

CONSIGLIO REGIONALE
DELLE MARCHE

RAPPORTO 2002
SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE
E SULL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE
DEL **C**ONSIGLIO REGIONALE

Servizio Studi Legislativi e Fattibilità

In collaborazione con:

Le Unità Speciali delle Commissioni Consiliari
Il Servizio Assemblea e Segreteria del Consiglio regionale



CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

RAPPORTO 2002

SULLO STATO DELLA LEGISLAZIONE E SULL'ATTIVITA' ISTITUZIONALE DEL CONSIGLIO REGIONALE

Servizio Studi Legislativi e Fattibilità

In collaborazione con:

Le Unità Speciali delle Commissioni Consiliari
Il Servizio Assemblea e Segreteria del Consiglio regionale

Progettazione Rapporto:

Luigia Alessandrelli – Servizio Studi Legislativi e Fattibilità

Coordinamento Rapporto:

Luigia Alessandrelli e Massimo Misiti – Servizio Studi Legislativi e Fattibilità

Elaborazione tecnica dei dati e grafica:

Doretta Burattini – Servizio Studi Legislativi e Fattibilità

Si ringraziano i Dirigenti e i Funzionari delle quattro Province marchigiane e dei quattro Comuni capoluogo di Provincia che hanno fornito i dati relativi alla Parte III- Sezione Prima, nonché per la collaborazione prestata nella redazione della Parte II – Sezione Prima, Mariella Gabucci, Maria Antonietta Giannetti e Antonella Giampalma.

S O M M A R I O

INTRODUZIONE	7
--------------------	---

PARTE I
L'ATTIVITÀ NORMATIVA
SEZIONE PRIMA
LE PROPOSTE DI LEGGE
(Luigia Alessandrelli – Massimo Misiti)

1. Premessa	15
2. Iniziativa legislativa e tasso di successo	15
3. L'andamento dell'iniziativa legislativa per anno	17
3.1. Anno 2000	17
3.2. Anno 2001	19
3.3. Anno 2002	21
4. L'iniziativa legislativa per macrosettore e per tipologia normativa	23
5. Tasso di successo	29

SEZIONE SECONDA
L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA
(Buglioni Ilaria – Sabrina Strazzi)

1. Andamento della produzione legislativa	33
1.1. Per macrosettore e per anno	33
1.2. Tipologia della normazione e tecnica redazionale	36
1.2.1. Disaggregazione delle leggi in relazione alla tipologia della normazione	37
1.2.2. Disaggregazione delle leggi in relazione alla tecnica redazionale	39
1.2.3. Raffronto della produzione legislativa per tipologia della normazione e tecnica redazionale relativa all'anno 2002 con quella degli anni 2001 e 2000 (giugno-dicembre)	40
1.3. Produzione legislativa dell'anno 2002 disaggregata per tipo di iniziativa	42
1.3.1. Raffronto della produzione legislativa per tipo di iniziativa relativa all'anno 2002 con quella degli anni 2001 e 2000 (giugno-dicembre)	44
2. Analisi delle singole leggi	46
3. Semplificazione e razionalizzazione delle leggi regionali vigenti	56
4. La produzione normativa regionale alla luce della L. Cost. n. 1/1999 e n. 3/2001	58

5. Principio di sussidiarietà e potere regolamentare locale nell'attribuzione delle funzioni amministrative alla luce della L. Cost. n. 3/2001	61
6. La ricaduta normativa	63

SEZIONE TERZA
LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE
SU LEGGI REGIONALI PROMOSSE DAL
GOVERNO DELLA REPUBBLICA
(Luigia Alessandrelli)

1. Le leggi ordinarie	67
1.1. Premessa	67
1.2. I ricorsi in via principale dello Stato sulle leggi regionali dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01	67
1.3. Alcune considerazioni sul trend dei ricorsi in via principale	69
1.4. I motivi dei ricorsi presentati sulle leggi approvate nel 2002	71
1.5. Le sentenze della Corte costituzionale sulle leggi regionali impugnate dopo l'entrata in vigore della Legge costituzionale 3/01	72
2. Le leggi statutarie	73
2.1. Premessa	73
2.2. I ricorsi dello Stato sulle leggi statutarie	74
2.3. Le sentenze della Corte costituzionale in materia statutaria	74

SEZIONE QUARTA
LA PRODUZIONE REGOLAMENTARE
(Massimo Misiti)

1. Andamento della produzione regolamentare	77
2. Le problematiche connesse all'esercizio della potestà regolamentare dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999	78

PARTE II
L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

SEZIONE PRIMA
L'ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI CONSILIARI PERMANENTI
(Loretta Lispi – Paola Cantoni)

1. Premessa	83
2. Le sedute delle Commissioni consiliari permanenti nel periodo 2000 – 2002	84
3. Gli atti esaminati nel periodo 2000 – 2002	84
4. I progetti di legge	95

SEZIONE SECONDA
L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE DELL'ASSEMBLEA
(Maria Rosa Zampa)

1. Premessa	103
2. L'attività dell'Assemblea in generale	103
3. La funzione di controllo	105
4. La funzione di indirizzo politico	110

PARTE III
APPROFONDIMENTI TEMATICI

SEZIONE PRIMA
LA PARTECIPAZIONE
(Luigia Alessandrelli – Massimo Misiti)

1. Premessa	119
2. Le Conferenze provinciali delle autonomie	120
3. La Conferenza regionale delle autonomie	120
4. Il Comitato economico sociale	123
5. Consultazioni e audizioni nelle Commissioni consiliari permanenti	124
6. Gli strumenti di partecipazione degli Enti locali	127
6.1. Le Province	127
6.2. I Comuni capoluogo	129

SEZIONE SECONDA
QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE
(Luigia Alessandrelli)

1. Premessa	131
2. Drafting	131
3. La qualità sostanziale della legislazione e della "decisione"	132

SEZIONE TERZA
LA COMMISSIONE STRAORDINARIA
PER LO STATUTO E LA RIFORMA ELETTORALE
(Massimo Misiti)

1. Premessa	135
2. Attività svolta dalla Commissione nell'anno 2002	136

INTRODUZIONE

1. Obiettivi e contenuti del rapporto

Il Rapporto 2002 sullo stato della legislazione regionale, interviene a poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01 e nel corso della fase di revisione statutaria, imposta dalla legge costituzionale 1/99.

Il presente lavoro si propone, quindi, in primo luogo di monitorare l'incidenza delle riforme costituzionali nella nostra Regione sia in relazione all'attività normativa regionale, sia in relazione all'attività istituzionale del Consiglio.

Più precisamente il Rapporto si compone di tre parti articolate in più sezioni. La prima parte delinea i dati quantitativi e qualitativi della produzione normativa. La seconda parte è, invece, relativa all'analisi dell'attività istituzionale del Consiglio regionale. La terza parte, infine, evidenzia le problematiche inerenti l'istituto della "partecipazione", la qualità della legislazione e il processo di revisione statutaria.

Nella stesura del Rapporto si è tenuto conto della esperienza maturata in altri Consigli regionali, della griglia relativa ai dati comuni dei Rapporti annuali regionali sulla legislazione predisposta dall'apposito gruppo di lavoro dell'OLI e di quanto effettuato dalla Camera dei Deputati che da tempo elabora il Rapporto annuale sullo stato della legislazione.

Più specificamente la prima parte del lavoro contiene, nella prima sezione, alcuni dati inerenti i progetti di legge, distinti per tipo di iniziativa (consiliare, giunta, popolare, enti locali) e per materia. I dati in questione mirano a rilevare quali siano i settori su cui maggioranza e minoranza sono intervenute dopo le riforme costituzionali e se le forze politiche abbiano presentato proposte di legge, anche cogliendo le opportunità offerte dalla legge costituzionale n. 3/01. Nella sezione è, inoltre, evidenziato il tasso di successo delle iniziative legislative e la sua ripartizione tra Giunta e Consiglio.

Nella seconda sezione sono resi disponibili alcuni dati ed elementi di conoscenza sull'attività legislativa della Regione a partire dalla VII legislatura, confrontando la produzione normativa del 2002 con quella degli anni precedenti.

La sezione contiene i dati concernenti le caratteristiche di ogni singola legge, l'individuazione della tipologia normativa e la tecnica redazionale usata, nonché un confronto dei dati del 2002 con quelli degli

anni precedenti la VII legislatura per cogliere i profili evolutivi della produzione normativa.

Particolare attenzione, infine, si dedica all'opera di semplificazione e razionalizzazione normativa e alla verifica dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

E' del tutto evidente che dati rilevati in un arco di tempo così delimitato non possono considerarsi pienamente rappresentativi delle dinamiche istituzionali che caratterizzeranno la VII legislatura nel suo insieme. Ciò non di meno, trovandoci ormai ad oltre un terzo del mandato, le tendenze registrate in questo lasso di tempo vantano un periodo di consolidamento già sufficiente a farle considerare per lo meno, come significative.

Nella terza e nella quarta sezione vengono forniti i dati relativi alle leggi impugnate dal Governo innanzi alla Corte Costituzionale, nonché i motivi dell'impugnazione e le caratteristiche della produzione regolamentare.

La seconda parte fornisce i dati relativi all'attività svolta dalle Commissioni consiliari e dall'Assemblea.

Nella terza parte oltre un breve studio sugli strumenti di partecipazione degli Enti locali sono indicati i dati concernenti il funzionamento della Conferenza regionale delle autonomie, delle Conferenze provinciali delle autonomie e del Comitato economico e sociale. Sono, inoltre, messe in evidenza il numero e l'esito delle audizioni e delle consultazioni effettuate nelle Commissioni consiliari.

Per quanto concerne la qualità della legislazione sono prese in considerazione le iniziative regionali concernenti il miglioramento della qualità formale e sostanziale fornendo alcuni cenni sui nuovi strumenti introdotti quali le formule standard e la scheda tecnico finanziaria, nonché sulle significative collaborazioni con le Università marchigiane volte a delineare le caratteristiche peculiari del territorio e della popolazione marchigiana.

Sono, infine, forniti alcuni dati relativi all'attuazione della riforma statutaria e ai lavori della competente Commissione.

2. Classificazione dei dati

Per la classificazione delle leggi e delle proposte di legge si è ripreso lo schema predisposto dalla Camera dei Deputati, il quale ha introdotto:

- un sistema di classificazione per "materie", accorpate in "macrosettori" di intervento;
- un sistema di classificazione per tipologia normativa e tecnica redazionale;
- un sistema di classificazione per tipo di iniziativa.

2.1. I macrosettori

I macrosettori utilizzati sono i cinque individuati dalla Camera dei Deputati e precisamente: Ordinamento istituzionale, Sviluppo economico e attività produttive, Territorio, ambiente e infrastrutture, Servizi alla persona e alla comunità e Finanza regionale.

Tale schema di classificazione si è rilevato, nel suo insieme, sostanzialmente idoneo a rappresentare in modo appropriato le caratteristiche della legislazione regionale delle Marche, anche se si è ritenuto di ampliare il numero delle materie e di modificarne in parte il contenuto, considerati i nuovi spazi rimessi al legislatore regionale dal nuovo articolo 117 della Costituzione.

Macrosettore		Materia	
A	Ordinamento istituzionale	A1	Organi della Regione
		A2	Personale ed amministrazione
		A3	Enti locali e decentramento
		A4	Polizia amministrativa
		A5	Informatica e statistica
		A6	Cooperazione internazionale
B	Sviluppo economico ed attività produttive	B1	Industria
		B2	Artigianato
		B3	Commercio
		B4	Turismo
		B5	Agricoltura
		B6	Caccia, pesca e itticoltura
		B7	Miniere e risorse energetiche
		B8	Credito
C	Territorio, ambiente ed infrastrutture	C1	Edilizia e urbanistica
		C2	Difesa del suolo, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti
		C3	Tutela delle risorse idriche
		C4	Protezione civile
		C5	Lavori pubblici
		C6	Viabilità e trasporti
		C7	Infrastrutture
D	Servizi alla persona e alla comunità	D1	Tutela della salute

Macrosettore		Materia	
		D2	Servizio veterinario
		D3	Alimentazione
		D4	Servizi sociali
		D5	Scuola, formazione professionale e ricerca scientifica
		D6	Previdenza integrativa
		D7	Professioni e sicurezza del lavoro
		D8	Attività e beni culturali
		D9	Sport e spettacolo
		D10	Comunicazione
E	Finanza regionale	E1	Bilancio
		E2	Contabilità regionale
		E3	Tributi/tariffe

2.2. La Tipologia normativa

Per quanto riguarda il profilo di indagine relativo alla tipologia della normazione si evidenzia, innanzitutto, che la legislazione regionale è ordinata secondo un metodo diretto a ricondurre i provvedimenti approvati a tipologie che evidenziano le caratteristiche della disciplina utilizzata per disporre l'intervento legislativo. Tale metodo, quindi, non deve essere confuso con la classificazione per macrosettore sopra descritta che attiene, invece, all'area interessata dall'intervento legislativo.

Sono state, a tal fine, individuate le seguenti categorie:

- **legge-provvedimento:** legge finalizzata alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi;
- **legge-manutenzione:** legge contenente disposizioni di puntuale modifica, di interpretazione autentica o proroga di disposizioni legislative previgenti;
- **legge-settoriale:** legge contenente una nuova disciplina della materia o che introduce la regolamentazione di specifici settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;
- **legge intersettoriale:** legge che incide sull'ordinamento vigente con un unico provvedimento di ampia portata relativo a più settori;
- **legge istituzionale:** legge che disciplina l'ordinamento politico ed istituzionale della regione, compreso il personale;
- **testo unico:** testi di raccolta e coordinamento della legislazione presente in un settore o in una materia;

- **legge di semplificazione:** legge diretta a semplificare e razionalizzare la normativa vigente mediante l'utilizzo prevalente dell'abrogazione esplicita;
- **legge di delegificazione:** legge che demanda ad un regolamento la disciplina di una determinata materia o attività già normata con una precedente legge producendo l'abrogazione delle disposizioni delegificate;
- **legge di bilancio:** legge relativa ai provvedimenti tipici direttamente connessi alle leggi di bilancio e finanziarie (bilancio, conto consuntivo, assestamento, variazioni, leggi tributarie, ordinamento contabile ecc.);
- **legge statutaria:** legge contenente disposizioni statutarie.

2.3. La tecnica redazionale

Per quanto riguarda la tecnica redazionale si sono classificate le leggi sulla base di due differenti modalità di redazione del testo:

- **Nuovo testo:** rientrano in tale tipologia le leggi regionali che non modificano espressamente un provvedimento normativo precedente. In essa sono quindi compresi gli interventi normativi che introducono ex novo la disciplina di una materia o di un settore, quelli che ridisciplinano una materia abrogando in tutto o in parte la normativa previgente e quelli, infine, contenenti modifiche non esplicite;
- **Novella:** appartengono a tale tipologia le leggi regionali costituite da disposizioni redatte con la tecnica della "novella", cioè modificando o sostituendo o integrando testualmente disposizioni di leggi precedenti.

2.4. Tipo di iniziativa

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

- iniziativa della Giunta;
- iniziativa consiliare (di sola maggioranza o minoranza);
- iniziativa mista (leggi derivanti dalla iniziativa consiliare congiunta di maggioranza e minoranza);
- iniziativa popolare o di altri soggetti ai quali lo Statuto attribuisce tale potere.

In relazione al tipo di iniziativa le leggi regionali possono essere distinte secondo all'esistenza o meno di vincoli normativi.

Tale modalità di classificazione è diretta ad evidenziare il numero di leggi approvate dalla Regione in esecuzione di obblighi imposti dal medesimo ordinamento regionale o da quello statale o da quello comunitario.

A tale proposito si è ritenuto opportuno distinguere tra:

- leggi non vincolate;
- leggi vincolate.

Queste ultime, a loro volta, sono state suddivise nelle seguenti categorie:

- leggi ad iniziativa vincolata regionale. Si tratta di una categoria chiusa, prevista dalla stessa legislazione regionale, alla quale appartengono 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.

I Curatori
(Dott.ssa Luigia Alessandrelli)
(Dott. Massimo Misiti)

Il Dirigente del Servizio
Studi Legislativi e Fattibilità
(Dott. Stefano Michele La Micela)

PARTE I
L'ATTIVITA' NORMATIVA

SEZIONE PRIMA

LE PROPOSTE DI LEGGE

1. Premessa

Lo Statuto regionale attribuisce l'iniziativa legislativa a vari soggetti e, più precisamente:

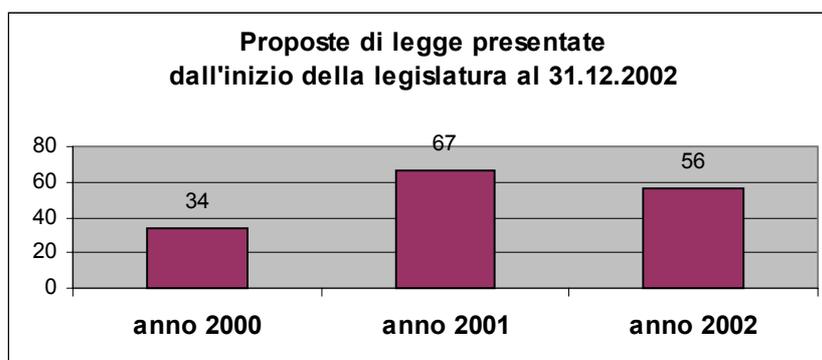
- alla Giunta regionale;
- a ciascun Consigliere regionale ;
- ad almeno cinque Consigli comunali;
- ai singoli Consigli provinciali;
- agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila;
- alle organizzazioni confederali dei lavoratori dipendenti ed autonomi con proposta sottoscritta da almeno cinquemila elettori.

Ai sensi del regolamento interno del Consiglio la proposta di legge deve essere redatta in articoli e corredata da una relazione. La legge 11 dicembre 2001 n. 31 (Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione) prevede, poi, che le proposte di legge che comportano l'erogazione di spese a carico del bilancio della Regione siano corredate da una scheda di analisi economico-finanziaria predisposta dalla struttura regionale competente per materia, dalla quale risulti la coerenza economico-finanziaria rispetto al bilancio.

2. Iniziativa legislativa e tasso di successo

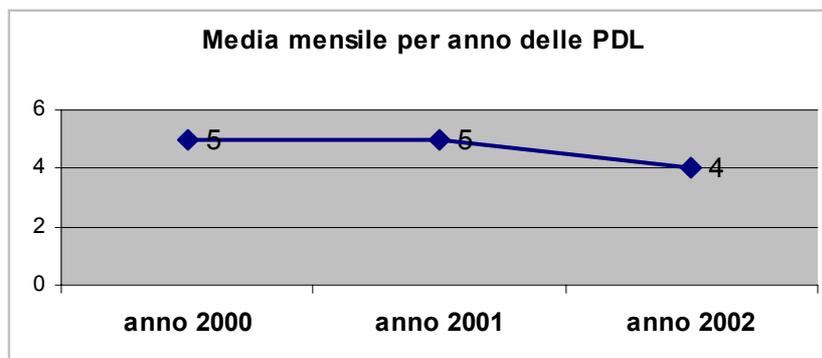
Dall'inizio della legislatura al 31 Dicembre 2002 sono state presentate 157 proposte di legge. Il numero delle proposte presentate per anno risulta dal grafico 1.

Grafico 1



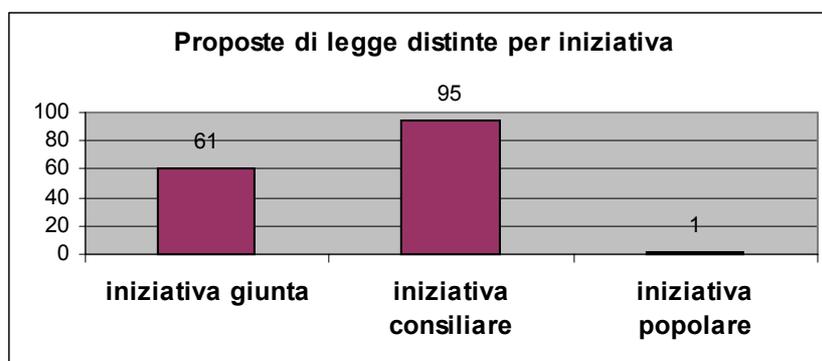
Calcolata la media mensile per anno solare dei disegni di legge presentati, risulta un andamento costante della produzione nei primi 18 mesi e una flessione nell'anno 2002 come meglio si evidenzia nel grafico 2.

Grafico 2



Per quanto attiene al tipo di iniziativa (Giunta, Consiliare, popolare), dal grafico 3, si rileva che, nei primi 30 mesi della VII legislatura, l'iniziativa popolare è stata scarsamente utilizzata; vivace, invece, è stata l'iniziativa consiliare che rappresenta il 60% circa delle proposte di legge presentate.

Grafico 3



In relazione, infine, al tasso di successo si rileva che sono complessivamente state approvate 66 proposte di legge ordinarie e 2 proposte di legge statutarie, vale a dire il 43% dei disegni di legge presentati. Si ritiene utile precisare che dall'inizio della VII legislatura sono state approvate 67 leggi ordinarie. Tuttavia una legge è relativa ad una proposta presentata nella VI legislatura.

Il tasso di successo relativo alle leggi ordinarie si evince dal grafico 4.

Grafico 4



Si ritiene utile esaminare, in maniera più analitica, i dati suddetti, disaggregandoli per ciascun anno al fine di rilevare:

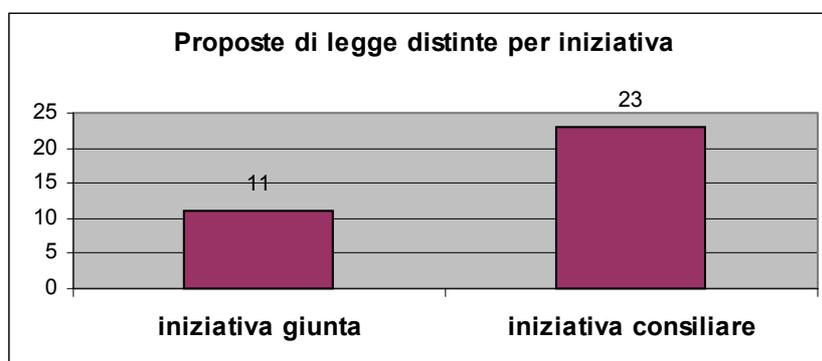
- le ragioni del decremento dell'iniziativa nell'anno 2002 valutando il numero delle proposte di legge presentate dalla Giunta, dai Consiglieri e dagli altri soggetti legittimati;
- le materie in cui i gruppi di maggioranza e minoranza hanno presentato proposte di legge anche in relazione all'entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione;
- il variare del tasso di successo delle proposte della Giunta regionale.

3. L'andamento dell'iniziativa legislativa per anno

3.1. Anno 2000

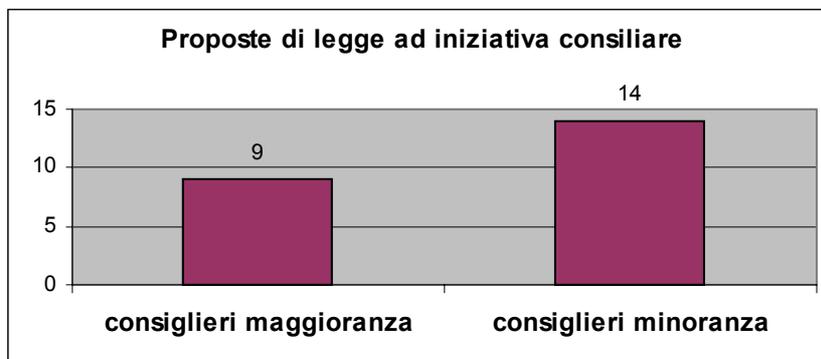
Dall'inizio della legislatura al 31.12.2000 sono state presentate 34 proposte di legge. In relazione all'iniziativa esse sono distinte come segue:

Grafico 5



Le proposte di legge ad iniziativa consiliare, disaggregate in relazione all'appartenenza politica dei consiglieri, si evincono dal grafico seguente:

Grafico 6



Complessivamente la maggioranza (Giunta e Consiglieri appartenenti alla coalizione di maggioranza) ha presentato nei primi sei mesi di legislatura, 20 proposte di legge, mentre la minoranza ne ha presentate 14. In questo periodo l'iniziativa legislativa di maggioranza è stata per lo più esercitata dalla Giunta.

Per quello che riguarda l'iniziativa consiliare, se ne rileva la frammentarietà soprattutto per la coalizione di maggioranza (ben 4 proposte su 9 sono state presentate da 1 consigliere).

Più analiticamente il dato risulta dai grafici seguenti:

Grafico 7

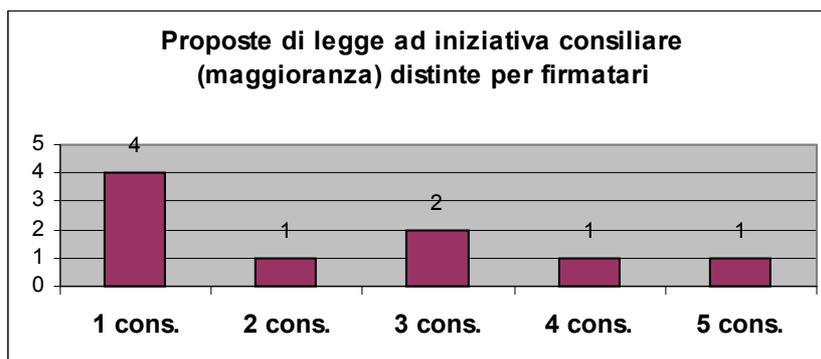
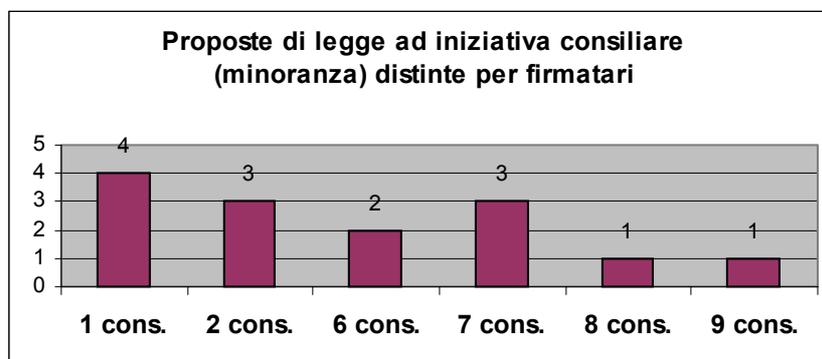


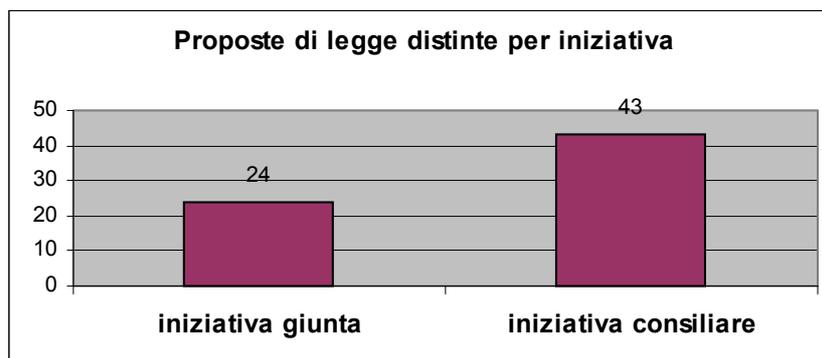
Grafico 8



3.2. Anno 2001

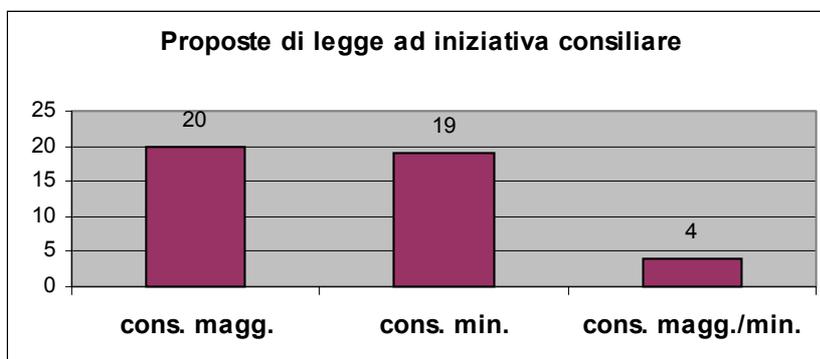
Nell'anno 2001 sono state complessivamente presentate 67 proposte di legge, distinte in relazione all'iniziativa come segue:

Grafico 9



Le proposte di legge ad iniziativa consiliare disaggregate in ragione dell'appartenenza politica dei consiglieri si evincono dal grafico 10. Si rileva che rispetto al 2000 è stata introdotta una nuova categoria di proposte cioè quelle ad iniziativa mista (firmate sia da consiglieri di maggioranza che di minoranza).

Grafico 10



Complessivamente la maggioranza e la minoranza hanno presentato un numero quasi identico di proposte: la maggioranza 44 e la minoranza 43. L'iniziativa di maggioranza è stata esercitata in maniera equivalente dai Consiglieri e dalla Giunta regionale.

Si conferma poi la frammentarietà dell'iniziativa consiliare (in considerazione anche dell'alto numero dei gruppi consiliari). Sono state comunque pochissime le proposte firmate da un elevato numero di consiglieri appartenenti ad una delle due coalizioni (solo 1 proposta su 39 è stata presentata da più di 7 consiglieri), mentre circa il 21% delle proposte sono state firmate da un solo consigliere. Per le proposte ad iniziativa mista il numero minimo dei consiglieri è di 4 ed il numero massimo di 12. I dati in maniera più analitica si evincono dai grafici seguenti:

Grafico 11

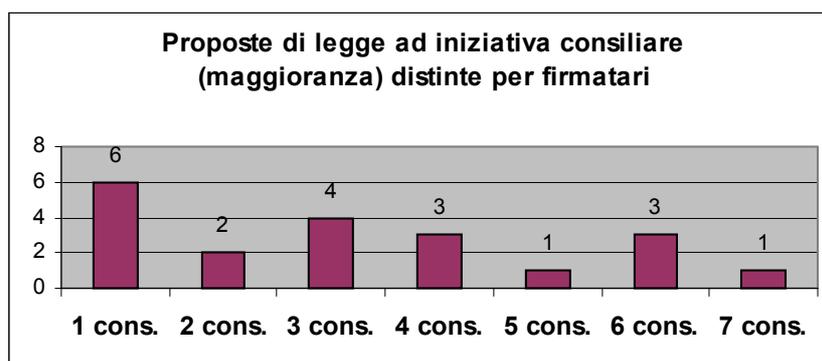


Grafico 12

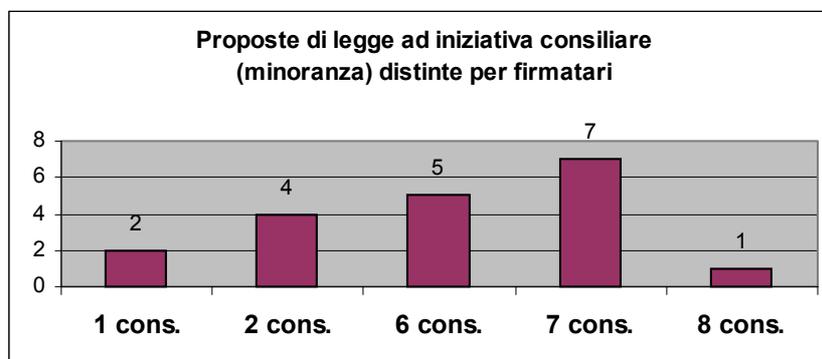
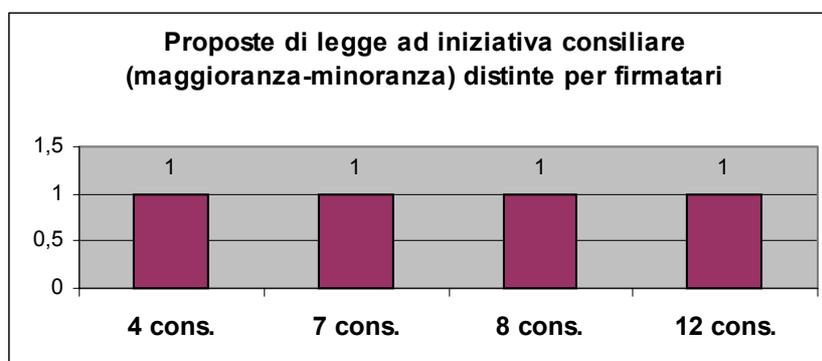


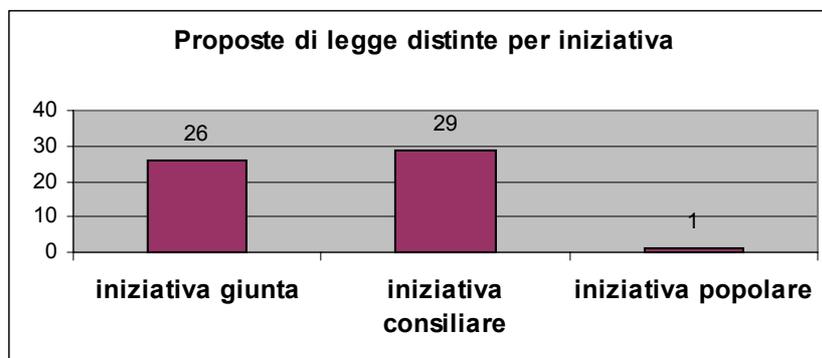
Grafico 13



3.3. Anno 2002

Nell'anno 2002 sono state complessivamente presentate 56 proposte di legge, distinte in relazione all'iniziativa come segue:

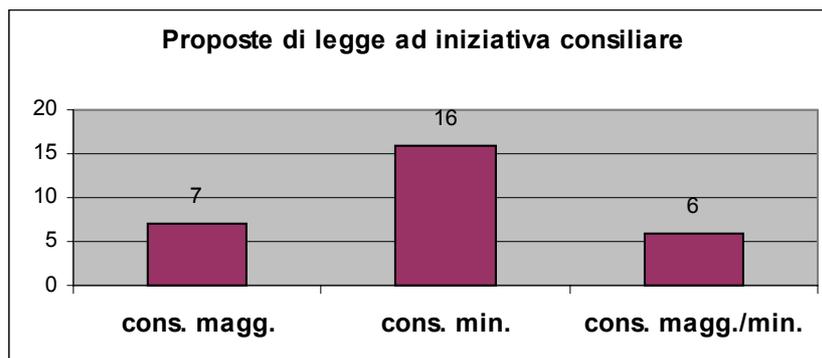
Grafico 14



Si rileva innanzitutto che è aumentato il numero delle proposte ad iniziativa mista che passa dal 6% circa nel 2001, all'11% circa nel 2002 e che è stata presentata una proposta ad iniziativa della Provincia di Pesaro.

Le proposte di legge ad iniziativa consiliare disaggregate in relazione all'appartenenza politica dei Consiglieri si evincono dal grafico 15.

Grafico 15



Complessivamente la maggioranza ha presentato 33 proposte di legge mentre la minoranza 16.

Nell'anno 2002 la frammentarietà dell'iniziativa consiliare è minore rispetto agli anni precedenti sia per la coalizione di maggioranza che per quella di minoranza. Un dato sul punto appare rilevante: ben 9 proposte su 23 sono state sottoscritte da più di 7 consiglieri.

