteri per la gestione del **fondo speciale per incentivare la partecipazione dei lavoratori nella gestione aziendale** attiene sia alla materia della tutela del lavoro (concorrente), sia a quella dell'ordinamento civile (esclusiva statale). La Corte ritiene giustificata la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e ad emanare il decreto che definisce i criteri di gestione del fondo. L'esistenza di una competenza concorrente regionale porta a dichiarare la illegittimità delle disposizioni statali nella parte in cui non prevedono alcun coinvolgimento regionale, in violazione del principio di leale collaborazione (**231**).

La materia dei **beni culturali** interferisce con il governo del territorio (comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia), che rientra nella competenza legislativa concorrente, in base alla quale compete alle regioni stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Tra i valori tutelati dagli strumenti urbanistici rilevano anche quelli artistici,

storici, documentari e comunque attinenti alla cultura. In tutte queste materie, in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza delle competenze rappresenta la generalità dei casi e infatti nella materia beni culturali la legge statale prevede spesso l'adozione di intese e il coordinamento tra Stato e regioni (art. 118, terzo comma, Cost.) **(232)**.

In altri casi è la stessa normativa che prevede la necessità di addivenire ad un'intesa con la regione interessata, in considerazione delle esigenze di carattere unitario e del principio di leale collaborazione **(133)**, che richiama l'art. 89 c. 2, del d.lgs. 112/1998, con specifico riferimento alle concessioni di derivazioni idroelettriche interessanti il territorio di più regioni).

Riguardo al **servizio civile volontario**, la competenza esclusiva statale in materia di difesa della Patria non comporta che tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadano nell'area della potestà legislativa statale. Rientra in tale ambito la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio, riconducibili alla nozione "difesa", di esclusiva competenza statale. Il servizio civile comporta però lo svolgimento di molteplici attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile nelle quali deve essere garantita la partecipazione degli altri livelli di governo attraverso adeguati strumenti di leale collaborazione o adeguati strumenti di cooperazione **(431)**.

In altre pronunce rileva il **mancato coinvolgimento della Conferenza unificata** (nella 279, riguardo ad alcune disposizioni del d.lgs. 59/2004 sulla scuola dell'infanzia e il primo ciclo dell'istruzione, e nella 285, sul d.lgs. 28/2004 riguardo alla adozione di alcuni provvedimenti ministeriali in tema di attività cinematografica).

In tema di energia, ritiene ragionevole la chiamata in sussidiarietà in capo ad organi dello Stato di funzioni amministrative relative a problemi energetici a carattere nazionale, ma rileva la necessità che vengano adottati meccanismi istituzionali che assicurino il coinvolgimento regionale. Occorre cioè che la legislazione statale disciplini il conferimento di funzioni amministrative a livello centrale secondo un meccanismo che ponga in risalto le attività concertative e di coordinamento istituzionale, cioè le intese.

A questo riguardo, la Corte individua come organo adeguatamente rappresentativo delle regioni e degli enti locali la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 281/1997.

Risolve le questioni di legittimità costituzionale segnalando la necessità di integrare le disposizioni censurate con la acquisizione di intese con la regione o con la Conferenza unificata (**383**).

Nella 384, su lavoro e previdenza sociale, dichiara la illegittimità dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. 124/2004 nella parte in cui non prevede che il decreto ministeriale che definisce lo schema di convenzione (in base al quale le direzioni generali, regionali e provinciali del lavoro propongono a enti, datori di lavoro e associazioni, attività d'informazione e di aggiornamento) sia adottato sentita la Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome (**384**),

In altre rileva la necessità di giungere ad **intese con la Conferenza unificata** (nella **162**, sulle modalità di gestione del fondo a destinazione vincolata statale nel settore dell'artigianato; nella **222**, sulle modalità di utilizzo del fondo statale per il miglioramento dei servizi di trasporto pubblico locale; nella **242** sulle modalità di gestione del fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale a rischio; nella **383** riguardo alla emanazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e gas nucleare; nella **384**, su lavoro e previdenza sociale).

In materia di **promozione e organizzazione di attività culturali**, la disciplina delle attività cinematografiche dettata dal d.lgs. 28/2004 rientra nella materia della promozione e organizzazione di attività culturali riconducibile nell'ambito della competenza concorrente, nella quale quindi lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a dettare i principi fondamentali, mentre nel caso specifico la disciplina statale è caratterizzata da disposizioni complete e autoapplicative, senza distinzione fra principio e dettaglio. Il livello di governo regionale è però inadeguato a soddisfare lo svolgimento di tutte le complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Alcune disposizioni sono dichiarate illegittime nella parte in cui non prevedono che determinati decreti ministeriali e atti siano adottati d'intesa con la

Conferenza unificata; altre illegittime nella parte in cui non prevedono che determinati atti siano adottati sentita la Conferenza (285).

Il principio di leale collaborazione è stato ancora richiamato in due giudizi di legittimità costituzionale inerenti alle nomine del Presidente delle **Autorità portuali** (materia concorrente: porti e aeroporti civili).

Riguardo all'Autorità portuale di Livorno, la nomina del commissario da parte del Governo costituisce attuazione del principio del sopperimento degli organi di ordinaria amministrazione i cui titolari siano scaduti o mancanti, ma la nomina del commissario non esime il Governo dalla attivazione della procedura dell'intesa per giungere alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, procedura che esige lo svolgimento di trattative reiterate volte a superare, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole possono legittimare la nomina del commissario (339).

In un altro giudizio, la Corte ha ritenuto illegittima sia la disposizione statale che consentiva al Governo, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa, di chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio stesso, il quale provvede con deliberazione motivata, sia la disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia in base alla quale, decorso inutilmente un determinato termine, la nomina può essere effettuata dal Presidente della regione, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (378).

In entrambe le questioni, la Corte ha ritenuto che la collocazione della materia porti e aeroporti tra quelle di legislazione concorrente esigesse una paritaria codeterminazione dell'atto di nomina quale forma di attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, escludendo che la codeterminazione possa essere declassata ad una mera attività consultiva non vincolante.

## **1.1 Legge delega e decreto legislativo**

In alcune pronunce si è posto il problema dello strumento utilizzato dal legislatore statale per dettare i principi fondamentali. Alcune regioni avevano infatti contestato l'uso della delegazione legislativa per stabilire i principi fondamentali nelle

materie di legislazione concorrente, ritenendo che le norme emanate in attuazione delle legge di delega non potrebbero a loro volta contenere principi fondamentali, ma solo norme di dettaglio, con conseguente inevitabile intromissione nella sfera di competenza legislativa regionale.

La Corte ha precisato che la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, per sé, della delega, ma può conseguire o dal fatto che il legislatore delegante ha formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, ma costituiscono norme di dettaglio, o dall'aver il legislatore delegato esorbitato dai limiti della delega. Lo Stato può dettare principi fondamentali anche con leggi delegate e la legge di delega può essere impugnata se contiene disposizioni invasive della competenza regionale: occorre considerare non tanto lo strumento, quanto le singole disposizioni legislative (cfr. sentenze **205**, sulla l. 137/2002, che delega il Governo a codificare le disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore; **270**, sugli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico; **384**, su l. 30/2003 e d.lgs. attuativo 124/2004);

## **1.2 Buon andamento e ragionevolezza**

Sono frequenti le decisioni della Corte nelle quali si fa riferimento al rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in relazione allo svolgimento di procedure concorsuali e organizzazione.

Sono illegittime le disposizioni della legge Regione Calabria 28/2003 che prevedono scivolamenti automatici verso posizioni superiori. Il concorso pubblico costituisce la forma ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, alla quale si può derogare solo in presenza di peculiari ragioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione e il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza (art. 3 Cost.) operata dal legislatore (**159**).

Per gli stessi motivi, sono illegittime alcune disposizioni della l.r. Marche 4/2004 che prevedono l'inserimento nei ruoli del servizio sanitario regionale di personale già assunto a tempo indeterminato presso strutture sanitarie private, che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione o disattivazione o soppressione delle medesime unità e strutture, in attuazione del piano sanitario regionale (190); è illegittimo l'art. 6, comma 7, della l.p. Trento 6/2004, che prevede l'inquadramento a domanda nella qualifica di dirigente del personale incaricato presso la Regione della reggenza di ripartizioni per almeno cinque anni (407) e anche l'art. 4, commi 2 e 3, della l.r. Marche 10/2004 nella parte in cui prevede l'inquadramento automatico nel livello superiore quale conseguenza automatica della domanda degli aventi diritto (465).

Al principio del pubblico concorso possono essere apportate deroghe qualora sussistano adeguate ragioni giustificatrici, come per esempio l'ipotesi di chi non aveva potuto usufruire di precedenti agevolazioni in quanto carente del requisito dell'anzianità quinquennale (in relazione all'art. 4, comma 11, della l.p. Trento 6/2004) (407).

Al principio costituzionale del buon andamento degli uffici, viene ricondotta la disposizione della l.r. Veneto 4/2004, secondo la quale il dipendente regionale condannato con sentenza di primo grado per reati contro la pubblica amministrazione deve essere immediatamente trasferito ad altra sede o assegnato ad altro incarico. Questa disposizione non costituisce effetto penale della condanna, non ha natura sanzionatoria, non rientra quindi nella materia dell'ordinamento penale, ma cautelare: è collegata alla pendenza di un procedimento penale nei confronti di un pubblico funzionario, cosa che espone, per sé, l'amministrazione ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell'impiegato in ufficio. *Ratio* della previsione è l'esigenza di tutelare l'immagine, la credibilità e la trasparenza dell'amministrazione regionale, interessi direttamente correlati al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione (172).

Dal principio del buon andamento dei pubblici uffici deriva la dichiarazione di incostituzionalità di una disposizione della l.r. Lazio 2/2004 che consentiva all'Ufficio

di presidenza del Consiglio regionale di affidare, con apposita convenzione, ad una società esterna i servizi di supporto alle proprie strutture di diretta collaborazione previsti dal regolamento organizzativo consiliare. Allo scadere della legislatura i rapporti di lavoro di diritto privato non cessano, in quanto il personale viene assunto con contratti a tempo indeterminato. I soggetti ai quali il servizio viene esternalizzato sono però legati da rapporto fiduciario particolarmente intenso agli organi di indirizzo politico: gli organi di vertice del Consiglio non avrebbero potuto, nelle legislature successive, avvalersi di collaboratori di loro fiducia diversi dai dipendenti dalla medesima società se non ricorrendo a personale nuovo che a quello andasse ad aggiungersi, con ulteriore aggravio del bilancio regionale. La disposizione è stata quindi dichiarata illegittima per contrasto con il principio del buon andamento degli uffici di vertice del Consiglio (272).

In relazione alla censura frequentemente sollevata dal Governo, relativa alla violazione dell'art. 3 della Costituzione per la disparità di trattamento che le normative regionali introducono, la Corte ha osservato che qualunque disciplina, per sua stessa natura introduce regole e quindi fattori di differenziazione e che rientra appunto nella discrezionalità del legislatore regionale la valutazione finalizzata a differenziare, sulla base dei criteri generali, le realtà territoriali, sia pure con il consueto generale limite della non arbitrarietà e irragionevolezza (243, sui criteri fissati dal legislatore regionale per individuare i comuni a prevalente economia turistica).

La previsione, nella l.r. Piemonte 4/1997, di obblighi di comunicazione e del rispetto di modalità particolari in base alle quali il medico veterinario dipendente può svolgere l'attività libero professionale (al di fuori delle strutture pubbliche; al di fuori dell'orario di servizio, al di fuori del *plus* orario) non è irragionevole e non contrasta con l'affermazione della generale libertà dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale di svolgere l'attività libero professionale, ma risponde alla necessità avvertita dal legislatore regionale di porre limitazioni a quella attività, al fine di renderla maggiormente rispondente alle finalità istituzionali delle strutture pubbliche (147).



