

*Servizio Studi Legislativi e Fattibilità*

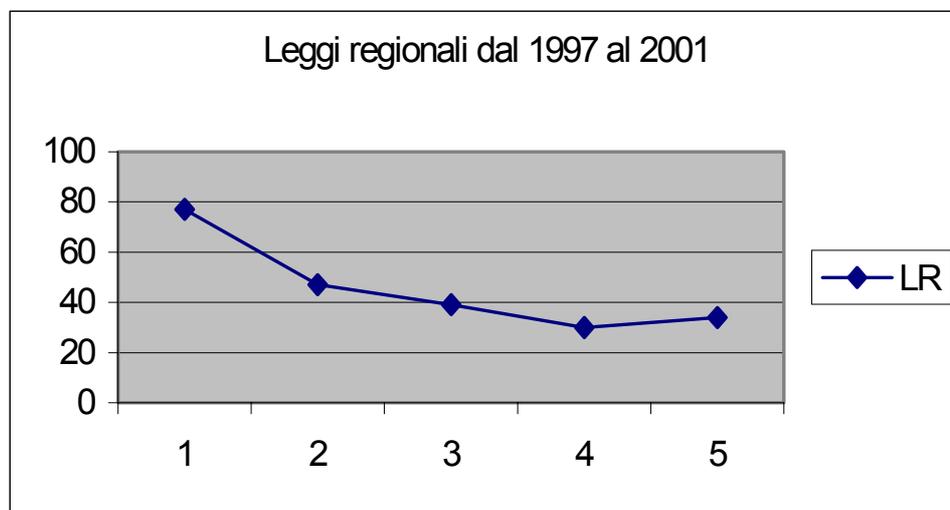
**Anno 2001.**  
**Rapporto sullo stato della legislazione.**  
**- Dati quantitativi -**

*A cura di: Dott.ssa Luigia Alessandrelli e Dott. Massimo Misiti*

## 1. Andamento della produzione normativa.

Nel corso del 2001 sono state complessivamente approvate 35 leggi regionali e 2 deliberazioni legislative a contenuto statutario. Sono invece state promulgate soltanto 35 leggi regionali in quanto il governo ha impugnato innanzi alla corte costituzionale le delibere legislative statutarie.

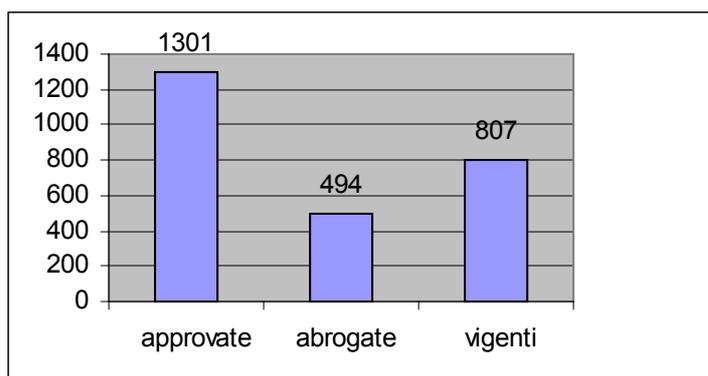
Il dato relativo alle leggi promulgate nel 2001 appare in controtendenza con l'andamento della produzione legislativa dell'ultimo quadriennio in cui si registra una progressiva e costante diminuzione dei provvedimenti approvati: 77 leggi nel 1997 ; 47 leggi nel 1998; 39 leggi nel 1999; 30 leggi nel 2000.



Tuttavia il lieve incremento delle leggi promulgate nel 2001 (35 leggi) rispetto a quelle dell'anno precedente (30 leggi) va letto con cautela e non sembra rappresentare il certo sintomo di un inversione di tendenza rispetto all'obiettivo della razionalizzazione e diminuzione dello stock normativo regionale perseguito dal legislatore a partire dal 1997, anno in cui la produzione normativa regionale raggiunge il suo apice. Un dato sul punto appare assai significativo: nel 2001 sono stati introdotti 435 nuovi articoli e ne sono stati abrogati 1943 con un saldo negativo pari a - 1508 articoli.