Rispetto agli anni precedenti, invece, è sostanzialmente costante in termini percentuali, il numero delle proposte sottoscritte da un solo consigliere (circa il 22%).

Per quanto concerne, invece, le proposte ad iniziativa mista si confermano i dati relativi all'anno precedente per quanto riguarda il numero minimo e massimo dei consiglieri che hanno sottoscritto la proposta.

I dati in maniera più analitica si evincono dai grafici seguenti:

Grafico 16

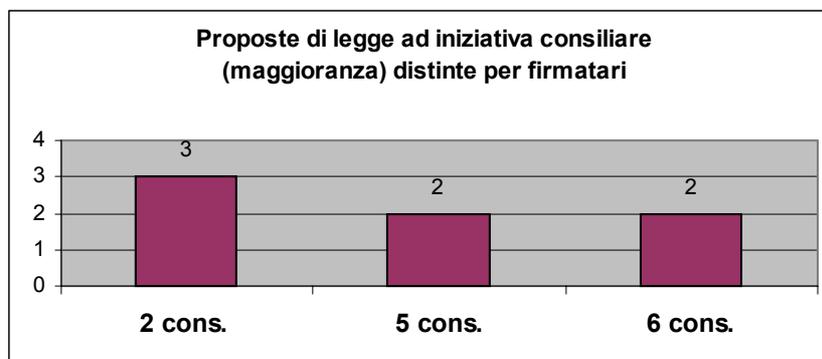


Grafico 17

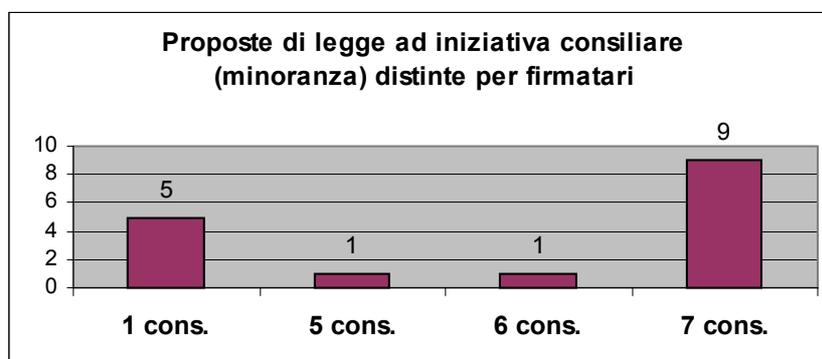
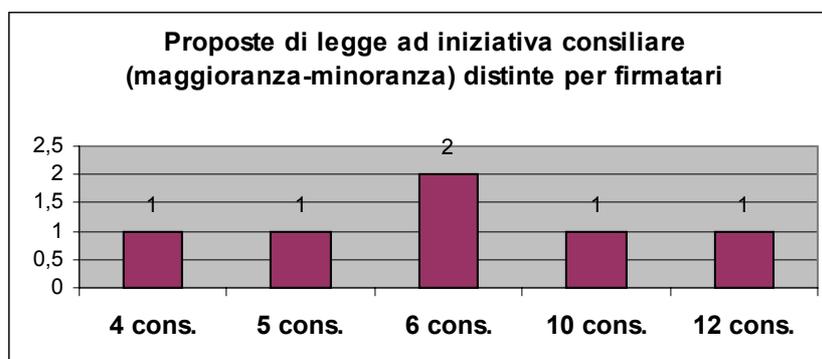


Grafico 18



4. L'iniziativa legislativa per macrosettore e per tipologia normativa

Nel presente paragrafo si esamina l'andamento dell'iniziativa legislativa dall'inizio della legislatura al 31/12/2002, in relazione ai vari macrosettori e alla tipologia normativa.

Come già accennato nell'introduzione i macrosettori sono i seguenti:

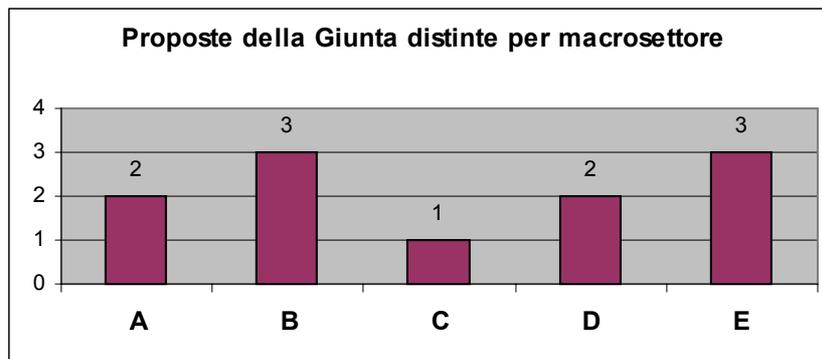
- A = Ordinamento istituzionale;
- B = Sviluppo economico ed attività produttive;
- C = Territorio, ambiente ed infrastrutture;
- D = Servizi alla persona e alla comunità;
- E = Finanza regionale.

In particolare sull'anno 2000, si rileva che il 55% delle proposte presentate dalla Giunta regionale hanno riguardato modifiche parziali di leggi regionali, mentre è stata presentata una sola legge settoriale relativa al macrosettore ordinamento istituzionale. Le restanti proposte hanno

interessato il macrosettore della finanza regionale (leggi di bilancio e rendiconto consuntivo).

I dati in maniera più analitica si evincono dal grafico seguente:

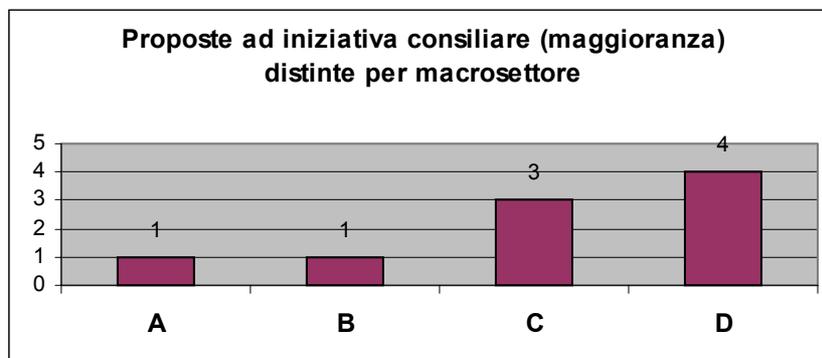
Grafico 19



Le proposte di legge di iniziativa consiliare presentate dalla maggioranza nel 2000 hanno riguardato, in particolare, i macrosettori "Servizi alla persona ed alla comunità" (45% delle proposte) e "Territorio, ambiente e infrastrutture" (34% delle proposte).

Più analiticamente il dato risulta dal grafico 20.

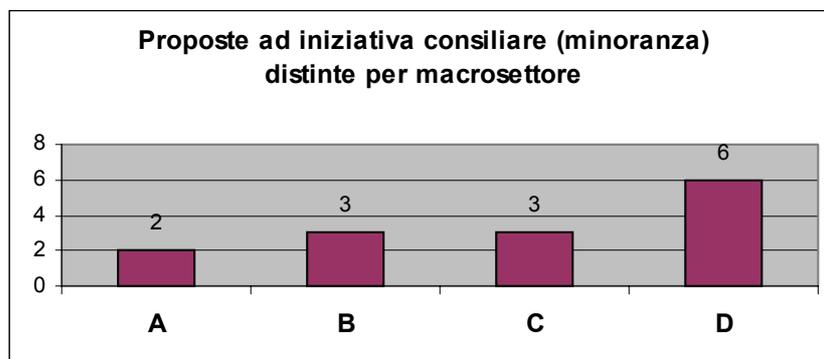
Grafico 20



La minoranza, nei primi mesi di legislatura si è essenzialmente concentrata sul macrosettore "Servizi alla persona ed alla comunità". Infatti il 75% delle proposte hanno riguardato tale macrosettore.

I dati in maniera più analitica si rilevano dal grafico 21.

Grafico 21



Per quanto riguarda il 2001, la Giunta regionale ha presentato proposte di leggi settoriale in diversi macrosettori.

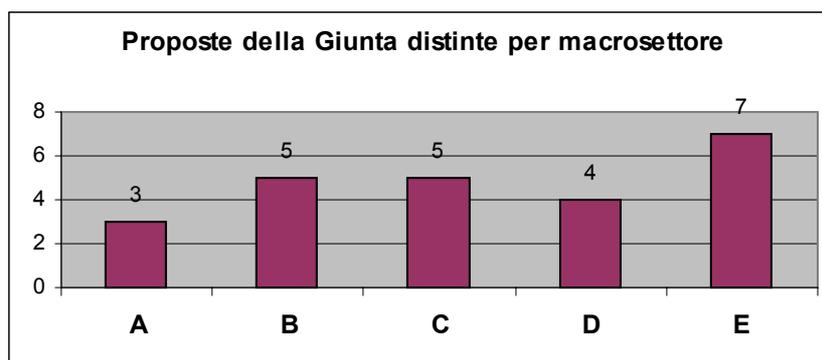
Si tratta per lo più di proposte assai articolate che attuano riforme della legislazione statale di principio in materia di pubblico impiego, di finanza pubblica, di assistenza sociale, di protezione civile.

Il macrosettore più rappresentato è quello della “Finanza regionale” con il 35% delle proposte presentate. Di queste, tuttavia, sono ad iniziativa vincolata interna 4 disegni di legge relativi a leggi di bilancio (esercizio provvisorio, bilancio di previsione, assestamento e rendiconto consuntivo).

Una particolare attenzione è stata dedicata dalla Giunta alla semplificazione normativa sia attraverso la presentazione della legge annuale di semplificazione, sia attraverso il riordino della legislazione regionale in materia di personale.

Più analiticamente le proposte presentate risultano dal grafico seguente:

Grafico 22

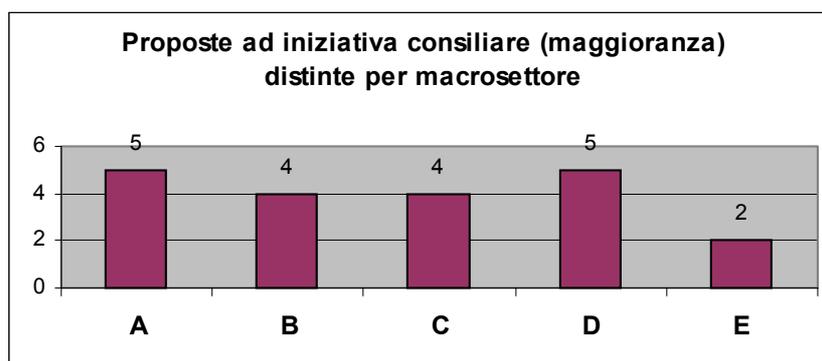


Le proposte ad iniziativa consiliare, presentate dalla maggioranza nell'anno 2001 hanno riguardato tutti i macrosettori.

Circa il 50% delle proposte presentate costituiscono leggi di manutenzione. Si precisa, tuttavia, che nei macrosettori "Ordinamento istituzionale" e "Territorio ambiente e infrastrutture" sono state presentate prevalentemente leggi settoriali quali, ad esempio, quelle in materia di Tempi delle città, Cooperazione allo sviluppo, di Sicurezza dei cittadini, di Risparmio energetico e impatto ambientale.

Più analiticamente i dati si evincono dal grafico seguente:

Grafico 23



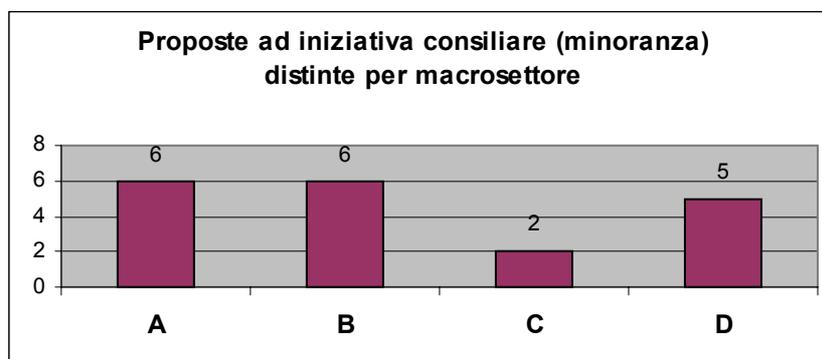
Per quanto attiene all'iniziativa consiliare di minoranza, si rileva che il 37% delle proposte presentate nel 2000 hanno riguardato la categoria delle leggi di manutenzione (inerenti in particolare al macrosettore "Sviluppo economico e attività produttive"), mentre la restante parte rientra tra quelle settoriali.

Le proposte più articolate sono state presentate nel macrosettore relativo ai "Servizi alla persona e alla comunità" ed hanno riguardato, in particolare, le politiche in favore dell'infanzia, adolescenza e famiglia; il diritto allo studio e il sostegno alle scuole non statali.

Per quanto attiene, inoltre, al macrosettore "Ordinamento istituzionale" sono state presentate due proposte settoriali in materia di sicurezza e in materia di istituzione dell'albo dei consulenti regionali, mentre nel macrosettore "Sviluppo e attività produttive" sono state prevalentemente presentate leggi di manutenzione.

Più analiticamente i dati si rilevano dal grafico 24.

Grafico 24

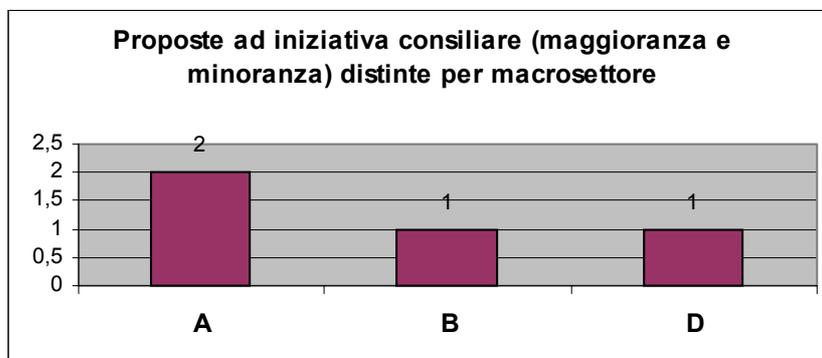


Per quanto infine attiene alle proposte di iniziativa mista (maggioranza e minoranza) si rileva che:

- due proposte hanno riguardato la materia statutaria;
- una proposta ha riguardato il macrosettore “Sviluppo economico e attività produttive”;
- una proposta ha riguardato la celebrazione del IV Centenario della morte di Guidobaldo del Monte.

I dati, in maniera più analitica si evincono dal grafico seguente:

Grafico 25



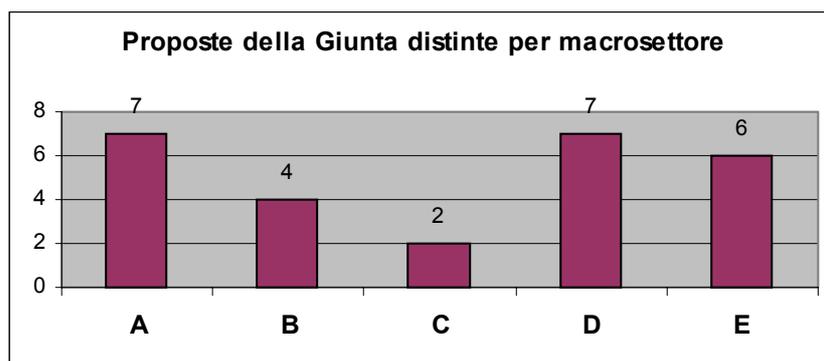
Per quanto riguarda l'anno 2002, il 39% delle proposte presentate dalla Giunta regionale è relativo a leggi di manutenzione. Le restanti proposte hanno riguardato macrosettori contenenti materie di competenza legislativa primaria regionale quali l'“Ordinamento istituzionale”, lo “Sviluppo economico e attività produttive” e “Servizi alla persona e alla comunità”.

Per quanto attiene il macrosettore “Finanza regionale” è da evidenziare che sono state presentate esclusivamente proposte ad iniziativa vincolata.

E' da rilevare, però, che la Giunta regionale nell'intervenire nelle materie in questione ha tenuto un atteggiamento cauto anche in relazione alle incertezze interpretative legate alla prima applicazione delle riforme costituzionali (L. Cost. 1/99; L. Cost. 3/01).

I dati risultano più analiticamente dal grafico seguente:

Grafico 26

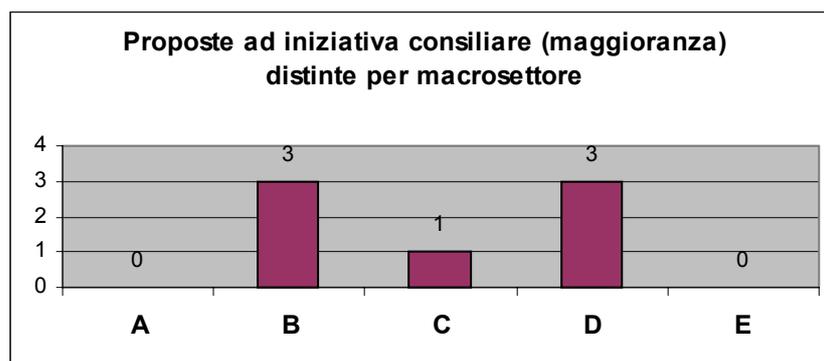


Le proposte ad iniziativa consiliare presentate dalla maggioranza nel 2002 hanno riguardato tutti i macrosettori ad esclusione della "Finanza regionale".

Il 29% delle proposte sono relative a leggi di manutenzione, mentre le restanti costituiscono leggi settoriali.

I dati risultano dal grafico seguente:

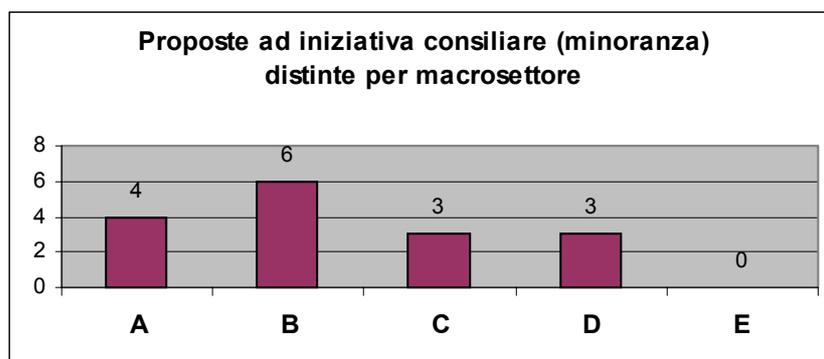
Grafico 27



Il 44% delle proposte ad iniziativa consiliare di minoranza presentate nel 2002 costituiscono leggi di manutenzione, mentre le restanti sono relative ai macrosettori "Ordinamento istituzionale", "Sviluppo economico e attività produttive" e "Servizi alla persona e alla comunità".

I dati più analiticamente risultano dal grafico 28.

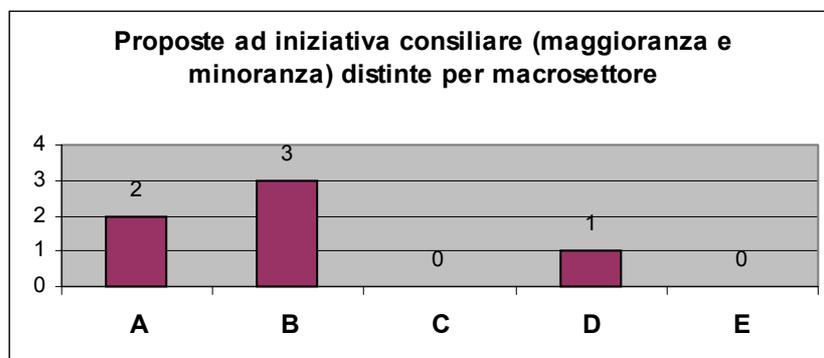
Grafico 28



Le proposte ad iniziativa mista (maggioranza e minoranza) nel 2002 hanno riguardato il macrosettore “Ordinamento istituzionale” e “Servizi alla persona e alla comunità”. In particolare l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha presentato una proposta di legge inerente la riorganizzazione amministrativa del Consiglio medesimo. E’ stata, inoltre, presentata una proposta di legge concernente la disciplina del referendum confermativo, ai sensi dell’articolo 123, terzo comma, della Costituzione.

I dati risultano dal grafico seguente:

Grafico 29



5. Tasso di successo

Per tasso di successo dell’iniziativa legislativa si intende la percentuale delle leggi approvate in relazione alle leggi presentate.

Detta percentuale varia in maniera significativa in relazione all’iniziativa.

In particolare, mentre le proposte presentate dalla Giunta regionale e le proposte ad iniziativa mista hanno un alto tasso di successo, le proposte firmate dalla minoranza hanno un tasso di successo assai scarso (23%). Sul

punto occorre, inoltre, rilevare che tutti i disegni di legge della minoranza approvati, sono stati abbinati con altri presentati dalla Giunta e/o dalla maggioranza, fatta eccezione per un solo caso.

I dati in maniera sintetica si evincono dalla seguente tabella:

Tab. 1 - Tasso di successo delle proposte di legge distinte per iniziativa

	Proposte presentate	Proposte approvate	Tasso di successo
<i>Giunta</i>	61	42	69%
<i>Maggioranza</i>	36	20	56%
<i>Minoranza</i>	49	11	23%
<i>Miste</i>	10	7	70%

Al fine di individuare i tempi medi di approvazione delle politiche legislative del “governo regionale”, i dati inerenti il tasso di successo delle proposte di legge presentate dalla Giunta vengono qui di seguito disaggregati per anno.

Sul punto si rileva che, delle 11 leggi presentate dalla Giunta nell'anno 2000:

- 3 sono state approvate nel corso di tale anno;
- 7 sono state approvate nel corso dell'anno successivo;
- 1 è divenuta legge dopo essere stata abbinata ad un'altra presentata dalla Giunta medesima nel 2001.

Il tasso di successo è stato dunque pari al 100% e, complessivamente, le proposte presentate nei primi sei mesi di legislatura sono state approvate in un tempo medio di cinque mesi circa.

Per quanto concerne l'anno 2001, delle 24 proposte presentate dalla Giunta regionale:

- 13 sono state approvate nel corso dell'anno;
- 4 sono state approvate nel corso dell'anno successivo;
- 5 sono divenute legge dopo essere state abbinate con altre proposte presentate dalla minoranza e/o dalla maggioranza.

Anche nel 2001 il tempo medio di approvazione è stato pari a cinque mesi circa, mentre il tasso di successo è stato pari all'88% circa.

Per quanto riguarda il 2002, delle 26 proposte presentate dalla Giunta regionale ne sono state complessivamente approvate 13; di esse 2 sono divenute leggi dopo essere state abbinate con altre proposte presentate dalla maggioranza e/o dalla minoranza.

Il tasso di successo è stato pari al 50%. Tale dato, tuttavia, va letto con particolare cautela e non sembra essere un indice significativo della diminuzione del tasso in questione. Infatti, il calcolo delle leggi approvate

in relazione alle leggi presentate è effettuato solo su dodici mesi. Il tempo medio di approvazione della stessa è stato di circa tre mesi.

Si mostrano, infine, nelle seguenti tabelle in maniera sintetica i dati relativi alle proposte divenute leggi dall' inizio di legislatura al 31 .12.2002 ed i dati relativi alle proposte di legge abbinate.

Tab. 2 - Proposte di legge, divenute leggi, distinte per tipo di iniziativa

Leggi approvate dall'inizio legislatura al 31 dicembre 2000 relative a proposte presentate dalla:						Totali L.R.	
Giunta regionale nel 1999			Giunta regionale nel 2000				
1			3			4	
Leggi regionali approvate nel 2001 relative a proposte presentate dalla:						Proposte abbinate	Totali L.R.
Giunta R. nel 2000	Giunta R. nel 2001	Min. nel 2000	Magg. nel 2000	Magg. nel 2001	Mista * nel 2001		
7	13	1	4	5	3	4	37 *
Leggi regionali approvate nel 2002 relative a proposte presentate dalla:						Proposte abbinate	Totali L.R.
Giunta R. nel 2001	Giunta R. nel 2002	Magg. nel 2001	Magg. nel 2002	Mista nel 2002			
4	11	2	2	4	5	28	

Nota. * 2 proposta di legge sono statutarie e riguardano delibere legislative impugnate innanzi alla Consulta e dichiarate incostituzionali.

Tab. 3 - Proposte di legge abbinate

Leggi regionali derivanti da proposte abbinate			
N. L.R.	Giunta regionale	Maggioranza	Minoranza
L.R. 17/2001	35/01	3/00	7/00
L.R. 20/2001	32/00 – 49/01	--	--
L.R. 22/2001	60/01	--	8/00
L.R. 25/2001	--	17/00	19/00 – 24/00
L.R. 04/2002	89/01	--	163/01
L.R. 09/2002	--	79/01 – 87/01 – 88/01	30/00
L.R. 11/2002	113/02	94/01	44/01 – 125/02
L.R. 16/2002	--	100/01	75/01 – 110/02
L.R. 18/2002	124/02	--	38/01

SEZIONE SECONDA

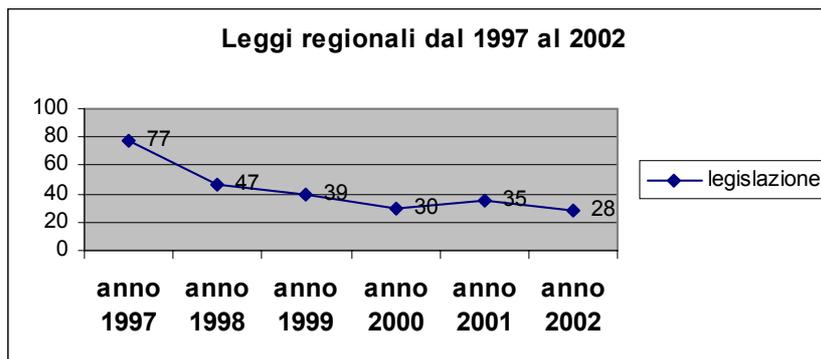
L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

1. Andamento della produzione legislativa

Nel corso del 2002 sono state complessivamente approvate 28 leggi.

Il dato relativo alle leggi promulgate nel 2002 appare in linea con il complessivo andamento della produzione legislativa dell'ultimo periodo in cui si è registrata una progressiva e costante diminuzione dei provvedimenti approvati, fatta eccezione per l'anno 2001: 77 leggi nel 1997, 47 leggi nel 1998, 39 leggi nel 1999, 30 leggi nel 2000, 35 nel 2001 (grafico 30).

Grafico 30



1.1. Per macrosettore e per anno

In questo paragrafo analizziamo le leggi promulgate dall'inizio della legislatura al 2002 suddivise per macrosettori, come risulta dalla seguente tabella.

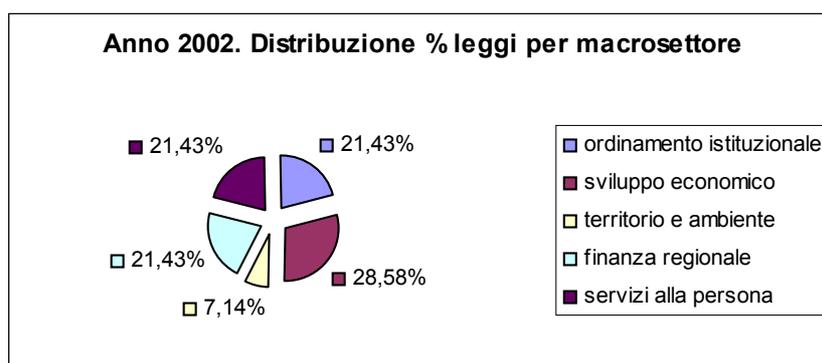
Tabella 4 - Numero leggi per macrosettore e per anno

Macrosettore	2002	2001	2000 *	Totali
A Ordinamento istituzionale	6	3	0	9
B Sviluppo economico e attività produttive	8	6	1	15
C Territorio ambiente infrastrutture	2	9	0	11
D Servizi alla persona e alla comunità	6	7	1	14
E Finanza regionale	6	10	2	18
Totali	28	35	4	67

Nota. * relativamente all'anno 2000 è stato preso in considerazione il semestre giugno-dicembre corrispondente all'inizio della legislatura.

Complessivamente nel **2002** il macrosettore preponderante risulta essere quello relativo allo Sviluppo economico ed attività produttive (n. 8 leggi) che ha assorbito il 28,57% della legislazione regionale prodotta nell'anno in esame. Seguono, a pari merito, i macrosettori riferiti all'Ordinamento istituzionale (n. 6 leggi), ai Servizi alla persona e alla comunità (n. 6 leggi), e alla Finanza regionale (n. 6 leggi) corrispondenti alla percentuale del 21,42% ciascuno. Di molto inferiore risulta essere la produzione normativa relativa al macrosettore Territorio, Ambiente ed Infrastrutture (n. 2 leggi) con una percentuale pari a 7,14% (grafico 31).

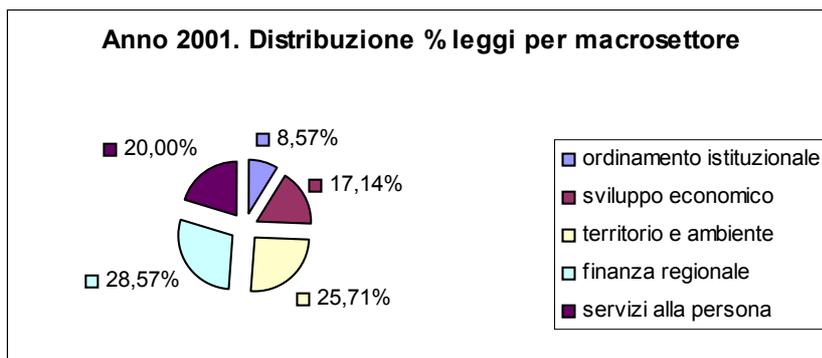
Grafico 31



Per quanto riguarda la produzione normativa **del 2001** si evidenzia che i macrosettori preponderanti sono stati la Finanza regionale (n. 10 leggi) e il Territorio, Ambiente ed infrastrutture (n. 9 leggi) i quali hanno assorbito rispettivamente le percentuali del 28,57% e del 25,71%.

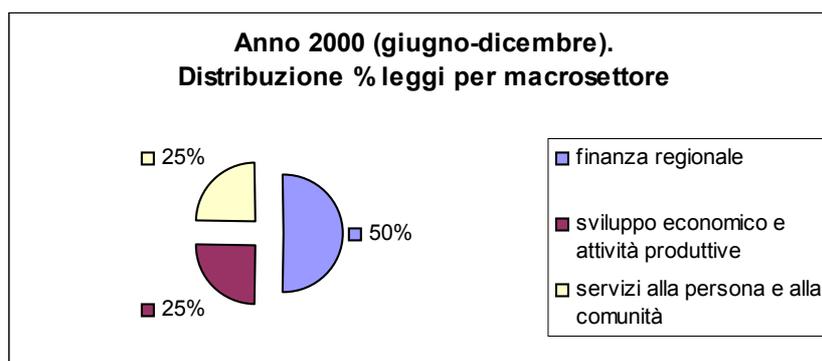
Seguono in ordine decrescente il macrosettore Servizi alla persona ed alla comunità (n. 7 leggi), quello inerente lo Sviluppo economico ed attività produttive (n. 6 leggi) e da ultimo l'Ordinamento Istituzionale (n. 3 leggi), che ricoprono rispettivamente le seguenti percentuali: 20%, 17,14% e 8,57% (grafico 32).

Grafico 32



Nel semestre (giugno-dicembre) **2000**, invece, come si evince dal grafico 33 si registrano 2 leggi di bilancio rientranti nel macrosettore Finanza regionale pari al 50% della produzione normativa. Seguono 1 legge nel macrosettore Sviluppo economico e attività produttive e 1 nel macrosettore Servizi alla persona e alla comunità pari al 25% ciascuna della legislazione regionale prodotta nell'anno in esame.

Grafico 33



Dall'analisi suesposta si evince che i macrosettori Ordinamento Istituzionale ed attività produttive hanno avuto un considerevole aumento della produzione legislativa dall'inizio della legislatura al 2002; in particolare il primo ha registrato un incremento dallo 0% al 21,42%, il secondo è passato dallo 25% al 28,57%.

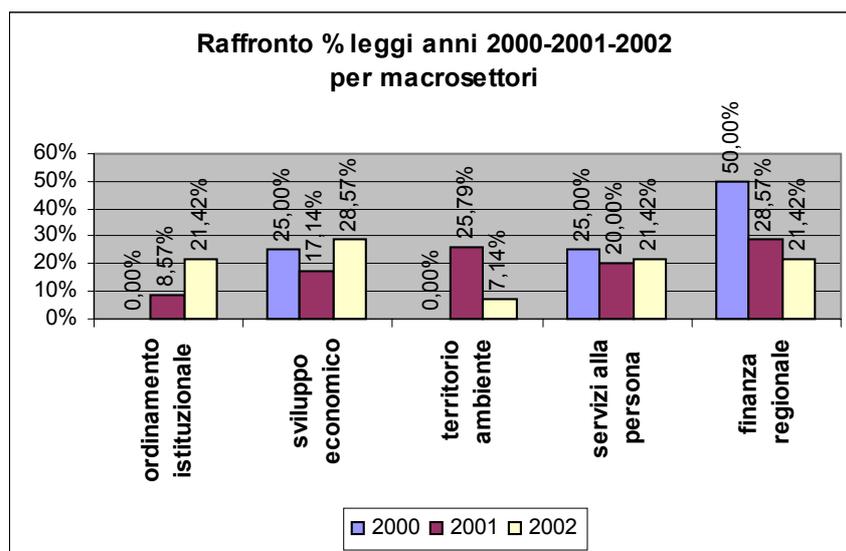
Si rileva, invece, un decremento dell'attività legislativa nel settore Servizi alla persona ed alla comunità la quale, infatti, è passata da una percentuale pari al 25% a quella del 21,42%.

Infine i macrosettori Territorio, Ambiente ed Infrastrutture e Finanza regionale hanno registrato, nel triennio di riferimento, una produzione normativa non equilibrata.

Il primo, infatti, è passato da un percentuale dello 0% a quella del 25,79% nel 2001 e del 7,14% nel 2002; il secondo è passato da una percentuale del 50% nell'anno 2000 a quella del 28,57% nel 2001 e del 21,42% nel 2002.

Chiaramente va considerato che la produzione normativa del 2000 si riferisce ad un brevissimo periodo temporale corrispondente all'avvio della VII legislatura e comprensivo, oltretutto, della pausa estiva. In quanto tale essa non può certo rappresentare la "reale tendenza" della legislazione regionale dell'intero anno 2000.