In base al principio di ragionevolezza definisce il giudizio promosso dal Governo avverso la l.r. Lombardia 1/2002, che limita il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale ai cittadini italiani invalidi civili, inabili e invalidi del lavoro residenti in Lombardia, precludendo la medesima possibilità agli stranieri. La normativa regionale è ispirata a finalità eminentemente sociali e il *discrimen* previsto nei confronti degli stranieri compromette non solo il generale canone di ragionevolezza, ma anche la tutela della salute e del lavoro, la riserva alla legislazione statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale e i principi fondamentali in tema di legislazione concorrente regionale sulla salute. Il principio costituzionale di uguaglianza tra la posizione del cittadino e quella dello straniero non tollera discriminazioni quando viene riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (432).

### 1.3 Regioni speciali

Lo Statuto della Provincia autonoma di Trento esclude in via generale l'immediata applicabilità alla Provincia della legislazione statale e prevede solo un obbligo di adeguamento della legislazione provinciale alle condizioni e nei limiti specifici della normativa, ancor più in materie come l'assistenza sociale, l'ordinamento degli uffici provinciali, l'istruzione e la formazione professionale, rientranti, in forza delle disposizioni statutarie, nella competenza provinciale ben prima della l. 3/2001. Dispone infatti l'art. 10 della l. cost. 3/2001 che le disposizioni della legge costituzionale si applicano a regioni e province autonome solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. È illegittima la disposizione statale secondo la quale le province autonome vigilano sulla attuazione da parte dei propri uffici delle disposizioni legislative statali volte a favorire l'accesso agli strumenti informatici dei soggetti portatori di *handicap* (145).

Rientra nella competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia la disciplina del procedimento di elezione degli enti locali, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali. La competenza legislativa della Regione speciale si fonda sullo

stesso Statuto di autonomia, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva regionale l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni **(173)**.

Nelle materie di competenza della Provincia autonoma di Trento, lo Stato può, per espressa previsione statutaria, istituire fondi per scopi determinati, ma non può, con regolamento statale, definire condizioni e modalità di utilizzo dei fondi medesimi. È dichiarato illegittimo e conseguentemente annullato il decreto con il quale il Ministro del lavoro e delle politiche sociali disciplina i criteri e le modalità per l'erogazione, da parte delle medesima Provincia, dei finanziamenti per il sostegno dei servizi di telefonia **(263)**.

La materia della assistenza e beneficenza pubblica rientra tra quelle nelle quali la Provincia di Trento ha competenza legislativa esclusiva. Le disposizioni statali possono prevedere somme con destinazione vincolata sul Fondo nazionale per le politiche sociali, ma non spetta allo Stato disciplinare in modo minuzioso e vincolante i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti da parte delle province autonome **(287)**.

In materia di servizio pubblico radiotelevisivo, la legge statale che prevede le trasmissioni solo in lingua ladina per la Provincia autonoma di Trento cede davanti allo Statuto di autonomia, fonte gerarchicamente sopraordinata, che assicura la tutela delle minoranze ladina, mochena e cimbra **(249)**.

Anche se la materia agricoltura rientra tra quelle in relazione alle quali la Regione Valle d'Aosta è titolare di potestà legislativa esclusiva, questa deve essere esercitata nel rispetto degli obblighi internazionali. In tema di quote latte, sono illegittime quelle disposizioni regionali che disciplinano un sistema di compensazione e una riserva regionale, perché contrastanti con la normativa comunitaria, che prevede un sistema di compensazione nazionale e una riserva nazionale **(286)**.

Dichiara la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della l.p. Bolzano 15/2002 che attribuiscono al Centro operativo provinciale il coordinamento dell'attività di pronto intervento dell'amministrazione provinciale dello Stato, dei comuni e dei servizi antincendi e per la protezione civile, per contrasto con lo stesso

Statuto di autonomia che attribuisce ad un organo statale (commissario nominato dal presidente del Consiglio dei ministri in sede di dichiarazione dello stato di catastrofe o di calamità naturale) il coordinamento dell'attività degli uffici statali con quelli regionali e provinciali (321).

Viola lo stesso Statuto speciale di autonomia ed è contrario ai principi generali in materia di ordinamento scolastico la disposizione contenuta nell'art. 47 della l.p. Trento 7/1997 secondo la quale il personale insegnante temporaneo e il restante personale con contratto a termine non superiore ad un anno o con prestazione lavorativa non superiore al 50%, può, previa autorizzazione della competente struttura, svolgere altra attività, a condizione che essa non determini un conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro. La legge statale consente infatti al personale docente unicamente l'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico (407).

## **2. Giurisprudenza sulle materie dell'art. 117 della Costituzione**

### **2.1 Competenza esclusiva statale (art. 117, comma secondo, Cost.)**

Rigetta il conflitto di attribuzione promosso dalle Regioni Veneto e Lombardia avverso alcuni decreti adottati dal Ministero delle politiche agricole nel 1998 e nel 1999 in materia di quote latte (determinazione dei quantitativi individuali e delle produzioni commercializzate in riferimento a campagne lattiere già concluse o in via di esaurimento). Le competenze dell'AIMA e del Ministero trovano infatti giustificazione nella necessità di dare puntuale e corretta applicazione in via amministrativa agli **obblighi comunitari** e anche di garantire l'uniforme applicazione della normativa comunitaria su tutto il territorio nazionale in settori nevralgici per il corretto funzionamento del complessivo regime delle quote latte (324).

La disciplina in materia di **immigrazione** non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente anche altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano, sul piano costituzionale, competenze statali con competenze regionali. Respinge le censure sollevate dal Governo avverso alcune disposizioni della l.r. Emilia Romagna 5/2004 sulla integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, in quanto esse si limitano a prevedere attività rientranti nella competenza regionale, secondo modalità che escludono intrusioni nella sfera di competenza esclusiva statale **(300)**.

La disciplina della dichiarazione di emersione degli inadempimenti agli obblighi normativi in materia fiscale e previdenziale e il progressivo adeguamento attiene alla violazione di obblighi di legge in materia fiscale e previdenziale e rientra nella competenza legislativa esclusiva statale di cui alla lettera e) (**sistema tributario dello Stato**) e o) (**previdenza sociale**). Le attività svolte dai Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso possono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di **ordinamento civile**; non vi sono ambiti di competenza residuale o concorrente regionale **(234)**.

Rientra nella **tutela della concorrenza** la disciplina della gestione accentrata delle risorse destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca, in considerazione della dimensione macroeconomica dello strumento usato, cioè dei contratti di programma, che hanno la funzione, con altri strumenti rientranti nella nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e di rafforzare la concorrenza sul piano nazionale **(134)**.

La disciplina relativa al trattamento dei dati personali è riconducibile alla lett. l) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (**ordinamento civile**) e, per quanto riguarda le disposizioni relative al Garante e ai suoi poteri, alla lett. g) del secondo comma della stessa disposizione (**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**). Le regioni possono prevedere l'utilizzazione di molteplici categorie di dati personali e disciplinare a livello regionale una rete

informativa sulle realtà regionali entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi, ma nel rispetto dei livelli di riservatezza o di segretezza, assoluti o relativi, prescritti dalla legge statale, e con i consensi necessari delle realtà coinvolte. Dichiara la illegittimità di alcune disposizioni della l.r. Emilia Romagna 11/2001 che prevedono l'istituto della "cessione" dei dati, da parte delle pubbliche amministrazioni a soggetti terzi (271).

La normativa degli Ordini e Collegi professionali (aventi natura di enti pubblici nazionali) rientra nella materia "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**" e risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi e di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in coloro che sono già iscritti o aspirino ad iscriversi. Dichiara la illegittimità di alcune disposizioni della l.r. Toscana 50/2004 che istituiscono coordinamenti regionali quali strutture operative degli Ordini e Collegi professionali, dotate di autonomia organizzativa e finanziaria (405).

Il legislatore regionale non può intervenire in materie di competenza esclusiva statale prevedendo per le costruzioni distanze inferiori rispetto a quelle indicate nelle **disposizioni civilistiche**. La disciplina delle distanze tra le costruzioni ha una sua specifica collocazione civilistica. Sono illegittime le disposizioni della l.r. Veneto 11/2004 che consentono ai piani regolatori generali di prevedere, in taluni casi, distanze minori di quelle stabilite dalla disposizione statale (232).

Sono illegittime le disposizioni del d.lgs. 59/2004 nella parte in cui prevedono che la disciplina della indicazione di un'età minima di accesso alle scuole sia definita con la partecipazione consultiva dell'ANCI. La normativa può essere ricondotta a legittimità sostituendo alla partecipazione dell'ANCI quella della Conferenza unificata Stato-regioni; il decreto ministeriale che incrementa i posti attivati per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato attiene ad aspetti della **organizzazione scolastica** e deve essere adottato sentita la Conferenza unificata Stato-regioni (279).

La **previdenza sociale** rientra nella competenza esclusiva statale (**384**).

Contrastano con le direttive comunitarie recanti disposizioni sulle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini le disposizioni della l.r. Abruzzo 14/2004 che dispongono fino al 31 dicembre 2004 la sospensione della campagna di **profilassi "blue tongue"** e consentono, in deroga ad ogni altra disposizione, la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione, nell'ambito del territorio regionale, dei capi animali non vaccinati. La disapplicazione della normativa sopranazionale all'interno di un'area regionale incide inoltre sulla sua complessiva efficacia (**406**).

Molto frequenti le pronunce in materia di **tutela dell'ambiente**.

È illegittima la disposizione della l.r. Umbria 2/2000 che consente di effettuare interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dimesse, all'interno dei parchi nazionali, in contrasto con la norma statale interposta (art. 11, comma 3, l. 394/1991) che vieta all'interno dei parchi nazionali l'apertura e l'esercizio di cave, miniere e discariche. All'interno dei parchi regionali invece, costituendo essi tipica espressione dell'autonomia regionale, l'eventuale attività di cava può essere disciplinata dalla legge regionale (**108**).

Fino al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di incidenti rilevanti, le ispezioni negli stabilimenti di maggior rischio sono disposte dal Ministero, che può effettuare ispezioni in tutti gli stabilimenti a rischio di incidenti rilevanti, anche nei confronti di una provincia autonoma (nella specie: la Provincia autonoma di Bolzano). La disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante è riconducibile alla competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente, essendo intento del legislatore quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standard* uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere la competenza regionale della cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (**135**).

Sono illegittime le disposizioni della l.r. Basilicata 59/1995 che vietano di accogliere negli impianti regionali i rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni, nella parte in cui si applicano non solo ai rifiuti urbani non pericolosi, ma anche a tutti gli

altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, poichè invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato, che sancisce il principio della autosufficienza regionale per i rifiuti non pericolosi, e il criterio della vicinanza agli impianti di smaltimento per tutti gli altri, dei quali occorre limitare al massimo il movimento e assicurare lo smaltimento in impianti specializzati **(161)**.

Il legislatore regionale può intervenire nella materia della tutela dell'ambiente, che si intreccia anche con materie appartenenti a competenze regionali concorrenti, nell'ambito delle quali risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla regione nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale e anche l'adozione di una disciplina più rigorosa di quella fissata dallo Stato. E' legittima la l.r. Emilia Romagna 26/2003 che attribuisce alle province la predisposizione dei piani di emergenza, attribuiti dalla legge statale al prefetto **(214)**.

È illegittimo l'art. unico della l.r. Puglia 15/2003, che procrastina sino ad un'ora dopo il tramonto il termine di chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo agli acquatici da appostamento, in quanto incide sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica tutelato dall'art. 18 della l. 157/1992, in contrasto con la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente **(391)**.

È illegittimo l'art. 17, comma 3, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 30/1999 che consente che all'esecuzione dei piani di abbattimento procedano, oltre ai soggetti tassativamente indicati dall'art. 19 della l. 157/1992, anche le riserve di caccia, a mezzo dei cacciatori ad esse assegnati, qualificate come "conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi". L'art. 19 della l. 157/1992 reca infatti un elenco tassativo dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani e costituisce principio fondamentale della materia **(392)**.