## 2. Semplificazione normativa e stima delle leggi regionali vigenti.

L'opera di semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente è stata attuata per lo più attraverso lo strumento dell'abrogazione esplicita. Come si evince dal grafico che segue sono state, dal 1971 al 2001, complessivamente approvate 1301 leggi regionali e ne sono state abrogate 494. Alla data del 31 dicembre 2001, risultano pertanto vigenti 807 leggi.



Nel 2001 lo sforzo di semplificazione e razionalizzazione dello stock normativo ha avuto una forte accelerazione. Sono state infatti complessivamente abrogate 258 leggi, con un saldo negativo tra leggi introdotte e leggi abrogate pari a - 223.

Particolarmente significative al riguardo sono state:

- la legge regionale n.10 del 18 aprile 2001 concernente “Semplificazione del sistema normativo regionale mediante abrogazione di disposizioni normative” che ha abrogato 5 regolamenti e 206 leggi contenenti disposizioni normative non più operanti perché relative ad atti implicitamente abrogati o non più finanziati o obsoleti;
- la legge regionale n. 20 del 15 ottobre 2001 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione” che nel sostituire la frastagliata normativa di settore ha dettato una nuova disciplina in materia di organizzazione delle strutture della giunta regionale e in materia di personale adeguando la legislazione regionale al decreto legislativo 30 marzo 2001 n.265. La legge in discorso abroga 4 regolamenti e 50 leggi regionali relative allo stato giuridico ed economico dei dipendenti perché incompatibili con la nuova normativa introdotta o disapplicate dai contratti collettivi nazionali di lavoro per il comparto Regioni- Autonomie locali o obsolete per aver esaurito i loro effetti.

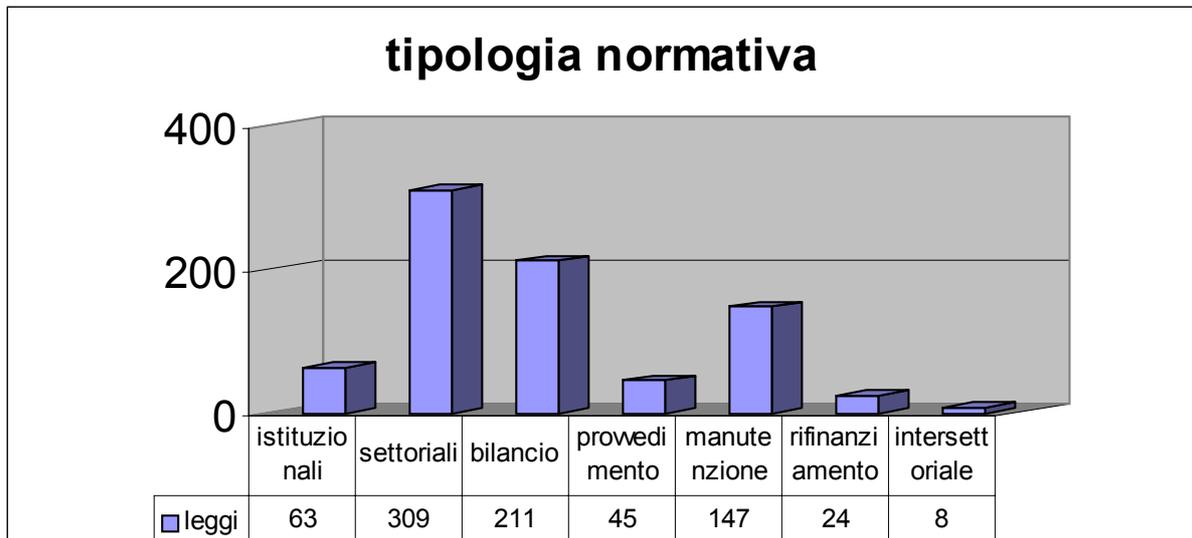
### 3. Produzione legislativa per tipi di atto dal 1971 al 2001.