Grafico 34



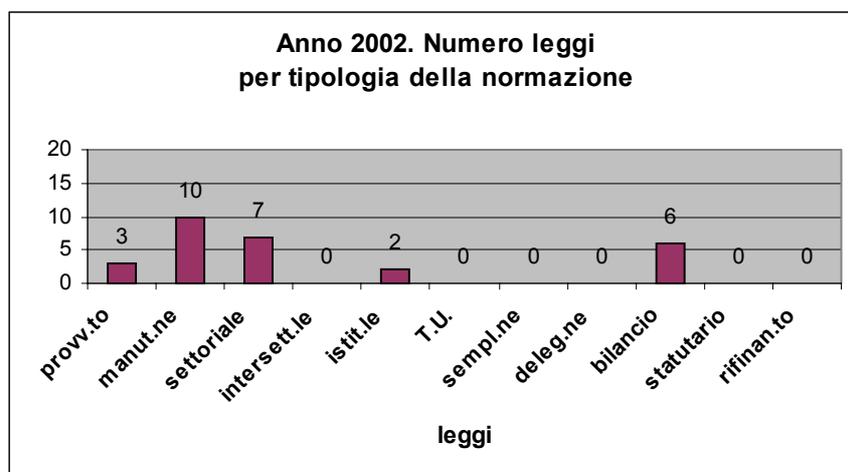
1.2. Tipologia della normazione e tecnica redazionale

Questo paragrafo del Rapporto contiene un censimento delle leggi regionali approvate sotto i due diversi profili evidenziati nell'introduzione ai paragrafi 2.2 e 2.3: quello della tipologia della normazione e quello della tecnica redazionale.

1.2.1. Disaggregazione delle leggi in relazione alla tipologia della normazione

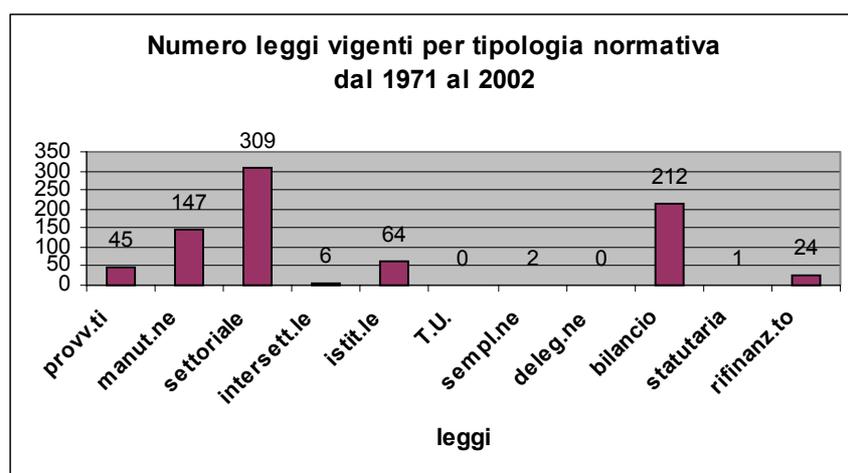
Le leggi relative all'anno 2002 appaiono essere prevalentemente qualificabili come leggi di manutenzione (n. 10), settoriali (n. 7) e di bilancio (n. 6). Residuale risulta la categoria delle leggi-provvedimento (n. 3) e delle leggi istituzionali (n. 2) mentre sono assenti le restanti tipologie sopra descritte, come meglio evidenziato nel grafico seguente.

Grafico 35



Il grafico 36 indica il numero delle leggi in vigore classificate per tipologia normativa dal 1971 al 2002.

Grafico 36



Dall'analisi comparata dei due grafici si registra una inversione di tendenza nella tipologia delle leggi approvate, in quanto nel 2002 la categoria prevalente non è più quella settoriale ma quella di manutenzione seguita da quelle settoriali e di bilancio.

In particolare, si evidenzia che:

- delle **10 leggi di manutenzione** 8 apportano puntuali modifiche alla legislazione settoriale per risolvere problemi applicativi della stessa (ad esempio proroga di termini per il rilascio di autorizzazioni, modifica del procedimento per la concessione di contributi ecc.).

Solamente 2 leggi intervengono nella legislazione settoriale apportando alcune modifiche sostanziali.

Più precisamente la prima (l.r. 15 ottobre 2002 n. 19) modifica la legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26 concernente: “Norme ed indirizzi per il settore del commercio” al fine di realizzare una miglior semplificazione delle procedure, di garantire una rete distributiva commerciale efficiente nonché modalità gestionali più idonee finalizzate alla modernizzazione e razionalizzazione del settore.

Le principali modifiche riguardano, per il commercio in sede fissa, i criteri urbanistici, gli orari di apertura dei negozi, la regolamentazione delle vendite promozionali mentre per quanto riguarda il commercio su aree pubbliche la legge in esame interviene a migliorare la preesistente normativa sciogliendo alcuni dubbi interpretativi.

La seconda (l.r. 6 novembre 2002 n. 23) modifica la l.r. 17 maggio 1999, n. 10 sul riordino delle funzioni amministrative della regione e degli enti locali (attuativa del D. Lgs. n. 112/1998) e la l.r. 25 maggio 1999, n. 13 concernente la disciplina regionale della difesa del suolo, tenendo conto del decentramento attuato in materia di energia, di rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di disciplina delle risorse idriche e delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 112/1998 da provvedimenti successivi, con il fine primario di chiarire la suddivisione delle competenze amministrative in materia tra regioni, comuni e province.

- Le **7 leggi settoriali** attengono ai macrosettori dello Sviluppo economico ed attività produttive, dell'Ordinamento istituzionale, del Territorio, Ambiente ed infrastrutture e dei Servizi alla persona ed alla comunità.

In particolare per quanto riguarda il macrosettore “Sviluppo economico ed attività produttive” sono state approvate:

- la l.r. 3 aprile 2002 n. 3: “Norme per l'attività agrituristica ed il turismo rurale”;
- la l.r. 24 luglio 2002 n. 15: “Razionalizzazione ed ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione”.

Rientra nel macrosettore “Ordinamento istituzionale” solamente la legge regionale 18 giugno 2002 n. 9 “Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione

allo sviluppo e della solidarietà internazionale”; mentre appartiene al macrosettore “Territorio, ambiente ed infrastrutture” la l.r. 24 luglio 2002, n. 10: “Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso”;

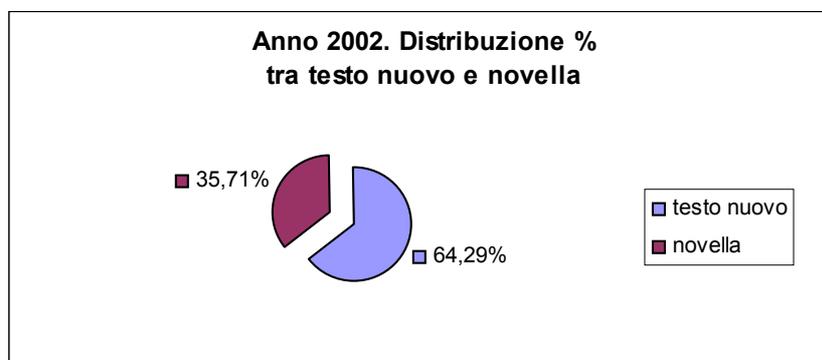
Appartengono invece al macrosettore “Servizi alla persona ed alla comunità”:

- la l.r. 24 luglio 2002, n. 11: “Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità”;
 - la l.r. 24 luglio 2002, n. 12: “Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici”;
 - la l.r. 6 novembre 2002, n. 20 “Disciplina in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale”.
- Delle **6 leggi di bilancio** una costituisce legge sostanziale (l.r. 23 aprile 2002, n. 6: “Legge Finanziaria 2002”) mentre 5 sono leggi formali (l.r. 22 marzo 2002, n. 2: “Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del Bilancio per l'anno 2002”; l.r. 23 aprile 2002, n. 7: “Approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2002 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2002/2004”, l.r. 25 novembre 2002, n. 24: “Approvazione del rendiconto generale dell'amministrazione per l'anno 2001”; l.r. 25 novembre 2002, n. 25: “Assestamento del bilancio per l'anno 2002”; l.r. 18 dicembre 2002, n. 26: “Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno 2003”).
- Le **3 leggi provvedimento** approvate sono:
- la l.r. 14 maggio 2002, n. 8: “Comune di Monte Grimano mutamento di denominazione in Monte Grimano Terme”;
 - la l.r. 24 luglio 2002 n. 13: “Celebrazione del cinquantesimo anniversario della morte di Maria Montessori”;
 - la l.r. 18 dicembre 2002, n. 27: “Proroga dei commissari straordinari delle aziende sanitarie regionali”.
- Le **2 leggi istituzionali** approvate nell'anno 2002 sono:
- la l.r. 23 dicembre 2002, n. 28: “Norme in materia di referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria”;
 - l.r. 15 ottobre 2002, n. 18: “Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza”.

1.2.2. Disaggregazione delle leggi in relazione alla tecnica redazionale

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

Grafico 37



Delle complessive 28 leggi approvate nell'anno 2002 n. 18 rientrano nella tipologia dei testi nuovi mentre le restanti 10 leggi sono state redatte con la tecnica della novella. Di quest'ultime n. 9 costituiscono leggi di manutenzione mentre una è classificabile come legge provvedimento.

1.2.3. Raffronto della produzione legislativa per tipologia della normazione e tecnica redazionale relativa all'anno 2002 con quella degli anni 2001 e 2000 (giugno-dicembre)

Analizzando la produzione normativa regionale degli anni 2002 e 2001 si rileva che, a fronte del lieve decremento del numero delle leggi emanate (da n. 35 nel 2001 a n. 28 nel 2002), non si registra una inversione di tendenza nella tipologia delle leggi approvate (tabella 5).

Infatti la tipologia normativa più rappresentata nel biennio di riferimento rimane sempre quella delle leggi di manutenzione, seguita dalla categoria delle leggi settoriali e di bilancio.

Si evidenzia, inoltre, che non risulta approvata nel 2002 nessuna legge di semplificazione, stante l'operazione di razionalizzazione normativa già intervenuta nel 2001 con la l.r. n. 10/2001 e n. 20/2001.

L'esigua presenza della tipologia della legge istituzionale (n. 2 leggi sia nel 2001 che nel 2002) dimostra la scarsa incidenza delle leggi di riforma costituzionale (L. Cost. n. 1/1999 e n. 3/2001) nel nostro ordinamento regionale. Tuttavia tale dato è destinato senza dubbio ad aumentare nel corso della legislatura, stante i compiti di attuazione delle recenti riforme costituzionali che già stanno impegnando il legislatore regionale.

Per completezza di indagine si evidenzia che, nonostante la Corte Costituzionale con varie sentenze abbia limitato il ricorso del legislatore regionale alle leggi-provvedimento, nel 2002 sono state emanate n. 3 leggi-provvedimento mentre nel 2001 tale tipologia era assente.

Nel semestre giugno-dicembre 2000 delle n. 4 leggi emanate n. 2 sono le leggi di bilancio, n. 1 è settoriale e l'altra di manutenzione. Tuttavia, come già sopra rilevato, tale dato non può essere considerato rappresentativo di una reale tendenza, stante l'esiguo periodo temporale considerato comprensivo della pausa estiva e corrispondente all'avvio della VII legislatura.

Tab. 5 - Numero leggi per tipologia della normazione relativa agli anni 2002 – 2001 e 2000 (giugno-dicembre)

Tipologia leggi	2002	2001	2000 giugno-dic.
<i>Provvedimento</i>	3	0	0
<i>Manutenzione</i>	10	15	1
<i>Settoriale</i>	7	8	1
<i>Intersettoriale</i>	0	0	0
<i>Istituzionale</i>	2	2	0
<i>Testo Unico (T.U.)</i>	0	0	0
<i>Semplificazione</i>	0	2	0
<i>Delegificazione</i>	0	0	0
<i>Bilancio</i>	6	8	2
<i>Statutaria</i>	0	0	0
Totali	28	35	4

Esaminando la produzione legislativa del suddetto periodo di riferimento si registra una costante prevalenza della tecnica del “nuovo testo” rispetto a quella della “novella” (tabella 6).

Questo dato rileva la tendenza del legislatore regionale a normare ex novo una determinata materia piuttosto che modificare o sostituire la legislazione già esistente.

Tab. 6 - Numero leggi per tecnica redazionale

Tipologia leggi	2002	2001	2000
	Numero	Numero	Numero
<i>Testo nuovo</i>	18	22	3
<i>Novella</i>	10	13	1

1.3. Produzione legislativa dell'anno 2002 disaggregata per tipo di iniziativa

In relazione alla distinzione per tipo di iniziativa legata al soggetto proponente emerge, dall'analisi delle leggi approvate nell'anno 2002 la netta preminenza dell'accoglimento delle proposte provenienti dall'esecutivo (n. 15 leggi su n. 28 approvate) corrispondenti al 53,57% del totale. Seguono n. 9 leggi approvate su iniziativa consiliare (pari al 32,13%) di cui n. 5 leggi provengono dalla maggioranza consiliare (pari al 17,85%) e n. 4 sono di originaria iniziativa della minoranza (14,28%) ma successivamente abbinate a proposte di legge di Giunta o di maggioranza consiliare; infine 4 risultano le leggi ad iniziativa mista (corrispondenti al 14,28%). Non risulta approvata, nel periodo di riferimento, alcuna legge ad iniziativa popolare (tabella 7).

Tab. 7 - Produzione legislativa disaggregata per tipo di iniziativa 2002

Iniziativa	Anno 2002
Giunta	15
Consiglio	9
Mista	4

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

Grafico 38



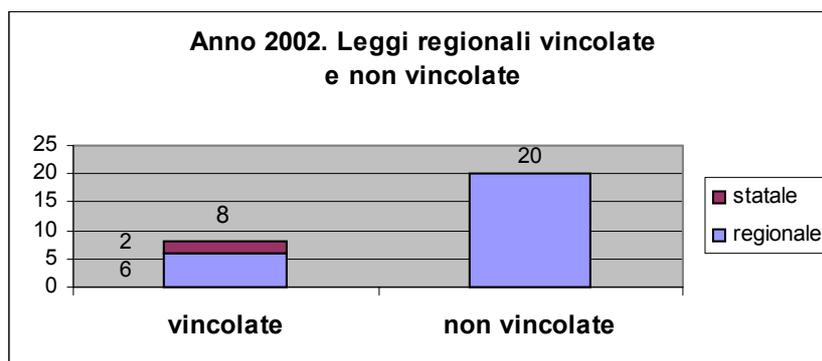
Come sopra evidenziato nessuna delle leggi approvate nell'anno 2002 proviene dalla sola minoranza consiliare la quale, infatti, ha visto approvare le sue proposte di legge solo se abbinate a quelle di analogo contenuto presentate dall'esecutivo o dai consiglieri di maggioranza.

Trattasi, in particolare:

- della legge regionale 3 aprile 2002, n. 4: “Modificazioni della legge regionale 29 dicembre 1997, n. 76 “Disciplina della agricoltura biologica” derivante da una iniziativa della minoranza consiliare del giugno 2001 la quale è stata abbinata con quella presentata dalla Giunta regionale nel luglio 2001;
- della legge regionale 18 giugno 2002, n. 9: “Attività regionale per la promozione dei diritti umani , della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale” derivante da una proposta di legge della minoranza datata 23 novembre 2000 la quale è stata abbinata a diverse iniziative di consiglieri di maggioranza presentate in data 18 settembre 2001, 19 ottobre 2001 e 22 ottobre 2001;
- della legge regionale 24 luglio 2002, n. 11: “Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità” derivante da un’iniziativa della minoranza consiliare del 20 febbraio 2001 abbinata ad una proposta di legge della maggioranza consiliare del 21 novembre 2002, ad una proposta proveniente dalla Giunta regionale del febbraio 2002 ed, infine, ad una ulteriore proposta della minoranza del maggio 2002 ;
- della legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18: ”Istituzione del garante per l’infanzia e per l’adolescenza” derivante dall’abbinamento di una proposta di legge della minoranza consiliare del 19 gennaio 2001 con un proposta di legge della Giunta regionale presentata in data 8 maggio 2002.

In relazione alla distinzione delle leggi a seconda del loro carattere vincolato o non vincolato, il grafico che segue evidenzia, sotto il profilo quantitativo, le leggi regionali a carattere vincolato e quelle non vincolate:

Grafico 39



Esaminando le 28 leggi regionali relative all’anno 2002 spicca la prevalenza delle leggi non vincolate. Tale dato quantitativo non sembra derivare dall’aumento delle materie di competenza legislativa residuale introdotto dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Infatti la maggioranza di tali leggi intervengono sulla legislazione vigente apportando modifiche marginali (ad esempio proroga dei termini, modifica del procedimento per la concessione dei contributi ecc.) o concedendo nuovi contributi per interventi specifici. Solamente n. 6 leggi (in particolare la n. 9/2002, la n. 10/2002, la n. 11/2002, la n. 12/2002 e la n. 15/2002 e la n. 19/2002) introducono una disciplina in ambiti di materie ritenute dal legislatore regionale di propria competenza esclusiva e, quindi, non vincolata dalla legislazione di principio statale.

Delle n. 8 leggi a carattere vincolato 6 sono ad iniziativa vincolata regionale (in particolare la l.r. n. 2/2002: "Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno 2002"; l.r. n. 6/2002: "Legge finanziaria del 2002"; la l.r. n. 7/2002 "Approvazione del bilancio di previsione ed adozione del bilancio pluriennale"; la l.r. n. 24/2002: "Approvazione del rendiconto generale"; la l.r. n. 25/2002: "Assestamento del bilancio"; la l.r. n. 26/2002: "Autorizzazione all'esercizio provvisorio") e n. 2 ad iniziativa vincolata statale. Trattasi, in particolare, della l.r. 20/2002: "Disciplina in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale" emanata in attuazione della L. n. 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e della l.r. n. 28/2002 che disciplina le modalità di svolgimento del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria, previsto dall'art. 123, comma terzo della Cost..

1.3.1. Raffronto della produzione legislativa per tipo di iniziativa relativa all'anno 2002 con quella degli anni 2001 e 2000 (giugno-dicembre)

Come risulta dal Rapporto sullo stato della legislazione redatto per l'anno 2001 anche in tale periodo si registra la netta prevalenza dell'accoglimento delle proposte provenienti dall'esecutivo. Seguono quelle ad iniziativa consiliare e quelle ad iniziativa mista. Più precisamente delle 35 leggi approvate l'anno precedente n. 21 provengono dalla Giunta regionale, (corrispondenti al 60% del totale), n. 9 sono di iniziativa consiliare (pari al 27,72%) mentre n. 5 sono classificabili come miste(pari al 14,28%).

Non risulta approvata anche in tale periodo nessuna legge ad iniziativa popolare.

Inoltre delle n. 35 leggi approvate n. 22 sono non vincolate mentre le rimanenti 13 risultano vincolate. Di queste ultime n. 6 sono ad iniziativa vincolata regionale e n. 7 ad iniziativa vincolata statale.

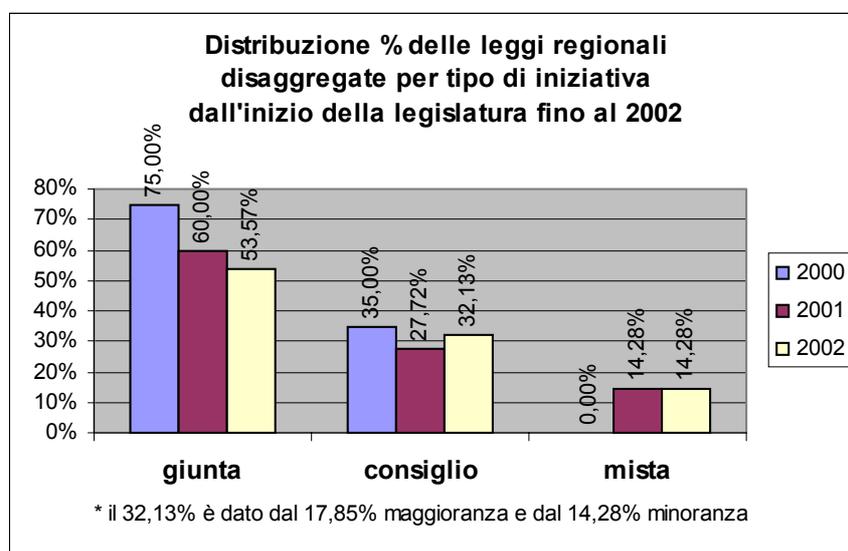
Pertanto confrontando tali dati con quelli relativi all'anno 2002 (cfr. par. 1.3) si evidenzia che è rimasto invariato il rapporto tra leggi vincolate

e non vincolate mentre sono diminuite nell'anno 2002 le leggi regionali emanate in attuazione della legislazione statale di principio.

Passando ad analizzare i dati relativi all'anno 2000 e precisamente dal giugno 2000 (corrispondente all'inizio della VII legislatura) si ricava che delle 4 leggi approvate n. 3 provengono dall'esecutivo mentre solo una è di iniziativa della maggioranza consiliare. Inoltre 3 sono classificabili come leggi ad iniziativa vincolata regionale ed una risulta non vincolata.

Il grafico che segue indica, in termini percentuali, il numero di leggi disaggregate per tipo di iniziativa negli anni 2002, 2001 e giugno-dicembre 2000.

Grafico 40



Il grafico che segue, invece, raffronta le leggi vincolate e non vincolate dall'inizio della legislatura al 2002.

Grafico 41



2. *Analisi delle singole leggi*

Questo paragrafo elenca le singole leggi emanate nel 2002, accorpate per macrosettore e materia, accompagnate da brevissime informazioni sui relativi contenuti e da alcuni dati concernenti il loro *iter*.

In particolare, la tabella accanto a ciascuna legge riporta il numero del progetto di legge (nel caso di più numeri significa che la legge è il risultato di più progetti); il soggetto titolare dell'iniziativa, la commissione consiliare referente e il numero delle sedute da questa dedicate alla attività istruttoria; la/le Commissioni consiliari tenute ad esprimere parere alla Commissione referente; quindi se sono state svolte consultazioni e se è stato chiesto e acquisito il parere della Conferenza delle autonomie; infine, le sedute dedicate dall'assemblea alla discussione e votazione del progetto, nonché la durata complessiva dell'*iter*, dalla data di assegnazione del progetto alla Commissione referente fino alla data di approvazione definitiva della legge.

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

ORDINAMENTO ISTITUZIONALE (6)

Legge regionale 14 maggio 2002, n. 8
Comune di Monte Grimano mutamento di denominazione in Monte Grimano Terme.

Pdl	98/01
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	I
Sedute	4
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	150

Legge regionale 18 giugno 2002, n. 9
Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale.

Pdl	30/00 – 79/01 87/01 – 88/01
Iniziativa	Cons. min. Cons. magg. Cons. magg. Cons. magg.
Commissione referente	I
Sedute	9
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	SI
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	201

Legge regionale 24 luglio 2002, n. 16
Modifiche alla legge regionale 2 agosto 1984, n. 20 concernente: "Disciplina delle indennità spettanti agli amministratori degli enti pubblici operanti in materia di competenza regionale e ai componenti di commissioni, collegi e comitati istituiti dalla regione o operanti nell'ambito dell'amministrazione regionale".

Pdl	75/01 – 100/01 110/02
Iniziativa	Cons. min. Cons. magg. Cons. min.
Commissione referente	II
Sedute	6
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	213

Legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18
Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Pdl	38/01 – 124/02
Iniziativa	Cons. min Giunta reg.le
Commissione referente	I
Sedute	5
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Auton.	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	154

Legge regionale 6 novembre 2002, n. 23
Modifica delle leggi regionali 17 maggio 1999, n. 10 sul riordino delle funzioni amministrative della regione e degli enti locali, 25 maggio 1999, n. 13 sulla disciplina regionale della difesa del suolo, 24 dicembre 1998, n. 45 sul riordino del trasporto pubblico regionale e locale nelle Marche e 12 gennaio 2001, n. 2 di modifica ed integrazione della L.R. 45/1998.

Pdl	130/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	I
Sedute	3
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	124

Legge regionale 23 dicembre 2002, n. 28
Norme in materia di referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria.

Pdl	105/02
Iniziativa	Cons. magg. e min.
Commissione referente	I
Sedute	2
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	310

SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE (8)

Legge regionale 5 febbraio 2002, n. 1
Proroga dei termini previsti dalla Legge Regionale 25 luglio 2001, n. 17 concernente: "Norme per la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei e conservati".

Pdl	101/02
Iniziativa	Cons. magg.
Commissione referente	III
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	54

Legge regionale 3 aprile 2002, n. 3

Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale (già pubblicata nel BU n. 52 dell'11/4/2002).

Pdl	91/01
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	III
Sedute	3
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	60

Legge regionale 24 luglio 2002, n. 14

Modificazioni alla legge regionale 17 dicembre 1999, n. 33 concernente: "Nuove norme e modifiche alla legge regionale 1° dicembre 1997, n. 71: "Norme per la disciplina delle attività estrattive".

Pdl	121/02
Iniziativa	Cons. magg.
Commissione referente	IV
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	113

Legge regionale 24 luglio 2002, n. 15

Razionalizzazione ed ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione.

Pdl	120/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	III
Sedute	2
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	SI
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	126

Legge regionale 24 settembre 2002, n. 17
Modifiche alla legge regionale 29 maggio 1997, n. 33: "Interventi per lo sviluppo e la qualificazione dell'Artigianato Marchigiano"

Pdl	137/02
Iniziativa	Cons. magg. e min.
Commissione referente	III
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	53

Legge regionale 15 ottobre 2002, n. 19
Modifiche della legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26 concernente: "Norme ed indirizzi per il settore del commercio"

Pdl	133/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	III
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	SI
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	86

Legge regionale 6 novembre 2002, n. 21
Integrazioni e modifiche alla legge regionale 25 luglio 2001, n. 17 "Norme per la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei e conservati"

Pdl	143/02
Iniziativa	Cons. magg. e min.
Commissione referente	III
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	60

Legge regionale 6 novembre 2002, n. 22
Integrazioni e modifiche alla legge regionale 3 aprile 2002, n. 3: "Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale".

Pdl	142/02
Iniziativa	Cons. magg. e min.
Commissione referente	III
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	40

TERRITORIO AMBIENTE INFRASTRUTTURE (2)

Legge regionale 3 aprile 2002, n. 5
Integrazioni della legge regionale 26 dicembre 1983, n. 41 sulle provvidenze in favore della popolazione di Ancona colpita dalla frana del 13 dicembre 1982.

Pdl	103/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	IV
Sedute	2
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	55

Legge regionale 24 luglio 2002, n. 10
Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso.

Pdl	76/01
Iniziativa	Cons. magg.
Commissione referente	III
Sedute	6
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	353

SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITA' (6)

Legge regionale 3 aprile 2002, n. 4
Modificazioni della legge regionale 29 dicembre 1997, n. 76 "Disciplina dell'agricoltura biologica".

Pdl	63/01 – 69/01
Iniziativa	Cons. min. Giunta reg.le
Commissione referente	III
Sedute	6
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	268

Legge regionale 24 luglio 2002, n. 11
Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità.

Pdl	44/01 – 94/01 113/02 – 125/02
Iniziativa	Cons. min. Cons. magg. Giunta reg.le Cons. min.
Commissione referente	I
Sedute	8
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Auton.	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	140

Legge regionale 24 luglio 2002, n. 12
Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici.

Pdl	93/01
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	V
Sedute	5
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Auton.	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	236

Legge regionale 24 luglio 2002, n. 13
*Celebrazione del cinquantesimo
anniversario della morte di Maria
Montessori.*

Pdl	116/02
Iniziativa	Cons. magg.
Commissione referente	I
Sedute	2
Commissione consultiva	II
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	126

Legge regionale 6 novembre 2002, n. 20
*Disciplina in materia di autorizzazione
e accreditamento delle strutture e dei
servizi sociali a ciclo residenziale e
semiresidenziale.*

Pdl	81/01
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	V
Sedute	11
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	386

Legge regionale 18 dicembre 2002, n. 27
*Proroga dei commissari straordinari
delle aziende sanitarie regionali.*

Pdl	154/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	V
Sedute	2
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	26

FINANZA REGIONALE (6)

Legge regionale 22 marzo 2002, n. 2
Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del Bilancio per l'anno 2002.

Pdl	115/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	II
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	7

Legge regionale 23 aprile 2002, n. 6
Provvedimento generale di rifinanziamento e modifica di leggi regionali per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge Finanziaria 2002). (Suppl. n. 13 al BUR n. 58 del 30 aprile 2002).

Pdl	117/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	II
Sedute	4
Commissione consultiva	I-III-IV-V-VI
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	SI
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	37

Legge regionale 23 aprile 2002, n. 7
Approvazione del bilancio di rpevisione per l'anno 2002 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2002/2004.

Pdl	118/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	II
Sedute	4
Commissione consultiva	I-III-IV-V-VI
Consultazioni/Audizioni	SI
Parere Conferenza Autonomie	SI
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	32

Legge regionale 25 novembre 2002, n. 24
*Approvazione del rendiconto generale
dell'amministrazione per l'anno 2001.*

Pdl	129/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	II
Sedute	3
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	145

Legge regionale 25 novembre 2002, n. 25
*Assestamento del bilancio per l'anno
2002.*

Pdl	146/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	II
Sedute	2
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	35

Legge regionale 18 dicembre 2002, n. 26
*Autorizzazione all'esercizio provvisorio
del bilancio per l'anno 2003.*

Pdl	155/02
Iniziativa	Giunta reg.le
Commissione referente	II
Sedute	1
Commissione consultiva	NO
Consultazioni/Audizioni	NO
Parere Conferenza Autonomie	NO
Numero sedute Aula	1
Numero giorni <i>iter</i>	13

3. Semplificazione e razionalizzazione delle leggi regionali vigenti

Nella Regione Marche, come nel resto dell'ordinamento italiano, il riordino normativo rappresenta un tema di grande rilievo a causa dell'elevato numero di fonti legislative vigenti, spesso di difficile interpretazione ed applicazione anche per mancanza di reciproco coordinamento.

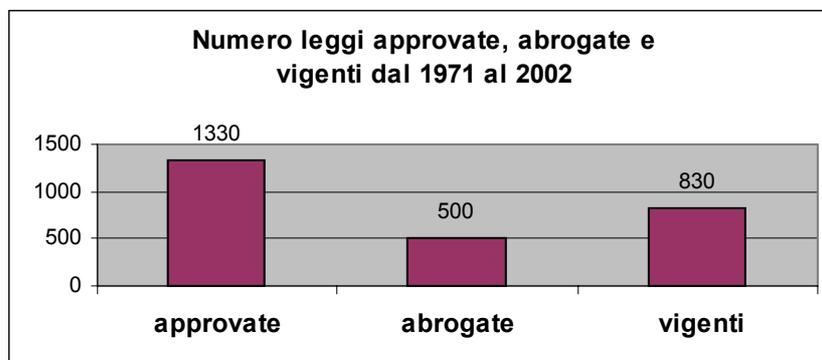
Molteplici e differenti sono gli strumenti dei quali il legislatore può avvalersi per risolvere tale problema: ricorso alla delegificazione (riduzione dell'utilizzo dello strumento legislativo a favore della normazione secondaria in alcune discipline) ed alla deregolazione (soppressione abbandono della disciplina pubblica su comportamenti ed attività private consegnati all'autonomia individuale o associativa dei corpi sociali ed economici).

Oltre all'utilizzo di tali strumenti attinenti alla politica normativa esistono strumenti tecnici dei quali il decisore politico può avvalersi al fine di procedere ad una semplificazione ed al riordino del sistema normativo: l'abrogazione di leggi o di disposizioni obsolete, l'accorpamento ed il coordinamento in "testi unici" di disposizioni regolanti singoli settori contenute in numerose fonti legislative e non, oppure il ricorso alla "codificazione".

In questo paragrafo si forniscono alcuni dati ed informazioni in merito all'attività svolta dal Consiglio regionale al fine di ridurre le fonti legislative vigenti ed attuare iniziative per la semplificazione ed il riordino normativo.

Nella nostra Regione l'opera di semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente è stata attuata, per lo più, mediante lo strumento della abrogazione esplicita. Come si evince dal grafico 42, dal 1971 al 2002, sono state complessivamente approvate n. 1330 leggi e ne sono state abrogate n. 500. Alla data del 31 dicembre 2002 risultano, pertanto, vigenti n. 830 leggi.

Grafico 42



Considerando l'opera di semplificazione e pulizia legislativa, attuata dal 1971 ad oggi, macroscopico è il dato relativo agli ultimi anni.

In particolare il 2001 ha registrato una impennata del tasso di abrogazione e di riordino legislativo con ben 256 leggi abrogate e con un saldo negativo tra leggi introdotte e leggi abrogate pari a 221 (35 leggi approvate nel 2001 - 256 leggi complessivamente abrogate alla data del 31 dicembre 2001).

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" la quale ha abrogato n. 5 regolamenti e n. 206 leggi contenenti disposizioni normative non più operanti in quanto relativa ad atti implicitamente abrogati o non più finanziati o obsoleti;
- la legge regionale n. 20 del 15 ottobre 2001 concernente: "Norme in materia di organizzazione e di personale della regione" la quale, nel sostituire la frastagliata normativa di settore, ha dettato una nuova disciplina in materia di organizzazione della struttura della Giunta regionale ed in materia di personale adeguando la legislazione regionale al D.Lgs 30 marzo 2001 n. 165: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". Tale legge regionale abroga n. 4 regolamenti (per un totale di n. 29 articoli) e n. 49 leggi regionali relative allo stato giuridico ed economico dei dipendenti in quanto incompatibili con la nuova normativa oppure disapplicate dai contratti collettivi nazionali di comparto (per un totale di n. 654 articoli) oppure obsolete per aver esaurito i loro effetti. L'intervento normativo in esame ha, altresì, attuato una considerevole opera di deregolamentazione abrogando tutte le leggi regionali vigenti in materia di trattamento giuridico ed economico del personale e rinviando la regolamentazione della materia alla contrattazione collettiva; esso ha inoltre rinviato ad un atto amministrativo l'individuazione dei servizi della Giunta regionale e le loro attribuzioni in precedenza disciplinate con legge.

Si sottolinea comunque che, a partire dal giugno 2000 sino al 31 dicembre 2002, l'impegno del legislatore regionale di razionalizzare lo stock normativo vigente si è concretizzato con l'emanazione di n. 12 leggi organiche.

Anche i dati sul saldo tra disposizioni abrogate e disposizioni introdotte mettono in evidenza l'impegno al consolidamento di un ordinamento più snello. Infatti un saldo di segno negativo tra gli articoli introdotti e quelli abrogati potrebbe essere indice della prevalenza dell'attività di riordino su quella della produzione normativa, intesa come inserimento nell'ordinamento di nuove disposizioni.

In particolare tale risultato emerge nella produzione normativa del 2001 e non in quella del 2002.

Infatti nel 2002 il saldo è stato positivo (+227) in quanto sono stati introdotti n. 325 nuovi articoli e ne sono stati abrogati n. 98 mentre nel 2001 il saldo è negativo (-1508) in quanto sono stati introdotti n. 435 nuovi articoli e ne sono stati abrogati n. 1943.

Il risultato che emerge deriva chiaramente dall'operazione di riordino normativo attuata nel 2001 (con le suddette l.r. n. 10/2001 e n. 20/2001) la quale ha reso superfluo un intervento simile nel 2002.

4. La produzione normativa regionale alla luce della L. Cost. n. 1/1999 e n. 3/2001

Il presente paragrafo analizza la produzione normativa della Regione Marche dell'anno 2002 al fine di rilevare se il legislatore regionale, a seguito del mutato riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, sia intervenuto in materie rientranti nella propria potestà legislativa residuale oppure abbia continuato a dettare disposizioni normative nell'ambito dei principi fondamentali statali o meramente attuative di leggi nazionali.