## **2.2 Competenza esclusiva regionale (art. 117, comma quarto, Cost.)**

La regione può individuare i comuni ad economia prevalentemente **turistica**, le città d'arte e le zone del territorio comunale in cui gli esercizi commerciali possono determinare liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono anche derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festivo. Rientra infatti nella discrezionalità del legislatore regionale la valutazione finalizzata a differenziare, sulla base di criteri

generali, la composita realtà territoriale ai fini della attribuzione di specifiche qualificazioni della stessa, nel limite della non palese arbitrarietà e irragionevolezza (243).

Già nel precedente regime costituzionale, le regioni disponevano di un potere legislativo di tipo concorrente in tema di definizione e disciplina delle **attività professionali** nell'ambito turistico. Non contrasta con la normativa statale in materia di accompagnatore di media montagna la previsione, contenuta nella l.r. Emilia Romagna 4/2000, della figura di "guida ambientale escursionistica" i cui contenuti non erodono l'area della figura professionale guida alpina, definita dalla legislazione statale, ma rimangono nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale in materia turistica (459).

La disciplina delle **comunità montane** rientra nella competenza legislativa regionale, devono infatti ritenersi tassativi gli elenchi contenuti nell'art. 114 e nell'art. 117, comma secondo, lett. p), Cost. (244). Non può però il legislatore regionale dettare disposizioni in materia di incompatibilità tra la carica di presidente dell'organo esecutivo della comunità montana e quella di parlamentare. Dichiara la illegittimità dell'art. 16, comma 1, della l.r. Puglia 20/2004 che prevede incompatibilità con la carica di deputato e senatore (456).

### 2.3 Competenza concorrente (art. 117, comma terzo, Cost.)

Al legislatore regionale non è vietato dettare discipline normative anche prima che il legislatore statale definisca i principi generali delle diverse materie; nel passaggio dal vecchio al nuovo regime, la legislazione regionale concorrente deve però svolgersi nel rispetto dei **principi fondamentali** risultanti dalla legislazione statale vigente (120).

Le normative regionali che introducono nuove **figure professionali** contrastano con il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, dei relativi profili e ordinamenti didattici è riservata alla legislazione



statale. È illegittima la l.r. Abruzzo 2/2004 che prevede l'istituzione e l'organizzazione di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici (319); sono illegittime anche alcune disposizioni della l.r. Abruzzo 17/2003 che istituiscono il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili (355) e la l.r. Piemonte 13/2004 che istituisce il registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere dei cittadini (424).

Contrastano con i principi fondamentali dettati dallo Stato nel settore dell'**organizzazione sanitaria** le disposizioni della l.r. Liguria 26/2000 secondo le quali tutti i rapporti giuridici "già facenti capo alle Unità sanitarie locali operanti nella regione s'intendono di diritto trasferiti in capo alle Aziende Unità sanitarie locali", perché in contrasto con il disposto dall'art. 6, comma 1, della l. 724/1994, secondo cui, nella fase della trasformazione dalle vecchie USL in aziende sanitarie, non è consentito alle regioni far gravare sulle nuove aziende sanitarie, né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse, dovendosi per queste ultime creare apposite gestioni a stralcio (437).

In materia di tutela della igiene degli **alimenti**, sussistono sistemi diversificati di tutela e il legislatore regionale può scegliere tra diverse alternative le modalità specifiche per garantire gli operatori del settore, fermo restando il principio ispiratore della disciplina, cioè il precetto per cui la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore (95).

Ravvisa violazione di un fondamentale principio statale nella disposizione della l.r. Marche 34/1992 che non prevede espressamente l'invio alla Regione, da parte dei comuni, della copia degli strumenti urbanistici attuativi. L'obbligo di trasmissione previsto dalla legge statale risponde infatti alla esigenza di **coordinamento** dell'operato delle amministrazioni locali (343).

Il mutato quadro costituzionale ha riconosciuto alle regioni un **potere estero**, cioè la potestà di stipulare, nell'ambito delle proprie competenze, oltre ad intese con enti omologhi stranieri, veri e propri accordi con Stati, sia pure nei casi e con le forme determinati da leggi statali. Tale potere deve essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, al fine di salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale (**387**).

La materia degli asili nido ricade nella materia dell'**istruzione** e, per alcuni profili, nella materia della **tutela del lavoro**, quindi in materie attribuite alla potestà concorrente delle regioni. Riconosce la competenza regionale almeno per la individuazione dei criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (**120**).

Le disposizioni attinenti al riordino degli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico rientrano nella materia della **ricerca scientifica**, che il nuovo assetto costituzionale pone all'interno della competenza legislativa concorrente. Questo non esclude che lo Stato possa effettuare interventi per tutelare esigenze di carattere unitario, che devono però tenere conto dei limiti e delle forme collaborative indicate dalla giurisprudenza costituzionale. Sono illegittime le disposizioni statali che dettano vincoli riguardo alla composizione del consiglio di amministrazione degli IRCCS e anche la previsione che attribuisce al Ministero funzioni di vigilanza e di controllo degli IRCCS, in quanto queste contrastano con il riconoscimento della loro autonomia. E' inoltre fondata la censura di eccessiva analiticità di alcune disposizioni statali (**270**).

Non contrasta con il principio della **libera scelta dell'assistito** la disposizione della l.r. Marche 26/1996 che subordina l'erogazione delle prestazioni a formale prescrizione del Servizio sanitario nazionale. Il principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private deve essere infatti temperato con quello della programmazione, volto a contenere la spesa pubblica e a razionalizzare il sistema sanitario, per cui occorre comunque l'autorizzazione della prestazione da parte del Servizio sanitario nazionale (**200**).

Riguardo al **servizio civile volontario**, la competenza esclusiva statale in materia di difesa della Patria non comporta che tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadano nell'area della potestà legislativa statale. Rientra in tale competenza la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio, riconducibili alla nozione "difesa", di esclusiva competenza statale, ma il servizio comporta lo svolgimento di molteplici attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile. Deve essere garantita, nell'esercizio delle attività spettanti agli organi centrali, la partecipazione degli altri livelli di governo coinvolti, attraverso adeguati strumenti di leale collaborazione o adeguati strumenti di cooperazione.

Le regioni e le province autonome possono istituire e disciplinare un proprio servizio civile, regionale o provinciale. Occorre però valutare, in relazione alle leggi adottate dalle regioni e dalle province autonome, se queste si riferiscono al servizio civile regionale (o provinciale) o a quello nazionale e, in quest'ultimo caso, se investono aspetti organizzativi o procedurali e le regole per l'accesso, di esclusiva spettanza statale, ovvero se si muovono in una logica di attuazione della disciplina sancita dal d.lgs. 77/2002.

Sono illegittime le disposizioni della l.p. Bolzano 7/2004 che aumentano la durata del servizio civile volontario, perché in contrasto con il periodo stabilito dal d.lgs. 77/2002, e che demandano ad un regolamento di esecuzione la disciplina dei crediti formativi per la formazione universitaria e professionale e la disciplina dei requisiti per l'iscrizione all'albo provinciale degli enti di servizio civile, in quanto i requisiti necessari per l'iscrizione all'albo sono indicati dalla normativa statale (**431**).

È illegittima anche la disposizione della l.p. Bolzano 15/2002 che attribuisce ad un organo statale il **coordinamento degli uffici statali** esistenti nella Regione, per contrasto, oltre che con le stesse disposizioni statutarie, con la lett. g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (**321**).

In materia di promozione e organizzazione di **attività culturali**, è lesiva della competenza regionale l'attribuzione all'organo statale della competenza ad autorizzare le multisale con numero di posti superiore a milleottocento (**285**).

### 3. **Autonomia finanziaria**

Quasi tutte le disposizioni sottoposte all'esame della Corte fanno parte della legge finanziaria 2004 (l. 350/2003). Dall'esame delle diverse pronunce possono trarsi alcune "linee di tendenza" della giurisprudenza costituzionale, alcune peraltro già emerse negli anni precedenti.

**Il legislatore statale non può, in linea generale, disporre finanziamenti nelle materie rientranti nella competenza, concorrente o residuale, regionale.**

E' illegittima la disposizione contenuta nella legge finanziaria 2004 che prevede l'erogazione di stanziamenti per la costruzione della sede principale degli istituti di cultura, intervento strumentale alla materia di legislazione concorrente della organizzazione delle attività culturali. Le funzioni attribuite alle regioni comprendono anche la possibilità di erogare contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati, dal momento che, in numerose materie di competenza regionale, le politiche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (160).

In alcuni casi, la Corte "salva" la disposizione statale che interviene in materia di competenza regionale, in via transitoria e fino alla attuazione del modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, disponendo l'adozione di forme di leale collaborazione.

Giustifica la disposizione della legge finanziaria 2004 che incrementa le disponibilità del fondo che prevede misure a favore dell'artigianato, materia di competenza regionale residuale, solo in via transitoria e fino alla attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 Cost., in considerazione del principio di continuità dell'ordinamento e dell'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale quale quello dell'artigianato, al quale la Costituzione guarda con particolare favore (45 Cost.). Sino all'attuazione del modello previsto dall'art. 119 della Costituzione, occorre che modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario siano definite con la partecipazione delle regioni. È illegittima la disposizione statale non nella parte in cui incrementa il fondo, ma nella parte in cui non prevede che il decreto del ministero

delle attività produttive recante le modalità concrete di gestione sia emanato previa intesa con la Conferenza unificata Stato–regioni (162).

Analogamente, riguardo ad una disposizione della stessa legge finanziaria 2004 che prevede l'istituzione di un fondo ministeriale per il miglioramento dei servizi di trasporto pubblico locale, osserva che non sussistono i presupposti per un intervento dello Stato nella materia specifica, di competenza residuale regionale, e che l'art. 119 della Costituzione non consente finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza regionale. Nel nuovo assetto costituzionale lo Stato non può prevedere finanziamenti statali in ambiti di competenza regionale, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali. È illegittima la disposizione statale nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo per il trasporto pubblico locale sia adottato senza previa intesa con la Conferenza unificata (222).

**Anche il legislatore statale è vincolato, nell'istituire fondi volti alla erogazione di finanziamenti per sostenere attività specifiche, a rispettare le misure dettate a tutela della concorrenza,** rispondenti all'esigenza di unificare in capo allo Stato gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo del Paese.

È legittima la disposizione contenuta nella legge finanziaria 2004 che prevede una gestione accentrata delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca. L'intervento statale si riferisce infatti a strumenti (contratti di programma) che hanno la funzione di stimolare la crescita economica e di rafforzare la concorrenza sul piano nazionale ed è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza (134).

Sono legittime anche le disposizioni della legge finanziaria che istituiscono un fondo per la realizzazione di azioni a sostegno di una campagna straordinaria a favore del marchio *made in Italy*, in quanto esso costituisce strumento di politica economica tendente a svolgere un'azione di promozione e sviluppo sull'intero mercato nazionale, rientrante nella materia della tutela della concorrenza (175).

Sono invece illegittime le disposizioni della legge finanziaria che istituiscono fondi statali a favore delle imprese operanti nei distretti industriali per la nautica da diporto in quanto l'esiguità degli stanziamenti e la limitazione della destinazione dei

contributi a favore di particolari imprese comprova che fine dell'intervento non è la tutela della concorrenza, ma favorire una determinata categoria di operatori economici (107).