Il dato relativo alle leggi vigenti (807) può essere disaggregato in relazione alla diversa tipologia normativa delle stesse. Sono state a tal fine individuate le seguenti categorie:

- leggi di bilancio categoria che comprende leggi finanziarie, bilanci preventivi, consuntivi, assestamenti, variazioni, leggi tributarie, ordinamento contabile;
- leggi di manutenzione categoria che comprende leggi di puntuale modifica, le leggi di interpretazione autentica o proroga di disposizioni legislative vigenti;
- leggi di rifinanziamento ;
- leggi istituzionali che riguardano l’ordinamento politico istituzionale dell’Ente compreso il personale ;
- leggi provvedimento che contengono provvedimenti puntuali riferite a soggetti particolari ;

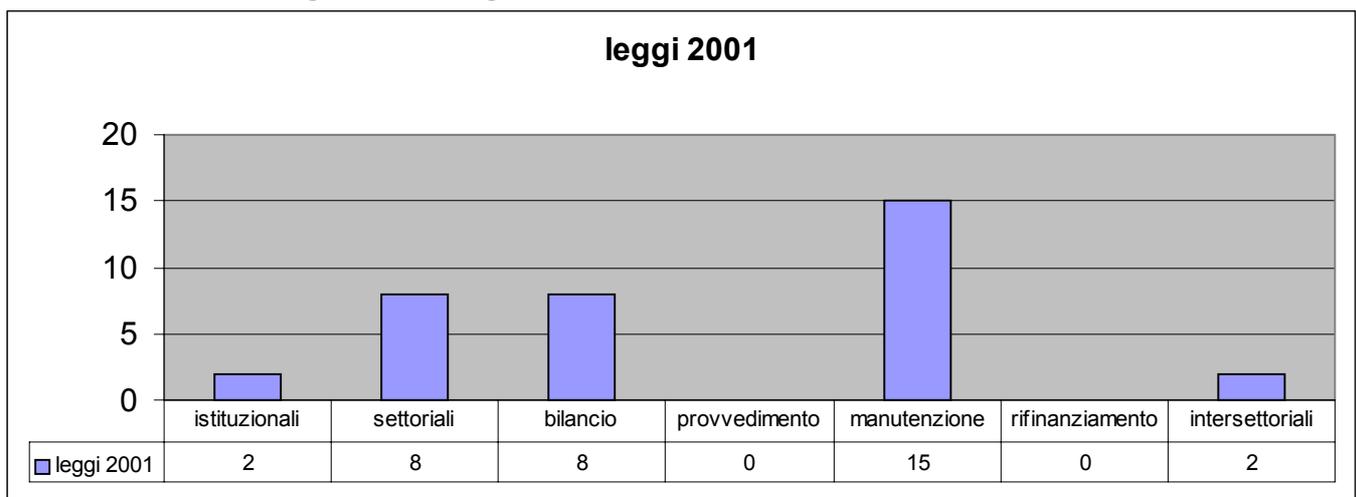
- leggi di settore che introducono la regolamentazione di singoli settori o individuano anche attraverso conferimenti, gli strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche di settore;
- leggi intersettoriali che incidono in più settori, comprese le leggi di semplificazione e riordino di più settori .

Il grafico sottostante indica il numero delle leggi in vigore suddivise per categorie:



#### 4. Produzione legislativa per tipi di atto relativa all'anno 2001.

Nel 2001 si registra un'inversione di tendenza nella tipologia delle leggi approvate come risulta dal grafico che segue.



La categoria più rappresentata è quella delle leggi di manutenzione, seguita dalle leggi di bilancio e settoriali e infine dalle leggi istituzionali ed intersettoriali.

