



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Emilia-Romagna

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Emilia-Romagna / S. Baroncelli, F. Donati, M. Picchi. - STAMPA. - (1996), pp. 31-58.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/315095> of the repository was last updated on 2022-08-15T13:15:18Z

Publisher:

Cedam

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

I MODI DI FORMAZIONE DELLA LEGGE
PROGETTO STRATEGICO CNR

responsabile scientifico prof. Victor Uckmar

F. ANGELINI - S. BARONCELLI - C. BIAGIOLI - L. BIANCHI - M.
BLAQUIER ASCAÑO - G. BOTTINO - P. CARETTI - A. CARIOLA - M.
CARLI - S. CARLUCCI - M. CECCHETTI - G.L. CONTI - A. CORSI - F.
DONATI - S. FARO - P.F. LOTTO - L. MANNELLI - P. MERCATALI - V.
MONTANO - M. PICCHI - O. ROSELLI - G. SARTOR - F. SOCCI - G.
TARLI BARBIERI - D. TISCORNIA

**IL PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO REGIONALE**

UNITÀ OPERATIVA DI FIRENZE
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
Coordinatore: Prof. PAOLO CARETTI



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1996

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1996 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-19490-0

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Fotocomposizione: Dini s.n.c. - Modena

Grafiche TPM s.r.l. - Padova

INDICE - SOMMARIO

PARTE PRIMA IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE

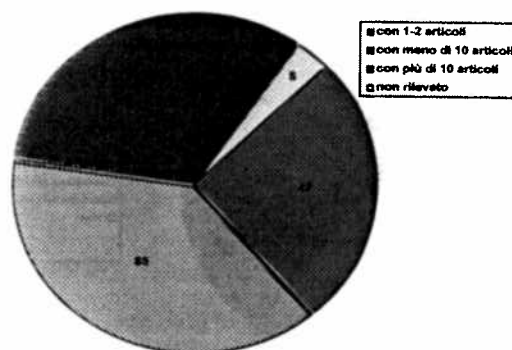
Presentazione, P. CARETTI,	pag. 1
Basilicata, A. CORSI, P.F. LOTTITO, V. MONTANO,	» 9
Emilia Romagna, S. BARONCELLI, F. DONATI, M. PICCHI,	» 31
Lombardia, M. CECCHETTI, G.L. CONTI, G. TARLI BARBIERI,	» 59
Piemonte, L. BIANCHI, G. BOTTINO, S. CARLUCCI,	» 91
Sicilia, A. CARIOLA,	» 109
Toscana, M. CARLI, L. MANNELLI, O. ROSELLI,	» 127

PARTE SECONDA STRUMENTI LEGIMATICI E DIAGNOSI NORMATIVA. ESPERIMENTO DI ANALISI AUTOMATICA DI TESTI LEGISLATIVI

Strumenti legimatici e diagnosi normativa. Esperimento di analisi automatica di testi legislativi, F. ANGELINI, C. BIAGIOLI, S. FARO, P. MERCATALI	pag. 151
Procedure per la verifica automatica della scrittura di un testo di legge, F. ANGELINI, S. FARO, P. MERCATALI	» 165
Tipi di disposizioni e strutturazione funzionale del testo normativo, F. ANGELINI, C. BIAGIOLI, S. FARO	» 205
Modelli formali di descrizione e comunicazione di testi normativi, F. ANGELINI, M. BLAQUIER ASCAÑO, S. FARO, F. SOCCI, D. TISCORNIA	» 217
Riferimenti normativi e dinamica dei testi normativi, G. SARTOR	» 247

APPENDICE

Legge 5 dicembre 1985, n. 730 - Disciplina dell'agriturismo	pag. 285
Legge regionale Piemonte 17 agosto 1989, n. 50 - Disciplina e sviluppo dell'agriturismo	» 289

(Segue) 6.3. *Numero di articoli delle leggi*6.4. *Intervallo tra data della p.d.l. e pubblicazione della legge nel B.u.r.*

Il dato non è stato rilevato in 26 (14,6%) casi a causa della mancanza del testo della proposta di legge o della indicazione sullo stesso della relativa data.