**In altre fattispecie, l'intervento statale è ammissibile, a patto che sia effettuato nel rispetto del principio di leale collaborazione.**

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria - con le quali viene istituito il Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale a rischio e vengono specificati la tipologia degli interventi finanziabili, le condizioni e le modalità di attuazione degli interventi stessi, non sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza in quanto sono finalizzati ad agevolare una maggiore capitalizzazione di alcune imprese medio-grandi, con un importante impatto sul miglioramento del sistema societario, ma con una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica. Il livello regionale è però inadeguato al raggiungimento della finalità della crescita e dello sviluppo del tessuto produttivo nazionale. E' quindi giustificato l'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato, ma questo esige che vi sia un coinvolgimento regionale. Sono illegittime le disposizioni della legge finanziaria nella parte in cui non prevedono che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi nel capitale a rischio sia preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (242).

In senso analogo definisce la questione della concorrenza di competenze in tema di Fondo speciale per incentivare la gestione aziendale, fattispecie che coinvolge sia la materia della tutela del lavoro (concorrente), sia quella dell'ordinamento civile (esclusiva statale). Quest'ultima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi ad emanare il decreto di costituzione del comitato di esperti e di definizione dei criteri fondamentali per la gestione del Fondo. L'esistenza di una competenza concorrente rende però necessaria la partecipazione delle regioni. È illegittima la disposizione della legge finanziaria nella parte in cui non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione fra Stato e regioni (231).

**In altre pronunce sono dichiarate illegittime le disposizioni statali che fissano vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci regionali:** la legge statale può infatti solo stabilire un limite complessivo, lasciando agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Sono illegittime le disposizioni del d.l. 168/2004, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, che introducono un limite alla spesa di regioni ed enti locali per missioni all'estero e rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni e un limite per gli stessi enti per l'acquisto di beni e servizi, applicabile anche alle spese per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero e alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni e alla spesa per studi e incarichi conferiti a soggetti esterni all'amministrazione. Le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e ledono l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. determinando una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa **(417)**.

Per gli stessi motivi è illegittimo l'art. 3, comma 75, della legge finanziaria 2004, nella parte in cui stabilisce che al personale che si reca per ragioni di servizio all'estero nell'ambito dell'Unione europea, ad eccezione dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili, spetta il pagamento delle sole spese di viaggio aereo nella classe economica. La previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della regione non può essere considerata principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alla autonomia delle regioni e degli enti locali, ai quali la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (come il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungerli **(449)**.

#### 4. L'autonomia tributaria

**Il legislatore regionale non può dettare disposizioni volte a modificare la disciplina dei tributi definita dalla normativa statale.**

Il tributo per il deposito dei rifiuti è interamente statale: non compete alla Giunta regionale determinare il tributo per il deposito dei rifiuti in discarica e non compete al Presidente della Giunta regionale definire il metodo per la determinazione della tariffa relativa al servizio pubblico integrato e alla gestione dei rifiuti. Sono illegittime le relative disposizioni della l.r. Emilia Romagna 7/2004 **(335)**.

Per gli stessi motivi è illegittimo l'art. 6, comma 2, della l.r. Molise 1/2003 nella parte in cui prevede un aumento del medesimo tributo con una decorrenza diversa da quella indicata dalla norma statale **(397)**.

Sono illegittime le disposizioni della l.r. Liguria 3/2005 che estendono le esenzioni dalle tasse automobilistiche previste dall'art. 63, commi 2 e 3, della l. 342/2000 per i veicoli di "particolare valore storico e collezionistico" (individuati dall'Automobilclub Storico Italiano e dalla Federazione Motociclistica Italiana) ai veicoli di "mero" interesse storico e collezionistico iscritti in altri registri (Storico Lancia, Italiano FIAT e Italiano Alfa Romeo). La disciplina delle tasse automobilistiche rientra infatti nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. **(455)**.

#### 5. Gli Statuti <sup>(\*)</sup>

Nel corso del 2005, la Corte costituzionale ha pronunciato due sentenze significative in tema di questioni statutarie: la prima riguarda l'esercizio dei controlli sugli Statuti regionali da parte del Governo **(469)**, la seconda concerne aspetti procedurali relativi al *referendum* statutario **(445)**.

In merito al primo tema, la Corte costituzionale ha precisato, in relazione alle leggi della Regione Umbria (21/2005) e della Regione Emilia Romagna (13/2005) di

---

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



approvazione dei rispettivi Statuti regionali, che il Governo non può impugnare in via successiva gli Statuti regionali una volta che questi siano stati promulgati e pubblicati.

Le deliberazioni statutarie di entrambe le regioni erano state oggetto di impugnativa da parte del Governo, ai sensi dell'art. 123 Cost., e le relative sentenze della Corte costituzionale (378 e 379 del 2004) avevano dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune loro parti. In seguito, le deliberazioni statutarie non sono state riesaminate da parte dei rispettivi Consigli regionali tramite la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost. (c.d. "doppia lettura"). Dopo una fase di pubblicazione notiziale degli esiti del giudizio di costituzionalità e di riapertura dei termini per l'eventuale richiesta di *referendum* ai sensi dell'art. 123 Cost., gli Statuti sono stati promulgati dai Presidenti delle rispettive regioni.

Il Governo ha impugnato, con separati ricorsi, le due leggi regionali di adozione degli Statuti negando che si possa, sulla base dell'art. 123 Cost., procedere alla promulgazione di una delibera statutaria dichiarata parzialmente illegittima da una sentenza della Corte senza procedere previamente al suo riesame e ad una nuova approvazione secondo la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost.. L'asserita illegittimità della procedura di promulgazione seguita dalle regioni avrebbe inoltre leso il diritto degli elettori regionali ad esercitare il potere di chiedere *referendum* popolare sul testo della deliberazione statutaria (tale posizione era stata sostenuta anche da due pareri 12036 e 12054 del 12 gennaio 2005 non vincolanti resi dal Consiglio di Stato su richieste formulate dalle Regioni Emilia Romagna ed Umbria).

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi governativi in quanto essi erano stati proposti non nell'ambito del procedimento di controllo preventivo statutario di cui all'art. 123, terzo comma, Cost., ma nell'esercizio del potere che l'art. 127, primo comma, Cost. riconosce al Governo di impugnare *a posteriori* le leggi regionali, quindi assumendo come termine iniziale di riferimento per l'esercizio dell'azione la data della pubblicazione della legge regionale nel Bollettino Ufficiale della regione interessata. L'esplicita previsione di uno speciale e meno favorevole (perché preventivo) sistema di controllo sulla deliberazione statutaria comporta che a questa, una volta divenuta legge promulgata e pubblicata nel

Bollettino Ufficiale, non possa applicarsi anche il controllo successivo previsto per le leggi regionali dall'art. 127, primo comma, Cost..

La Corte ha anche precisato che il controllo preventivo di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. è reiterabile sia qualora la deliberazione statutaria, già oggetto del giudizio della Corte, venga successivamente modificata dal Consiglio regionale e questo nuovo testo dia luogo a dubbi di legittimità costituzionale, sia qualora il Governo faccia valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione degli Statuti, purché il ricorso governativo avvenga nei termini di cui all'art. 123, secondo comma, Cost. **(469/2005)**.

Con riferimento alla seconda questione (*referendum* statutario), la Corte ha precisato che sia nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità totale della deliberazione statutaria sia nel caso in cui ne sia stata dichiarata la illegittimità parziale, le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute prima del ricorso del Governo divengono necessariamente inefficaci. Ogni pronuncia di accoglimento, anche parziale, determina, di per sé, una mutazione dell'oggetto del *referendum*, sia che successivamente si proceda ad una nuova deliberazione statutaria da parte del Consiglio regionale sia nel caso della semplice "presa d'atto".

Il *referendum* disciplinato dall'art. 123 Cost si riferisce infatti alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti **(445/2005)**.

## **6. Il contenzioso costituzionale della Regione Lombardia (\*)**

Viene qui fornita una panoramica del contenzioso di specifico interesse della Regione Lombardia, trattando separatamente i giudizi nei quali la Regione è parte passiva da quelli nei quali ha promosso il giudizio.

Vengono prima esposti, distinti fra definiti e in corso, i giudizi promossi in via principale dal Governo contro leggi della Regione Lombardia e quelli promossi dalla Regione contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato.

Seguono i conflitti di attribuzione sollevati dalla Regione contro provvedimenti statali (anche atti dell'autorità giudiziaria), e infine i giudizi promossi

---

(\*) a cura di Luisa Messina

innanzi alla Corte Costituzionale in via incidentale nel corso di altri giudizi civili, penali o amministrativi, avverso leggi o disposizioni di legge della Regione.

Si considera il periodo compreso tra il 1° marzo e il 31 dicembre 2005.

## **6.1 Giudizi promossi in via principale dal Governo contro leggi della Regione Lombardia**

### **a) Giudizi definiti**

Con ordinanza **477/2005**, depositata il 28 dicembre 2005, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere in relazione al giudizio principale di legittimità costituzionale promosso dal Governo in relazione all'art. 1, comma 1, lettere j) e n), della l.r. 5/2004 (recante modifiche al testo unico sui tributi regionali adottato con l.r. 10/2003), che disponevano l'ampliamento della esenzione della tassa automobilistica a particolari veicoli di interesse storico (lett j)) e introducevano una tassa regionale di 16 euro per il rilascio agli stranieri della licenza di pesca con canna nelle acque interne (lett. n)).

In seguito al ricorso governativo, con la l.r. 19/2004, la Regione Lombardia aveva infatti abrogato le disposizioni impugnate <sup>19</sup>.

### **b) Giudizi in corso**

Con ricorso notificato alla Regione in data 16 maggio 2005, il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti degli articoli 9, commi 12 e 13; 11, comma 3; 19, comma 2, lettera b), n. 2; 10, comma 1, lettera d) in relazione agli articoli 55, comma 1, lettera b) e 57, comma 1, lettere a) e b); 27 comma 1, lettera e), n. 4, e 33 della l.r. 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il Governo del territorio).

L'art. 9, commi 12 e 13, della l.r. 12/2005 prevede che il proprietario dell'area possa realizzare direttamente le attrezzature ed i servizi indicati dal piano dei servizi, per la realizzazione dei quali lo stesso piano prevede l'imposizione di vincoli espropriativi; l'art. 11, comma 3, prevede che le amministrazioni locali possano attribuire in permuta al privato aree o diritti edificatori a titolo di compensazione della

---

<sup>19</sup> Vedi Rapporto 2004-2005, pag. 171.

cessione gratuita, da parte del privato all'ente locale, di aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale; il secondo capoverso del comma 3 stabilisce che, in luogo della attribuzione dei diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi, il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale.

Il Governo ritiene che le richiamate disposizioni regionali, nella parte in cui non prevedono una procedura di gara per la realizzazione dei lavori pubblici, violino i principi generali della legislazione nazionale in materia (art. 19 della legge quadro 109/1994 in materia di lavori pubblici) ed eccedano anche il limite dei vincoli comunitari di cui all'art. 117, comma primo, della Costituzione.

L'art. 19, comma 2, lett. b), della l.r. 12/2005 prevede che il piano territoriale regionale definisca gli indirizzi generali per il riassetto del territorio, ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici; gli artt. 55, comma 1, lett. b) e 57, comma 1, lettere a) e b), prevedono che gli indirizzi medesimi siano emanati dalla Giunta regionale.

Il Governo ritiene che tale norma contrasti con la normativa statale (secondo cui indirizzi e criteri generali devono essere determinati da parte dello Stato) costituente principio fondamentale della materia di legislazione concorrente della protezione civile (art. 107, d.lgs. 112/1998 e art. 5 del d.l. 343/2001, convertito nella l. 401/2001).

Gli artt. 27, comma 1, lett. e), n. 4) e 33 della l.r. 12/2005 subordinano l'installazione degli impianti di comunicazione elettronica (torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e ripetitori per servizi di telecomunicazione) al rilascio da parte del comune del permesso di costruire.

Il Governo ritiene che l'*iter* autorizzatorio previsto sia diverso e contrastante con quello disciplinato dall'art. 87 del d. lgs. 259/2003, che prevede la formazione del silenzio assenso.