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, la maggior parte delle leggi approvate dall'assemblea regionale durante il 2002 apportano modifiche marginali alla legislazione settoriale preesistente al fine di risolvere problemi applicativi della medesima, come ad esempio proroga dei termini, modifica del procedimento per la concessione dei contributi o, infine, erogazione di contributi per interventi specifici (in particolare la l.r. n. 1/2002; l.r. n. 5/2002; l.r. n. 14/2002; l.r. n. 16/2002; l.r. n. 17/2002 e la l.r. n. 27/2002).

Ad esse vanno aggiunte n. 6 leggi c.d. di bilancio le quali non risentono delle riforme costituzionali limitandosi a prorogare l'autorizzazione all'esercizio provvisorio (l.r. n. 2/2002), a rifinanziare e modificare leggi regionali in funzione del bilancio annuale e pluriennale (c.d. Legge Finanziaria 2002), ad approvare il bilancio di previsione e l'assestamento del bilancio annuale (n. 7/2002 e la l.r. n. 25/2002), ad approvare il Rendiconto generale (n. 24/2002) ed, infine, ad autorizzare l'esercizio provvisorio del bilancio 2003 (l.r. n. 26/2002).

La Regione Marche ha, inoltre, legiferato in alcune delle materie interessate dalla riforma costituzionale (nuovo art. 117 della Cost.).

Trattasi, innanzitutto, di leggi rientranti nel settore "agricoltura" nel quale, peraltro, la mancata predisposizione a livello statale di norme applicative o di prima attuazione della L. Cost. n. 3/2001 e l'assenza di giurisprudenza consolidata da parte dei giudici costituzionali, ha fatto sì che l'atteggiamento della Regione Marche (al pari di molte altre Regioni italiane) sia stato improntato, sino ad oggi, ad una prudentiale "timidezza" nell'emanazione di nuove discipline nel corso del 2002 e non abbia

risentito, in alcun modo, del passaggio della materia "agricoltura" alla potestà legislativa residuale.

Si segnala, comunque, nel periodo considerato, una discreta attività legislativa nella materia suddetta.

Essa comprende interventi sia relativi a specifici prodotti nel settore agricolo (la l.r. n. 21/2002 che integra e modifica la l.r. n. 17/2001 concernente: "Norme per la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei e conservati") sia rivolti a settori interdisciplinari come l'agriturismo (la l.r. n. 3/2002 recante norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale modificata, a sua volta, dalla l.r. n. 22/2002) e l'agricoltura biologica (la l.r. 4/2002 che modifica la l.r. n. 76/1997 contenente la disciplina dell'agricoltura biologica).

Si evidenzia, però, che le leggi regionali n. 21/2002, n. 3/2002 e n. 4/2002 sopra esaminate, derivano da proposte presentate prima dell'8 novembre 2001 (data di entrata in vigore della L. Cost. n. 3 del 8 ottobre 2001) e, quindi, elaborate nel rispetto del preesistente riparto di competenze legislative.

Un altro settore interessato dalle recenti riforme costituzionali sul quale la Regione è intervenuta è quello attinente alla cooperazione allo sviluppo.

Con legge n. 9/2002 sono stati previsti e disciplinati interventi inerenti la collaborazione e il partenariato internazionale.

La Regione Marche ha, inoltre, legiferato con la l.r. n. 10/2002 in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso e in quello relativo all'ordine pubblico e sicurezza previsto dall'art. 117, comma secondo lett. h) della medesima. In particolare con legge n. 11/2002 la Regione ha previsto e disciplinato un sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità, anche tenendo conto delle esperienze legislative nel frattempo maturate in altre Regioni, al fine di perseguire una politica regionale sulla sicurezza (già avviata con la abrogata l.r. n. 3/1998) intesa come "ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale" e naturalmente distinta dalle vere e proprie funzioni di ordine pubblico di esclusiva competenza statale.

E' stata, inoltre, promulgata la l.r. n. 15/2002 contenente la disciplina della rete di distribuzione dei carburanti per autotrazione. Tale normativa è rimasta affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Cost. ("energia" e marginalmente "tutela della salute") sicché la Regione si è attenuta ai principi fondamentali posti dal legislatore statale nei D.Lgs. 11 febbraio 1998 n. 32 ed 8 settembre 1999 n. 346 ed in testi normativi anteriori.

Altro settore riguardo al quale la Regione ha legiferato dopo la riforma costituzionale è quello dell'assistenza sociale il quale, per effetto della L. Cost. n. 3/2002 rientra nella potestà legislativa residuale (art. 117, comma quarto) non essendo elencata, almeno come macromateria, né dal secondo né dal terzo comma dell'art.117 della Cost.

Infatti è stata emanata in data 6 novembre 2002 la l.r. n. 20: "Disciplina in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.", con la quale, peraltro, la Regione, mantenendo un atteggiamento prudentiale si è limitata a dare attuazione ad alcune disposizioni della legge quadro n. 328/2000, manifestando quindi una vena di contiguità culturale con la vecchia competenza concorrente.

Per quanto riguarda poi la l.r. n. 23 del 6 novembre 2002 si precisa che essa, apportando modifiche alla l.r. n. 10/1999 sul riordino delle funzioni amministrative delle Regione e degli enti locali (attuativa del D.Lgs. n. 112/1998) ed alla l.r. n. 13/1999 concernente la disciplina regionale della difesa del suolo ed alla l.r. n. 45/1998 sul riordino del trasporto pubblico regionale locale, è diretta unicamente a chiarire la suddivisione delle funzioni amministrative in tali settori tra Regioni, Province e Comuni.

Senza dubbio attuativa della riforma costituzionale introdotta con la Legge Cost. n. 1/1999 è la l.r. n. 28 del 23 dicembre 2002 che detta la disciplina organica sulle modalità di svolgimento del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria.

Infatti una delle innovazioni più rilevanti contenute nel nuovo art. 123 della Cost. è la possibilità di sottoporre a referendum i nuovi statuti regionali (che ogni Regione è tenuta a predisporre ai sensi della L. Cost. n. 1/1999) ogni qualvolta ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei consiglieri regionali.

Da questa prima ricognizione dell'esperienza sin qui maturata emerge un dato di carattere generale.

Per quanto il modello formalmente disegnato dalla riforma appaia ispirato prevalentemente al criterio della separazione in realtà esistono una serie di elementi di sovrapposizione, di intreccio tra le competenze, la cui causa maggiore è costituita dal fatto che vi sono una serie di competenze a carattere trasversale, competenze dinamiche, le quali possono incidere su competenze aventi diversi oggetti. Per esempio, con riferimento alle leggi che abbiamo esaminato, è significativa la l.r. n. 10/2002 sull'inquinamento luminoso e dei consumi energetici: in tale settore c'è interferenza con la tutela della concorrenza, con la tutela dell'ambiente, con il governo del territorio. E interferenze non minori sono registrate anche nell'ambito disciplinato dalla l.r. n. 11/2002 sul sistema integrato per le politiche di sicurezza che presenta collegamenti le materie di cui all'art. 117, comma secondo, lett. f), g) ed l).

Tali interferenze creano delle incertezze nell'individuare il soggetto titolare della potestà a legiferare, incertezze confermate da una crescita esponenziale, molto significativa, del contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale.

Ne consegue una notevole difficoltà del legislatore regionale (e anche statale) ad adeguarsi al nuovo modello costituzionale che si ripercuote, da

un lato, in un atteggiamento “prudenziale” del legislatore medesimo ad emanare nuove discipline e, dall'altro, nell'invasione dalle competenze statali da parte di quelle poche discipline emanate dalle Regioni ai sensi del riformato art. 117.

Un altro dato rilevante che emerge dall'esperienza legislativa di questo ultimo periodo è la tendenza al permanere di prassi precedenti in ordine ai rapporti tra legislazione statale e regionale anche in ambiti che formalmente dovrebbero fuoriuscire dalla competenza legislativa Statale.

5. Principio di sussidiarietà e potere regolamentare locale nell'attribuzione delle funzioni amministrative alla luce della L. Cost. n. 3/2001

La legge Cost. n. 3/2001 elimina il vecchio “principio del parallelismo” tra funzioni legislative e funzioni amministrative sancito dal vecchio art. 118 della Cost..

Infatti tale ultima disposizione normativa, nella nuova formulazione, attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative, salvo che la legge statale o regionale conferisca ad altri livelli di governo le funzioni medesime, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La riforma costituzionale in esame ha, quindi, costituzionalizzato il principio di sussidiarietà verticale (oltre a quelli di differenziazione ed adeguatezza) come criterio per la distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo.

Sono, di conseguenza, i Comuni, in via ordinaria, i titolari di tutte le funzioni amministrative, mentre la allocazione delle stesse presso altri livelli di governo ha natura derogatoria.

Il novellato articolo 117, sesto comma, ha, inoltre, riconosciuto in capo agli enti territoriali minori (Comuni, Province e Città metropolitane) una potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite dalla legge.

La novità consiste, evidentemente, nel riconoscimento di questo potere regolamentare direttamente nella Costituzione e non, come avveniva prima, nella legge ordinaria di disciplina dell'ordinamento degli Enti locali.

Si pone, quindi, il problema del rapporto che si viene a creare tra il potere regolamentare degli enti locali ed il potere normativo, legislativo e regolamentare, dello Stato e delle Regioni.

Resta, inoltre, la difficoltà di definire con esattezza ed in via di principio l'ambito riservato alla regolamentazione locale, posto che i concetti di organizzazione e di svolgimento delle funzioni si prestano ad interpretazioni molto differenziate per quanto attiene alla loro ampiezza.

E' comunque opinione diffusa quella secondo cui la riforma costituzionale in esame andrebbe letta come "copertura" di quanto introdotto già a livello di normazione ordinaria dalle leggi Bassanini .

Esse, infatti, erano già ispirate ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza i quali oggi trovano, come sopra evidenziato, un riconoscimento costituzionale.

A loro volta i decreti attuativi delle leggi Bassanini e le leggi regionali che sono seguite hanno fissato le funzioni degli enti locali, in conformità ai principi sopra elencati.

In particolare la nostra Regione ha provveduto ad attuare il decreto legislativo n. 112/1998 (c.d. decreto sul federalismo amministrativo in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed enti locali) con la l.r. 17 maggio 1999, n. 10 recante il riordino delle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali.

In precedenza erano state emanate le l.r. n. 24/1998 in materia di disciplina delle funzioni amministrative nei settori agro-alimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale in attuazione del D.lgs n. 143/1997; la l.r. n. 38/1998 in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, in attuazione del D.lgs n. 469/1997; la l.r. n. 45/1998 in materia di riordino del trasporto pubblico regionale e locale delle Marche, in attuazione del D.Lgs n. 422/1997.

Sono state, inoltre, approvate la l.r. n. 12/1999 in materia di conferimento alle Province delle funzioni nel settore dell'inquinamento atmosferico, in attuazione, tra le altre norme, dell'art. 84 del D.Lgs n. 112/1998; la l.r. n. 13/1999 in materia di difesa del suolo, in attuazione del D.Lgs. n. 112/1998 ed infine la l.r. n. 26/1999 riguardante il settore del commercio, attuativa del D.Lgs n. 114/1998.

Nell'anno 2002, come già rilevato al punto sub. 2.2, si sono registrati degli interventi di modifica di alcune delle suddette leggi regionali.

In particolare con la l.r. n. 23/2002 sono state apportate modifiche alle citate leggi regionali n. 10/99, n. 13/99, n. 24/99 e n. 45/98 le quali, peraltro, non hanno comportato la delega di funzioni amministrative agli enti locali secondo i nuovi principi introdotti dalla riforma costituzionale ma sono state finalizzate solamente a chiarire la ripartizione delle competenze amministrative, nelle materie disciplinate, tra Regione, Province e Comuni ai sensi del previgente art. 118 Cost..

Analoghe considerazioni possono essere fatte per la l.r. n. 19/2002, intervenuta sulla suddetta l.r. n. 26/99, con il fine specifico di realizzare una semplificazione procedurale e, quindi, senza modificare il precedente assetto delle funzioni amministrative delegate agli enti locali.

Altre leggi rilevanti sotto il profilo in esame sono la l.r. n. 15/2002 concernente: "Razionalizzazione ed ammodernamento della rete di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione" e la l.r. n. 10/2002 avente ad oggetto: "Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso" in quanto appaiono, in linea

generale conformi ai principi dettati dalla riforma costituzionale attuata con la L. Cost. n. 3/2002.

Infatti, entrambe, nel rispetto del principio di sussidiarietà, prevedono che la gran parte delle funzioni amministrative relative al settore disciplinato (ad esempio: rilascio delle varie autorizzazioni e loro sospensione, decadenza e revoca; verifica della compatibilità degli impianti, vigilanza e controllo ecc.) spetta ai Comuni i quali, pur nel silenzio della legge regionale, potranno disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle medesime con propri regolamenti (art. 117, comma sesto della L. Cost. n. 3/2001).

La Regione, invece, al fine di dettare una disciplina uniforme, almeno nelle sue linee fondamentali, in tutto il territorio regionale, si riserva sia il potere di fissare in un regolamento di attuazione le caratteristiche ed i principali requisiti dei relativi impianti sia una generica funzione di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge nonché di analisi e studio delle problematiche connesse.

Si precisa, peraltro, che l'assetto delle funzioni così come delineato dalle citate leggi regionali potrebbe subire modificazioni in seguito alla definizione dei giudizi di impugnazione innanzi alla Corte Costituzionale promossi nei loro confronti dal Governo.

Per quanto riguarda la produzione normativa regionale relativa all'anno 2001 successiva alla data di entrata in vigore della L. Cost. n. 3/2001 (e cioè 8 novembre 2001) si evidenzia che essa non risente delle modifiche costituzionali apportate.

6. La ricaduta normativa

L'esigenza di semplificare l'azione amministrativa è da tempo un elemento caratterizzante la produzione normativa statale e regionale.

Ne è derivata una tendenza a non considerare più la fonte normativa primaria quale unica in grado di disciplinare i multiformi aspetti dell'apparato e dell'attività amministrativa, per rinviare alla potestà regolamentare e ad altri atti a contenuto generale il compito di normare in materia (c.d. delegificazione).

Analizzando, sotto tale profilo, la normativa relativa all'anno 2002, si registra una tendenza inequivocabile ed abbastanza rilevante in direzione di un ampio rinvio ad atti regolativi ulteriori che si identificano, a seconda dei casi, in regolamenti (regionali o di enti locali minori), deliberazioni, direttive, atti di indirizzo, piani e programmi.

Si segnala, a tale proposito, che tali rinvii hanno un contenuto molto eterogeneo tra loro essendo finalizzati, in genere, alla definizione di normative di dettaglio della legge, alla messa a punto di modalità per la concreta attuazione della medesima, alla determinazione di requisiti e criteri tecnici, alla fissazione di procedure e modalità da seguire nello

svolgimento dei procedimenti previsti nella legge e di criteri per l'assegnazione ed il riparto delle risorse e di criteri per l'individuazione dei beneficiari fino alla più generica determinazione di direttive ed indirizzi.

Più precisamente la legge regionale n. 3/2002 "Norme concernenti l'attività agrituristica ed il turismo rurale", la legge regionale n. 10/2002: "Misure urgenti in tema di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso" e la legge regionale n. 15/2002 diretta a razionalizzare ed ammodernare la rete di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione demandano alla Giunta regionale il compito di emanare, sentita la commissione consiliare competente, un regolamento diretto a disciplinare aspetti rilevanti della materia e, quindi, a garantire una immediata attuazione della disciplina introdotta dalle medesime.

La l.r. n. 20/2002, che introduce una nuova normativa in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale prevede che la Giunta regionale definisca con apposito regolamento, sentita la commissione consiliare competente, i requisiti, le procedure e le modalità inerenti sia il rilascio dell'autorizzazione delle strutture e dei servizi individuati nel rispetto dei requisiti minimi fissati dalla normativa statale vigente sia la procedura di accreditamento.

E' inoltre demandato all'organo esecutivo il compito di fissare, con due successivi atti a contenuto generale i criteri per la definizione delle tariffe da corrispondere ai soggetti accreditati nonché il fabbisogno di alcune strutture previste e disciplinate dalla legge.

Anche la l.r. n. 19/2002, che introduce modifiche alla previgente normativa relativa al settore del commercio, prevede più volte il ricorso ad atti a contenuto generale della Giunta regionale per disciplinare vari aspetti del settore normato quali, ad esempio, la predisposizione della modulistica necessaria per l'attività di commercio su aree pubbliche, le modalità operative per il rilascio della nuova autorizzazione, l'adozione di provvedimenti idonei ad assicurare il rispetto dei termini e delle norme violate ed i criteri e le modalità per l'applicazione della legge nonché il regolamento-tipo relativo al settore del commercio su aree pubbliche.

E', inoltre, demandato ai Comuni il compito di fissare mediante atto a contenuto generale le norme sul procedimento ed i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per le medie strutture di vendita.

E', infine, previsto un potere regolamentare dei Comuni riguardo agli orari di vendita degli esercizi commerciali.

Anche la l.r. n. 12/2002 che disciplina il commercio e la detenzione degli animali esotici demanda alla Giunta il compito di predisporre con proprio atto l'elenco delle specie rientranti in tale tipologia mentre la l.r. n. 6/2002 (Legge finanziaria 2002) prevede una deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale per determinare la misura e le modalità delle decurtazioni da applicare ai consiglieri regionali per l'assenza alle riunioni consiliari e altre deliberazioni dell'organo esecutivo dirette ad

attuare le varie leggi regionali modificate dal provvedimento normativo e a dare esecuzione ai programmi comunitari.

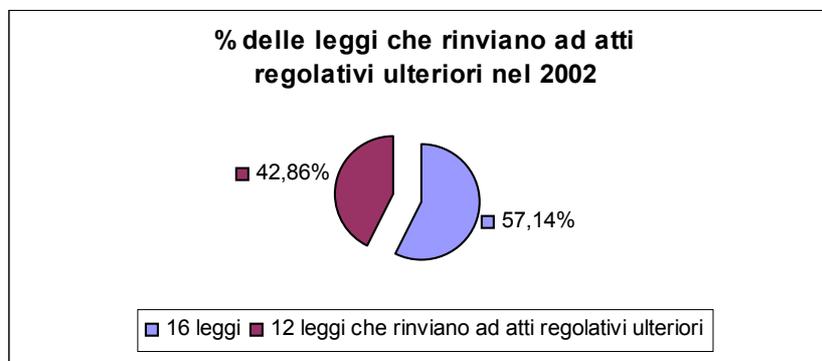
Inoltre, la l.r. n. 11/02 avente ad oggetto un sistema integrato per le politiche di sicurezza prevede la formulazione da parte del Consiglio regionale di atti di indirizzo sulla base dei quali la Giunta è chiamata a determinare le priorità, i criteri e le modalità per il finanziamento dei progetti e degli interventi previsti dalla legge medesima.

La normativa regionale del 2002 contiene spesso il rinvio ad una generica attività di pianificazione e programmazione svolta sia dalla Giunta regionale sia dagli enti locali minori (in particolare i Comuni).

In particolare la l.r. n. 9/2002 concernente la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale prevede la predisposizione da parte della Giunta regionale e l'approvazione da parte del Consiglio regionale di un piano triennale di attività, attuato mediante piani annuali di Giunta mentre la già citata l.r. n. 10/2002 individua in capo ai Comuni l'onere di adottare un piano regolatore generale quale strumento di programmazione dell'illuminazione pubblica.

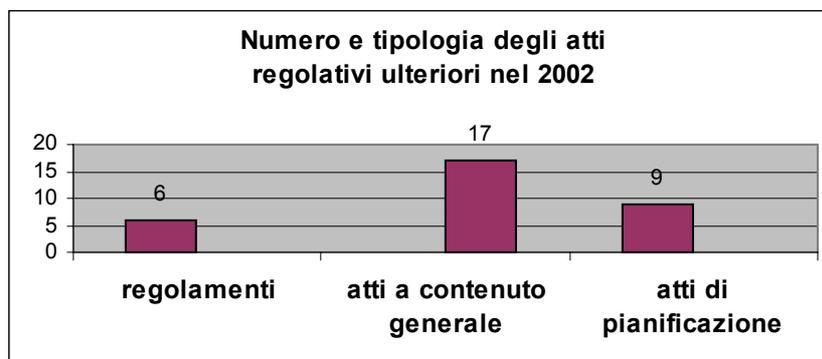
Passando ad una analisi quantitativa dei dati dal grafico 43 che segue si evince che delle 28 leggi emanate nell'anno 2002, 12 sono quelle che rinviano ad atti regolativi ulteriori la disciplina della materia corrispondenti al 42,86% della legislazione emanata nell'anno in esame.

Grafico 43



Tra essi 6 sono atti regolamentari (di cui 5 di Giunta regionale e uno di competenza comunale), 17 sono atti a contenuto generale, 3 sono gli atti di pianificazione (di cui due regionali e uno comunale) (grafico 44).

Grafico 44



Dai dati suddetti si evince una trasformazione della funzione legislativa regionale la quale sembra orientarsi sempre più verso la determinazione di principi, di criteri e di metodi decisionali, lasciando ad una fase ulteriore la parte più dettagliata della regolamentazione.

La tendenza in questione può costituire un passo avanti importante da un lato verso la semplificazione, lo snellimento e la trasparenza della funzione legislativa e dall'altro verso una più precisa definizione delle funzioni regolative, di indirizzo e di piano.

Peraltro, il sistema del rinvio legislativo ad atti ulteriori presenta dei rischi qualora se ne faccia un uso "massiccio" e privo di un quadro normativo contenente i criteri e i principi ai quali gli "atti ulteriori" dovrebbero far riferimento.

SEZIONE TERZA

LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SU LEGGI REGIONALI PROMOSSE DAL GOVERNO DELLA REPUBBLICA

1. Le leggi ordinarie

1.1. Premessa

Una delle più significative innovazioni introdotte dalla legge Costituzionale 3/01 è costituita dall'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle Regioni.

Più specificamente detta riforma costituzionale, ha eliminato il *controllo* dello Stato sulla Regione, assicurando tra i due Enti un rapporto essenzialmente paritario e completamente giurisdizionalizzato, almeno sotto il profilo della tutela della legittimità delle leggi.

L'innovazione più evidente, da questo punto di vista, è costituita dall'abolizione della figura del Commissario del Governo e di conseguenza delle sue funzioni (tra le quali il visto sulle leggi regionali). Con il Commissario del Governo è sparita anche la complessa procedura che vedeva coinvolto tale organo nel controllo preventivo e sistematico su tutte le leggi regionali. In detta fase, propedeutica all'eventuale impugnativa innanzi alla Consulta, lo Stato, mediante l'istituto del "rinvio", poteva sospendere l'efficacia delle leggi già approvate ed imporne una nuova approvazione a maggioranza assoluta. Era, poi, teoricamente possibile che le Camere prevaricassero il giudizio del Consiglio sindacando la legge regionale per contrasto con gli "interessi nazionali".

Detti istituti sono ora abrogati. La posizione dello Stato e quella della Regione sono quindi, in questo versante, quasi parificate. Il nuovo articolo 127 della Costituzione prevede, infatti, un'identica forma di ricorso innanzi alla Consulta sia per lo Stato che per le Regioni. Si tratta di un ricorso successivo all'entrata in vigore delle rispettive leggi da proporsi nel medesimo termine di 60 giorni dalla pubblicazione delle leggi stesse.

1.2. I ricorsi in via principale dello Stato sulle leggi regionali dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01

Numerose sono state le disposizioni regionali impugnate in via principale dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01. Dai

grafici seguenti risulta il rapporto tra le leggi approvate e le leggi impugnate dal Governo rispettivamente nel 2001 e nel 2002.

Grafico 45

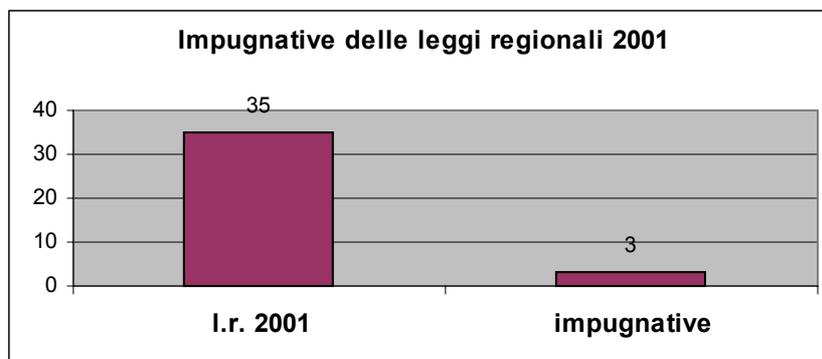
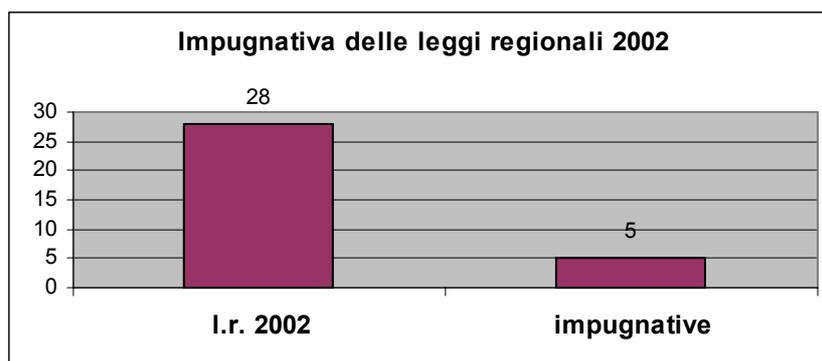


Grafico 46



Più precisamente, delle 35 leggi regionali approvate nel 2001, è stata sollevata la questione di costituzionalità per 3 leggi:

- la legge regionale 13 novembre 2001, n. 25 concernente “Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radio comunicazione”;
- legge regionale 13 novembre 2001, n. 26 recante “Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi di psico-chirurgia”;
- la legge regionale 11 dicembre 2001, n. 32 recante “Sistema regionale della protezione civile”.

Delle leggi 28 leggi approvate nel 2002 è stata sollevata la questione di costituzionalità per 6 leggi:

- la legge regionale 18 giugno 2002, n. 9 concernente “Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale”;

- la legge regionale 21 luglio 2002, n. 10 “Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso”;
- la legge regionale 24 luglio 2002, n. 11 “Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità”;
- la legge regionale 24 luglio 2002, n. 12 “Norme sulla detenzione e commercio degli animali esotici”;
- la legge regionale 29 luglio 2002, n. 15 “Razionalizzazione e ammodernamento della rete di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione”;
- la legge regionale n. 15 ottobre 2002 n. 19 “Modifiche alla legge regionale 4 ottobre 1999 n. 26 concernente: Norme ed indirizzi per il settore del commercio”.

1.3. Alcune considerazioni sul trend dei ricorsi in via principale

L'incremento del numero dei ricorsi per questioni di costituzionalità presentati dal Governo nel 2002 rispetto a quelli presentati nel 2001 è stato sicuramente significativo.

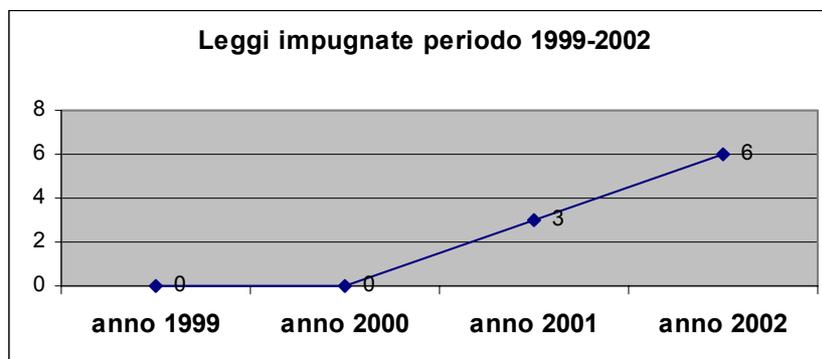
Nel corso del 2001, anno di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3, è stato infatti impugnato, in via principale, innanzi alla Consulta l'8,57% delle leggi approvate dal Consiglio. Se a questo dato aggiungiamo i rinvii di leggi regionali (2 leggi) la percentuale sale al 14,28%.

Nel corso del 2002 è stato invece impugnato il 22,22% delle leggi approvate dal Consiglio.

Se confrontiamo tali dati con quelli dei due anni precedenti l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione assistiamo ad una conferma del trend relativo all'aumento del contenzioso: nel 1999 e nel 2000 non vi è, infatti, stato alcun ricorso in via principale del Governo sulle leggi regionali.

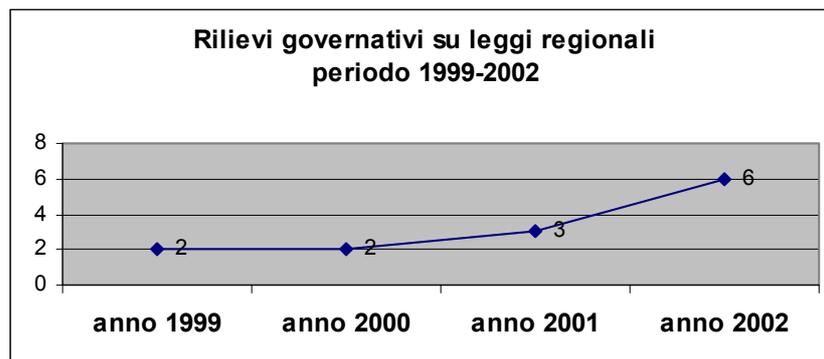
In termini assoluti i ricorsi governativi su leggi regionali nel periodo 1999 – 2002 risultano dal grafico 47.

Grafico 47



In termini assoluti i “rilievi statali” su leggi regionali effettuati sia nella forma del rinvio sia, successivamente all’entrata in vigore della legge costituzionale 3/01, nella forma del ricorso giurisdizionale è il seguente:

Grafico 48



In termini percentuali sono state rinviate il 5,12% delle leggi approvate dal Consiglio nel 1999 e il 6,66% delle leggi approvate dal Consiglio nel 2000.

Dai dati sopra riportati possiamo trarre alcune prime considerazioni.

Innanzitutto è evidente il potere deflattivo del contenzioso operato dalla fase di “controllo governativo sulle leggi regionali”, precedente la riforma costituzionale del 2001.

L’aumento del contenzioso costituzionale non è tuttavia spiegabile solo in relazione all’abrogazione di tale sistematico controllo governativo. Infatti complessivamente i “rilievi” statali su leggi della Regione effettuati sia nella fase contenziosa che in quella precontenziosa, dal 2001 al 2002, sono aumentati del 8% circa. I dati sono ancora più significativi se confrontati con quelli relativi al 1999 e al 2000. Complessivamente assistiamo ad un incremento dei rilievi governativi pari al 1% circa dal 1999 al 2000 e all’8% dal 2000 al 2001.

Una delle ragioni di tale incremento potrebbe essere costituita dalle fisiologiche problematiche inerenti la fase di prima attuazione dell'importante riforma relativa alla legge Cost. 3/01 che, come già accennato, ha interamente ridisegnato l'assetto delle competenze Stato - Regioni - Autonomie locali, senza però dettare norme transitorie per disciplinare il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento. Ciò si evince anche dai motivi dell'impugnazione contenuti nei ricorsi presentati dal Governo che vengono, nel paragrafo seguente, sinteticamente illustrati.

1.4. I motivi dei ricorsi presentati sulle leggi approvate nel 2002

Vengono ora esposti i motivi dei ricorsi presentati dal Governo sulle leggi regionali approvate nel 2002.

La legge regionale 18 giugno 2002, n. 9 concernente "Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale" è stata impugnata nell'articolo 5, comma 3. Il comma in questione comprende tra le attività regionali di cooperazione internazionale, azioni che riguardano la realizzazione di progetti e di interventi delle organizzazioni non governative in Paesi in via di sviluppo ed in quelli con economia in via di transizione. Detta norma contrasterebbe, secondo il Governo, con la legge quadro n. 49/1987, che consentirebbe "Il sostegno alla realizzazione" e non "La realizzazione" di progetti di intervento ad opera di organizzazioni non governative. La norma sarebbe, inoltre, invasiva della materia "Politica estera" di competenza esclusiva statale.

La legge regionale 21 luglio 2002, n. 10 "Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso" sarebbe incostituzionale, secondo il Governo, perché in varie disposizioni, consentirebbe di introdurre norme più restrittive (o meglio di maggior salvaguardia dell'ambiente) rispetto a quelle previste dalla legislazione statale. Va sul punto, tuttavia, precisato che la Corte costituzionale, in una recente sentenza, ha chiarito che l'ambiente rappresenta una "non materia", nel senso che spetta allo Stato la definizione degli standard minimi relativi alla sua tutela, mentre è consentito alle Regioni di dettare una disciplina di maggior salvaguardia.

Anche la legge regionale 24 luglio 2002, n. 11 "Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità", fatta eccezione per l'articolo 6, è stata ritenuta incostituzionale in quanto, a parere dello Stato ricorrente, interverrebbe nelle materie "Ordine pubblico e sicurezza" nonché "Ordinamento penale".

La legge regionale 24 luglio 2002, n. 12 "Norme sulla detenzione e commercio degli animali esotici" è stata invece ritenuta invasiva, a parere dello Stato ricorrente, della sfera di competenza esclusiva statale per le

materie “Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e “Profilassi internazionale”, nonché illegittima per violazione dei principi fondamentali relativi alla “Tutela della salute”.

La legge regionale 29 luglio 2002, n. 15 “Razionalizzazione e ammodernamento della rete di distribuzione di carburanti per uso di autotrazione” è stata impugnata nella parte in cui detta la disciplina dei poteri sostitutivi regionali in caso di inerzia comunale in ordine all’esercizio delle funzioni conferite dalla legge medesima a detti Enti.

La competenza in materia sarebbe attribuita allo Stato ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione, secondo quanto sostenuto nel ricorso con cui è stata sollevata la questione di costituzionalità.

La legge regionale 15 ottobre 2002 n. 19 “Modifiche alla legge regionale 4 ottobre 1999 n. 26 concernente: Norme ed indirizzi per il settore del commercio” è stata, infine, impugnata per violazione di norme diverse dal riparto di competenza ed in particolare per violazione dei principi costituzionali inerenti la libertà di concorrenza, il rispetto dei limiti derivanti dall’ordinamento comunitario, la libertà dell’iniziativa economica privata, l’uguaglianza.

1.5. Le sentenze della Corte costituzionale sulle leggi regionali impugnate dopo l’entrata in vigore della Legge costituzionale 3/01

La Corte si è pronunciata solo su una delle nove questioni di costituzionalità indicata nel paragrafo 1.2, dichiarando l’incostituzionalità della legge regionale 13 novembre 2001, n. 26 recante “Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi di psico-chirurgia” per violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia “Tutela della salute”.

A giudizio della Corte, infatti, la regola di fondo in questo settore sarebbe costituita dall’autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a sua disposizione.

Ciò non comporta, a parere della Consulta, che al legislatore sia preclusa ogni possibilità di intervenire in materia; tuttavia un intervento in merito alle scelte terapeutiche non può essere basato sulla discrezionalità politica come, secondo la Corte costituzionale, è stato effettuato con la legge regionale in questione.

2. Le leggi statutarie

2.1. Premessa

Significative sono, come è noto, le innovazioni introdotte dalla legge costituzionale 1/99, in tema di potestà statutaria regionale.

Lo Statuto, infatti, viene a perdere la sua connotazione di atto statale e insieme regionale che aveva in precedenza, in quanto non è più necessaria la sua approvazione con legge del Parlamento.