Le 15 leggi di manutenzione apportano puntuali modifiche alla legislazione settoriale integrandola per risolvere problemi applicativi della stessa o per adeguarla alla nuova legislazione statale. Detti interventi hanno riguardato in particolare le materie della tutela della salute ( LR 3/2001; LR 4/2001; LR 6/2001); dei beni ed attività culturali (LR 7/2001); della protezione della natura e dell'ambiente (LR 9/2001; 21/2001); del turismo (LR 5/2001 ; LR 24/2001); dei trasporti (LR 2/2001); del bilancio e contabilità (LR 14/2001; LR 16/2001); del territorio e urbanistica (LR 19/2001); dello sport (LR 23/2001); dell'artigianato e industria (LR 13/2001; LR 15/2001).

Delle 8 leggi di bilancio 5 costituiscono leggi formali (LR 1/ 2001 e la LR 33 /2001 relative alle autorizzazioni all'esercizio provvisorio rispettivamente per il 2001 e per il 2002; LR 12/2001 concernente l'approvazione del bilancio di previsione per il 2001; LR 29/2001 concernente l'approvazione del rendiconto 2001; LR 30/2001 concernente l'assestamento del bilancio 2001) e 3 sono invece leggi sostanziali (LR 11/2001 "Finanziaria regionale 2001"; LR 35/2001 "Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'Irpef, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive"; LR 31/2001 "Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione").

Le 8 leggi settoriali attengono ai seguenti macrosettori : "Territorio ambiente ed infrastrutture" (5 leggi); "Servizi alla persona e alla comunità " (2 leggi ), "Sviluppo economico e attività produttive " (1 legge).

Per quanto attiene al macrosettore " Territorio ambiente e infrastrutture sono state approvate:

- la LR 18/2001 "Delega al Comune di Ancona delle funzioni relative agli interventi di cui alla legge 12 Luglio 1993 n.317" ;
- la LR 22/2001"Disciplina degli impianti di trasporto a fune in servizio pubblico ,delle piste da sci e dei sistemi di innevamento programmato" ;
- la LR 25/2001 "Disciplina in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione sul territorio della Regione Marche";
- la LR 28/2001 "Norme per la tutela dell'ambiente esterno dall'inquinamento acustico nella Regione Marche";
- la LR 32/2001 "Sistema regionale di protezione civile";

Per quanto attiene al macrosettore "Servizi alla persona e alla comunità " sono state approvate:

- la LR 26/2001"Sospensione della terapia elettroconvulsivante della lobotomia prefrontale e altri interventi simili" ;
- la LR 27/2001 "Interventi per il coordinamento dei tempi delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale".

Per quanto attiene al macrosettore "Sviluppo economico e attività produttive è stata approvata:

- la LR 34 /2001 "Promozione e sviluppo della cooperazione sociale".

Le 2 leggi istituzionali approvate sono la:

- LR 8/2001 “Istituzione ,organizzazione e funzionamento del comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) “ .
- LR 20 /2001 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione”.

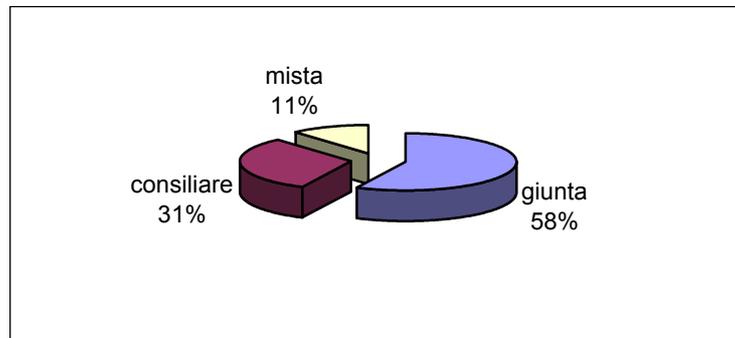
Le due leggi intersettoriali approvate sono la LR 10/2001 già citata, e la LR 17/2001 “Norme per la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei e freschi” che nel disciplinare la materia sostituisce parzialmente la previgente normativa regionale dettando norme che incidono su vari settori quali al tutela della salute , l’agricoltura, l’ambiente, il commercio.