## **6.2 Giudizi promossi in via principale dalla Regione Lombardia contro leggi e atti aventi forza di legge dello Stato**

### **a) Giudizi definiti**

La sentenza **272/2005**, depositata il 7 luglio 2005, ha definito, tra gli altri, il ricorso promosso dalla Regione Lombardia avverso l'articolo 1, comma 2, del d.l. 31 gennaio 1997, n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), nel testo introdotto dalla legge di conversione 81/1997, il quale disponeva l'assegnazione al Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, delle funzioni di indirizzo e coordinamento e delle azioni sostitutive nel caso di eventuale inadempienza delle regioni e province autonome.

La Regione aveva rilevato contrasto con gli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 3, comma 1, della legge 382/1975, 4, comma 1, del d.p.r. 616/1977 e 2, comma 3, lettera d) della legge 400/1988, in quanto la funzione di indirizzo e coordinamento veniva attribuita al Ministero e non al Consiglio dei ministri e non era prevista alcuna garanzia sostanziale e procedimentale per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

La Corte ha ritenuto fondata la questione e ha dichiarato illegittima la disposizione in quanto attribuisce al singolo Ministro anziché al Consiglio dei ministri l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento e l'esercizio del potere sostitutivo.

### **b) Giudizi in corso**

Nel corso del 2005, la Regione Lombardia non ha promosso alcun giudizio avverso leggi statali o altri atti aventi forza di legge dello Stato.

## **6.3 Conflitti di attribuzione**

### **a) Giudizi definiti**

La sentenza **324/2005**, depositata il 26 luglio 2005, ha definito un ricorso per conflitto di attribuzione promosso anche dalla Regione Lombardia nei confronti dello

Stato, in relazione al decreto del Ministro per le politiche agricole 21 maggio 1999, n. 159, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il regolamento non era stato preceduto da una intesa assunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome e violazione delle attribuzioni regionali in materia di agricoltura.

La Corte ha respinto tutte le censure in quanto dagli atti depositati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri risultava che l'intesa era stata conseguita, e, quanto allo spossessamento delle attribuzioni regionali, ha ritenuto che le funzioni attribuite all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo e al Ministero delle politiche agricole trovassero giustificazione nella necessità di dare applicazione in via amministrativa agli obblighi comunitari e anche di garantire l'uniforme attuazione della normativa comunitaria in tutto il territorio nazionale in settori nevralgici per il corretto funzionamento del complessivo regime delle quote latte.

#### **b) Giudizi in corso**

Con ricorso depositato il 14 marzo 2005, la Regione Lombardia ha promosso conflitto di attribuzioni (ai sensi della l.r. 26/2004 sulla insindacabilità dei consiglieri regionali) per l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale di Venezia pronunciata nell'udienza del 21 dicembre 2004 nell'ambito di procedimento nei confronti di tre consiglieri regionali.

La Regione contesta l'ordinanza con cui il giudice ha ritenuto di procedere anche in presenza della delibera consiliare di insindacabilità adottata ai sensi della l.r. 26/2004.

### **6.4 Giudizi incidentali concernenti leggi e disposizioni di legge della Regione Lombardia**

#### **a) Giudizi definiti**

Con l'ordinanza **127/2005**, depositata il 28 marzo 2005, è stata disposta la restituzione degli atti al TAR Lombardia – sezione di Brescia che, con ordinanza 5 febbraio 2003, aveva promosso giudizio incidentale di legittimità costituzionale

avverso l'articolo 4, comma 8, della l.r. 11/2003, come sostituito dall'articolo 3, comma 12, della l.r. 4/2002.

La disposizione regionale era infatti già stata oggetto di scrutinio da parte della Corte che, con la sentenza 331/2003 ne aveva dichiarato la illegittimità, definendo un'impugnativa proposta dal Governo.

L'ordinanza 127/2005 dispone la restituzione degli atti al giudice remittente perché valuti la persistente rilevanza della questione<sup>20</sup>.

Con ordinanza **248/2005** la Corte è intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della l.r. 22/1999, come integrato dall'articolo 3, della l.r. 18/2001, promosso dalla Corte di cassazione, sezione penale, con ordinanza del 26 novembre 2003, nella parte in cui consente la denuncia di inizio attività (superDIA o DIA alternativa/facoltativa) per tutti gli interventi edilizi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica (p. es.: sottotetti e parcheggi), anche se non disciplinati da piani attuativi comunque denominati.

La Corte remittente ravvisa contrasto della normativa regionale con quella statale: la normativa statale consente infatti la DIA solo in presenza di precisi riferimenti normativi alla pianificazione attuativa comunale (art. 22 d.p.r. 380/2001), mentre la normativa regionale ritiene sufficiente la mera conformità dell'intervento alla vigente strumentazione urbanistica comunale.

Inoltre poiché l'art. 44 del d.p.r. 380/2001 assoggetta a sanzione penale gli interventi edilizi effettuati con la DIA al di fuori dei casi indicati dall'art. 22, l'estensione operata dalla normativa regionale portava ad una sostanziale depenalizzazione degli interventi stessi, in contrasto con l'art. 119, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Successivamente all'ordinanza di remissione la legge 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) ha abrogato le leggi regionali 22/1999 e 18/2001, dettando una nuova disciplina della DIA, nonché delle sanzioni.

La Corte ha pertanto disposto la restituzione degli atti alla Corte di cassazione perché valuti la persistente rilevanza della questione alla luce del sopravvenuto mutamento normativo<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> L'ordinanza con la quale la Corte costituzionale restituisce gli atti al giudice remittente definisce il giudizio.

Con ordinanza **427/2005**, depositata il 25 novembre 2005, la Corte ha definito il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 57, della l.r. 1/2000 (Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112), promosso dal tribunale di Milano con ordinanza del 22 luglio 2004.

La disposizione censurata attribuisce alle Aziende sanitarie locali e, per il territorio della città di Milano, al Comune di Milano, la concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili, ai sensi dell'art. 130 del d. lgs. 112/1998; agli stessi enti spetta la legittimazione passiva nelle controversie riguardanti l'esercizio della funzione trasferita.

Poiché il trasferimento di tale funzione è stato concretamente disposto soltanto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000, il tribunale aveva eccepito che la Regione avesse trasferito tale funzione in anticipo rispetto alla normativa statale, legiferando in materia processuale, in violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. l), della Costituzione.

La Corte ha dichiarato la questione inammissibile, ritenendo pacifica sia la legittimazione esclusiva dell'INPS nei giudizi aventi ad oggetto il riconoscimento di prestazioni per invalidità civile, sia l'attribuzione alle regioni delle funzioni di programmazione, coordinamento e verifica nonché di quelle amministrative relative alla determinazione dei soli eventuali benefici aggiuntivi.

Con sentenza **432/2005** la Corte ha definito il giudizio incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della l.r. 1/2002 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale) come modificato dall'art. 5, comma 7, della l.r. 25/2003, promosso con ordinanza 30 giugno 2003 del TAR Lombardia.

La disposizione censurata stabilisce che, a decorrere dal 1° agosto 2004, è riconosciuto nel territorio regionale il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea ai cittadini italiani invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro residenti in Lombardia secondo modalità stabilite con apposito atto della Giunta regionale.

Il TAR ravvisava violazione di diverse disposizioni costituzionali: dell'art. 32, primo comma, della Costituzione (tutela della salute); dell'art. 3 (principio di uguaglianza); dell'art. 35 (tutela del lavoro); dell'art. 117, comma secondo, lettere a) ed m), in quanto la normativa regionale introduce un regime differenziato tra cittadini



italiani e stranieri in relazione a prestazioni essenziali concernenti il diritto alla salute, in contrasto anche con la l. 286/1998, che prevede la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di Stati extracomunitari nell'accesso ai pubblici servizi.

La Corte ha ritenuto fondate le censure formulate e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della l.r. 1/2002 nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalidi per cause civili.

L'ordinanza **436/2005** ha definito il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 5, della l.r. 11/2001 sulla protezione ambientale dall'esposizione a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione, promosso con ordinanza 24 luglio 2004 del Tribunale di Sondrio.

La disposizione disciplina le sanzioni amministrative applicabili nel caso di superamento dei limiti di esposizione dovuto alle emissioni di impianti di telecomunicazione e di radiotelevisione.

Il TAR remittente rilevava che essa, disciplinando in via autonoma le sanzioni applicabili nel caso di inosservanza dei limiti di esposizione, pur richiamando la legge quadro 36/2001 nel suo complesso, invadeva la competenza statale, violando quindi l'art. 117 della Costituzione.

La Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione in quanto la disposizione impugnata, limitandosi a richiamare la normativa statale dettata dalla l. 36/2001, non ha un autonomo contenuto precettivo, per cui non si poneva alcun problema di sovrapposizione tra normativa regionale e normativa statale.

## **b) Giudizi in corso**

Il Giudice di pace di Milano, con ordinanza depositata il 7 giugno 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Lombardia 5/2004, per violazione degli articoli 3, 11, 41 e 117 della Costituzione, e dell'art. 22, comma 3, del d.lgs. 114/1998 in materia di commercio.

Il giudice remittente rilevava che la normativa regionale contrasta con la normativa statale poiché prevede una sanzione economica superiore a quella

prevista dalla norma statale, il cui ammontare si differenzia in base alla struttura dell'impresa commerciale, determinando la lesione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), del principio della libera prestazione dei servizi (art. 30 del Trattato della Comunità Europea e art. 11 Cost.), del principio della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.), nonché dell'art. 117 Cost., che impone al legislatore regionale di essere coerente con i principi fondamentali di unità dell'ordinamento e di coordinamento degli interessi particolari delle regioni con il preminente interesse dello Stato.

**Tab. 2** *Disposizioni normative regionali soggette a giudizio di legittimità costituzionale (al 31 dicembre 2005)*

<b>Estremi</b>	<b>Titolo</b>	<b>Tipo ricorso</b>	<b>Data deposito</b>
<b>I.r. 7 gennaio 1986, n. 1</b> Artt. 12, c. 2; 63, c. 1,	Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della Regione Lombardia	incidentale	10 dicembre 2004
<b>I.r. 16 agosto 1993, n. 26</b> Art. 26, c. 5,	Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria	incidentale	27 luglio 2004
<b>I.r. 5 gennaio 2000, n. 1</b> Art. 2, c. 76,	Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)	incidentale	11 febbraio 2004
<b>I.r. 11 maggio 2001, n. 11</b> Art. 12, c. 5	Norme sulla protezione ambientale dall'esposizione a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per a radiotelevisione	incidentale	24 luglio 2004
<b>I.r. 13 febbraio 2003, n. 1</b> Art. 18, c. 13	Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia	incidentale	27 luglio 2004
<b>I.r. 3 novembre 2004, n. 31</b> Artt. 1, c. 1; 2, c. 1 e 2, e 3	Disposizioni regionali in materia di illeciti edilizi <sup>21</sup>	principale	7 gennaio 2005
<b>I.r. 24 marzo 2004, n. 5</b> Art. 7	Modifiche a leggi regionali in materia di organizzazione, sviluppo economico e territorio. Collegato ordinamentale 2004 <sup>22</sup>	incidentale	7 giugno 2005
<b>I.r. 11 marzo 2005, n. 12</b> Artt. 9, c. 12 e 13; 11, c. 3; 19, c. 2, lett. b), n. 2; 10, c. 1, lett. d) in relazione agli artt. 55, c. 1, lett. b) e 57, c. 1, lett. a) e b); 27 c. 1, lett. e), n. 4, e 33	Legge per il Governo del territorio <sup>23</sup>	principale	24 maggio 2005

<sup>21</sup> La sentenza 49/2006, depositata il 10 febbraio 2006, ha respinto tutte le censure sollevate riguardo la I.r. 31/2004.

<sup>22</sup> La ordinanza 199/2006, depositata l'11 maggio 2006, ha dichiarato le censure parte inammissibili e parte infondate.