Oggi lo Statuto è atto esclusivamente regionale, approvato e modificato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

L'unico possibile intervento del Governo è l'impugnazione, entro trenta giorni dalla pubblicazione, davanti alla Corte costituzionale, mentre un quinto dei consiglieri o un cinquantesimo degli elettori regionali possono, entro tre mesi dalla pubblicazione, proporre un referendum "approvativo", ai sensi del nuovo articolo 123, comma terzo, della Costituzione.

2.2. I ricorsi dello Stato sulle leggi statutarie

Nel corso del 2001 sono state impuginate innanzi alla Consulta le seguenti deliberazioni statutarie:

- deliberazione 24 luglio 2001 recante "Disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1" pubblicata per notizia nel B.U.R. 9 agosto 2001 n. 91, che ha dettato una disciplina, espressamente definita transitoria, con la quale si prevedeva che il Vice-presidente della Giunta regionale subentrasse al Presidente eletto a suffragio universale in caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo;
- deliberazione, 25 settembre 2001 recante "Consiglio regionale - Parlamento delle Marche", pubblicata per notizia nel B.U.R. 4 ottobre 2001 n. 115, che ha previsto 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".

Entrambe le deliberazioni sono state dichiarate illegittime da parte della Corte costituzionale.

2.3. Le sentenze della Corte costituzionale in materia statutaria

Con sentenza 304/2002 la Corte ha stabilito l'illegittimità della deliberazione statutaria contenente la previsione transitoria, relativa alla possibilità per il vicepresidente della Giunta regionale di subentrare al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni, nel caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo.

Occorre innanzitutto premettere che con tale sentenza la Consulta ha risolto una serie di questioni da tempo discusse in dottrina. La Corte ha infatti, dichiarato ammissibile l'esercizio frazionato dell'autonomia statutaria regionale e ha precisato che il termine per promuovere il controllo di legittimità sugli statuti decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella successiva conseguente la promulgazione dello Statuto.

Nel merito del ricorso poi la Consulta ha precisato che solo in caso di scelta di una forma di governo diversa da quella prevista in via transitoria dalla Costituzione, sarebbe consentito alle Regioni esercitare la facoltà di cui all'ultimo comma dell'art. 126 Cost. e cioè optare per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto. Esclusivamente in presenza di questa condizione, sostiene la Corte, le Regioni possono derogare all'obbligo di scioglimento del Consiglio in caso di dimissione, morte o impedimento del Presidente della Giunta.

Non avendo la Regione Marche optato per una forma di governo diversa da quella stabilita dall'articolo 5 della legge costituzionale 1/99, la Corte ha ritenuto la delibera statutaria illegittima.

Con sentenza 306/2002 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della delibera statutaria 25 settembre 2001 recante "Consiglio regionale - Parlamento delle Marche", rifacendosi alla precedente giurisprudenza costituzionale con cui era stato affermato il divieto per i Consigli regionali, di utilizzare il nome Parlamento. Tale divieto, desumibile, a parere della Corte, dagli articoli 55 e 121 della Costituzione, vincola anche gli Statuti regionali che ai sensi dell'articolo 123, primo comma Cost., debbono "essere" in armonia con la Costituzione.

Analoghe considerazioni vengono effettuate dalla Corte per la parte della delibera statutaria in discorso che affianca alla dizione di "Consigliere regionale" a quella di "Deputato delle Marche". La Corte, sul punto, osserva che "solo i membri dell'Assemblea siciliana sono identificati con il nome di deputati, ma ciò in forza di legge costituzionale. Per tutte le altre Regioni il *nomen* consigliere, imposto dalla Costituzione (artt. 122, primo e quarto comma) ... non è modificabile né integrabile con quello di deputato, al quale diverse disposizioni della Costituzione (artt. 55, 56, 60, 65, 75, terzo comma, 85, secondo comma, 86, secondo comma, 96 e 126) annettono carattere connotativo, al punto da identificare per suo tramite una delle due Camere di cui il Parlamento si compone. Da ciò il duplice

divieto, per i Consigli regionali, di attribuire a se il nome di Parlamento e di identificare i propri membri con quello, che possiede non minore forza evocativa, di deputato”.

SEZIONE QUARTA

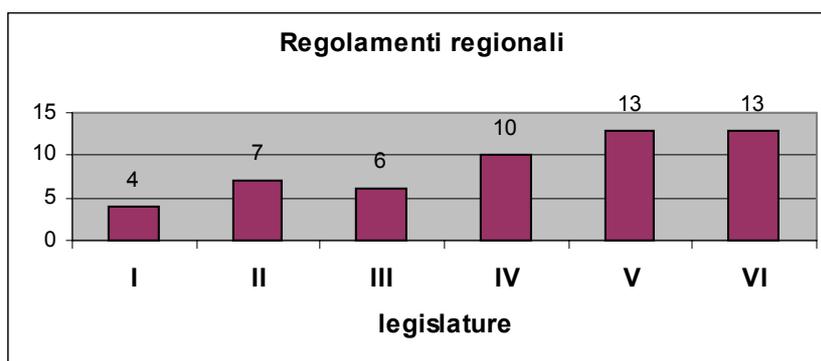
LA PRODUZIONE REGOLAMENTARE

1. Andamento della produzione regolamentare

Nel corso dell'anno 2002 la Regione ha approvato tre regolamenti. Tutti i regolamenti sono stati emanati dalla Giunta regionale. Dei tre regolamenti uno e precisamente, il regolamento n. 4/2002 è stato adottato sentita la Commissione consiliare competente. Da tali dati si evince che la legge costituzionale n. 1/1999 non ha dato alcun impulso alla produzione regolamentare regionale.

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

Grafico 49



Dal 1971 al 2002 sono stati complessivamente approvati 58 regolamenti e ne sono stati abrogati 17; ne restano pertanto in vigore 41.

I regolamenti adottati nel 2002 hanno riguardato le seguenti materie: turismo e tutela della salute.

In particolare il regolamento regionale 17 aprile 2002, n. 3 (Norme sulla utilizzazione del litorale marittimo della regione per finalità turistico-ricreative) è stato emanato in base all'articolo 105, comma 2, lettera l) del D.Lgs. n. 112/98 che prevede, tra le funzioni conferite alle Regioni, quelle relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia.

Tale regolamento non ha un rapporto immediato e diretto con una legge regionale, anzi interviene in una materia da essa non disciplinata.

Per quanto concerne, invece, il regolamento regionale 21 ottobre 2002, n. 4 (Attuazione della legge regionale 3 aprile 2002, n. 3 sull'attività agrituristica e il turismo rurale) si rileva che lo stesso è di tipo esecutivo.

Per quanto attiene, infine, il regolamento regionale del 20 dicembre 2002, n. 5 si evidenzia che trattasi di una parziale modifica dell'articolo 3 del precedente regolamento n. 2/2001.

Si osserva 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 regionale 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.

Si evidenzia, infine, che per la procedura per l'approvazione degli atti in questione non è standardizzata essendo previsto solo in alcuni casi il parere della commissione consiliare competente.

In considerazione di quanto sopra evidenziato, si rileva che l'esercizio della potestà regolamentare è alquanto limitato soprattutto a causa delle problematiche connesse all'esercizio della potestà medesima, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999.

2. Le problematiche connesse all'esercizio della potestà regolamentare dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999

Al momento attuale sulla potestà regolamentare e sulla dislocazione del potere all'interno degli organi regionali restano aperte diverse problematiche.

Da una parte si è sostenuto che la potestà regolamentare, in relazione alla riforma contenuta nella legge costituzionale 1/99, fosse stata immediatamente sottratta al Consiglio regionale, dall'altra si è ritenuto che, non essendo certa per questa fattispecie l'abrogazione precettiva diretta dei vigenti Statuti, il passaggio della potestà regolamentare della Giunta regionale potesse avvenire solo in concomitanza con la riforma degli Statuti regionali. Il primo orientamento, espresso anche in dottrina, è stato confermato in sede istituzionale con la direttiva del Ministero degli Affari regionali del 15 marzo 2000. Nella suddetta direttiva è stato affermato che l'innovazione introdotta consentirebbe di ritenere intestato alla Giunta regionale il potere regolamentare già del Consiglio, dal momento che la novella costituzionale avrebbe inteso qualificare il Consiglio stesso come assemblea legislativa e la Giunta come l'esecutivo della Regione.

Detto orientamento si è poi manifestato anche concretamente con il rinvio, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, di leggi regionali che

avevano demandato al Consiglio l'approvazione di atti di natura regolamentare.

Tuttavia si evidenzia che nel ricorso alla Corte Costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 ottobre 2002 inerente la l.r. 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso) è stata posta la questione "se l'attribuzione di un potere regolamentare alla Giunta regionale possa essere disposta con legge ordinaria, considerato l'art. 21 comma primo dello Statuto approvato con legge 22 maggio 1971 n. 345 e l'art. 121 cost. come modificato dalla legge Cost. 22 novembre 1999 n. 1".

D'altro canto anche la giurisprudenza sulla questione in discorso appare incerta.

Infatti il TAR della Lombardia, Sezione III, con la sentenza n. 868 del 28 febbraio 2002 ha annullato un regolamento in quanto approvato dalla Giunta regionale e non dal Consiglio.

La sentenza in questione è stata, tuttavia, sospesa con ordinanza del Consiglio di Stato, sezione IV, del 9 aprile 2002, n. 1359.

Il TAR del Lazio, sezione III, con sentenza n. 6252/2002 ha, invece, ritenuto che le norme sulla competenza della Giunta regionale in materia regolamentare sancita dall'art. 121, III c., Cost. e non contraddetta dalle disposizioni transitorie ex art. 5 della l. cost. 22 novembre 1999 n. 1, siano d'immediata ed incondizionata efficacia nell'indicare la Giunta quale organo esecutivo della Regione, senz'uopo di necessario aggiornamento degli Statuti sul punto.

Inoltre, si sottolinea anche che sulla problematica di che trattasi interverrà anche la nuova Carta statutaria regionale. Infatti, lo Statuto come previsto dall'articolo 123, comma primo, della Costituzione deve regolare il funzionamento della Regione e, quindi, determinare anche i criteri per l'esercizio del potere regolamentare in "armonia" con la Costituzione.

PARTE II

L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE

SEZIONE PRIMA

L'ATTIVITA' DELLE COMMISSIONI CONSILIARI PERMANENTI

1. Premessa

L'articolo 22 dello Statuto prevede che il Consiglio regionale istituisca le commissioni permanenti per il preventivo esame di tutti i disegni di legge e dei provvedimenti attribuiti alla sua competenza. Vengono rinviate al regolamento interno la composizione delle commissioni e le modalità di esercizio delle funzioni, mentre l'Ufficio di presidenza provvede a coordinarne i lavori e ad assicurare i mezzi per il loro funzionamento.

Il regolamento interno del Consiglio regionale prevedeva l'istituzione delle Commissioni nel numero massimo di cinque fino alla precedente legislatura, mentre nella attuale, con modifica regolamentare, è stata aggiunta una sesta commissione; il regolamento stabilisce, inoltre, le rispettive competenze delle commissioni, ne disciplina il funzionamento e le procedure di assegnazione ed approvazione degli atti.

Il regolamento dell'organizzazione degli uffici amministrativi definisce, invece, le attribuzioni delle strutture amministrative di supporto alle attività delle Commissioni.

Nella settima legislatura sono state istituite sei commissioni consiliari permanenti con le seguenti competenze:

COMMISSIONE I: Affari istituzionali; affari generali; circoscrizioni comunali; polizia locale, urbana e rurale; enti locali; ordinamento di enti, aziende e società collegate alla regione; informazione; scuola e cultura; musei; biblioteche; diritto allo studio; sport e tempo libero.

COMMISSIONE II: Schema e programma regionale di sviluppo; bilancio e finanze; demanio e patrimonio; ordinamento degli uffici; personale della regione.

COMMISSIONE III: Attività produttive; problemi del lavoro; emigrazione; agricoltura e foreste; cooperazione; industria; artigianato; commercio; turismo e industria alberghiera; acque minerali e termali; formazione professionale; caccia e pesca.

COMMISSIONE IV: Assetto territoriale e ambientale; urbanistica; ecologia; acquedotti; lavori pubblici; viabilità e trasporti; cave e torbiere.

COMMISSIONE V: Sicurezza sociale (servizi sociali, assistenza sanitaria e ospedaliera, assistenza sociale).

COMMISSIONE VI: Politiche comunitarie, cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale.

2. Le sedute delle Commissioni consiliari permanenti nel periodo 2000 – 2002

Il calendario fissato dall'Ufficio di Presidenza stabilisce una seduta ordinaria settimanale per ciascuna Commissione. Per alcuni affari di interesse comune le Commissioni possono indire sedute congiunte. Questa facoltà è stata particolarmente utilizzata dalla sesta Commissione, che in diverse occasioni ha effettuato sedute con la terza commissione .

La tabella 8 mostra il numero di sedute effettuate dall'inizio della legislatura fino a tutto il 2002 da ciascuna Commissione:

Tab. 8 - Numero sedute Commissioni per anno*

Commissioni	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Totale
<i>I - Affari istituzionali</i>	16	31	32	79
<i>II - Bilancio</i>	17	40	33	90
<i>III - Attività produttive</i>	16	35	34	85
<i>IV - Assetto territoriale e ambientale</i>	14	35	21	70
<i>V - Sanità</i>	12	28	23	63
<i>VI - Politiche comunitarie</i>	8	6	5	19
Totale sedute	83	175	148	406

Nota. * Nel 2001 il numero delle sedute è stato maggiore rispetto al 2002; in generale nel periodo considerato, l'attività è stata piuttosto continua e regolare in tutte le Commissioni, ad eccezione della Sesta alla quale è stato peraltro assegnata una quantità di atti significativamente più bassa rispetto alle altre Commissioni.

3. Gli atti esaminati nel periodo 2000 - 2002

Il numero degli atti licenziati nel 2001 si correla positivamente al numero delle sedute, attestando una attività più intensa rispetto all'anno 2002. Occorre tra l'altro considerare che alcuni atti licenziati nel 2002

provengono da assegnazioni di anni precedenti. Le differenze tra i due anni sono tuttavia in termini assoluti di modesta entità e pertanto può apparire prematura una valutazione sul trend di attività della legislatura.

La tabella 9 mostra la distribuzione del numero di atti licenziati da ciascuna commissione nel triennio considerato.

Tab. 9 - Numero atti licenziati dall'inizio della legislatura*

Commissioni	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Totale
<i>I - Affari istituzionali</i>	10	33	21	64
<i>II - Bilancio</i>	33	64	41	138
<i>III - Attività produttive</i>	8	28	23	59
<i>IV - Assetto territoriale e ambientale</i>	6	33	8	47
<i>V - Sanità</i>	12	36	12	60
<i>VI - Politiche comunitarie</i>	2	2	1	5
Totale atti	71	196	106	373

Nota. * Il dato mostrato dalla Tabella 9 va letto tenendo presente che le Commissioni esaminano gli atti sia in sede referente che consultiva, pertanto alcuni atti sono stati assegnati a due Commissioni o addirittura a tutte le Commissioni nel caso degli atti di programmazione finanziaria e di bilancio. Pur non esprimendo la reale consistenza degli atti approvati dall'Assemblea, i dati forniscono una informazione piuttosto puntuale sulla portata dei lavori nelle Commissioni permanenti.

I grafici dal n. 50 al n. 55 mostrano per ciascuna Commissione, invece, il confronto tra sedute e atti licenziati.

Grafico 50

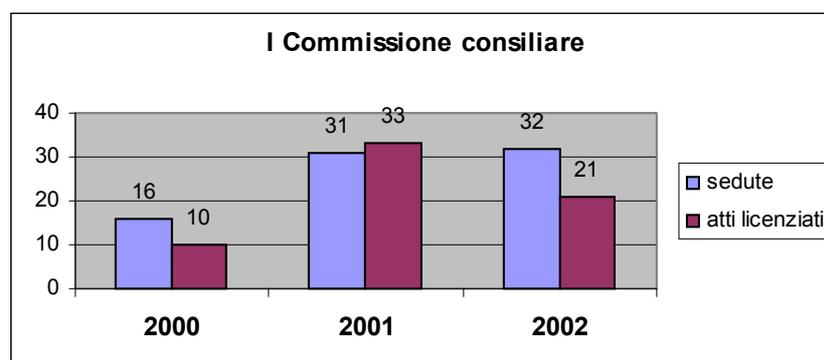


Grafico 51

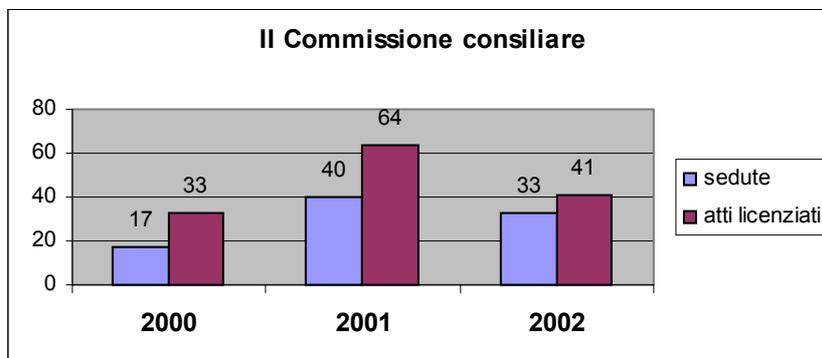


Grafico 52

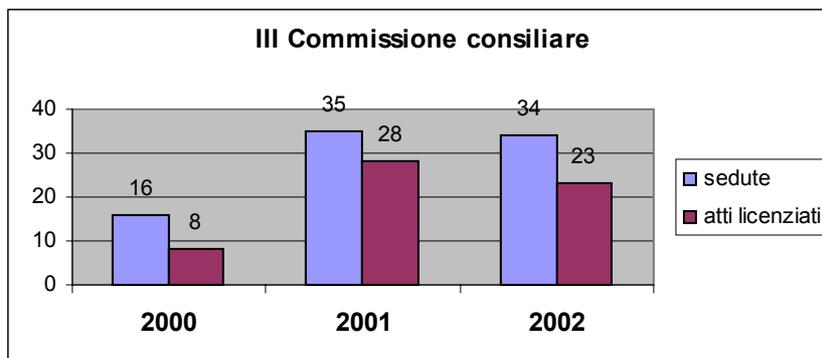


Grafico 53

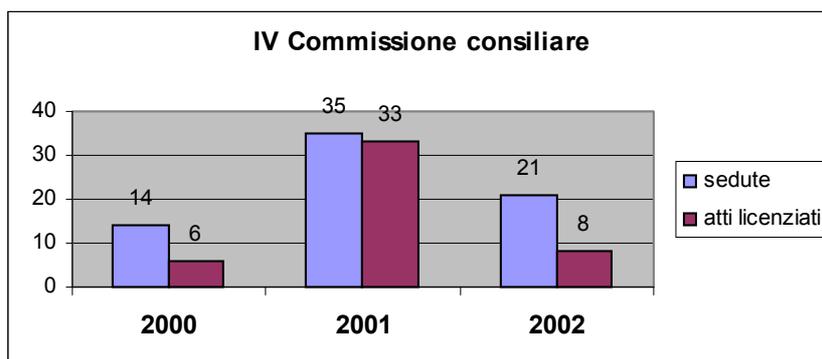


Grafico 54

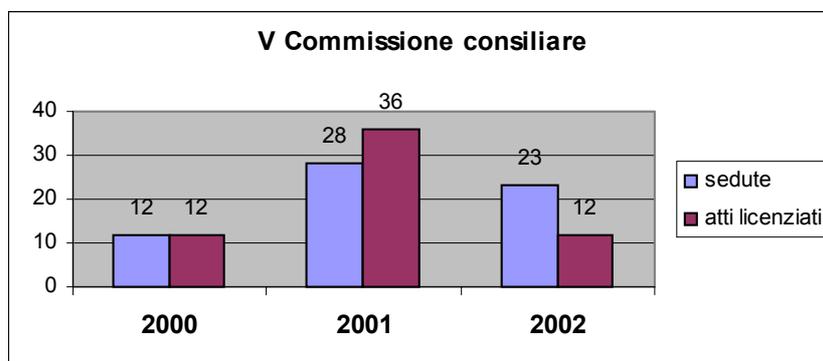
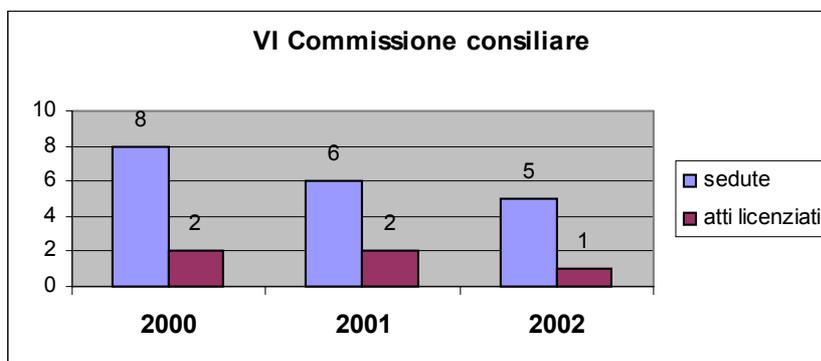


Grafico 55



La tabella 10 e i grafici dal n. 56 al n. 79 riportati nelle pagine seguenti mostrano la distribuzione degli atti per tipologia e per anno relativa a ciascuna Commissione.

Tab. 10 - Numero atti licenziati suddivisi per tipologia

Commissioni	Anno 2000			Anno 2001			Anno 2002			Totale		
	P.d.l.	P.A.A.	Pareri su atti G.R.	P.d.l.	P.A.A.	Pareri su atti G.R.	P.d.l.	P.A.A.	Pareri su atti G.R.	P.d.l.	P.A.A.	Pareri su atti G.R.
I - Affari istituzionali	0	6	4	14	14	5	14	5	2	28	25	11
II - Bilancio	5	10	18	16	18	30	21	11	9	42	39	57
III - Attività produttive	1	2	5	9	6	13	9	2	12	19	10	30
IV - Assetto Territoriale e ambientale	1	3	2	13	11	9	2	5	1	16	19	12
V - Sanità	2	5	5	7	3	26	3	3	6	12	11	37
VI - Politiche comunitarie	0	2	0	0	2	0	1	0	0	1	4	0
Totale	9	28	34	59	54	83	50	26	30	118	108	147

Nota. * I dati indicano in modo più analitico le caratteristiche dell'attività, mostrando per quasi tutte le Commissioni un leggero decremento nell'esame dei progetti di legge nell'anno 2002 rispetto al 2001.

Più rilevante la differenza relativa ai pareri espressi su atti della Giunta regionale e agli atti amministrativi tra il 2001 e il 2002, anno in cui si registra un cambiamento qualitativo dell'attività che definisce un quadro sostanzialmente stabile rispetto alla produzione legislativa.

ATTI LICENZIATI I COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 56

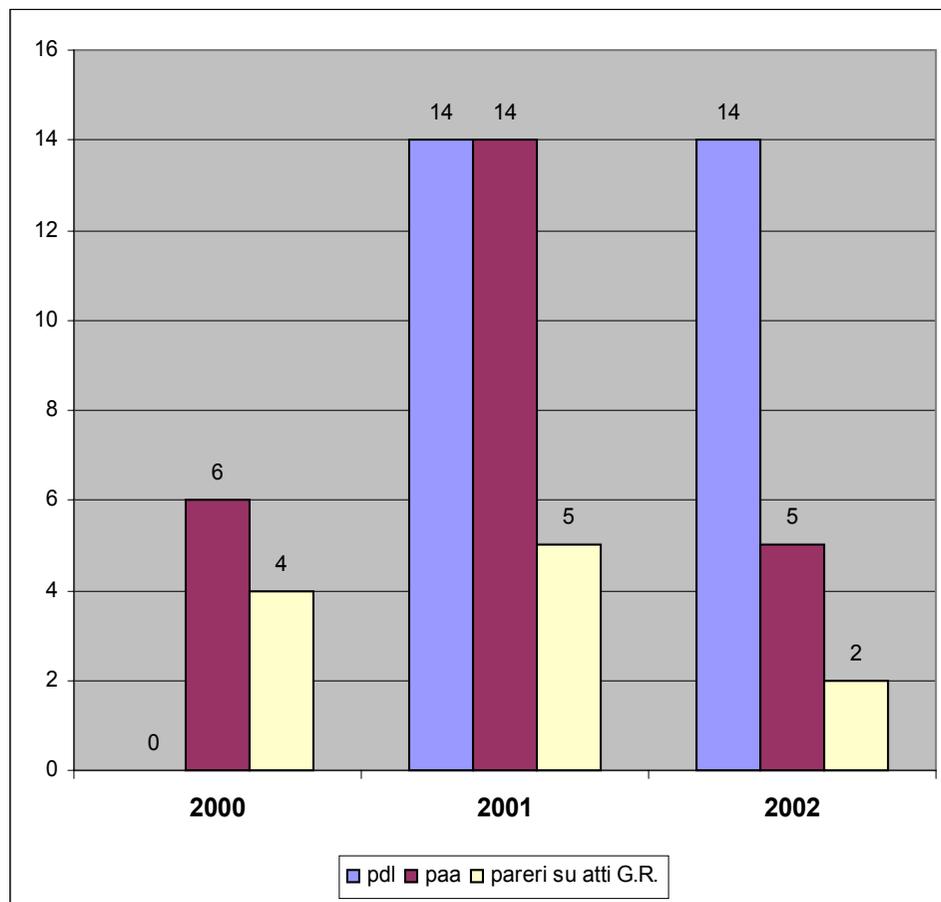


Grafico 57

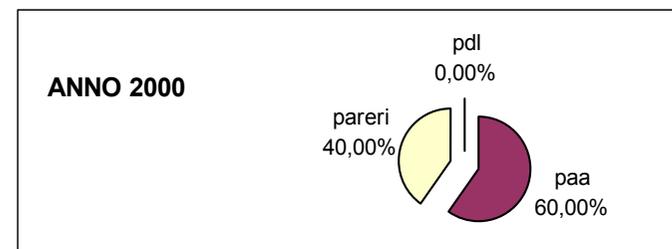


Grafico 58

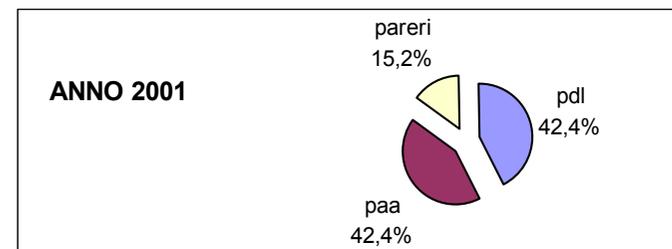
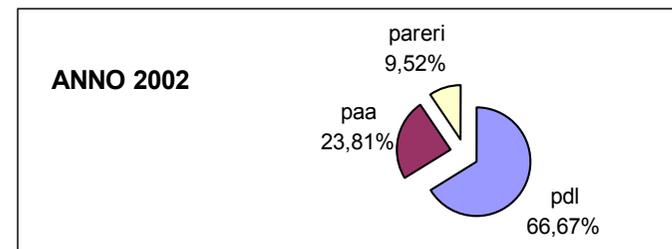


Grafico 59



ATTI LICENZIATI

II COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 60

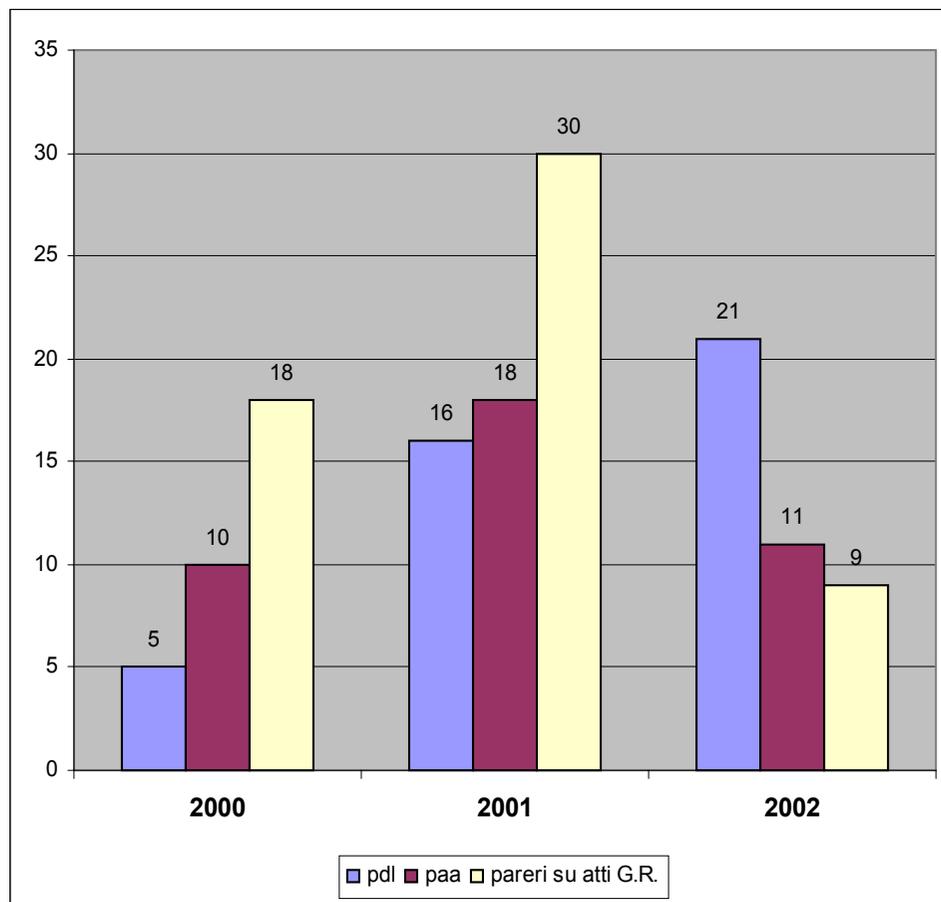


Grafico 61

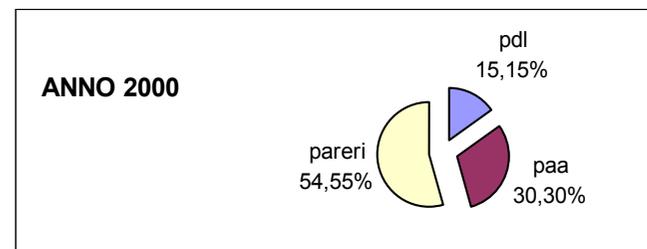


Grafico 62

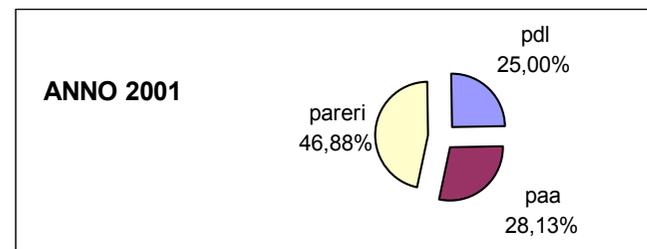
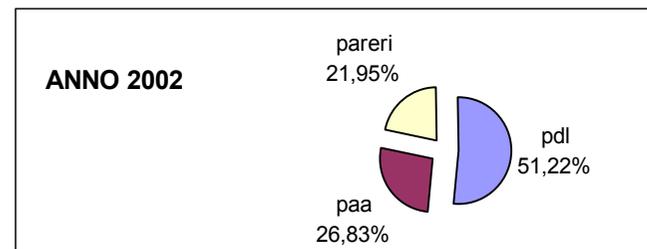


Grafico 63



ATTI LICENZIATI

III COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 64

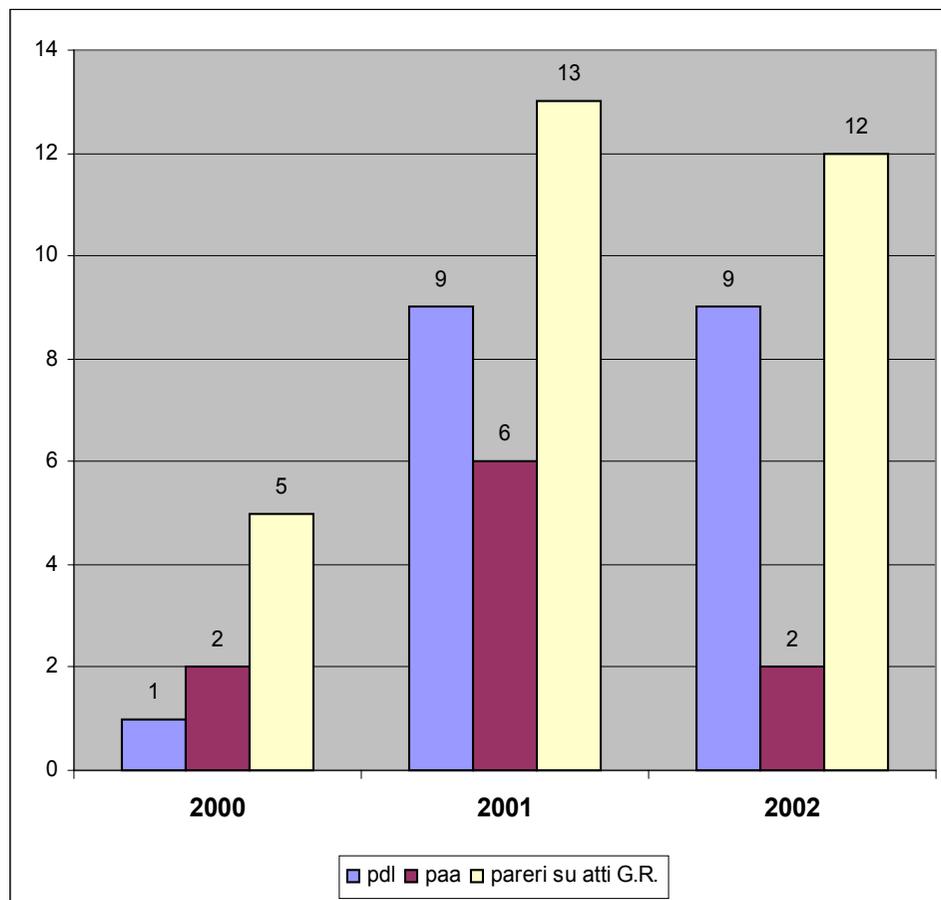


Grafico 65

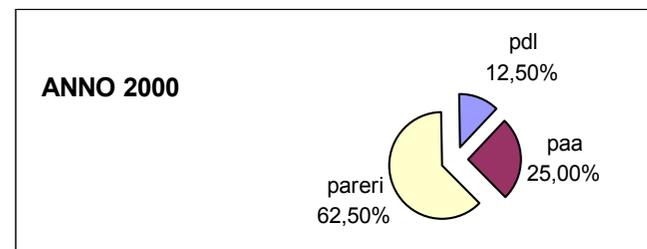


Grafico 66

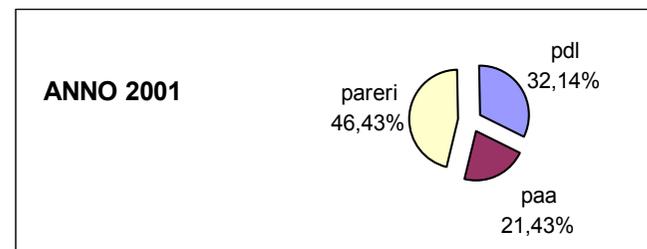
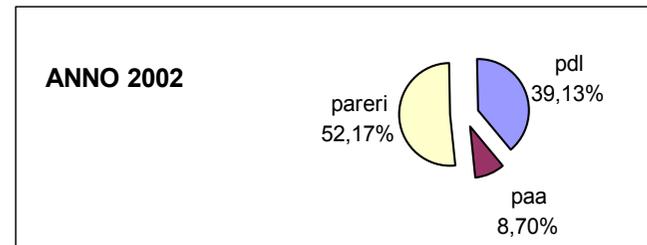