## 5. Produzione legislativa del 2001 disaggregata per tipo di iniziativa.

In relazione al tipo di iniziativa le leggi possono essere distinte nelle seguenti categorie :

- iniziativa della giunta;
- iniziativa consiliare;
- iniziativa mista vale a dire leggi derivanti da proposte abbinatae;
- iniziativa popolare o di altri soggetti a cui lo Statuto attribuisce questo potere.

Il grafico che segue mostra in termini percentuali il numero di leggi disaggregato per tipo di iniziativa:



Si rileva innanzitutto che nel 2001 non è stata approvata alcuna legge ad iniziativa popolare.

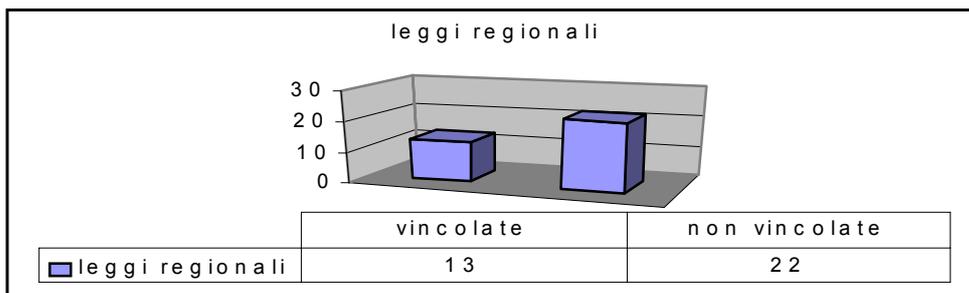
Quanto alle leggi ad iniziativa mista si segnala che due leggi ( la LR 17/2001 e la LR 25/2001) derivano dall’abbinamento di proposte di iniziativa consiliare ( maggioranza e minoranza), una legge ( la LR 20/2001) dall’abbinamento di due proposte di iniziativa della giunta e infine una legge ( la LR 22/2001) dall’abbinamento di proposte ad iniziativa consiliare ( minoranza ) e della giunta.

Quanto alle leggi ad iniziativa consiliare una è ad iniziativa di consiglieri di minoranza mentre le altre sono ad iniziativa di consiglieri di maggioranza.

In relazione al tipo di iniziativa le leggi regionali possono essere, inoltre, distinte in riferimento all'esistenza o meno di vincoli normativi. Questo profilo di classificazione è volto a rilevare il numero di leggi approvate in esecuzione di obblighi derivanti dall'ordinamento regionale, statale, o comunitario. A tal fine si può distinguere tra :

- leggi non vincolate
- leggi vincolate .

Il grafico che segue indica il numero delle leggi regionali a carattere vincolato e il numero di quelle a carattere non vincolato.



Le leggi a carattere vincolato possono essere distinte in relazione al tipo di vincolo nelle seguenti categorie:

- leggi ad iniziativa vincolata regionale. Si tratta di una categoria per ora chiusa a cui appartengono le leggi di bilancio e le leggi finanziarie;
- leggi ad iniziativa vincolata statale cioè leggi la cui disciplina scaturisce dalla legislazione di principio statale;
- leggi ad iniziativa vincolata comunitaria. Si tratta di leggi la cui approvazione dipende dall'adempimento di un obbligo derivante dalla normativa comunitaria.

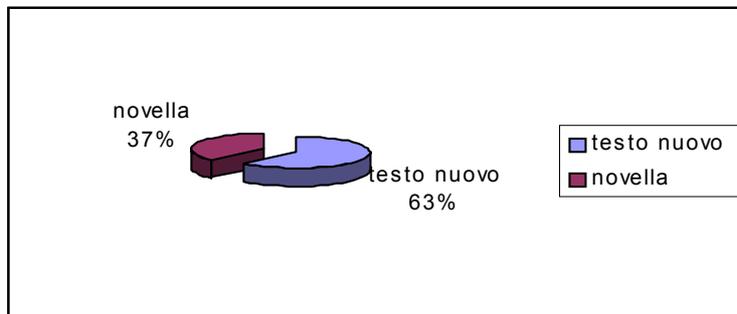
Delle 13 leggi a carattere vincolato 6 sono ad iniziativa vincolata regionale e 7 ad iniziativa vincolata statale .