<sup>23</sup> La sentenza 129/2006, depositata il 28 marzo 2006, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale del combinato disposto dell'art. 9, comma 12, e dell'art. 11, comma 3; dell'art. 27, comma 1, lett. e), n.4, della I.r. 12/2005.



# **APPENDICE**



## APPENDICE A

### Il risultato elettorale e la nuova composizione del Consiglio regionale

#### RIEPILOGO GENERALE

ELETTORI:	7.638.813
VOTANTI:	5.573.268
VOTI VALIDI:	5.285.975

<b>LISTE REGIONALI</b>									
<b>Nome candidato Presidente Liste circoscrizionali</b>	<b>Voti validi regionali</b>	<b>%</b>	<b>Voti validi provinciali</b>	<b>%</b>	<b>CIR (1)</b>	<b>CUR (2)</b>	<b>REG (3)</b>	<b>TOTAL E</b>	<b>COAL. (4)</b>
<b>PER LA LOMBARDIA*</b>									
<i>Roberto Formigoni</i>	2.846.926	53,86					16		
FORZA ITALIA			1.136.804	26	13	5		18	
LEGA NORD - PADANIA			692.866	15,8	7	4		11	
ALLEANZA NAZIONALE			380.682	8,7	2	3		5	
UDC			166.193	3,8		2		2	
NUOVO PSI			36.649	0,8				0	
POLO LAICO			11.123	0,3				0	
									52
<b>L'UNIONE LOMBARDIA</b>									
<i>Riccardo Sarfatti</i>	2.282.424	43,18					1		
UNITI NELL'ULIVO			1.186.128	27,1	14	5		19	
RIFOND. COMUNISTA			248.780	5,7	1	2		3	
FED. VERDI			127.680	2,9		2		2	
PENSIONATI**			115.604	2,6		1		1	
COMUNISTI ITALIANI			104.246	2,4		1		1	
L'ITALIA DEI VALORI			61.306	1,4		1		1	
									28
<b>ALTERNATIVA SOCIALE - ALTRI</b> <i>Gianmario Invernizzi</i>	142.689	2,70							
ALTERNATIVA SOC. MUSSOLINI			54.690	1,2				0	
LEGA PADANA LOMBARDIA			39.073	0,9				0	
PENSIONI E LAVORO			7.414	0,2				0	
<b>LIBERALDEMOCRATICI</b>									
<i>Marco Marsili</i>	13.936	0,26							
LIBERALDEMOCRATICI			8.800	0,2				0	
<b>TOTALE</b>	<b>5.285.975</b>	<b>100</b>	<b>4.378.038</b>	<b>100</b>	<b>37</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>63</b>	<b>80</b>

\* LISTA REGIONALE VINCENTE

\*\* LISTA PROVINCIALE ALLA QUALE E' STATO SOTTRATTO UN SEGGIO A FAVORE DEL CANDIDATO PRESIDENTE DELLA LISTA REGIONALE COLLEGATA

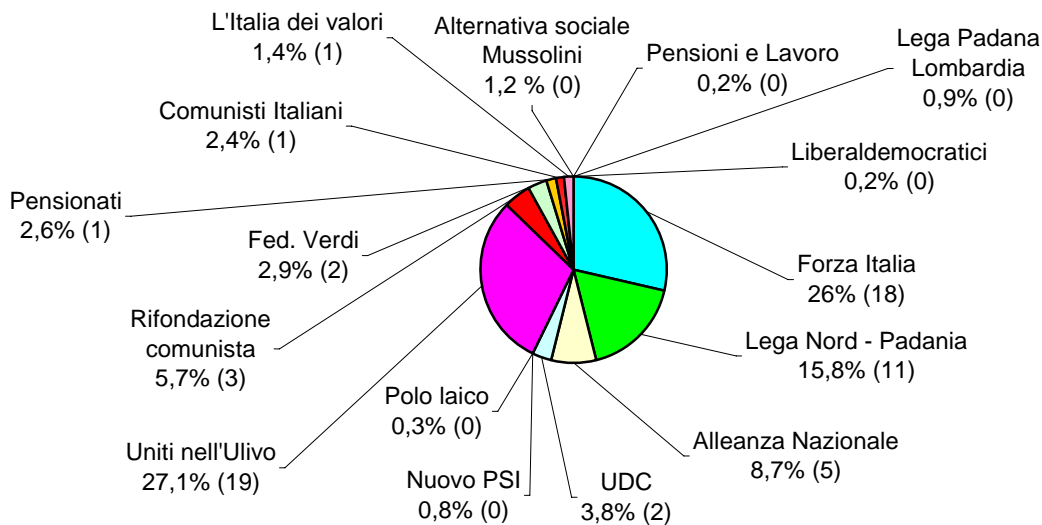
(1) seggi assegnati a livello circoscrizionale alle liste provinciali che hanno ottenuto quozienti interi

(2) seggi assegnati in sede di Collegio Unico Regionale alle liste provinciali con l'utilizzo dei resti

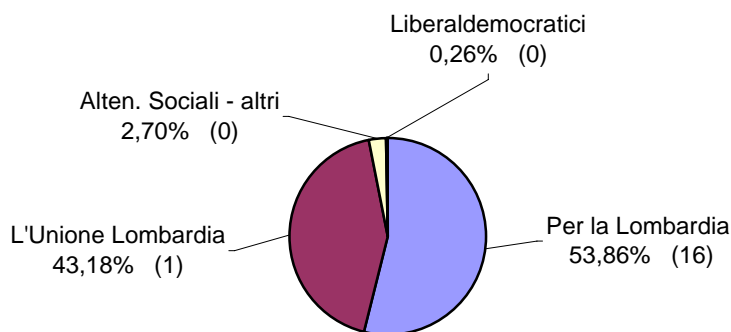
(3) seggi assegnati alle liste regionali

(4) seggi ottenuti dalle coalizioni

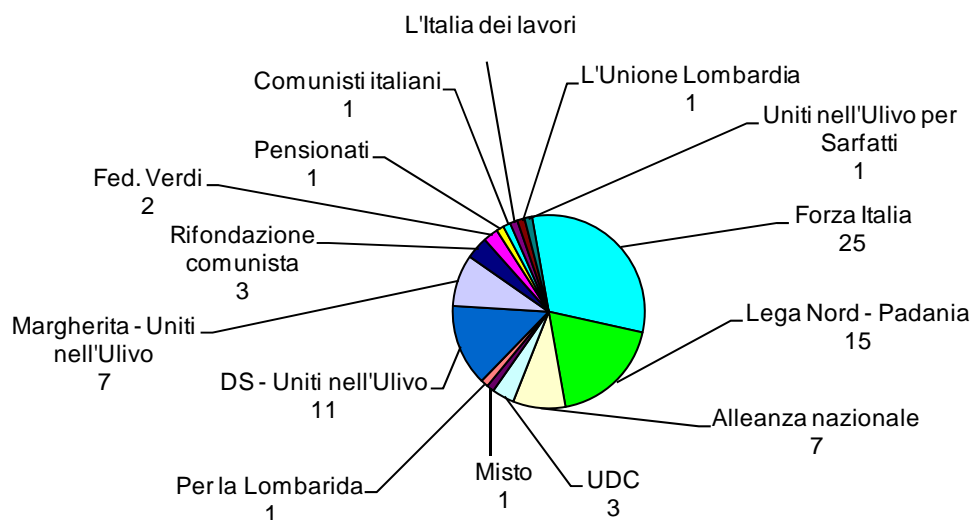
**Fig. 1.1** *Voti e seggi (parte proporzionale)*



**Fig. 1.2** *Voti e seggi (parte maggioritaria)*



**Fig. 1.3** *Composizione del Consiglio regionale sulla base dei gruppi consiliari costituiti al 31 dicembre 2005.*





## APPENDICE B

### Classificazione dei dati: macrosettori e materie

Per la classificazione delle leggi, dei regolamenti e dei progetti di legge, si è tenuto conto della evoluzione delle materie indicate dalla 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: *Ordinamento istituzionale, Sviluppo economico e attività produttive, Territorio, ambiente e infrastrutture, Servizi alla persona e alla comunità, Bilancio e finanza regionale e Multisetto*re.

Alle materie previste nello schema predisposto dalla Camera dei deputati per classificare la legislazione di tutte le regioni italiane, ne sono state aggiunte altre per meglio evidenziare le caratteristiche della legislazione lombarda anche anteriore alla VII legislatura.

**Tab. 1<sup>24</sup>** Schema di classificazione per macrosettore e materie

<b>Macrosettore</b>	<b>Materia</b>
<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>24</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 C

### Leggi e regolamenti: dati riepilogativi dalla I alla VIII legislatura<sup>25</sup>

Sono di seguito esposti i dati riepilogativi di leggi e regolamenti, dal 1970 al 31 dicembre 2005, suddivisi per legislatura.

#### 1. Le leggi

##### 1.1 Per legislatura

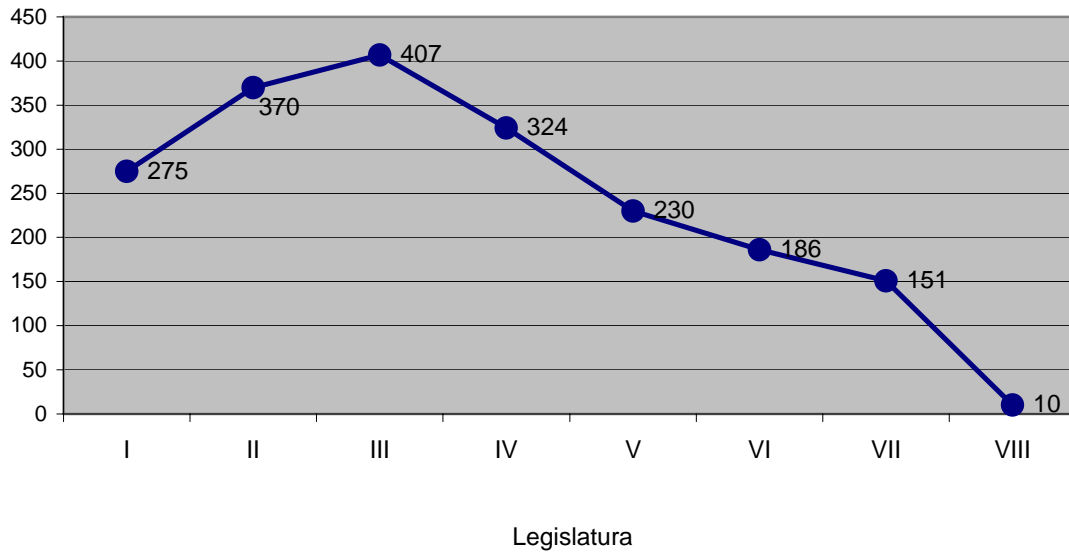
Le leggi approvate e promulgate dal 1970 alla fine della VIII legislatura sono state complessivamente **1953**. Per l'attribuzione delle leggi alle singole legislature si può adottare il criterio dell'approvazione oppure quello della promulgazione. Di seguito si farà riferimento alla legislatura di approvazione: ciò consente di collegare la legge all'assemblea e alla composizione della maggioranza 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	VIII	
Approvate	275	370	407	324	230	186	151	10	1953
Promulgate	263	382	372	324	254	196	152	10	1953

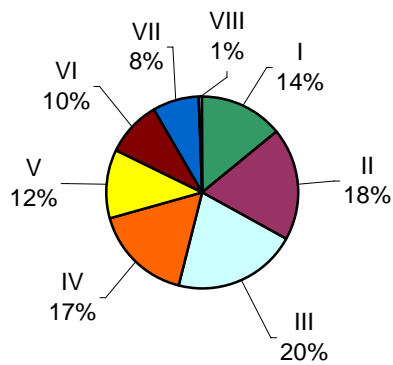
<sup>25</sup> Per specifiche informazioni e osservazioni sulla normazione 1970/2000 cfr. Parte I (Uno sguardo sulle prime sei legislature) del Rapporto 2000-2001.