Casi rilevati 151 (85,4%).

In relazione al tempo di approvazione delle leggi possiamo effettuare la seguente classificazione.

Tempo di approvazione:

inferiore a 2 mesi	34 (22,5%)
tra 2 mesi ed un anno	94 (62,1%)
tra un anno e 2 anni	19 (12,6%)
tra 2 e 3 anni	4 (2,7%)

L'intervallo di tempo medio intercorrente tra la data della proposta di legge e la pubblicazione della legge nel BUR è di 201 giorni.

6.5. *Formulazione tecnica.*

Nella Regione Basilicata non sono state introdotte norme sulla formulazione tecnica delle leggi.

6.6. *Leggi di spesa.*

Il numero delle leggi di spesa classificate è pari a 100 (56,4%).

STEFANIA BARONCELLI - FILIPPO DONATI - MARTA PICCHI

EMILIA-ROMAGNA (*)

SOMMARIO: Premessa. - 1. Fase iniziativa della Legge regionale. - 1.2. Titolo variato o invariato. - 1.3. Proponente. - 1.4. Settore organico. - 1.5. Relazione al progetto di legge. - 2. Esame in Commissione. - 2.1. Sede referente e redigente. - 2.2. Modifiche apportate dalla Commissione alla proposta di legge. - 2.3. Approvazione degli emendamenti da parte della maggioranza o anche della minoranza. - 2.4.-2.5. Intervallo tra l'assegnazione e l'approvazione in Commissione. - 3. Esame in Consiglio. - 3.1. Differenze tra il testo approvato in Commissione e quello votato in Consiglio. - 3.2. Differenza tra il testo approvato in Consiglio e la proposta di legge. - 3.3. Testo approvato in Consiglio solo dalla maggioranza o anche dalle minoranze. - 3.4. Proposta di legge rinviata in Commissione. - 3.5. Intervallo tra l'approvazione in Commissione e l'approvazione in Consiglio. - 3.6. Dichiarazione d'urgenza. - 4. Controllo governativo. - 5. Promulgazione. - 6. Prodotto legislativo della Legge regionale. - 6.1. Contenuto della Legge regionale. - 6.2. Rinvio ad atti sub-legislativi. - 6.3. Numero articoli. - 6.4. Intervallo tra la data della proposta e la data della pubblicazione nel B.U.. - 6.5. Formulazione tecnica. - 6.6. Leggi di spesa.

PREMESSA.

Nella IV legislatura la regione Emilia-Romagna ha adottato 4 regolamenti e 238 leggi.

Dello studio che abbiamo compiuto, occorre ricordare alcuni criteri da noi adottati, conformemente a quelli impartiti all'inizio della ricerca. In primo luogo, è stata esaminata la fase dell'iniziativa anche quando il progetto di legge era stato presentato nel corso di una precedente legislatura dato che, secondo lo Statuto vigente nella IV legislatura - legge n° 342 del 22/05/71 -, i progetti di legge non decadono al termine della legislatura o in caso di scioglimento anticipato del Consiglio. Invece non si è tenuto conto degli esami in Commissione ed in Consiglio quando questi non siano riferibili (a causa di un rinvio) alla IV legislatura.

Quest'ultimo criterio è stato seguito anche per quanto riguarda i rinvii: quindi, non sono stati esaminati quelli compiuti nelle precedenti legislature.

Dobbiamo inoltre precisare, riservandoci di richiamare l'attenzione nel corso dell'esposizione, che a tutt'oggi, a causa di alcune difficoltà nel reperimento del materiale, non è stato possibile l'esame di nove progetti di legge, la maggior parte dei quali presentati nella III legislatura, di un testo approvato in Commissione e di un rinvio.

(*) Stefania Baroncelli ha curato i paragrafi 1 e 6; Filippo Donati i paragrafi 2 e 3; Marta Picchi i paragrafi 4 e 5.

Riteniamo, peraltro, che la presente relazione possa essere opportunamente integrata a breve scadenza.