## 6. Produzione legislativa del 2001 disaggregata in relazione alla tecnica redazionale.

Le leggi regionali possono infine essere classificate in relazione alla tecnica redazionale in:

- novelle legislative cioè leggi che modificano espressamente leggi previgenti
- testi nuovi cioè tutte quelle leggi che non modificano espressamente una determinata disciplina. In tale categoria sono dunque compresi i provvedimenti che introducono ex novo la disciplina di una materia o di un settore, quelli che ridisciplinano una materia abrogando la normativa pervigente in tutto o in parte , quelli che apportano modifiche non esplicite.

Il grafico che segue mostra in termini percentuali il numero di novelle legislative e in numero di leggi approvate con la tecnica del testo nuovo.



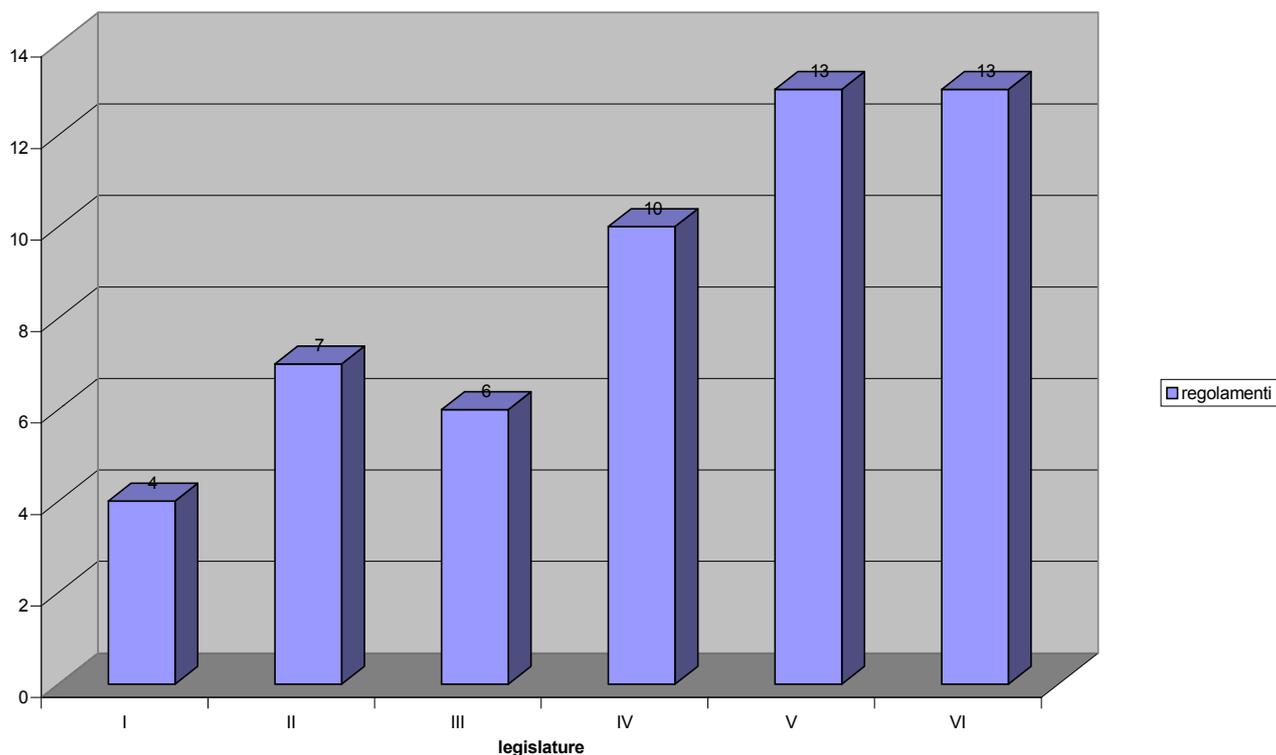
Complessivamente sono state approvate 13 novelle e 22 nuovi testi. Tutte le 13 novelle costituiscono leggi di manutenzione. Mentre una sola legge appartenente a tale categoria (leggi di manutenzione) è stata approvata con la tecnica della modifica implicita.