**Fig. 1** *Andamento produzione legislativa per legislatura*



Si fornisce anche la distribuzione percentuale delle 1953 leggi nelle singole legislature (Fig. 2).

**Fig. 2** *Distribuzione % delle leggi per legislatura*



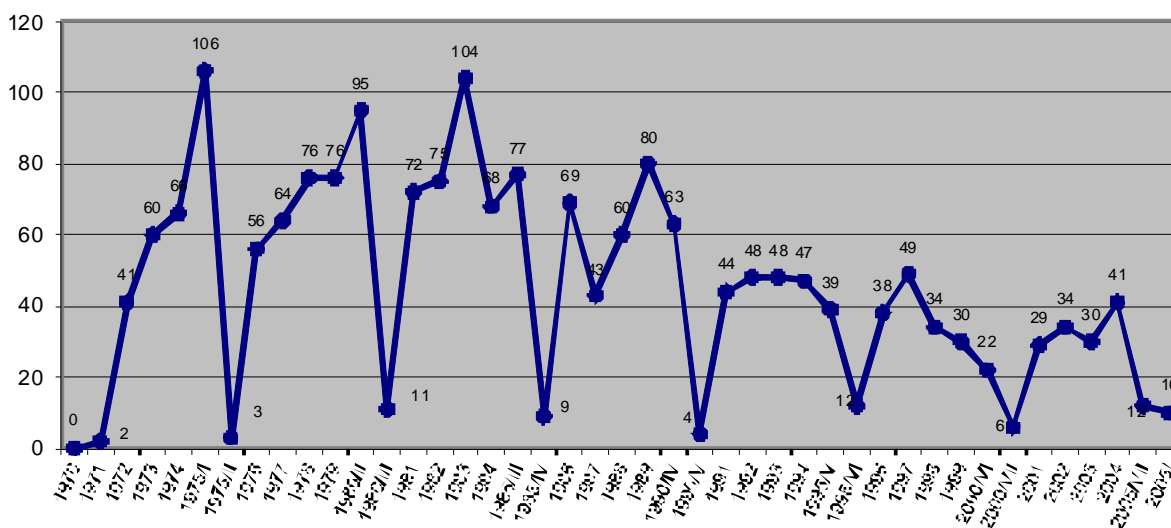
## 1.2 Per anno

Si fornisce l'andamento della produzione legislativa per anno e la tabella che riporta la data delle elezioni e la data dell'ultima seduta del Consiglio (data di cessazione delle funzioni) (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
2005	16 febbraio	3 e 4 aprile

**Fig. 3** *Andamento dell'attività legislativa annuale 1970/2005<sup>26</sup>*



<sup>26</sup> 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

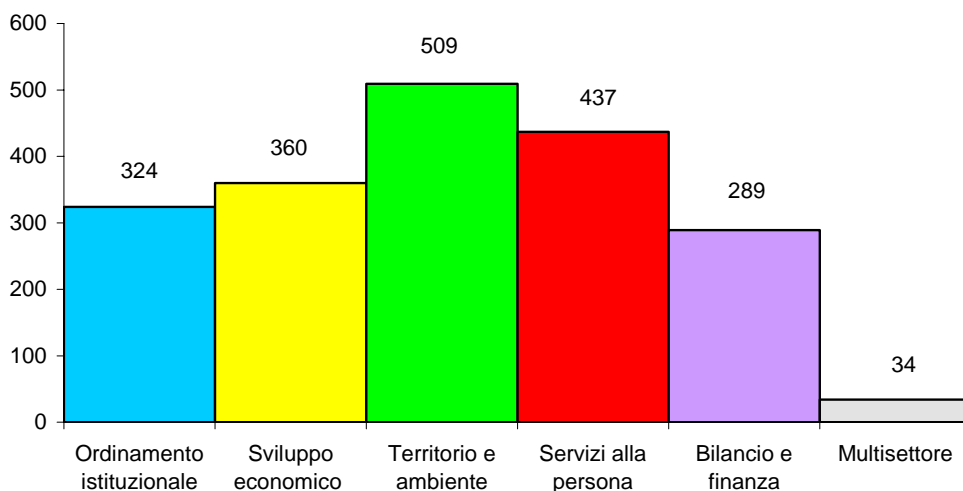
Si presenta la distribuzione delle leggi per macrosettore.

Il riepilogo del totale delle quantità numeriche e percentuali delle leggi emanate con riferimento ai macrosettori indicati nella tabella 3 è riportato nelle figure 4 e 5.

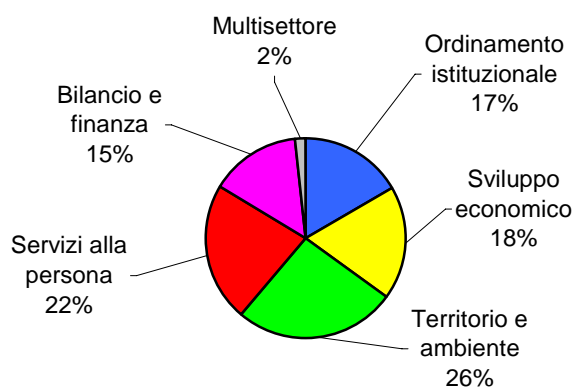
**Tab. 3** Numero leggi per legislatura e macrosettore

Macrosettore	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
<i>Ordinamento istituzionale</i>	42	63	68	51	39	32	29	-	<b>324</b>
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	86	61	76	54	36	21	24	2	<b>360</b>
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	44	97	108	102	72	50	32	4	<b>509</b>
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	71	99	104	67	47	25	24	-	<b>437</b>
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	30	46	48	50	35	51	26	3	<b>289</b>
<i>Multisetore</i>	2	4	3	-	1	7	16	1	<b>34</b>
<b>Totali</b>	<b>275</b>	<b>370</b>	<b>407</b>	<b>324</b>	<b>230</b>	<b>186</b>	<b>151</b>	<b>10</b>	<b>1953</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.

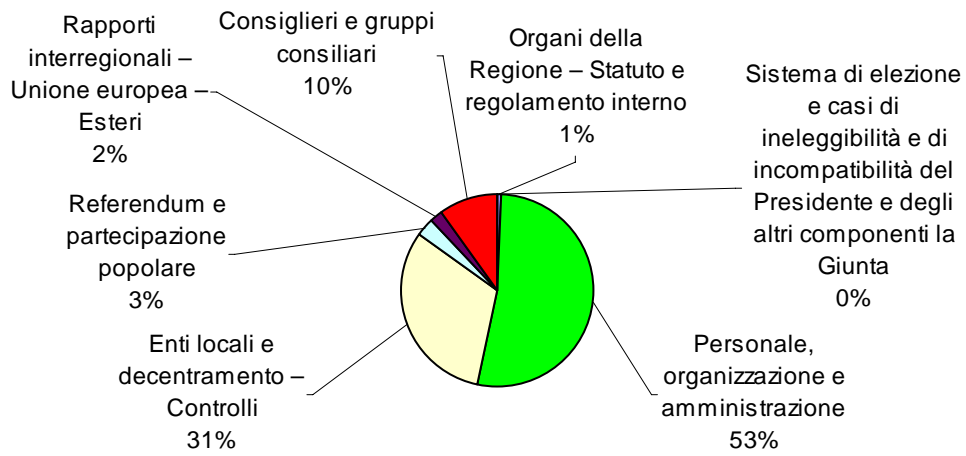
#### **Ordinamento istituzionale**

Questo macrosettore comprende **324** leggi (Tab. 4 e Fig. 6).

**Tab. 4** *Numero leggi per materia e legislatura*

Macrosettore	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
Organi della Regione – Statuto e regolamento interno	1	-	-	-	-	-	1	-	<b>2</b>
Personale, organizzazione e amministrazione	18	37	40	36	24	14	2	-	<b>171</b>
Enti locali e decentramento – Controlli	16	19	15	9	7	14	22	-	<b>102</b>
Referendum e partecipazione popolare	2	2	4	-	-	-	1	-	<b>9</b>
Rapporti interregionali – Unione europea – Esteri	-	-	1	2	2	2	1	-	<b>8</b>
Consiglieri e gruppi consiliari	5	5	8	4	6	2	2	-	<b>32</b>
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>29</b>	<b>-</b>	<b>324</b>

**Fig. 6** *Distribuzione % leggi per materia*





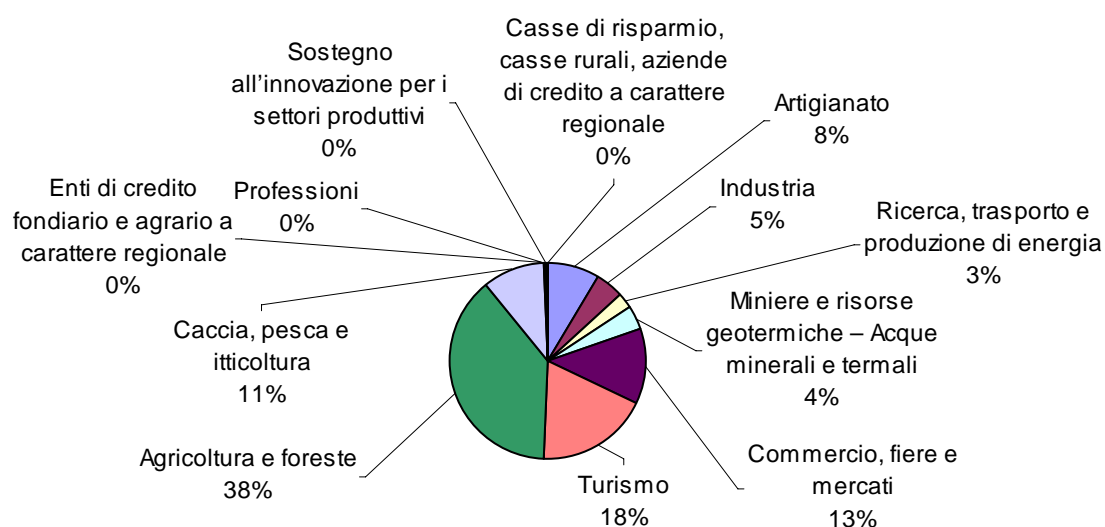
## ***Sviluppo economico e attività produttive***

Il macrosettore comprende **360** 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	VIII	
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	1	-	<b>10</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	6	-	<b>45</b>
Turismo	18	8	20	9	6	2	3	-	<b>66</b>
Agricoltura e foreste	44	25	26	17	18	3	5	-	<b>138</b>
Caccia, pesca e itticoltura	5	8	6	5	2	3	7	2	<b>38</b>
Professioni	-	-	-	-	-	-	1	-	<b>1</b>
Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	-	-	-	-	-	-	1	-	<b>1</b>
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
<b>Totali</b>	<b>86</b>	<b>61</b>	<b>76</b>	<b>54</b>	<b>36</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>360</b>

**Fig. 7** *Distribuzione % leggi per materia*



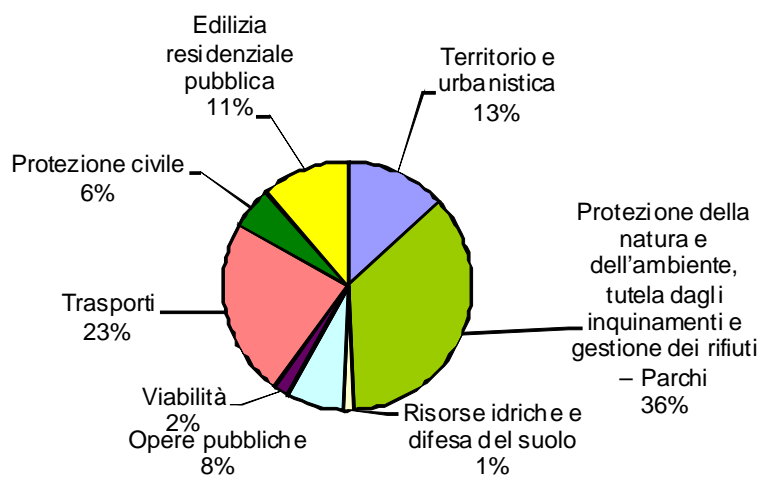
## ***Territorio, ambiente e infrastrutture***

Il macrosettore comprende **509** leggi (Tab. 6 e Fig. 8).