Delle 238 leggi esaminate, è bene sottolineare che 31, pari al 13,03%, sono costituite da rendiconti, bilanci di previsione e leggi di assestamento o di variazione al bilancio di previsione, leggi finanziarie e di rifinanziamento di leggi organiche (assimilabili alle leggi finanziarie), nonché leggi di autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio. Nello studio da noi compiuto, e comunque sarà sempre oggetto di specifica indicazione, abbiamo scelto, solitamente, di escludere questo insieme di leggi dall'esame globale, riservando ad esso particolari osservazioni.

Ulteriori precisazioni sui criteri di metodo saranno comunque compiute in sede di trattazione.

Prima di procedere all'esposizione dei risultati della ricerca svolta, occorre ricordare che la regione Emilia-Romagna, nella IV legislatura, aveva un Consiglio regionale composto da 50 consiglieri di cui 26 esponenti del partito comunista, 13 della democrazia cristiana, 4 del partito socialista, due del partito repubblicano e altrettanti del movimento sociale destra nazionale, ed infine un esponente rispettivamente del partito social-democratico, di quello liberale e dei verdi «sole che ride».

La Giunta, composta dal Presidente e da dodici Assessori, era monocolora, formata cioè da soli esponenti del PCI.

1. FASE INIZIATIVA DELLA LEGGE REGIONALE.

I seguenti dati comprendono anche i quattro regolamenti deliberati nel corso della IV legislatura.

1.2. Titolo variato o invariato.

Titoli variati:	73 LR (30%)
Titoli invariati:	169 LR (70%)
tot.	242 LR

1.3. Proponente.

Lo Statuto della regione Emilia-Romagna attribuisce l'iniziativa legislativa ai seguenti soggetti: Giunta, singoli consiglieri regionali, corpo elettorale della Regione, consigli comunali, consigli provinciali e sindacati ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. art. 37, co. 1 e art. 46, co. 2.

L'art. 37, co. 1, stabilisce: «L'iniziativa delle leggi regionali appartiene [...] alle organizzazioni regionali, sindacali ed economiche dei lavoratori dipendenti ed autonomi, nonché agli enti, organizzazioni ed associazioni a rappresentatività regionale, secondo le disposizioni del presente Statuto».

I consigli comunali, per esercitare l'iniziativa legislativa regionale, devono rappresentare, anche congiuntamente, una popolazione di almeno 5.000 abitanti.

Come accennato nella premessa, secondo la disciplina statutaria vigente nel corso della IV legislatura, nella regione Emilia-Romagna i progetti di legge non decadono al termine della legislatura o in caso di scioglimento anticipato del Consiglio ⁽²⁾. Questa scelta, che permette di usufruire dei progetti di legge presentati nelle precedenti legislature, ha carattere innovativo e consente l'utilizzazione dei lavori istruttori già svolti. Di recente la norma è stata tuttavia modificata dal nuovo Statuto - L. N° 336 del 09/11/90 - con la motivazione di non gravare l'attività delle Commissioni di un arretrato ormai privo di attualità politica o di appoggio dei gruppi o dei singoli Consiglieri ⁽³⁾.

Nella IV legislatura un numero rilevante di leggi - ben 42, costituenti il 17,5% della totalità - hanno come base una pluralità di progetti di legge, in un caso risalenti fino a 15 anni prima.

Nella maggior parte dei casi queste proposte di legge sono state riunite dalla Commissione, che ha scelto un testo base fra quelli presentati (di solito quello della Giunta), rispetto al quale gli altri si sono posti come proposte emendative, oppure ha deciso di fonderle in un testo unificato, in funzione di mediazione rispetto all'insieme dei progetti che si trovavano all'ordine del giorno.

Questa riunione di più proposte di legge risulta riconducibile alla volontà della Commissione e non può pertanto rilevare in questa sede, dedicata all'esame dell'iniziativa.

Ecco perché abbiamo deciso di valutare queste proposte con riferimento al primo progetto di legge presentato in ordine di tempo. Tuttavia, date le particolarità di questi atti - riguardanti soprattutto il soggetto proponente e l'intervallo intercorrente fra la presentazione del progetto e l'approvazione della legge - che avrebbero potuto falsare i risultati della nostra ricerca, ci è parso utile fornire contemporaneamente una analisi depurata dai dati concernenti queste leggi. In questo modo ci è stato possibile dare conto delle peculiarità correlate all'esistenza di più proposte (maturate spesso nel corso di differenti legislature) rispetto alle ipotesi in cui vi sia una sola iniziativa.