Grafico 67



ATTI LICENZIATI

IV COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 68

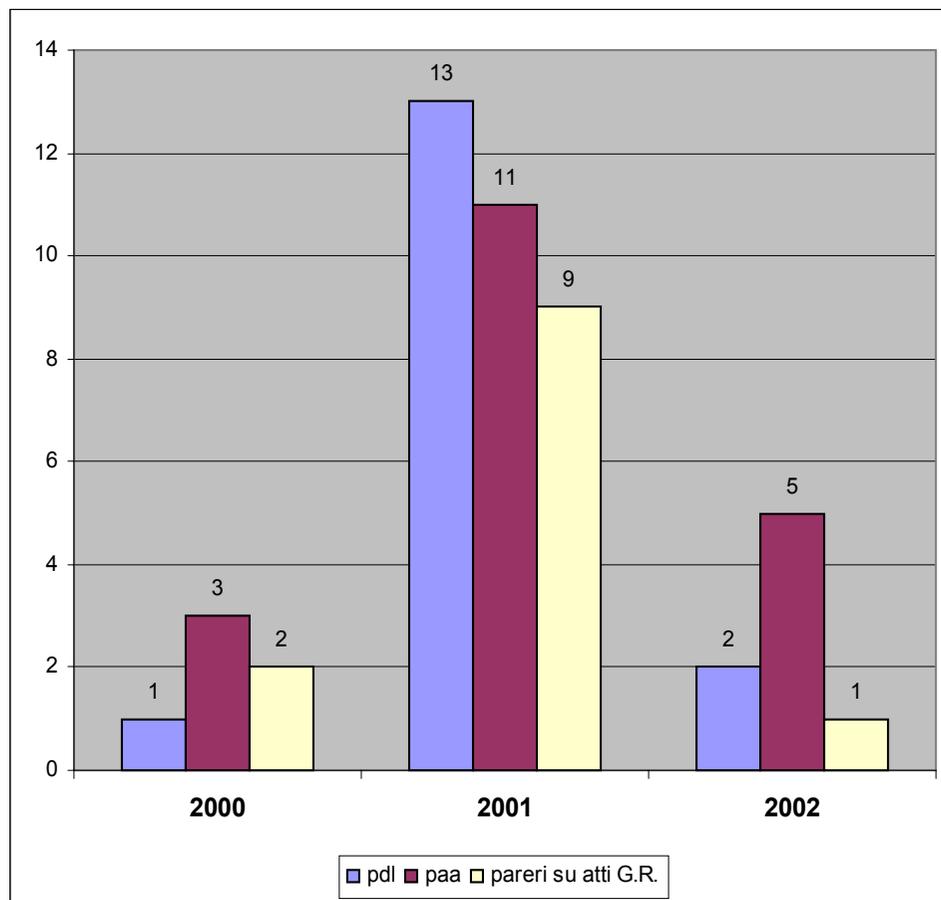


Grafico 69

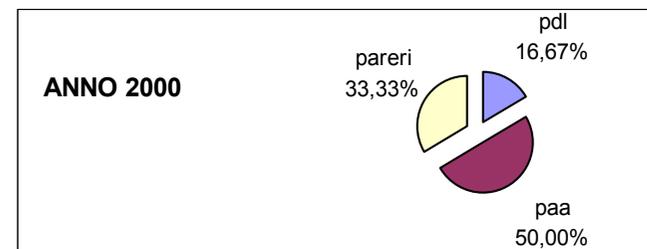


Grafico 70

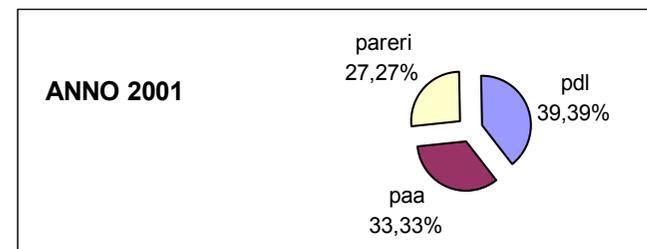
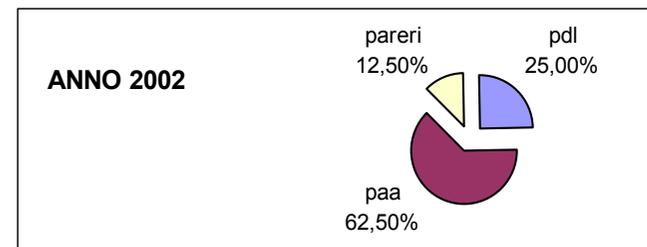


Grafico 71



ATTI LICENZIATI V COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 72

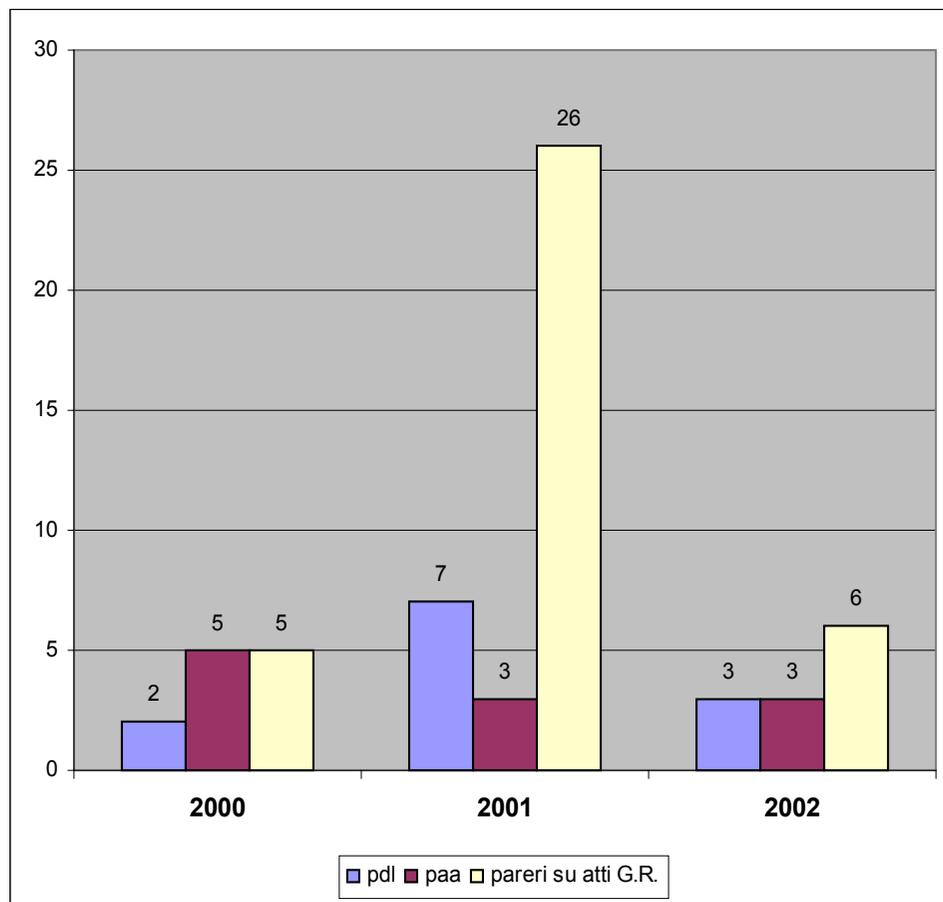


Grafico 73

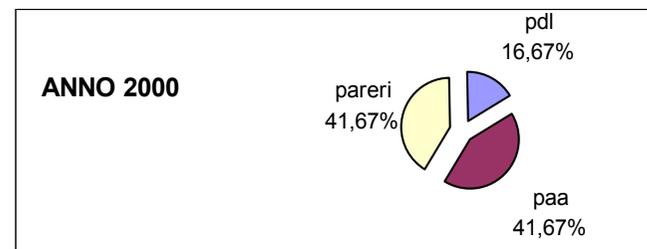


Grafico 74

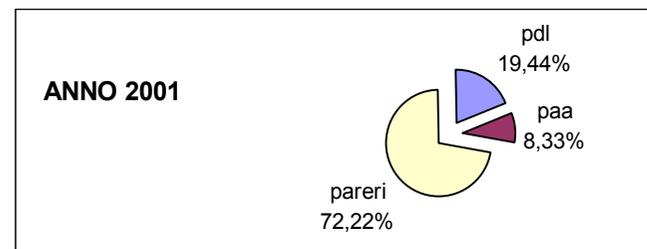
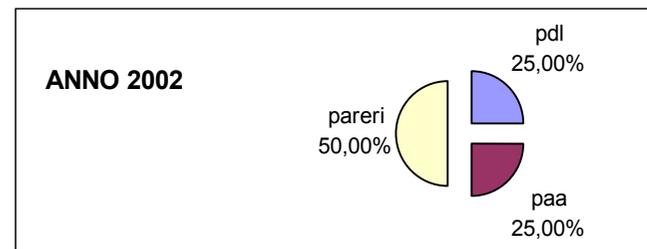


Grafico 75



ATTI LICENZIATI

VI COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 76

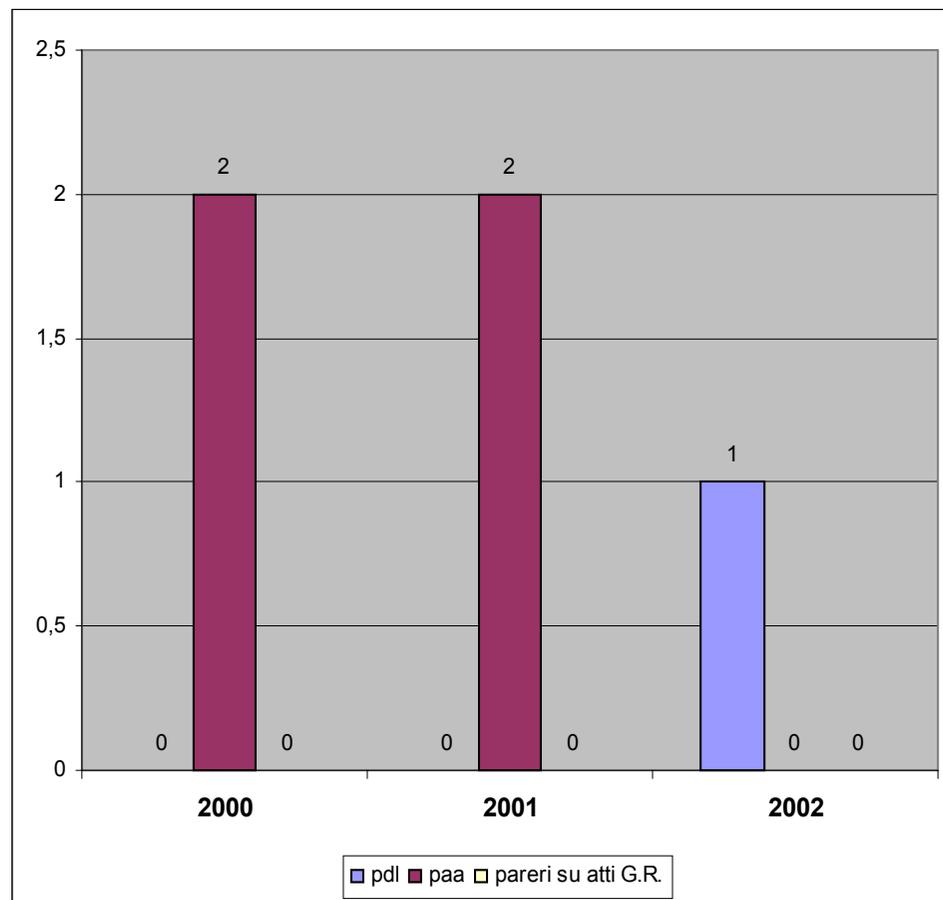


Grafico 77

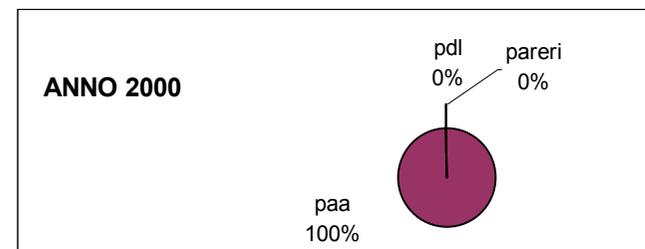


Grafico 78

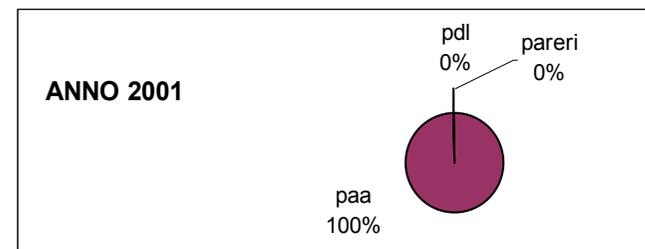
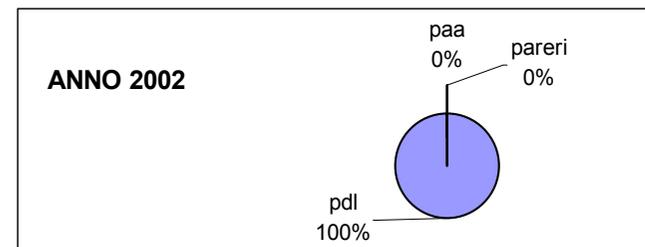


Grafico 79



4. I progetti di legge

Per una valutazione più significativa dell'attività legislativa della prima metà della VII legislatura si ritiene utile mostrare oltre al dato relativo al totale dei progetti licenziati, anche il dato riferito specificamente al numero dei progetti licenziati rispetto a quelli assegnati in ciascun anno. Quest'ultimo elemento può fornire qualche indicazione utile alla individuazione dei tempi impiegati per l'esame nelle Commissioni, ma va considerato anche in relazione al tasso di successo dei progetti presentati dalla minoranza che si aggira intorno al 23% e riguarda sostanzialmente i progetti approvati in abbinamento con quelli presentati dalla maggioranza e dalla Giunta regionale.

Tab. 11 - Progetti di legge licenziati

Commissioni	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Totale
<i>I - Affari istituzionali</i>	0	14	14	28
<i>II - Bilancio</i>	5	16	21	42
<i>III - Attività produttive</i>	1	9	9	19
<i>IV - Assetto territoriale e ambientale</i>	1	13	2	16
<i>V - Sanità</i>	2	6	3	11
<i>VI - Politiche comunitarie</i>	0	0	1	1
Totale atti	9	58	50	117

Tab. 12 - Proposte di legge licenziate su assegnate*

Commissioni	Anno 2000		Anno 2001		Anno 2002		Totale	
	Ass.	Lic.	Ass.	Lic.	Ass.	Lic.	Ass.	Lic.
<i>I - Affari istituzionali</i>	7	0	26	11	12	5	45	18
<i>II - Bilancio</i>	17	5	43	11	33	13	92	29
<i>III - Attività produttive</i>	6	1	15	6	20	6	41	13
<i>IV - Assetto territoriale e ambientale</i>	7	1	13	9	9	2	29	12
<i>V - Sanità</i>	8	2	10	7	7	3	25	12
<i>VI - Politiche comunitarie</i>	0	0	3	0	4	1	7	1
Totale atti	45	9	109	46	85	30	239	85

Nota. * Nell'attività della Seconda Commissione, il peso dell'attività consultiva è piuttosto consistente e riguarda per gli anni 2001 e 2002 rispettivamente n. 7 e n. 12 progetti di legge licenziati.

I grafici dal n. 80 al n. 102 mostrano la percentuale per ogni Commissione dei progetti licenziati su quelli assegnati, suddivisi per anno.

PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE SU ASSEGNATE PER CIASCUN ANNO

I COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 80

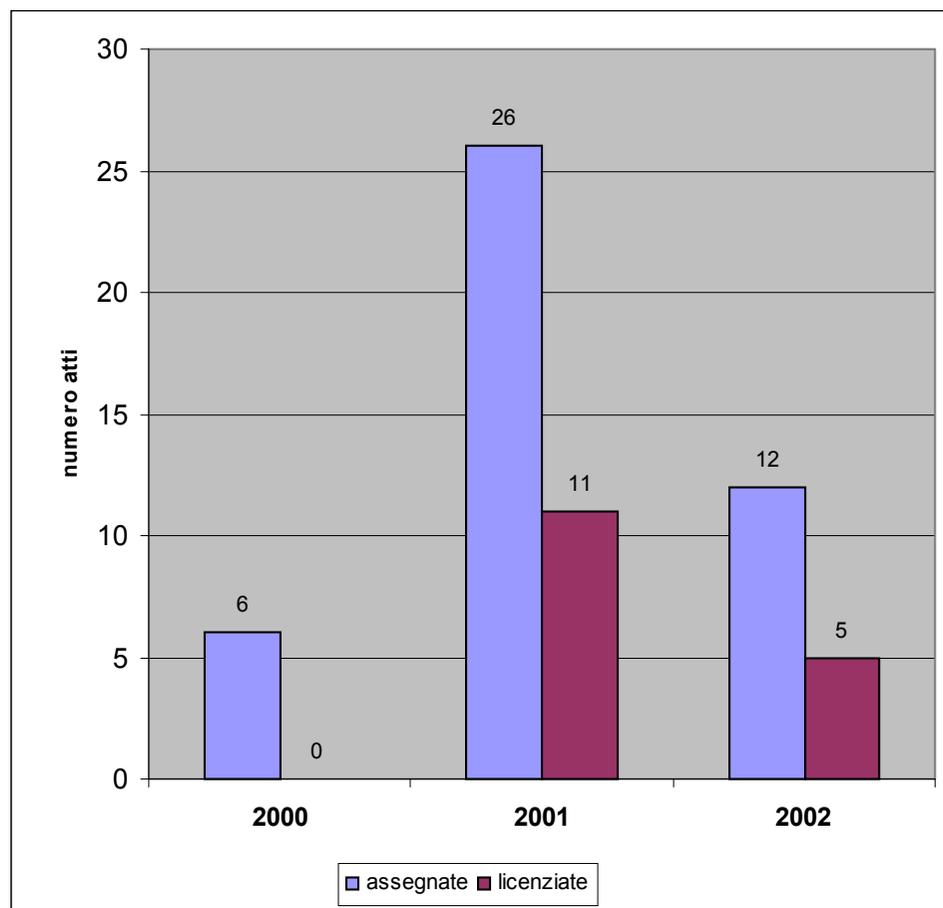


Grafico 81

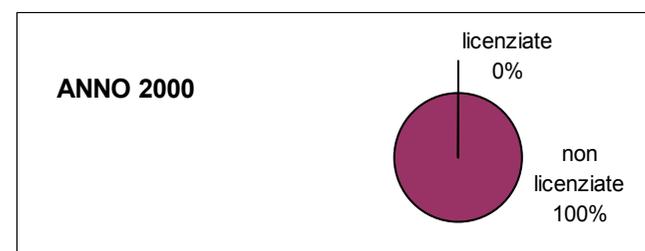


Grafico 82

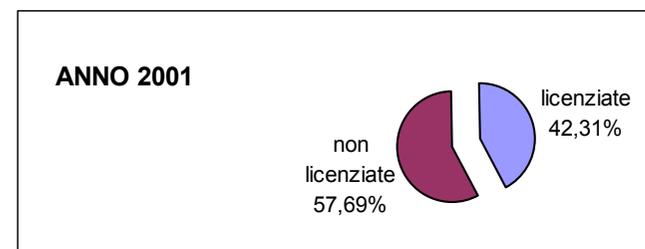
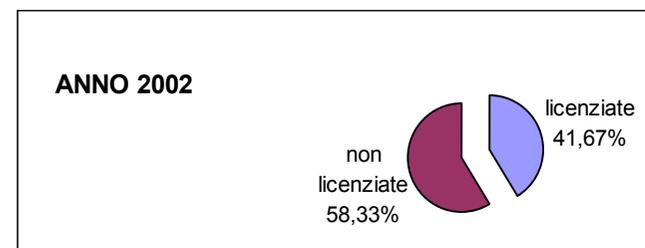


Grafico 83



PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE SU ASSEGNATE PER CIASCUN ANNO

II COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 84

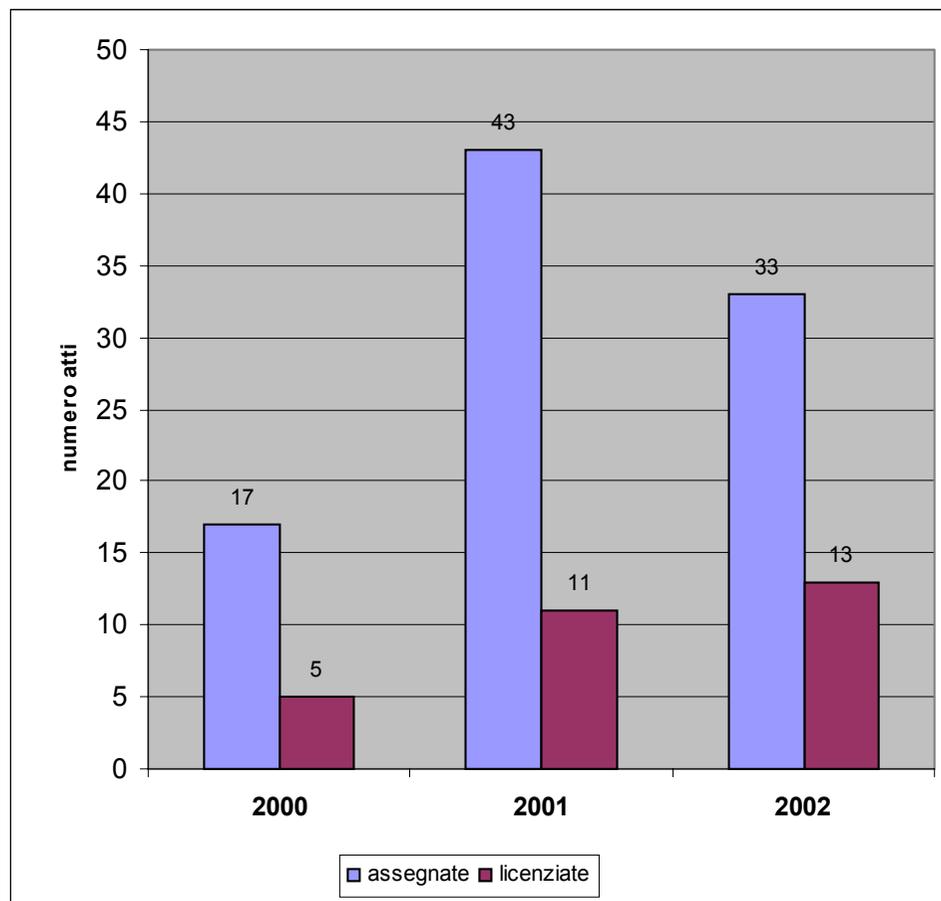


Grafico 85

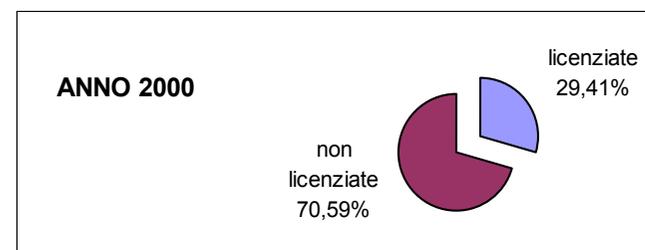


Grafico 86

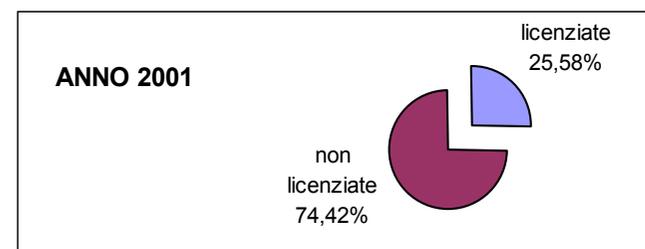
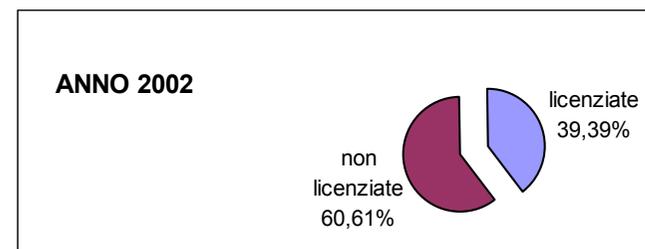


Grafico 87



PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE SU ASSEGNATE PER CIASCUN ANNO

III COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 88

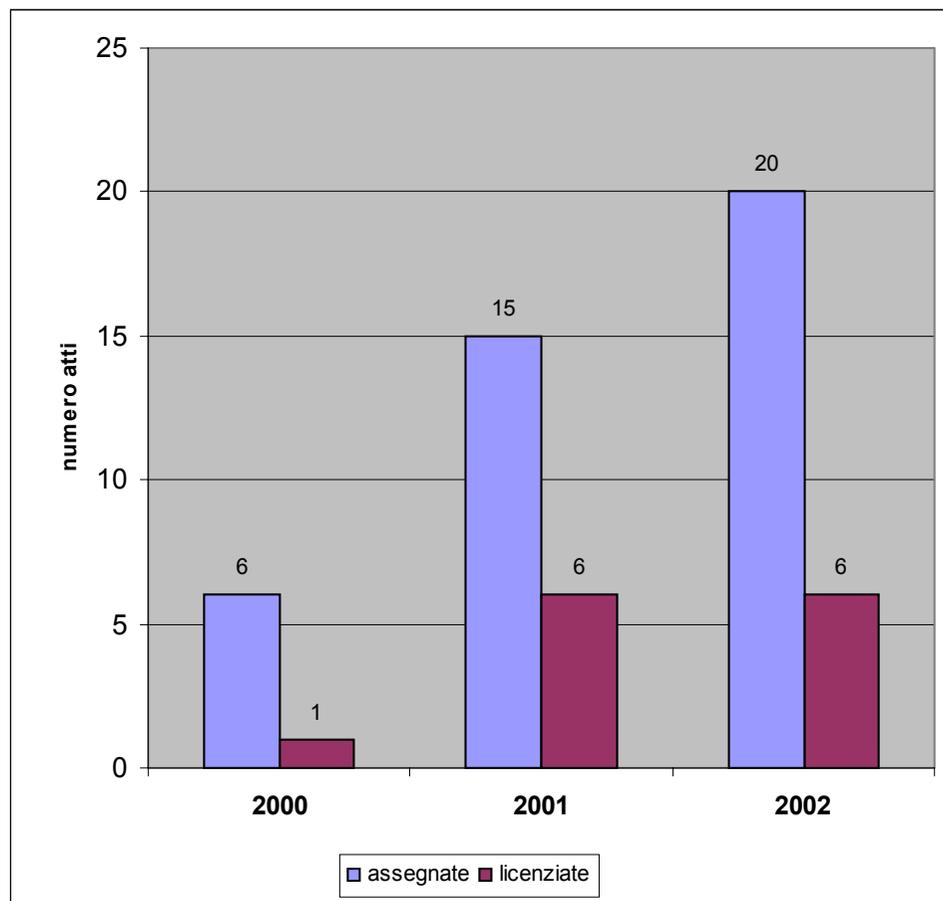


Grafico 89

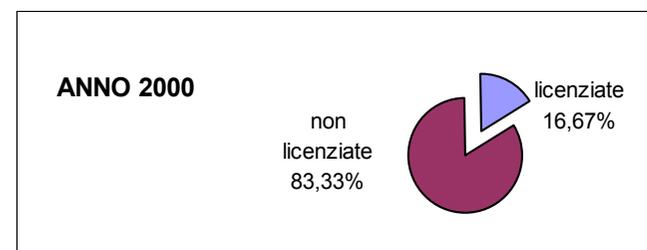


Grafico 90

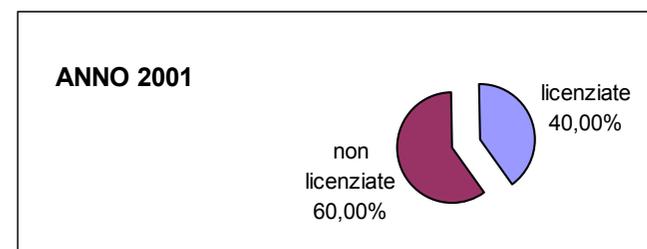
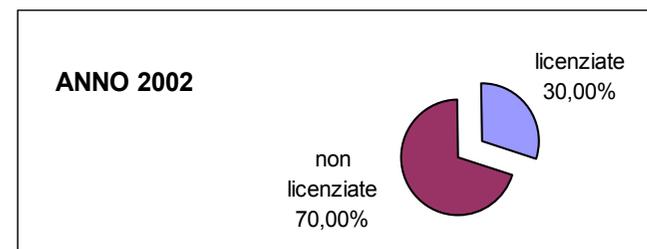


Grafico 91



PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE SU ASSEGNATE PER CIASCUN ANNO

IV COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 92

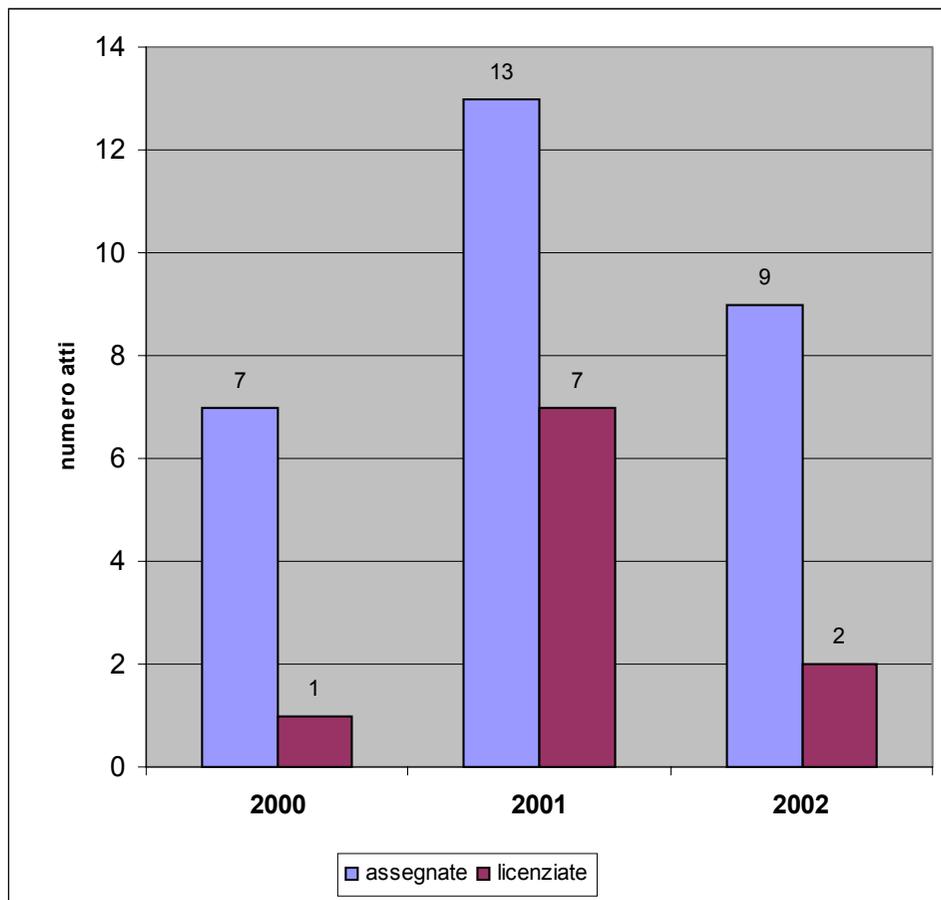


Grafico 93

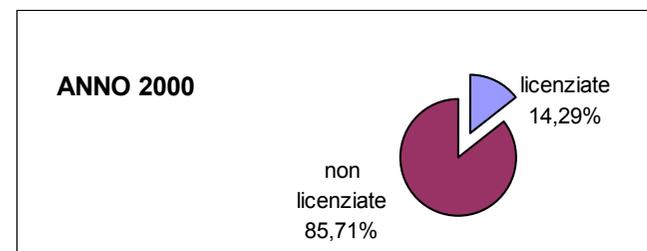


Grafico 94

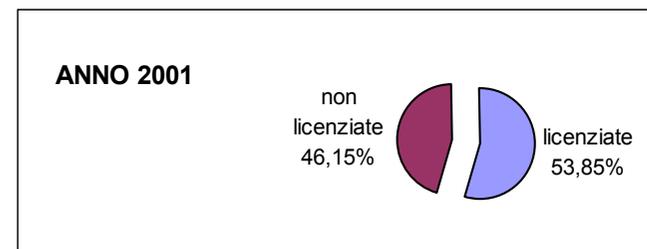
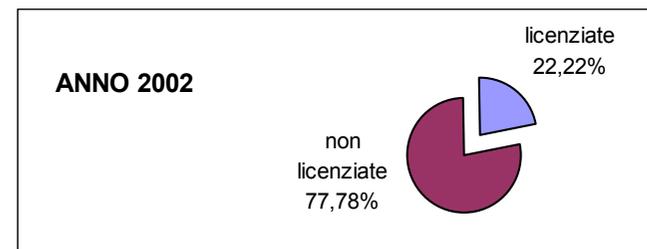


Grafico 95



PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE SU ASSEGNATE PER CIASCUN ANNO

V COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 96

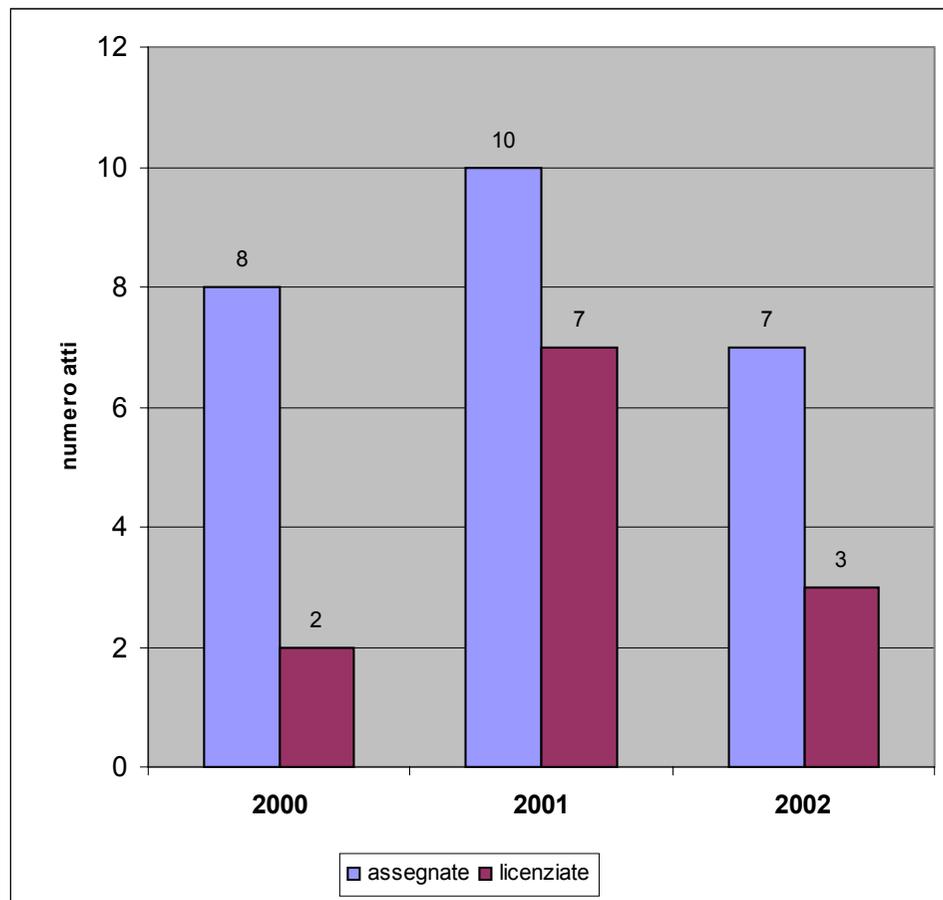


Grafico 97

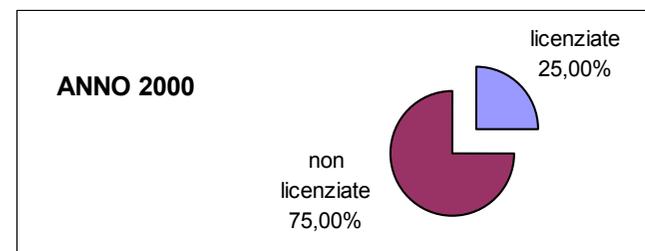


Grafico 98

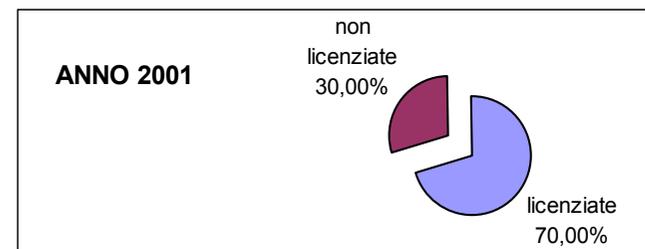
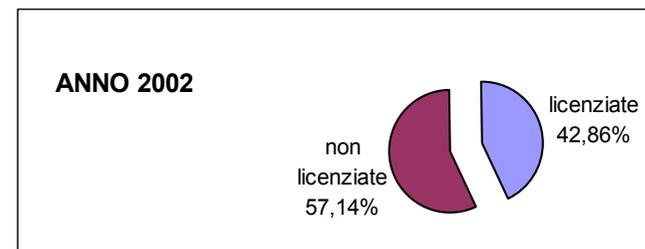


Grafico 99



PROPOSTE DI LEGGE LICENZIATE SU ASSEGNATE PER CIASCUN ANNO

VI COMMISSIONE CONSILIARE

Grafico 100

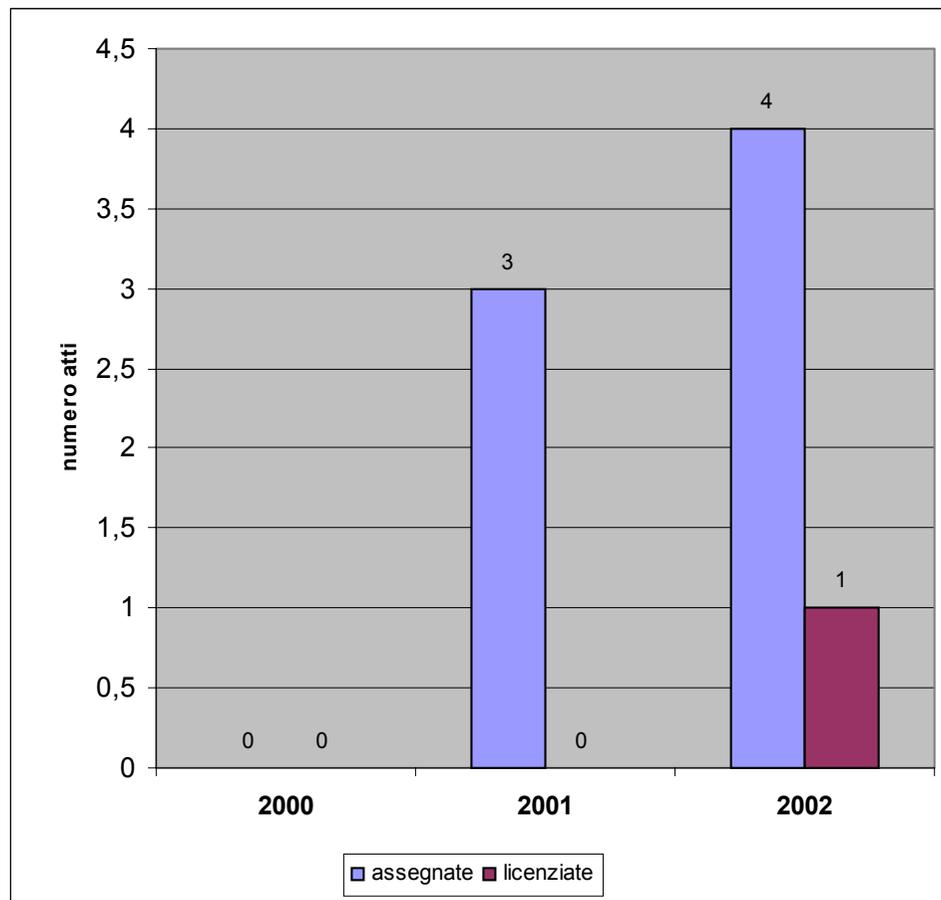


Grafico 101

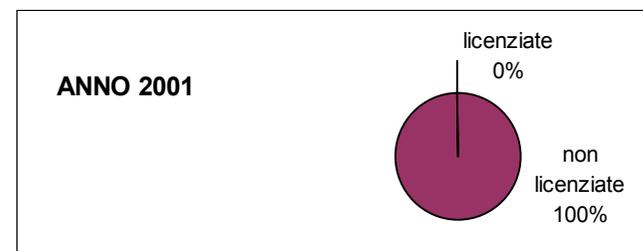
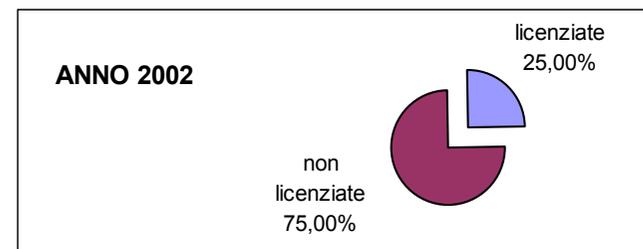


Grafico 102



SEZIONE SECONDA

L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE DELL'ASSEMBLEA

1. Premessa

Il Consiglio organizza i suoi lavori mediante programmi, calendari ed ordini del giorno delle sedute.

Specificamente il programma dei lavori è proposto dal Presidente del Consiglio, sentiti il Presidente della Giunta ed i Presidenti delle Commissioni consiliari permanenti, ed è approvato dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari. Ha cadenza trimestrale e contiene l'elenco degli argomenti da trattare con l'eventuale indicazione delle priorità.

Nella prassi consiliare non si è mai proceduto alla formazione del calendario dei lavori che, ai sensi del Regolamento interno del Consiglio, dovrebbe essere elaborato dal Presidente ed approvato dall'Ufficio di Presidenza e dovrebbe determinare le date delle sedute consiliari per un periodo non superiore a due settimane.

L'ordine del giorno delle sedute, infine, contiene l'elenco degli atti da trattare in ciascuna seduta consiliare ed è stabilito dal Presidente, che normalmente acquisisce su di esso il parere della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi.

2. L'attività dell'Assemblea in generale

Nel corso dell'anno 2002 il Consiglio regionale si è riunito in 44 sedute, con una periodicità, pertanto, pressoché costante nei primi due anni e mezzo della VII legislatura dal momento che 26 sono state le sedute dall'inizio legislatura fino al 31 dicembre 2000, e 43 le sedute svolte nell'anno 2001 (tabella 13).

Tab. 13 - *Numero delle sedute dell'Assemblea relative alla attuale VII legislatura e distinte per anno*

Anno	Sedute
2000	26
2001	43
2002	44
<i>Totale</i>	113

Quanto all'attività assembleare nel suo complesso risulta che il Consiglio nella prima metà della VII legislatura ha assunto **252 deliberazioni** (tabella 14).

Confrontando questo dato con quello relativo al numero di deliberazioni assunte nel corso della prima metà della precedente legislatura (tabella 15) è inevitabile riscontrare una significativa flessione dell'attività deliberativa dell'Assemblea.

Specificamente si registra una diminuzione delle deliberazioni legislative ed amministrative del 52% circa ed una diminuzione delle deliberazioni aventi ad oggetto atti di indirizzo politico dell'21% circa.

Tab. 14 - Numero degli atti approvati nel corso dell'attuale VII legislatura, distinti per tipologia ed anno

Anno	Delib.ni legislative *	Odg di non passaggio agli articoli su p.d.l.	Atti amm.vi o non legislativi	Mozioni	Ordini Del giorno	Risoluzioni	Totali
2000	8	0	25	9	11	11	61
2001	37	0	37	6	7	20	112
2002	28	0	20	9	6	18	91
<i>Totali</i>	73	0	82	24	24	49	252

Tab. 15 - Numero degli atti approvati dall'Assemblea nel corso dei primi due anni e mezzo della VI legislatura, distinti per tipologia ed anno

Anno	Delib.ni legislative *	Odg di non passaggio agli articoli su p.d.l.	Atti amm.vi o non legislativi	Mozioni	Ordini del giorno	Risoluzioni	Totali
1995	19	0	42	7	3	6	77
1996	53	0	77	4	41	8	183
1997	75	0	55	15	20	18	183
<i>Totali</i>	147	0	174	26	64	32	443

Nota * Il numero delle delibere legislative è comprensivo degli atti rinviati, degli atti approvati nel corso dell'anno e promulgati nell'anno successivo, delle doppie deliberazioni statutarie.

3. La funzione di controllo

La funzione di controllo svolta dal Consiglio nei confronti dell'operato della Giunta, a seguito della novella costituzionale del 1999, rappresenta la funzione destinata a caratterizzare il ruolo istituzionale del Consiglio regionale, attribuendo uno specifico significato all'assetto dei rapporti tra l'Assemblea rappresentativa e il governo regionale.

Essa si esplica attraverso quegli atti che dottrina e prassi parlamentare definiscono di "sindacato ispettivo" e che nel nostro ordinamento regionale sono le interpellanze, le interrogazioni a risposta scritta e le interrogazioni a risposta orale.

Nell'anno 2002 (tabella 18) sono stati presentati **278** atti di sindacato ispettivo di cui **30 interpellanze e 248 interrogazioni** (122 a risposta scritta e 126 a risposta orale).

A fronte di 173 atti presentati nel 2000 (14 interpellanze, 71 interrogazioni a risposta scritta e 88 interrogazioni a risposta orale) e 284 atti presentati nel 2001 (38 interpellanze, 152 interrogazioni a risposta scritta e 94 interrogazioni a risposta orale) (tabella 16 e tabella 17).

Al riguardo, perciò, si registra un'attività consiliare pressoché costante.

Dei **278** quesiti rivolti alla Giunta nel corso dell'anno 2002 solamente **134** hanno ricevuto risposta, quindi circa il 48 % del totale.

Il raffronto di questo dato (tabella 18) con quello relativo agli anni precedenti (tabella 16 e tabella 17) fa rilevare una percentuale significativamente inferiore nell'anno 2002 rispetto al 2000 e 2001, anni in cui la percentuale di risposte ricevute rispetto agli atti presentati è stata rispettivamente del 46% circa (n.b. si tenga conto che il dato relativo all'anno 2002 è riferito ad un periodo temporale di metà anno solare) e del 64% circa (grafico 103).

In totale le risposte fornite dalla Giunta in Aula nell'anno 2002 sono state 79. Al riguardo il Regolamento interno del Consiglio prevede di regola che i primi trenta minuti di ogni seduta consiliare siano dedicati allo svolgimento delle interrogazioni e delle interpellanze; di fatto secondo una prassi consiliare ormai invalsa, l'Assemblea riserva agli atti di sindacato ispettivo mediamente un'ora della propria attività all'inizio di ogni seduta antimeridiana nel cui ordine del giorno siano iscritti atti del genere.

Inoltre nel 2002 non si sono tenute sedute dedicate esclusivamente alla trattazione di siffatti atti.

Tab. 16 - Anno 2000 – VII legislatura. Numero delle interrogazioni (distinte per richiesta di risposta scritta e orale) e delle interpellanze presentate e numero delle risposte ricevute

	Interpellanze	Interrogazioni		Totale
		A risposta scritta	A risposta orale	
<i>Presentate</i>	14	71	88	173
<i>Hanno ricevuto risposta</i>	4	22	53	79

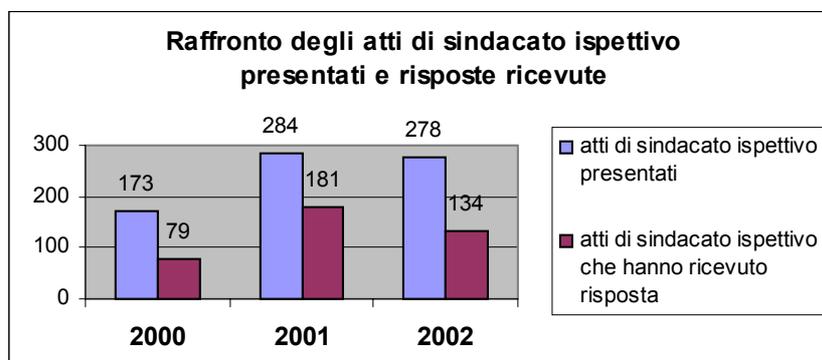
Tab. 17 - Anno 2001. Numero delle interrogazioni (distinte per richiesta di risposta scritta e orale) e delle interpellanze presentate e numero delle risposte ricevute

	Interpellanze	Interrogazioni		Totale
		A risposta scritta	A risposta orale	
<i>Presentate</i>	38	152	94	284
<i>Hanno ricevuto risposta</i>	22	67	92	181

Tab. 18 - Anno 2002. Numero delle interrogazioni (distinte per richiesta di risposta scritta e orale) e delle interpellanze presentate e numero delle risposte ricevute

	Interpellanze	Interrogazioni		Totale
		A risposta scritta	A risposta orale	
<i>Presentate</i>	30	122	126	278
<i>Hanno ricevuto risposta</i>	20	55	59	134

Grafico 103



Quanto ai tempi di attesa medi delle risposte fornite dalla Giunta: questi sono stati calcolati verificando per ogni singola tipologia di atto il numero di giorni trascorsi dalla presentazione dei quesiti alla ricezione delle relative risposte e dividendo il dato così ottenuto per il numero di atti di quella tipologia che hanno ricevuto risposta.

Nel premettere che solamente per le interrogazioni a risposta orale e per le interpellanze l'andamento quantitativo e di tempistica relativo alle risposte fornite dal governo regionale dipende dalla programmazione dei lavori dell'Assemblea, mentre nessun potere determinante ha il Consiglio riguardo le risposte da fornirsi per iscritto, al riguardo è dato registrare nell'anno 2002, rispetto al 2001, un aumento dei tempi di attesa maggiore del doppio per le interrogazioni a risposta scritta. Sensibile, comunque, anche l'aumento che interessa l'attesa delle risposte alle interpellanze; mentre in controtendenza, con sensibile diminuzione, la tempistica delle risposte fornite alle interrogazioni a risposta orale (tabella 19, tabella 20, tabella 21).

Nell'insieme in ogni caso l'attesa risulta sempre elevata, continuando di fatto ad essere costantemente disattesi i tempi di risposta previsti dal Regolamento interno del Consiglio (tre settimane per le interrogazioni a risposta orale, venti giorni per le interrogazioni a risposta scritta e due settimane per le interpellanze).

Tab. 19 - Anno 2000. Media dei tempi di attesa delle risposte fornite dalla Giunta agli atti di sindacato ispettivo presentati dai Consiglieri, distinti per tipologia

	N. di gg. trascorsi dalla presentazione dei quesiti alla ricezione delle risposte	Numero di atti	Media espressa in giorni
<i>Interrogazioni a risposta scritta</i>	1.384	22	63
<i>Interrogazioni a risposta orale</i>	3.416	53	64
<i>Interpellanze</i>	202	4	51

Tab. 20 - Anno 2001. Media dei tempi di attesa delle risposte fornite dalla Giunta agli atti di sindacato ispettivo presentati dai Consiglieri, distinti per tipologia

	N. di gg. trascorsi dalla presentazione dei quesiti alla ricezione delle risposte	Numero di atti	Media espressa in giorni
<i>Interrogazioni a risposta scritta</i>	7.838	67	63
<i>Interrogazioni a risposta orale</i>	15.898	92	173
<i>Interpellanze</i>	2.881	22	131

Tab. 21 - Anno 2002. Media dei tempi di attesa delle risposte fornite dalla Giunta agli atti di sindacato ispettivo presentati dai Consiglieri, distinti per tipologia

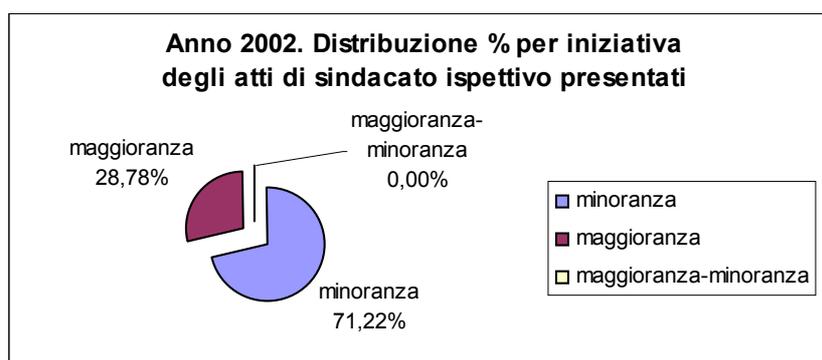
	N. di gg. trascorsi dalla presentazione dei quesiti alla ricezione delle risposte	Numero di atti	Media espressa in giorni
<i>Interrogazioni a risposta scritta</i>	7.516	55	137
<i>Interrogazioni a risposta orale</i>	8.314	59	141
<i>Interpellanze</i>	3.435	20	172

Valutando, invece, i dati sotto il profilo della iniziativa (tabella 22 e grafico 104) si rileva la prevalenza quantitativa di atti presentati dalla minoranza e la totale assenza di iniziative congiunte maggioranza-minoranza. Avendo presente, però, la funzione di siffatti atti di sindacato ispettivo, il dato che emerge da questa analisi è di fatto ontologico in seno alle assemblee rappresentative.

Tab. 22 - Anno 2002. Numero delle interpellanze e delle interrogazioni presentate, distinte per iniziativa

Iniziativa gruppi	Interpellanze	Interrogazioni	Totali
Minoranza	23	175	198
Maggioranza	7	73	80
Maggioranza - Minoranza	0	0	0
Totale generale	30	248	278

Grafico 104

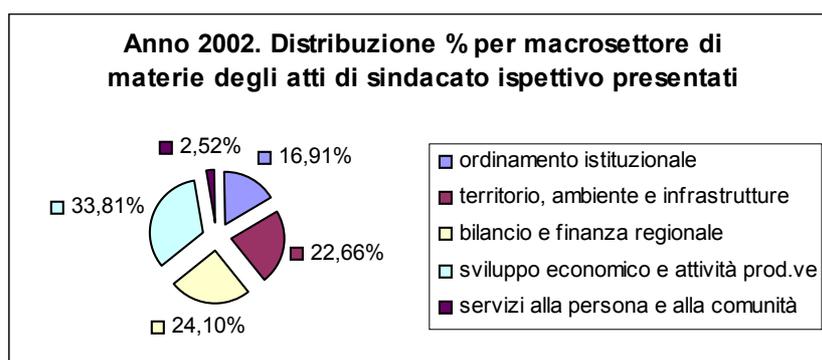


Riguardo, infine, ai macrosettori interessati dall'attività di sindacato ispettivo non si rileva un'attenzione particolarmente significativa per un determinato ambito di problematiche rispetto ad un altro; soltanto i "Servizi alla persona e alla comunità" fanno registrare una percentuale di iniziative sensibilmente superiore.

Tab. 23 - Anno 2002. Numero delle interpellanze e delle interrogazioni presentate, distinte per macrosettore

Macrosettore	Interpellanze	Interrogazioni	Totali
<i>Ordinamento istituzionale</i>	6	41	47
<i>Sviluppo economico e attività produttive</i>	6	57	63
<i>Territorio, ambiente e infrastrutture</i>	6	61	67
<i>Servizi alla persona e alla comunità</i>	10	84	94
<i>Bilancio e finanza regionale</i>	2	5	7
Totale generale	30	248	278

Grafico 105



4. La funzione di indirizzo politico

L'Assemblea rappresentativa ha anche la fondamentale funzione di esprimere il proprio orientamento su questioni di interesse generale o su problematiche specifiche e di formulare conseguenzialmente indirizzi politici al fine di impegnare il Governo regionale in senso conforme.

Gli atti di indirizzo politico presenti nell'ordinamento regionale delle Marche sono mozioni, ordini del giorno e risoluzioni.

Nell'anno 2002 gli atti di indirizzo politico proposti per la discussione sono stati **125** e specificamente 93 mozioni, 8 ordini del giorno e 24 risoluzioni (tabella 26).

Invece **107** sono stati gli atti del genere presentati nel 2000 (tabella 24), di cui 73 mozioni, 11 ordini del giorno e 23 risoluzioni, mentre **138** quelli presentati nel 2001 (tabella 25) di cui 91 mozioni, 15 ordini del giorno e 32 risoluzioni.

Tab. 24 - Anno 2000. Numero degli atti di indirizzo politico (distintamente mozioni, ordini del giorno e risoluzioni) presentati e loro esiti

Tipologia	Presentati	Approvati	Respinti	Ritirati	Discussi*
<i>Mozioni</i>	73	9	2	1	13
<i>Ordini del giorno</i>	11	11	1	0	
<i>Risoluzioni</i>	23	11	4	1	
Totali	107	31	7	2	13

Nota. * Il dato fa riferimento esclusivamente alla tipologia delle mozioni, indicando la fattispecie di mozioni che vengono assorbite in risoluzioni.

Tab. 25 - Anno 2001. Numero degli atti di indirizzo politico (distintamente mozioni, ordini del giorno e risoluzioni) presentati e loro esiti

Tipologia	Presentati	Approvati	Respinti	Ritirati	Discussi*
<i>Mozioni</i>	91	6	7	3	45
<i>Ordini del giorno</i>	15	7	4	2	
<i>Risoluzioni</i>	32	20 ⁽¹⁾	8	3	
Totali	138	33	19	8	45

Nota. * Il dato fa riferimento esclusivamente alla tipologia delle mozioni, indicando la fattispecie di mozioni che vengono assorbite in risoluzioni.

(1) Di queste 20 una è stata presentata nel 2000.

Tab. 26 - Anno 2002. Numero degli atti di indirizzo politico (distintamente mozioni, ordini del giorno e risoluzioni) presentati e loro esiti

Tipologia	Presentati	Approvati	Respinti	Ritirati	Discussi*
<i>Mozioni</i>	93	9	1	1	34
<i>Ordini del giorno</i>	8	6	1		
<i>Risoluzioni</i>	24	18	3		
Totali	125	33	5	1	34

Nota. * Il dato fa riferimento esclusivamente alla tipologia delle mozioni, indicando la fattispecie di mozioni che vengono assorbite in risoluzioni.

Grafico 106



I dati suddetti non dimostrano alcun rilevante cambiamento nel 2001 e 2002, come pure può asserirsi in merito all'attività deliberativa dell'Assemblea (33 atti approvati nel 2001 e 33 atti approvati nel 2002).

Anche se l'attenzione dedicata dall'Aula a questo genere di atti registra una diminuzione nell'anno 2002 rispetto all'anno precedente (52 atti sottoposti a votazione nel 2001 a fronte di 38 nel 2002). Tuttavia le sedute consiliari in cui sono stati trattati atti di indirizzo politico sono state 13 nel 2000, 22 nel 2001 e 18 nel 2002. Nel 2001 e nel 2002 non si sono tenute sedute del Consiglio dedicate esclusivamente alla trattazione di detti atti, mentre nel 2000 ne sono state svolte due, di cui una occupata anche dallo svolgimento di interrogazioni ed interpellanze. Raffrontando i dati inerenti la percentuale delle deliberazioni aventi ad oggetto atti di indirizzo politico assunte dal Consiglio rispetto all'attività deliberativa generale, nella prima metà della VI legislatura (grafico 107) e nella prima metà della VII legislatura (grafico 108), emerge la situazione rilevabile dai grafici seguenti.

Grafico 107

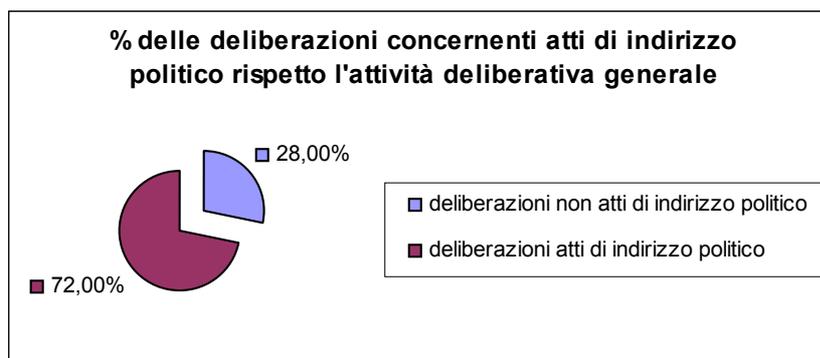
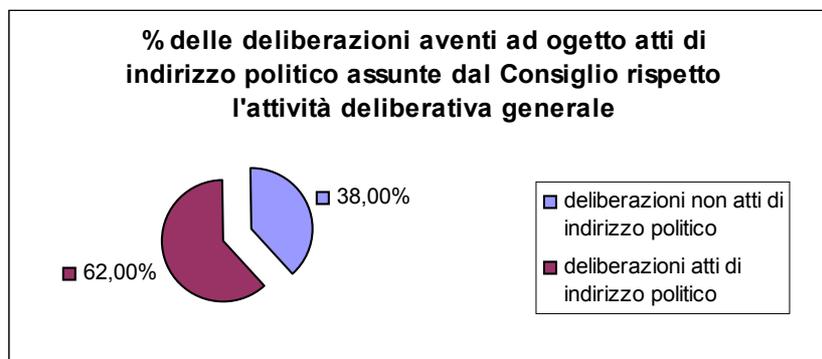


Grafico 108



Analizzando i dati relativi alle deliberazioni assembleari aventi ad oggetto atti di indirizzo politico rispetto il totale delle deliberazioni assunte dal Consiglio nel corso della prima metà della VII legislatura, e confrontandoli con i corrispettivi dati della prima metà della VI, è immediatamente riscontrabile un maggior rilievo attribuito dall'Assemblea all'attività di indirizzo politico nel corso di questa legislatura. In realtà, però, una lettura reale richiede anche la valutazione dei risultati riportati alle tabelle successive, che consentono anche una analisi sostanziale dei dati sopra riportati.

Interessante sottolineare che dei 33 atti approvati nel 2002 riconducibili formalmente alla tipologia degli atti di indirizzo politico, soltanto 4 (12% circa) costituiscono deliberazioni con cui l'assemblea ha vincolato l'esecutivo regionale ad agire secondo un indirizzo politico espressamente precisato, mentre i restanti 29 sono atti tramite i quali il Consiglio ha espresso direttive politiche di più ampio respiro, impegnando la Giunta ad un comportamento conforme in campo interregionale, nazionale o internazionale (tabella 29).

Al riguardo nel precedente anno 2001 si registrano su 33 atti approvati: 12 atti che potremmo sinteticamente definire di indirizzo sulle politiche regionali (36% circa) e 21 atti di indirizzo politico generale (tabella 28).

Quanto ai relativi dati dell'anno 2000 per il periodo ricadente sotto l'attuale VII legislatura (metà anno) si veda la tabella 27: 31 atti approvati di cui 7 di indirizzo sulle politiche regionali (23% circa) e 24 di indirizzo politico generale.

Tab. 27 - Anno 2000. Distinzione di mozioni, ordini del giorno e risoluzioni in atti di indirizzo sulle politiche di competenza regionale e atti di indirizzo politico generale (limitatamente agli atti approvati)

Tipologia	Atti di indirizzo sulle politiche regionali	Atti di indirizzo politico generale
<i>Mozioni</i>	3	6
<i>Ordini del giorno</i>	1	10
<i>Risoluzioni</i>	3	8
Totali	7	24

Tab. 28 - Anno 2001. Distinzione di mozioni, ordini del giorno e risoluzioni in atti di indirizzo sulle politiche di competenza regionale e atti di indirizzo politico generale (limitatamente agli atti approvati)

Tipologia	Atti di indirizzo sulle politiche regionali	Atti di indirizzo politico generale
<i>Mozioni</i>	1	5
<i>Ordini del giorno</i>	6	1
<i>Risoluzioni</i>	5	15
Totali	12	21

Tab. 29 - Anno 2002. Distinzione di mozioni, ordini del giorno e risoluzioni in atti di indirizzo sulle politiche di competenza regionale e atti di indirizzo politico generale (limitatamente agli atti approvati)

Tipologia	Atti di indirizzo sulle politiche regionali	Atti di indirizzo politico generale
<i>Mozioni</i>	1	8
<i>Ordini del giorno</i>	0	6
<i>Risoluzioni</i>	3	15
Totali	4	29

Uno sguardo d'insieme relativo a queste ultime rilevazioni consente in sostanza di rettificare parzialmente la conclusione cui ci hanno condotto i meri dati numerici figurativamente rappresentati ai grafici 107 e 108: un

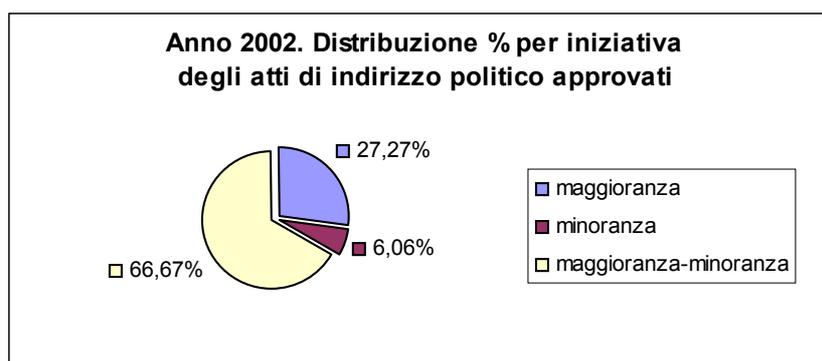
maggior rilievo attribuito dall'Assemblea all'attività di indirizzo politico nel corso di questa legislatura. Infatti si deve constatare nell'arco della prima metà dell'attuale legislatura una significativa diminuzione delle deliberazioni effettivamente vincolanti il governo regionale in merito alle politiche da esso perseguite negli atti di competenza rispetto alle deliberazioni con cui l'Assemblea ha inteso esprimere indirizzi politici di carattere generale.

Sotto il profilo dell'iniziativa (tabella 30 e grafico 109) non stupisce che la prevalenza spetti alle approvazioni riferite agli atti presentati dalla maggioranza rispetto a quelle aventi ad oggetto atti della minoranza. Interessante, invece, la netta superiorità numerica delle deliberazioni assembleari concernenti atti di indirizzo politico ad iniziativa congiunta maggioranza-minoranza.

Tab. 30 - Anno 2002. Iniziativa delle mozioni, degli ordini del giorno e delle risoluzioni (limitatamente agli atti approvati)

Iniziativa gruppi	Mozioni	Ordini del giorno	Risoluzioni	Totali
<i>Maggioranza</i>	2	4	3	9
<i>Minoranza</i>	1	1	0	2
<i>Maggioranza-minoranza</i>	6	1	15	22
Totale generale	9	6	18	33

Grafico 109



PARTE III
APPROFONDIMENTI TEMATICI

SEZIONE PRIMA

LA PARTECIPAZIONE

1. Premessa

Uno dei punti essenziali su cui si gioca l'effettiva attuazione dei principi di sussidiarietà contenuti nella legge costituzionale 3/01, è costituito dalla rilettura dei rapporti tra Regione, autonomie locali, autonomie funzionali e società civile. Sembra indispensabile, a tal fine, individuare sia gli strumenti di partecipazione più idonei a garantire i necessari raccordi con gli Enti locali per un efficace conferimento di funzioni e compiti agli stessi, sia le migliori modalità di ascolto e di coinvolgimento nella decisione politica della società civile.

Fermo restando che, in singole materie, sia le autonomie funzionali che i soggetti portatori di interessi diffusi sono coinvolti nei procedimenti amministrativi e, più in generale, nella decisione politica attraverso la costituzione di tavoli di concertazione e di numerosi organismi con funzioni consultive, propositive, di studio, di ricerca, di monitoraggio, si ritiene utile concentrare l'attenzione sulle forme di "partecipazione" aventi carattere "trasversale".

Sul punto, per quanto specificamente attiene agli Enti locali, si ricorda che l'articolo 123, comma quarto della Costituzione attribuisce agli Statuti regionali il compito di disciplinare il "Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali". La formulazione della citata norma costituzionale permette l'adozione di soluzioni diverse che possono variare da quelle meno incisive di consultazione e propulsione a quelle più forti di partecipazione al procedimento legislativo o programmatico. Pertanto sarà lo Statuto regionale a ridefinire i raccordi tra Regione e Autonomie locali.

Si segnala, tuttavia, che nella nostra Regione sono già stati istituiti organismi di rappresentanza delle autonomie locali e delle categorie produttive, il cui funzionamento viene di seguito monitorato anche al fine di fornire una base di riflessione per l'individuazione delle migliori modalità di attuazione dell'articolo 123 della Costituzione.

Più precisamente la legge regionale 5 settembre 1992 n. 46 (Norme sulle procedure per la programmazione regionale e locale) istituisce le Conferenze provinciali delle autonomie, la Conferenza regionale delle autonomie e il Comitato economico e sociale.

Oltre a questi strumenti di partecipazione lo Statuto e il Regolamento interno del Consiglio regionale prevedono forme di consultazione,

audizione presso le Commissioni consiliari degli Enti locali, Organizzazioni sindacali ed altre formazioni sociali. Dette consultazioni verranno nei paragrafi successivi monitorate.

Infine, si evidenzia che con la L.R. 20 febbraio 1995, n. 20 è stato istituito il Comitato d'intesa Regione – ANCI – UPI – UNCEM – AICREE - Lega delle autonomie locali per favorire il concorso degli Enti locali alla determinazione della politica regionale e per rendere stabili i rapporti con le Associazioni degli Enti locali.

2. Le Conferenze provinciali delle autonomie

Le Conferenze provinciali delle autonomie sono state istituite dall'articolo 3 della L.R. n. 46/92. Ciascuna Conferenza ha sede presso la Provincia ed è composta dal Presidente della Giunta provinciale, che la presiede, dai Presidenti delle Comunità montane, nonché dai Sindaci dei Comuni della provincia. La Conferenza costituisce al proprio interno un Comitato esecutivo, composto dal Presidente della Provincia e da due membri eletti dalla Conferenza stessa. Alle sedute della Conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i consiglieri provinciali.