Tab. 6 ***Numero leggi per materia e legislatura***

Macrosettore	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
Territorio e urbanistica	4	15	12	13	8	8	6	1	<b>67</b>
Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti – Parchi	10	17	39	44	32	22	17	3	<b>184</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	1	-	<b>28</b>
Edilizia residenziale pubblica	4	10	15	12	10	5	2	-	<b>58</b>
<b>Totali</b>	<b>44</b>	<b>97</b>	<b>108</b>	<b>102</b>	<b>72</b>	<b>50</b>	<b>32</b>	<b>4</b>	<b>509</b>

Fig. 8 ***Distribuzione % leggi per materia***



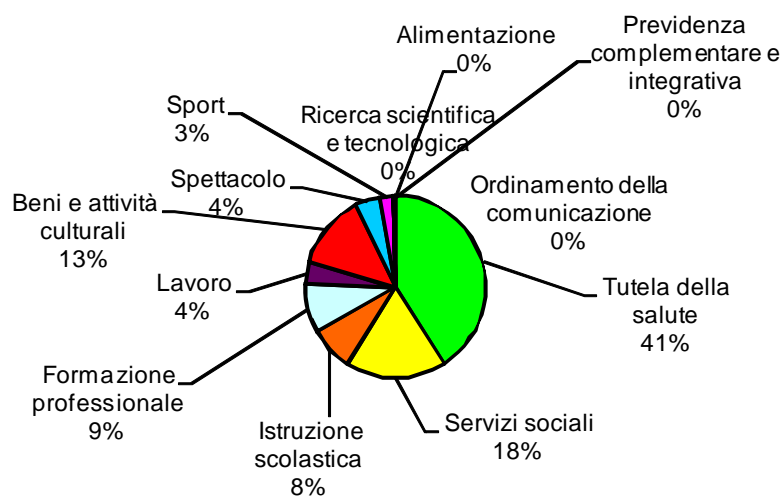
## **Servizi alla persona e alla comunità**

Il macrosettore comprende **437** leggi (Tab. 7 e Fig. 9).

**Tab. 7**      *Numero leggi per materia e legislatura*

Macrosettore	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
Tutela della salute	28	38	47	32	17	8	9	-	<b>179</b>
Servizi sociali	17	18	17	12	5	5	5	-	<b>79</b>
Istruzione scolastica	7	10	7	4	1	3	2	-	<b>34</b>
Formazione professionale	11	12	6	3	6	-	-	-	<b>38</b>
Lavoro	-	1	3	4	5	2	3	-	<b>18</b>
Beni e attività culturali	6	8	19	10	9	4	2	-	<b>58</b>
Spettacolo	1	9	3	-	4	2	-	-	<b>19</b>
Sport	1	3	2	2	-	1	2	-	<b>11</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>24</b>	<b>-</b>	<b>437</b>

**Fig. 9**      *Distribuzione % leggi per materia*



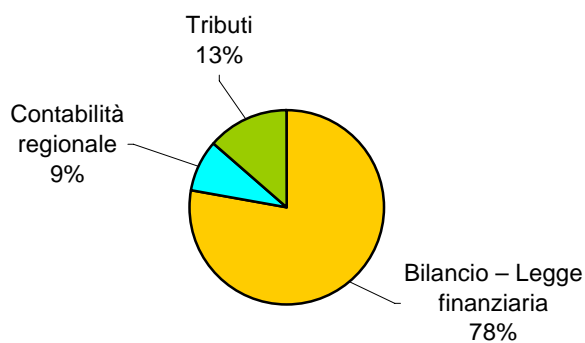
### **Bilancio e finanza regionale**

Il macrosettore comprende **289** leggi, la maggior parte delle quali di carattere tecnico-contabile (Tab. 8 e Fig. 10).

Tab. 8 **Numero leggi per materia e legislatura**

Macrosettore	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
Bilancio – Legge finanziaria	22	35	35	39	26	42	23	3	<b>225</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>26</b>	<b>3</b>	<b>289</b>

Fig. 10 **Distribuzione % leggi per materia**



## Multisetto

### Multimateria - collegati

Il macrosetto comprende **33** leggi (Tab. 9).

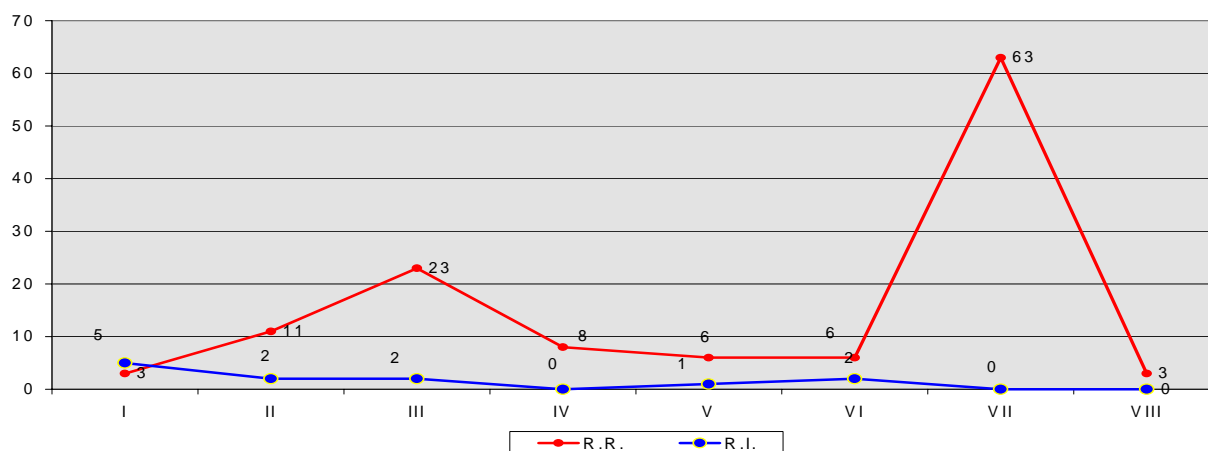
Tab. 9 **Numero leggi per materia e legislatura**

Macrosetto	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
Multimateria – collegati	2	4	3	-	1	7	16	1	<b>34</b>

## 2. I regolamenti

Fino al 31 dicembre 2005 i regolamenti sono **135**: 123 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*

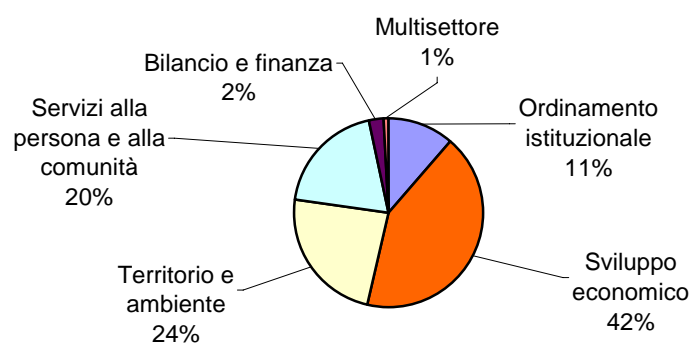
Regolamenti	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
R.R.	3	11	23	8	6	6	63	3	<b>123</b>
R.I.	5	2	2	-	1	2	-	-	<b>12</b>
R.R. + R.I.	8	13	25	8	7	8	63	3	<b>135</b>

I 123 regolamenti regionali sono di seguito suddivisi per macrosettore e legislatura (Tab. 11 e Fig. 12).

**Tab. 11** *Numero regolamenti regionali per macrosettore e legislatura*

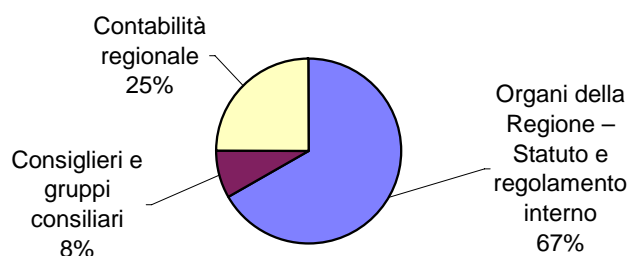
Macrosettore	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
<i>Ordinamento istituzionale</i>	-	3	1	-	-	-	10	-	<b>14</b>
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	1	5	10	6	3	3	22	2	<b>52</b>
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	1	-	5	1	1	1	19	1	<b>29</b>
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	1	3	7	1	2	2	8	-	<b>24</b>
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	-	-	-	-	-	-	3	-	<b>3</b>
<i>Multisetto</i>	-	-	-	-	-	-	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>63</b>	<b>3</b>	<b>123</b>

**Fig. 12** *Distribuzione % regolamenti regionali per macrosettore*



I 12 regolamenti interni sono di seguito suddivisi per materia (Fig. 13).

**Fig. 13** *Distribuzione % regolamenti interni per materia*



## APPENDICE D

### Previsioni e attuazione del programma ex art. 13 bis regolamento interno

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 prevista dal calendario e quella di effettiva trattazione dei progetti di legge. I dati fanno riferimento alle leggi promulgate e pubblicate; gli oggetti sono indicati in sintesi.

### ANNO 2005

I.r.	Oggetto	In programma	Indicato da	In calendario	Approvato il	$\neq$
13	Disciplina del prelievo venatorio in deroga (art. 9 DIR 79/409/CEE)	NO			27/7/2005	
14	Cattura in deroga di uccelli da richiamo (art. 9 DIR 79/409/CEE)	NO			27/7/2005	
15	Rendiconto 2004	SI		27/9/2005	27/9/2005	
16	Assestamento 2005	SI		27/9/2005	25/10/2005	28
17	Istituzione Parco naturale Campo dei Fiori	NO			26/10/2005	
18	Istituzione Parco naturale Valle del Lambro	NO			22/11/2005	
19	Collegato 2006	SI		20/12/2005	20/12/2005	
20	Modifiche alla l.r. 12/2005 (legge per il governo del territorio)	SI	MAGG	18/10/2005	21/12/2005	63
21	Istituzione Parco naturale Bosco delle querce	NO			21/12/2005	
22	Legge finanziaria 2006	SI		21/12/2005	21/12/2005	

### ANNO 2006

I.r.	Oggetto	In programma	Indicato da	In calendario	Approvato il	$\neq$
1	Bilancio 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008	SI		21/12/2005	21/12/2005	
2	Legge per il servizio civile in Lombardia	SI	MAGG	22/11/2005	21/12/2005	29

*Il Rapporto è stato coordinato da Silvia Snider, 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 delle seguenti strutture del Consiglio regionale:*

- *Servizio commissioni e relativi Uffici: segreteria del Servizio commissioni; assistenza alle commissioni in materia di assetto istituzionale, programmazione e bilancio, servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzo del territorio.  
Elisabetta Gatti 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.  
Donatella De Nigris e Mario Quaglini hanno curato la raccolta dei dati e i testi sull'attività dell'assemblea.*
- *Ufficio assistenza alle commissioni e all'assemblea.*
- *Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali.  
Antonella Scianò ha curato la parte relativa agli strumenti per la qualità della legislazione, il controllo e l'indirizzo politico.*

*Le osservazioni di sintesi sulla VIII legislatura sono di Giuliano Banterle, Maria Cefalà, Giovanni Cogliati e Mario Quaglini.*

*I testi della Parte II sono di Giuliano Banterle, Maria Cefalà, Luisa Messina.*

*L'organizzazione, il trattamento informatico dei dati, nonché la loro elaborazione tecnica e grafica sono di Giuliano Banterle, Chiara Rasini.*

*Il testo è disponibile sul sito del Consiglio regionale [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it).*