Sull'iniziativa legislativa pertanto tracciamo tre schemi.

I) Il primo schema analizza tutte le leggi regionali riferendosi, nel caso di leggi con più progetti, alla prima proposta di legge presentata in ordine di tempo ⁽⁴⁾:

Giunta:	184 PLR (76%)
Consiglieri:	49 PLR (20%)
Singoli assessori:	3 PLR (1,2%)
Corpo elettorale:	3 PLR (1,2%)
Consiglio comunale:	2 PLR (0,8%)
Consiglio provinciale:	1 PLR (0,4%)
tot.	242 PLR

⁽²⁾ Art. 37, III co., L. n° 342 del 22/05/71 (Statuto Emilia-Romagna).

⁽³⁾ Art. 27, III co., «I progetti di legge, salvo quelli di iniziativa popolare, decadono al termine della legislatura».

⁽⁴⁾ Come già chiarito nella premessa, sono prese in considerazione anche le proposte di legge presentate nelle legislature precedenti alla IV.

Il prospetto illustra come la maggioranza degli atti regionali sia originata da una proposta formulata dalla Giunta, sia che provenga da singoli assessori o dall'organo collegiale.

II) Il secondo schema individua il soggetto proponente escludendo le leggi con più progetti di legge ⁽²⁾:

Giunta:	173 PLR (86,5%)
Consiglieri:	19 PLR (9,5%)
Singoli assessori:	3 PLR (1,5%)
Corpo elettorale:	2 PLR (1%)
Consiglio comunale:	2 PLR (1%)
Consiglio provinciale:	1 PLR (0,5%)
tot.	200 PLR

III) Il terzo schema analizza solo le leggi con più progetti di legge ⁽⁶⁾:

Consiglieri	77 PLR (65%)
Giunta:	38 PLR (32%)
Corpo elettorale:	3 PLR (2,5%)
Singoli assessori:	1 PLR (0,8%)
tot.	119 PLR (su 42 LR)

Come si vede, la prospettiva che emerge dal terzo schema risulta ribaltata rispetto ai due precedenti: l'iniziativa proveniente dalla Giunta si riduce drasticamente, mentre risaltano i progetti presentati dai consiglieri. Bisogna considerare, infatti, che per una stessa legge vengono presentati, di solito, più proposte da gruppi consiliari di connotazione politica diversa, mentre la proposta della Giunta resta unica. Essa tuttavia rimane quella che, di fatto, assume un peso maggiore. Infatti, quando la Commissione adotta un testo base, esso coincide quasi sempre con quello presentato dalla Giunta (solo in un caso il testo base scelto è stato di iniziativa di Consiglieri).

Di questa annotazione dovrà tenersi conto quando si tratterà di analizzare alcuni punti ulteriori, come ad esempio la relazione tecnica e la sua qualità.

Per concludere sul punto, è interessante notare come quanto maggiore è la quantità di proposte di legge presentate per un unico argomento tanto più aumenta la possibilità che il titolo subisca una trasformazione: su un totale di 42 LR che hanno a base una pluralità di progetti, 32 LR (76%) modificano il loro titolo durante

⁽²⁾ La percentuale è calcolata con riferimento a 200 LR, cifra che indica il numero di leggi regionali originate da un unico progetto di legge.

⁽⁶⁾ La percentuale è calcolata sul totale delle proposte di legge relative a leggi con più proposte, ossia 119 PDL.

l'iter di approvazione. La frequenza di questo mutamento riflette la diversità di impostazione perseguita dai soggetti proponenti, causa di lunghi dibattiti, e la scelta della Commissione di adottare un testo base oppure di unificare i testi e titoli presentati.

Per una correlazione fra il tempo di approvazione e il numero di progetti di legge presentati, vedi *infra*, par. 6.4.