La Conferenza si riunisce, su convocazione del Presidente e deve essere sentita sugli strumenti di programmazione della Regione e della Provincia. La Conferenza si riunisce, inoltre, in via facoltativa ogni volta che lo richiedono 1/5 dei Sindaci o la maggioranza dei Presidenti delle Comunità montane.

Nel corso del 2002 le Conferenze provinciali delle autonomie si sono complessivamente riunite in 21 sedute ed hanno esaminato 40 atti. I dati risultano in maniera più analitica dalla tabella seguente:

Tab. 31 - *Sedute delle Conferenze provinciali delle autonomie dell'anno 2002 e numero atti esaminati*

Province	Sedute	N. atti esaminati
<i>Ancona</i>	3	7
<i>Ascoli Piceno</i>	1	2
<i>Macerata</i>	6	13
<i>Pesaro</i>	11	18

3. La Conferenza regionale delle autonomie

La Conferenza regionale delle autonomie è stata istituita dall'articolo 2 della L.R. n. 46/92 ed è composta dal Presidente della Giunta regionale,

che la presiede, dai componenti dei Comitati esecutivi delle Conferenze provinciali delle autonomie, da un Presidente di Comunità montana designato dai Presidenti delle Comunità montane della Regione.

Essa svolge funzioni consultive al fine di assicurare il concorso degli Enti locali nella determinazione degli obiettivi della programmazione regionale e provinciale e la collaborazione fra Regioni ed Enti locali nella formazione e nell'attuazione degli strumenti di programmazione.

La Giunta regionale con deliberazione del 2 agosto 2002, n. 1441 ha approvato le disposizioni organizzative per il funzionamento della Conferenza regionale delle autonomie locali e per la redazione degli atti di competenza della Giunta medesima, che rivestono interesse per gli enti locali. In particolare, con la suddetta deliberazione è stato stabilito che la Conferenza si esprime:

- a) sui provvedimenti per i quali è previsto il parere della Conferenza dalla L.R. n. 46/92;
- b) sulle proposte di legge che prevedono il conferimento di funzioni agli enti locali;
- c) sulle proposte di legge finanziaria e relative ai bilanci annuali e pluriennali;
- d) sugli atti di indirizzo e coordinamento relativi alle funzioni conferite agli enti locali.

Alle sedute della Conferenza possono partecipare senza diritto di voto:

- a) i Consiglieri regionali;
- b) i Presidenti dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCEM e della Lega regionale delle autonomie locali.

Alle sedute della Conferenza possono essere chiamati a partecipare funzionari regionali e degli enti locali.

Per lo svolgimento delle proprie attività la Conferenza si avvale di un gruppo di lavoro, formato da funzionari regionali e da funzionari degli Enti locali designati dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM.

Il gruppo di lavoro è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale.

Di particolare rilevanza è il procedimento previsto per l'approvazione degli atti di indirizzo e coordinamento. Le proposte degli atti suddetti relativi alle funzioni conferite agli Enti locali sono predisposte dal Dipartimento affari istituzionali e generali, d'intesa con il Dipartimento competente per materia.

Le proposte, prima di essere sottoposte alla Conferenza, sono esaminate dal gruppo di lavoro ed inviate, salvo i casi d'urgenza, almeno quindici giorni prima della seduta della Conferenza stessa.

La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3 della L.R. n. 10/99, adotta gli atti di indirizzo e coordinamento previa intesa con la Conferenza. L'intesa si perfeziona con l'espressione dell'assenso della

Conferenza medesima e l'approvazione da parte della Giunta regionale nell'identico testo.

Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni dalla richiesta, gli atti di indirizzo e coordinamento, ai sensi dell'articolo 7, comma 3 della L.R. n. 10/99 sono adottati, su proposta della Giunta regionale, dal Consiglio regionale a maggioranza dei componenti.

Significativo, infine, è il procedimento concernente la redazione degli atti di interesse degli Enti locali per cui è previsto che le proposte di atti normativi sono predisposte ed approvate con le modalità stabilite dagli articoli 20 e 22 del Regolamento interno della Giunta regionale. Dette proposte, prima di essere sottoposte al parere della Conferenza, sono esaminate dal gruppo di lavoro ed inviate, salvo i casi d'urgenza, almeno quindici giorni prima della seduta della Conferenza stessa.

La Conferenza regionale delle autonomie si è riunita nel corso del 2002 in numerose occasioni.

In particolare la Conferenza è stata sentita sui seguenti atti:

Tab. 32 - Riunioni ed atti esaminati dalla Conferenza regionale delle autonomie

Data	Atto
25/02/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ PdL "Razionalizzazione e ammodernamento della rete di distribuzione carburanti per uso autotrazione"▪ PdL "Modificazione alla L.R. 26/99 in materia di commercio"▪ PdL "Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità"
11/03/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Bilancio di previsione anno 2002
09/04/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Designazione rappresentante EE/LL nel Comitato di gestione del fondo speciale art. 15 L. 266/91▪ Decentramento amministrativo fondo unico delle risorse finanziarie da trasferire – Comunicazione
17/05/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Art. 39 L.R. 6/2002 – Provvedimenti pendenti – Atto di indirizzo
09/07/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Piano faunistico venatorio▪ Regolamento per l'attuazione della L.R. 3/2002 sull'attività agrituristica e il turismo rurale
25/07/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ PdL "Programma di riordino ed incentivi alla gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi"▪ DGR "Disposizioni organizzative per il funzionamento della conferenza regionale delle autonomie e la redazione degli atti di interesse degli Enti locali"▪ PdL "Norme di riordino e semplificazione normativa"▪ PdL "Sistema integrato di servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti e di sostegno alla genitorialità e alla famiglia"

Data	Atto
26/09/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Comunicazione su schema di Documento di programmazione economica e finanziaria 2003-2005▪ PdL “Norme per l’incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne”
03/10/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Esame e parere sulla Pdl “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale – Modifiche alla L.R. 5 gennaio 1995, n. 7”
12/11/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Linee guida per la predisposizione e approvazione dei piani di zona 2003
03/12/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Parere su regolamento “Norme di attuazione della legge regionale 24 luglio 2002, n. 15 in materia di realizzazione ed ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione”
23/12/2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Esame e parere su “Piano di riordino sanitario”

La Conferenza ha per lo più espresso parere favorevole con alcune precisazioni.

4. Il Comitato economico sociale

Il Comitato economico e sociale, istituito dall’articolo 13 della L.R. n. 46/92, è organo consultivo ed è composto da:

- cinque rappresentanti dei lavoratori dipendenti;
- tre rappresentanti delle imprese industriali;
- sei rappresentanti delle imprese dell’artigianato, dell’agricoltura e del commercio;
- quattro rappresentanti delle cooperative.

Il Comitato è nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale, su designazione delle Organizzazioni maggiormente rappresentative a livello regionale.

Il Comitato dura in carica cinque anni e si rinnova comunque in seguito al rinnovo del Consiglio regionale.

La Giunta regionale è tenuta a consultare il Comitato sul programma regionale di sviluppo, sui piani regionali di settore, sul bilancio di previsione annuale e pluriennale.

Il Comitato può essere consultato dagli organi della Regione in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno.

Il parere del Comitato deve essere espresso entro venti giorni dalla richiesta; allo scadere del termine, gli organi della Regione richiedenti possono deliberare indipendentemente dall’acquisizione del parere.

Nel corso del 2002 il Comitato si è riunito solo per lo svolgimento dell'attività consultiva obbligatoria. In particolare le riunioni risultano dalla tabella seguente:

Tab. 33 - Riunioni del Comitato economico sociale dell'anno 2002 ed atti esaminati

Data	Oggetto	Parere
22/11/02	Incontro con il Presidente della Giunta regionale sulle prime linee per il bilancio 2002	NO
28/02/02	Bilancio di previsione 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004	NO
07/03/02	Bilancio di previsione 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004	SI
29/03/02	1. L.R. sulle procedure di VIA 2. Designazione di un rappresentante del CES per il Comitato di sorveglianza del PSR	1. NO 2. SI
02/07/02	Piano faunistico venatorio	NO
30/08/02	1. DPEFR 2003-2005 2. Designazione di un rappresentante del CES per l'Osservatorio regionale sulla sicurezza	1. NO 2. SI
16/12/02	1. DPEFR 2003-2005 2. Bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	1. NO 2. SI
23/12/02	Piano sanitario regionale 2003-2005	SI
21/01/03	Bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	NO
27/01/03	Bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005	SI

I pareri espressi sono stati in linea di massima positivi, con alcuni ammonimenti e suggerimenti.

5. Consultazioni e audizioni nelle Commissioni consiliari permanenti

Per acquisire elementi informativi e dati di approfondimento utili all'esame degli atti le Commissioni svolgono audizioni con i soggetti interessati e coinvolti dai provvedimenti in istruttoria. Le audizioni possono essere convocate autonomamente dalla Commissione, tuttavia nel caso il provvedimento sia dichiarato di interesse generale il regolamento interno del Consiglio prevede che la Commissione richieda al Presidente del Consiglio di convocare i soggetti in questione; procedura peraltro prevista per tutti i rapporti che in generale coinvolgono soggetti esterni.

Le audizioni possono essere svolte anche su richiesta dei soggetti esterni interessati al provvedimento.

La tabella 34 mostra la distribuzione delle audizioni per ciascun anno:

Tab. 34 - Numero delle audizioni anni 2000 – 2002

Commissioni	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Totale
<i>I Affari istituzionali</i>	7	7	16	30
<i>II Bilancio</i>	1	10	6	17
<i>III Attività produttive</i>	9	36	24	69
<i>IV Assetto territoriale e ambientale</i>	4	8	7	19
<i>V Sanità</i>	5	8	6	19
<i>VI Politiche comunitarie</i>	3	4	1	8
Totale audizioni	29	73	60	162

Nel corso della VII legislatura sono state convocate audizioni sui seguenti temi:

La Commissione I ha svolto 30 audizioni su provvedimenti relativi al diritto allo studio, riforma della scuola, informazione e attività culturali. sono stati consultati, oltre ai Rappresentanti e i Dirigenti dei Settori della Giunta regionale, Rappresentanti sindacali, dell'Ordine dei giornalisti delle Associazioni umanitarie, rappresentanti del mondo della Scuola e dell'Università. Sono stati inoltre sentiti gli Enti locali, Province e le Comunità montane.

La Commissione II ha svolto 17 audizioni su provvedimenti relativi alla riorganizzazione della struttura amministrativa della Giunta regionale, in materia di personale, sulla legge di modifica della contabilità e della programmazione, sui progetti di bilancio, sulle leggi finanziarie e sul documento di programmazione economico finanziaria.

Sugli atti relativi alle leggi di organizzazione amministrativa e al personale sono stati ascoltati rappresentanti sindacali e rappresentanti degli Enti locali, delle Province, delle Comunità montane, del mondo produttivo. Più ampie le consultazioni relative agli atti di bilancio che coinvolgono oltre ai rappresentanti degli Enti locali, delle Province, delle Comunità montane, rappresentanti delle Università, degli ERSU, Associazioni del settore sociale, sanitario, aziende e agenzie regionali, sindacati, autorità portuale, rappresentanti dei settori artigianato, industria e agricoltura.

La Commissione III ha effettuato complessivamente n. 69 incontri sui settori agricoltura, industria e artigianato, turismo, formazione professionale, commercio e politiche comunitarie.

Agli incontri hanno partecipato di volta in volta i rappresentanti delle Associazioni di categoria, le OO.SS., esperti di settore e autonomie locali, gli Assessori ed i Funzionari dei Servizi della Giunta regionale.

La Commissione IV ha svolto 19 audizioni su atti relativi all'accesso idrogeologico, l'inquinamento atmosferico, sul piano cave e in materia di edilizia rurale.

I soggetti invitati, oltre ai rappresentanti della Giunta regionale sono stati: Rappresentanti sindacali, degli Ordini professionali degli Architetti, dei Geometri, degli Ingegneri, delle Associazioni naturalistiche locali, degli Enti locali.

La Commissione V ha svolto 19 audizioni. Le audizioni hanno riguardato atti relativi alla disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale; alla detenzione di animali esotici e al sistema integrato di servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti e di sostegno alla genitorialità e alle famiglie.

Sono stati ascoltati rappresentanti degli Enti locali, rappresentanti e Funzionari dei Servizi della Giunta regionale, Associazioni animaliste e ambientaliste, il responsabile CITES Corpo Forestale, il Segretario Unicef Marche, i rappresentanti dell'Università di Camerino, dell'Istituto di sociologia dell'Università di Urbino, dell'Ufficio scolastico regionale, del Forum associazioni familiari, del Tribunale per i minorenni di Ancona e dell'Associazione genitori di Ancona.

La Commissione VI che peraltro si esprime solo in sede consultiva ha svolto 8 audizioni con i rappresentanti e i Dirigenti dei Servizi della Giunta regionale allo scopo di monitorare e acquisire chiarimenti in ordine ai provvedimenti assunti dalla Giunta nell'ambito delle politiche comunitarie e approfondimenti su quelli di competenza regionale nella stessa materia.

Le osservazioni avanzate durante le audizioni sono state sempre oggetto di attenta valutazione da parte delle Commissioni e, in genere, sono state accolte soprattutto quando sono stati segnalati problemi che potevano insorgere in fase di applicazione dei provvedimenti o sono state poste esigenze di semplificazione e snellimento di procedure.

In genere le Commissioni hanno convocato audizioni anche se sui provvedimenti sottoposti al loro esame su cui si erano già espressi il Comitato economico sociale e la Conferenza regionale delle autonomie.

6. Gli strumenti di partecipazione degli Enti locali

Al fine di individuare la modalità di applicazione dell'istituto della partecipazione negli Enti locali marchigiani, è stata compiuta una indagine sulle quattro Province e sui quattro Comuni capoluogo.

Si premette che gli Statuti dei citati Enti locali dedicano una particolare attenzione agli strumenti di partecipazione popolare riconoscendo a singoli individui e a soggetti portatori di interessi diffusi (partiti politici, sindacati, organizzazioni sociali) il potere di concorrere alla determinazione della scelta politica attraverso la previsione e regolamentazione di vari istituti (istanze, petizioni, proposte, referendum, ecc.). Tuttavia, ai fini del presente lavoro, si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione solo su alcuni strumenti di partecipazione e cioè:

- a) per le Province, sugli istituti della consultazione e audizione nelle competenti Commissioni consiliari nonché sugli organismi di partecipazione collegiali diversi dalla Conferenza provinciale delle autonomie locali;
- b) per i Comuni, sugli organismi collegiali di partecipazione.

Per raccogliere le informazioni, sono stati inviati appositi questionari agli Enti interessati.

Dai dati forniti è risultata una situazione di grande vivacità e differenziazione tra le varie amministrazioni, illustrata nei paragrafi seguenti.

6.1 Le Province

I dati forniti dalle quattro Province hanno mostrato che l'istituto delle consultazioni o audizioni esterne nelle Commissioni consiliari non è molto utilizzato. Vi hanno fatto ricorso solo la Provincia di Ancona e di Macerata.

La Provincia di Macerata, in particolare, ha effettuato presso le Commissioni consiliari audizioni e/o consultazioni in cinque sedute. Sono stati sentiti esclusivamente Presidente e/o Direttori di società partecipate o Consorzi obbligatori a fini di monitoraggio delle attività delle Società con specifico riferimento dello stato di avanzamento dei lavori, nello stato della Società (in attivo o passivo), alla loro gestione.

Con analoghe finalità è stato utilizzato, nel 2002, lo strumento in questione nella Provincia di Ancona che solo in un caso ha consultato rappresentanti di un "Comitato di cittadini"¹.

¹ La Provincia di Ancona ha precisato, però, che i soggetti esterni vengono generalmente sentiti nella fase di predisposizione dell'atto da parte della Giunta provinciale mentre gli Enti locali sono, di norma, coinvolti nella decisione politica per il tramite della Conferenza provinciale delle autonomie.

Le Province di Pesaro-Urbino e di Ascoli Piceno non hanno effettuato nell'anno 2002 audizioni o consultazioni nelle Commissioni consiliari.

Per quanto, invece, attiene agli organismi di partecipazione si rileva che essi sono stati istituiti, in esecuzione di leggi statali, regionali, convenzioni, ecc., dalle singole amministrazioni.

I compiti svolti dagli stessi variano dal coinvolgimento in procedimenti amministrativi sia a carattere puntuale che generale, ad attività di sensibilizzazione, studio ed intervento diretto su particolari questioni.

La partecipazione degli organismi in discorso nei procedimenti amministrativi avviene, di norma, per l'esercizio di funzioni consultive o propositive e, solo in rari casi, con funzioni istruttorie. Un esempio di quest'ultima fattispecie è costituita dal "Comitato provinciale per la gestione del fondo per il risarcimento della fauna selvatica" istituito ai sensi della legge regionale 7/95.

Tra gli organismi con funzione di studio o sensibilizzazione, si segnalano:

- le Commissioni pari opportunità uomo-donna (istituite nella Provincia di Macerata e Ancona) formate da rappresentanti del mondo del lavoro, della scuola, della cultura, dei movimenti femminili e dotate di competenze "generali" in materia di pari opportunità;
- Il Comitato tecnico scientifico, istituito presso la Provincia di Macerata e formato da rappresentanti del mondo della scuola, dei centri di formazione e amministrativi che ha la finalità di coordinare ed integrare il sistema scolastico e dalla formazione professionale;
- la Consulta provinciale dello sport, istituita presso la provincia di Pesaro-Urbino e composta da rappresentanti delle Federazioni sportive, del CONI, dei Comuni, dell'Università, del Forum dei giovani, e del Provveditorato agli studi. La Consulta oltre ad essere coinvolta nei procedimenti amministrativi concernenti lo sport, svolge funzioni di osservatorio sulle pratiche sportive;
- la Consulta provinciale del volontariato, istituita presso la provincia di Pesaro-Urbino e composta dal Presidente della Giunta provinciale, dall'Assessore competente, dal Presidente della Commissione consiliare competente nonché da rappresentanti di Sindacati e di Organizzazioni di volontariato operanti nella provincia. La Consulta promuove azioni nell'ambito del volontariato.

Per quanto, infine, attiene agli specifici strumenti di partecipazione previsti dagli Statuti provinciali, si ricordano:

- le Consulte e i Comitati (di cittadini e di stranieri, di Associazioni di volontariato o di categoria) o le Conferenze periodiche di tali soggetti con compiti inerenti l'esame di questioni a carattere settoriale (Statuto Ascoli Piceno, Ancona);

- l'Assemblea generale dei Sindaci, organo consultivo permanente sugli indirizzi generali e di programmazione provinciali nonché di collaborazione tra Comuni e Province (Ascoli Piceno);
- la Consulta provinciale dell'economia e del lavoro composta da organizzazioni economiche produttive e soggetti rappresentativi di interessi diffusi, con funzione di collaborazione nella definizione di indirizzi e programmi settoriali della Provincia (Pesaro-Urbino);
- la Commissione speciale per le donne elette con compiti di proposta e di controllo sull'attività amministrativa provinciale per il rispetto dei diritti delle donne (Ancona).

6.2. I Comuni capoluogo

Per quanto riguarda i Comuni capoluogo di provincia, si rileva che tutti hanno previsto l'istituzione oltre che delle Circoscrizioni, di numerosi organismi di partecipazione.

Essi vanno dal Forum o Consigli delle donne, a Consulte settoriali, ai Consigli dei ragazzi o dei bambini ai Consiglieri aggiunti per gli stranieri.

Esaminando in particolare i singoli istituti si rileva che l'istituzione di Forum o Consigli delle donne è prevista nei singoli Statuti comunali della città di Ancona, Macerata, Pesaro.

Nei Comuni di Ancona e Pesaro il Forum è costituito da donne componenti le associazioni, i partiti e le istituzioni comunali.

I Forum di Ancona e Pesaro hanno come scopo primario la partecipazione delle donne nella organizzazione sociale e politica delle città e la valorizzazione della presenza femminile nelle città medesima. Il Forum delle donne di Pesaro ha, altresì, funzioni consultive, essendo chiamato ad esprimere il proprio parere obbligatorio su atti riguardanti la sanità, l'assistenza, l'ambiente.

Nel Comune di Macerata il Consiglio delle donne, non ancora costituito, è formato dalle donne elette e ha lo scopo di promuovere la presenza e l'accesso delle donne negli organi di rappresentanza.

Altra importante forma di partecipazione prevista negli Statuti comunali (Macerata, Pesaro) è costituita da strumenti obbligatori di consultazione delle libere forme associative iscritte in appositi albi del Comune, su atti di particolare rilievo quali il bilancio (Comune di Pesaro e Macerata) o programmi di investimento (Comune di Pesaro).

Significative, inoltre, le disposizioni contenute nello Statuto del Comune di Ancona che prevede una forma di accreditamento delle suddette Associazioni e l'organizzazione, almeno una volta l'anno, di incontri con le stesse per un esame congiunto di problemi generali della città, quale momento di raccordo tra sfera sociale e istituzionale.

Tutti gli Statuti comunali prevedono, infine, l'istituzione di Consulte, Comitati di cittadini, Forum con funzioni consultive settoriali.

Tra di essi si segnalano:

- a) nel Comune di Macerata, il Forum per la mobilità del centro storico e la Consulta per la telefonia mobile. Il Forum ha il compito di individuare le forme atte a migliorare la viabilità del centro storico ed è composto da rappresentanti delle categorie produttive e dei cittadini che vi vivono. La Consulta per la telefonia mobile è composta da gestori di impianti, soggetti istituzionali competenti in materia, associazioni ambientaliste ed ha lo scopo di costituire un piano guida per l'installazione di impianti di radiocomunicazione;
- b) nel Comune di Ancona la Consulta animalista composta da soggetti istituzionali competenti in materia ed associazioni operanti nel settore, con lo scopo di individuare, raccogliere, analizzare e coordinare le istanze provenienti da enti, associazioni e privati cittadini per favorire e facilitare iniziative di tutela e cura nei confronti degli animali presenti sul territorio comunale.
- c) nel Comune di Pesaro la Consulta dello Sport;
- d) nel Comune di Ascoli Piceno la previsione a livello statutario di numerosi organismi di partecipazione settoriali quali la consulta giovanile a cui competono anche funzioni di osservatorio sull'occupazione e disagio sociale; la Consulta per i problemi degli anziani, la Consulta per i problemi e per i beni culturali, la Consulta per i problemi del mondo del lavoro.

Altra esperienza significativa è costituita dai Consigli dei ragazzi o dei bambini, istituiti, nei Comuni di Pesaro e Macerata, presso il Consiglio comunale e, nel Comune di Ancona, presso due Circoscrizioni. Si tratta di organismi aventi funzioni essenzialmente propositive.

Rilevante, infine, l'esperienza dei Consiglieri aggiunti degli stranieri (Comuni di Ancona e Macerata) eletti da stranieri residenti. I Consiglieri aggiunti partecipano alle sedute del Consiglio e delle Commissioni, esprimendo il loro parere e operando al fine di raggiungere l'effettiva parità di trattamento dei cittadini extracomunitari e il loro coinvolgimento nelle decisioni comunali.

SEZIONE SECONDA

QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

1. Premessa

Dall'inizio della legislatura sono state assunte numerose iniziative volte a migliorare la qualità della legislazione sia per quanto attiene al drafting sia per quanto attiene alla "sostanza" della decisione legislativa.

2. Drafting

Come è noto l'Osservatorio legislativo interregionale ha di recente approvato il nuovo "Manuale unico sulle regole e sui suggerimenti per la redazione dei testi normativi", individuando, tra l'altro, alcune regole applicabili d'ufficio.

Il nuovo Manuale è stato formalmente adottato sia dalla Giunta che dal Consiglio. In particolare in Giunta è stato tenuto un apposito corso di formazione, diretto ai dipendenti e, finalizzato a divulgare le "novità" introdotte.

In Consiglio, l'Ufficio di Presidenza nel recepire il Manuale in discorso, ha altresì individuato le strutture responsabili a garantirne l'applicazione.

Si è in tale maniera consolidata e arricchita la procedura, introdotta nella scorsa legislatura, volta ad assicurare il rispetto della qualità formale della legislazione. In estrema sintesi la procedura in discorso è la seguente: una apposita posizione organizzativa, costituita presso il Servizio Assemblea e Segreteria del Consiglio, ha il compito di esaminare le proposte di legge prima della loro assegnazione alle Commissioni consiliari competenti, apportando, d'ufficio, le modifiche "formali" di tecnica legislativa. Compete, poi, alla struttura a supporto della Commissione consiliare garantire l'applicazione del "Manuale" durante l'esame delle proposte da parte della Commissione medesima. Dopo l'approvazione in aula delle proposte, le stesse vengono riesaminate a cura del Servizio Assemblea e Segreteria del Consiglio e, in tale sede, vengono applicate d'"ufficio" le regole del manuale relative.

Altra significativa iniziativa è stata la predisposizione delle formule standard delle disposizioni legislative di uso ricorrente. Dette formule, redatte al fine di "facilitare" l'attività degli operatori e assicurare un'analoga stesura di disposizioni e istituti omogenei, sono state

predisposte dal Servizio "Studi legislativi e fattibilità" in collaborazione con la struttura di supporto della Commissione competente in materia di bilancio.

3. La qualità sostanziale della legislazione e della "decisione"

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale dall'inizio dell'attuale legislatura, in considerazione del ruolo che le recenti riforme costituzionali hanno assegnato alle Assemblee elettive regionali e in considerazione delle esigenze proprie della fase di riforma statutaria, ha promosso una serie di ricerche volte a delineare meglio il volto delle Marche del 2000.

Sono stati isolati alcuni aspetti, da quelli sociali ed economici, a quelli più propriamente istituzionali, e su gran parte di essi si è intrecciato un rapporto di collaborazione, considerato strategico, con le Università marchigiane.

E' stata promossa in tal senso l'istituzione di n. 5 dottorati di ricerca in diritto regionale, con lo scopo di stimolare il mondo della ricerca sulle tematiche e le esigenze proprie delle istituzioni regionali. Si riportano nella tabella seguente le ricerche effettuate.

Tab. 35

Progetti di ricerca	Soggetti attuatori
"Inchiesta sui poteri locali delle Marche"	Università marchigiane tramite l'istituzione di un dottorato di ricerca in "Diritto regionale e degli enti locali" e il conferimento di n. 5 borse di studio a laureati meritevoli
"Rappresentare il poli-centrismo"	Fondazione CENSIS (Centro Studi Politici e sociali)
"Atlante regionale della società e delle dinamiche territoriali" articolato nelle seguenti mappe: "Mappa dei valori e delle opinioni dei cittadini" "Mappa delle dinamiche politiche e socio-economiche della popolazione" "Mappa regionale delle politiche urbane di integrazione degli immigrati"	Laboratorio di Studi politici e sociali (LA POLIS) dell'Istituto di Sociologia dell'Università di Urbino

I risultati di queste ricerche, unitamente al dibattito sul nuovo Statuto regionale, hanno rappresentato l'occasione per lo svolgimento di appositi Forum nei quali i Consiglieri regionali si sono confrontati con il sistema delle rappresentanze del territorio regionale: autonomie locali, autonomie funzionali, sindacati, associazioni, autorità aventi sede nella Regione. Si riportano nella tabella 36 i forum effettuati.

Tab. 36

Iniziativa	Luogo e data di svolgimento	Principali soggetti partecipanti
Forum delle Assemblee Elettive delle Marche	Ancona, 25 ottobre 2000	- Tutte le istituzioni regionali - Tutte le associazioni di categoria sedi regionali - Partiti politici
2° Forum delle Assemblee Elettive delle Marche	Pesaro, 29 gennaio 2001	- Tutte le istituzioni regionali - Tutte le associazioni di categoria sedi regionali - Partiti politici
Presentazione dei materiali per un "Atlante delle Marche": 3° Forum delle Assemblee Elettive	San Benedetto del Tronto, 7 dicembre 2001	- Tutte le istituzioni regionali - Tutte le associazioni di categoria sedi regionali - Partiti politici
Presentazione dei materiali per un "Atlante delle Marche": 4° Forum delle Assemblee Elettive	Fano, 20 dicembre 2001	- Tutte le istituzioni regionali - Tutte le associazioni di categoria sedi regionali - Partiti politici
5° Forum delle Assemblee elettive "Rappresentare il policentrismo"	Tolentino, Abbazia di Fiastra, 12 marzo 2002	- Tutte le istituzioni regionali - Tutte le associazioni di categoria sedi regionali - Partiti politici

L'obiettivo di queste e di altre iniziative in cantiere è anche quello di avviare un processo tendente a fare del Consiglio regionale il luogo di svolgimento e sintesi dei dibattiti su tematiche generali o su questioni particolari, esaltandone il ruolo di rappresentanza generale degli interessi costituiti sul rispettivo territorio.

Oltre a tali iniziativa si segnala che la legge regionale 11 dicembre 2001, n. 31 "Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di

programmazione”, come accennato in precedenza, ha introdotto la redazione di una scheda di analisi economico finanziaria a corredo di ogni progetto di legge che comporti spesa a carico del bilancio regionale.

La scheda tecnica approvata dalla Giunta regionale e dall'Ufficio di Presidenza viene predisposta per le proposte ad iniziativa dell'organo esecutivo, dal Servizio competente per materia, mentre la compatibilità delle spese con le previsioni del bilancio regionale è verificata dal Servizio bilancio per i progetti di legge a iniziativa della Giunta regionale.

Per i progetti ad iniziativa consiliare la redazione della scheda tecnica è effettuata dalla struttura amministrativa della Commissione II (Commissione bilancio). Tale documento contiene in maniera sistematica gli elementi essenziali alla definizione delle spese previste nei progetti di legge ed indicati nell'articolo 8 della l.r. 31/2001, la copertura finanziaria e la natura dei finanziamenti, i tempi iniziali e finali di utilizzo dei fondi, i termini di decadenza per l'impiego delle risorse; la tipologia delle spese e gli eventuali adempimenti previsti dalla normativa comunitaria.

SEZIONE TERZA

LA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LO STATUTO E LA RIFORMA ELETTORALE

1. Premessa

La Commissione straordinaria per lo Statuto e la riforma elettorale è stata istituita dall'articolo 135 del Regolamento interno del Consiglio regionale (articolo aggiunto con deliberazione amministrativa del Consiglio regionale n. 1 del 14 giugno 2000 concernente "Modificazioni ed integrazioni del Regolamento interno del Consiglio regionale", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche del 6 luglio 2000, n. 71). Detta Commissione ha il compito di esaminare in sede referente le proposte di legge in tema di Statuto e sistema di elezione del Consiglio regionale. Essa esprime, altresì, il proprio parere sulla proposta di modifica complessiva del Regolamento interno che l'Ufficio di Presidenza sottopone all'Assemblea.

Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 3 luglio 2000, n. 83/5 è stato stabilito che la Commissione duri in carica fino alla conclusione dei propri lavori, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dello Statuto regionale, all'entrata in vigore della legge elettorale ed all'espressione del parere sulla proposta di modifica del Regolamento interno e comunque non oltre il 31 dicembre 2003.

Nella prima fase di elaborazione dello Statuto è stato previsto il coinvolgimento della società civile mediante incontri periodici sui temi specifici. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha conferito due incarichi di consulenza per lo svolgimento della funzione di assistenza, consulenza e monitoraggio nei vari passaggi necessari al processo di riforma istituzionale (Confronto con le autonomie subregionali, confronto con le forze sociali ed i diversi portatori di interesse, confronto con le autonomie funzionali, confronto con i riferimenti economici ed istituzionali extra regionali) e per una analisi della nuova composizione sociale e del policentrismo nelle Marche, nonché per l'attività di consulenza sul nuovo Statuto della Regione Marche. L'Ufficio di Presidenza ha poi, conferito con deliberazione n. 394 del 23 marzo 2001, su richiesta della Commissione straordinaria per lo Statuto, due specifiche consulenze per l'esame delle problematiche connesse alla modifica statutaria, nonché per la redazione dei testi normativi conseguenti alle determinazioni assunte dalla Commissione medesima.

La Commissione che è composta da 15 consiglieri (compresi il Presidente e il Vice Presidente) si è insediata il 12 luglio 2000 ed è presieduta da un esponente della maggioranza.

2. Attività svolta dalla Commissione nell'anno 2002

La Commissione ha effettuato, nel corso dell'anno 2002, le seguenti iniziative istituzionali:

- n. 13 sedute ordinarie (9 gennaio, 6-13 febbraio, 12-24 aprile, 26 giugno, 4 luglio, 11 settembre, 2-23 ottobre, 6-19 novembre e 11 dicembre);
- n. 1 seminario interno sulla forma di governo regionale (9 gennaio);
- n. 1 audizione esterna (16 luglio).

La Commissione, nel periodo di riferimento, ha continuato a svolgere la propria attività, in base alla metodologia e il programma di lavoro stabilito, in precedenza, dalla Commissione medesima.

In particolare, la Commissione ha:

- continuato a discutere ed approfondire le principali tematiche statutarie anche con specifici seminari come quello sulla forma di governo;
- fornito progressivamente, nelle varie sedute, indicazioni agli esperti ed ai funzionari regionali per l'elaborazione dell'articolato inerente la proposta di revisione dello Statuto regionale.

Nel corso dell'anno 2002, la Commissione ha esaminato gli articolati inerenti:

- i principi fondamentali;
- gli organi della regione e la forma di governo regionale;
- i procedimenti di formazione degli atti di competenza dell'Assemblea;
- i rapporti tra Regione e gli Enti locali;
- la partecipazione popolare.

Si evidenzia che il Titolo inerente la forma di governo regionale comprende quattro ipotesi alternative:

- 1) elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale;
- 2) indicazione da parte del corpo elettorale del Presidente della Giunta in occasione dell'elezione del Consiglio regionale;
- 3) indicazione da parte del corpo elettorale del Presidente e del Vicepresidente della Giunta in occasione dell'elezione del Consiglio regionale;
- 4) nomina del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio regionale.

Nella seduta del 6 febbraio 2002, la Commissione ha esaminato la proposta di legge, predisposta dal Servizio Studi Legislativi e Fattibilità del Consiglio regionale, inerente le modalità di svolgimento del referendum

confermativo sulle leggi di approvazione o modifica dello Statuto regionale, ai sensi dell'articolo 123, terzo comma della Costituzione. La suddetta proposta è stata, poi, sottoscritta e presentata da alcuni componenti della Commissione.

La Commissione ha avvertito l'esigenza di predisporre un articolato dello Statuto più largamente condiviso dalle istituzioni locali e dalla società civile ed ha, quindi, attivato le consultazioni nel corso dei propri lavori.

Infatti, la Commissione ha sottoposto la bozza di proposta parziale del nuovo Statuto regionale (articoli da 1 a 28 inerenti i principi fondamentali e gli organi della Regione) e le ipotesi relative alla forma di governo a consultazioni esterne. Queste si sono svolte in data 16 luglio 2002 ed hanno partecipato l'ANCI, l'UPI, l'UNCEM e la Lega delle Autonomie locali e i componenti del Comitato economico e sociale (composto da rappresentanti dei lavoratori dipendenti, delle imprese industriali, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio e delle cooperative) di cui all'articolo 13 della l.r. n. 46/1992.