### 7. Produzione regolamentare.

Nel 2001 la Regione ha approvato 2 regolamenti mentre ne ha abrogati 11.

Dal dato si evince che la legge costituzionale 1/ 1999 non ha dato alcun impulso alla produzione regolamentare regionale, del resto assai scarsa complessivamente.

Il numero dei regolamenti approvati dalla I alla VI legislatura risulta dal grafico seguente:



Dal 1971 al 2001 sono stati complessivamente approvati 55 regolamenti e ne sono stati abrogati 17; ne restano pertanto in vigore 37.

Per quanto in particolare attiene ai regolamenti adottati nel 2001 si osserva che:

- il regolamento 1 /2001( Regolamento di attuazione della legge regionale 23 febbraio 2000 n.12 “Norme sulla speleologia”) in parte detta una regolamentazione di dettaglio che la legge regionale 12/2000 delegava ad un atto di giunta non qualificato espressamente regolamento, in parte detta una disciplina di attuazione non vincolata;
- il regolamento 2/2001 (Regolamento di attuazione della legge regionale 20 gennaio 1997 n.10 “Norme in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo”) sostituisce due precedenti regolamenti regionali.

Si osserva infine che alla scarsa attività regolamentare regionale complessiva si contrappone un’ingente produzione di atti amministrativi a contenuto generale aventi funzioni sostanzialmente normative. Si tratta di atti approvati dalla giunta in esecuzione di numerose disposizioni legislative che conferiscono all’organo esecutivo il potere di individuare schemi, termini e modalità per la presentazione di domande, criteri per la concessione di contributi, requisiti necessari al rilascio di autorizzazioni.

La procedura per l’approvazione degli atti in discorso non è standardizzata essendo previsto solo in alcuni casi il parere della commissione competente.

## **8.Impugnazioni innanzi alla Corte costituzionale.**

Sono state impugnate dal governo innanzi alla Corte costituzionale :

- due delibere legislative a contenuto statutario;
- tre leggi regionali .

Le due delibere statutarie sono state impugnate prima della loro promulgazione e pertanto non sono entrate in vigore. In particolare:

- è stata sollevata la questione di costituzionalità, ai sensi dell’articolo 123 Cost. sull’atto approvato dal Consiglio in seconda deliberazione il 24 luglio 2001 e pubblicato, per notizia, nel B.U.R. 9 agosto 2001 n. 91, che detta una disciplina, espressamente definita transitoria, con la quale si prevede che il Vice-presidente della giunta regionale subentri al Presidente eletto a suffragio universale in caso di morte o impedimento permanente di quest’ultimo.
- è stato sollevato conflitto di attribuzione sull’atto approvato in seconda deliberazione, il 25 settembre 2001 e pubblicato per notizia nel B.U.R. 4 ottobre 2001 n. 115, che prevede l’affiancamento in tutti gli atti ufficiali della Regione ai termini “Consiglio regionale” della locuzione “Parlamento delle Marche” e, conseguentemente, ai termini “Consigliere regionale”, del termine “Deputato”.

Per quanto attiene alle leggi regionali promulgate, pendono innanzi alla Corte giudizi inerenti :

- la LR 13 novembre 2001 n. 25 “ Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione ;
- la LR 13 Novembre 2001 n. 26 “ Sospensione della terapia elettroconvulsivante , della lobotomia prefrontale e transitoria ed altri simili interventi di psicoturgia”
- la LR 11 Dicembre 2001 n.32 “Sistema regionale di protezione civile”.