Iniziative popolari. I risultati ottenuti indicano che la possibilità di accesso di questo tipo di iniziative è maggiore quando ad esse si uniscono proposte di altri soggetti. Non mancano tuttavia casi di leggi originate da una sola iniziativa popolare e si caratterizzano in quanto, di regola sono costituite da un unico articolo, non sono di spesa e riguardano materie di esclusivo interesse dei proponenti ⁽⁷⁾. Invece, quando si uniscono a proposte provenienti da altri soggetti, la loro rilevanza aumenta: è il caso di tre leggi, che instaurano nuove spese, sono molto articolate e incidono in settori più vasti ⁽⁸⁾.

Proposte provenienti da Consigli Comunali e Consigli provinciali. Questi progetti riguardano, rispettivamente, l'«Ordinamento delle autonomie locali» e la «Tutela dell'ambiente». Nessuna di queste prevede nuove spese.

Regolamenti regionali: Sono tutti di iniziativa della Giunta.

1.4. Settore organico.

Data la possibilità di classificare le singole leggi all'interno di più settori organici, la percentuale calcolata è approssimativa. Per una analisi più dettagliata dei settori organici e la correlazione con il soggetto proponente, vedi *infra*, allegato n° 1.

1 - Assetto istituzionale e organizzazione amministrativa:	tot. 136 LR (45%)
2 - Servizi sociali e culturali:	tot. 50 LR (17%)
3 - Sviluppo economico:	tot. 58 LR (19%)
4 - Territorio:	tot. 55 LR (18%)
	tot. 299 LR

⁽⁷⁾ Si tratta di leggi regionali nel settore «Ordinamento delle autonomie locali (aree metropolitane, consorzi, circoscrizioni comunali, comprensori ecc.)».

⁽⁸⁾ Si tratta di leggi regionali nei settori «Assistenza familiare», «Usi e costumi locali e attività culturali», «Agevolazioni e incentivazioni», «Cooperazione» e «Occupazione, assistenza ai lavoratori e creazione di nuove imprese».

1.5. *Relazione al progetto di legge.*

Lo studio mette in luce i seguenti risultati:

a) progetti con relazione: 225 PDL (93%), così ripartiti:

a 1) con relazione generale:	99 PDL (44%)
a 2) che spiegano i singoli articoli:	126 PDL (56%)
n.r.:	2 PDL
tot.	227 PDL

La differenza fra i punti a 1) e a 2) tuttavia tende ad attenuarsi qualora si consideri che, nella maggioranza dei casi, le relazioni che si spingono al dettaglio degli articoli si limitano ad una parafrasi del tenore dei commi, senza rendere conto delle reali spinte e delle giustificazioni socio-economiche a base del provvedimento.

b) progetti senza relazione: 15 PDL (6%).

Questa mancanza si può forse spiegare facendo riferimento al settore organico del quale questi progetti fanno parte. Undici progetti di legge, infatti, rientrano nelle attività di bilancio e contabilità. In particolare, otto di questi rinviano a relazioni aggiunte ad altri atti di contenuto economico adottati congiuntamente all'atto in questione ⁽⁹⁾.

Restano invece escluse tre leggi (due leggi finanziarie, una legge di esercizio provvisorio del bilancio di previsione), che restano sprovviste di qualsiasi relazione.

Gli altri atti appartenenti alla manovra economica risultano invece completi ⁽¹⁰⁾.

Non contengono la indispensabile relazione anche le due leggi di iniziativa popolare e la legge di iniziativa del Consiglio provinciale.

Infine, manca la relazione anche in una legge di iniziativa della Giunta, forse a causa della tempestività degli interventi richiesti. Tale legge, infatti, rientra nell'ambito delle attività di protezione civile.

2. ESAME IN COMMISSIONE.

2.1. *Sede referente o redigente.*

Tutte le leggi sono state esaminate in sede referente.

Dai dati raccolti nel corso della ricerca (che verranno esposti di seguito in det-

⁽⁹⁾ Si tratta di due leggi di rifinanziamento di leggi organiche e di alcune leggi finanziarie che rinviano alle relazioni contenute in coevi provvedimenti di assestamento del bilancio di previsione, di bilancio annuale e di variazione del bilancio di previsione.

⁽¹⁰⁾ Le relazioni più dettagliate risultano quelle annesse ai rendiconti generali (su 6 atti: 4 muniti di una relazione che spiega i singoli articoli e 2 di una relazione generale), ai bilanci di previsione (su 5 atti: 2 con relazione dettagliata, 3 con relazione generica), agli assestamenti dei bilanci di previsione (su 5 atti: 1 con relazione dettagliata, 4 con relazione generica).

taglio) emerge tuttavia che nella Regione Emilia-Romagna le deliberazioni assunte dalle Commissioni - che nel 23,80 % hanno modificato in via sostanziale il disegno di legge - rimangono nella maggior parte dei casi invariate a seguito dell'esame consiliare. Ciò sembra indicare che il Consiglio regionale non può essere considerato come il centro decisionale effettivo.

La prassi sembra dunque per certi aspetti vanificare la *ratio* della previsione che impone la procedura in sede referente. Questa previsione, escludendo l'approvazione delle leggi in Commissione, mira a realizzare una «centralità» del Consiglio ed una maggiore «trasparenza» del procedimento legislativo regionale. Poiché i verbali delle Commissioni non sono oggetto di pubblicazione appare tuttavia evidente che la previsione in oggetto non è riuscita a conferire maggiore «trasparenza» al processo legislativo regionale.

2.2. *Modifiche apportate dalla Commissione alla proposta di legge.*

Non si è tenuto conto delle leggi regionali originate da più progetti.

Sono state esaminate 189 leggi. Dalla ricerca effettuata è emerso che in 51 casi non si è avuta alcuna modifica alla proposta di legge; in 35 casi si sono riscontrate modifiche meramente formali; in 55 casi la proposta è stata modificata in maniera marginale; in 44 le modifiche sono state invece di sostanza; per 4 volte infine la legge è stata riscritta per intero. Da questi dati si ricavano le seguenti percentuali:

nessuna modifica alla proposta di legge: 26,98%
 modifiche di forma: 18,51%
 modifiche di contenuti marginali: 28,57%
 modifiche di sostanza: 23,80%
 legge riscritta per intero: 2,11%

Sono stati inoltre esaminati i quattro regolamenti emanati nel corso della legislatura. In un caso non è stata apportata alcuna modifica alla proposta; in un altro caso sono state apportate modifiche di contenuto marginale; in due casi invece le modifiche sono state sostanziali.

2.3. *Approvazione degli emendamenti da parte della maggioranza o anche della minoranza.*

Il dato non è rilevabile, non disponendo dei verbali o dei resoconti delle discussioni in Commissione.

2.4.-2.5. *Intervallo tra l'assegnazione e l'approvazione in Commissione.*

Dai dati in nostro possesso non è stato possibile individuare la data dell'assegnazione in Commissione per 28 leggi. In casi del genere non è stato possibile fare riferimento alla data della pubblicazione della proposta di legge nel Bollettino

Ufficiale al fine di calcolare l'intervallo di tempo tra l'assegnazione in Commissione e l'approvazione da parte di questa. Nel corso della ricerca è infatti emerso che in certi casi la pubblicazione nel B.U. risulta contestuale all'approvazione della proposta da parte della Commissione (v. ad esempio le LL. RR. nn. 7, 19 e 21 del 1987), mentre in altri la pubblicazione della proposta di legge risulta addirittura successiva all'approvazione da parte della competente Commissione (v. ad esempio la L. R. n° 18 del 1987). Neppure il riferimento alla data della deliberazione di Giunta potrebbe del resto consentire di calcolare in maniera precisa l'intervallo tra l'assegnazione del progetto in Commissione e l'approvazione da parte di questa. In casi del genere emergono dunque indicazioni del tutto approssimative, non utilizzabili ai fini della presente ricerca.

In 42 casi abbiamo più proposte di legge. Anche questi non sembrano poter fornire dati sufficientemente precisi ai fini della ricerca, e non sono stati pertanto presi in considerazione.

Abbiamo esaminato 160 leggi. Nei casi di rinvio della legge da parte del commissario del governo si è preso in considerazione soltanto il primo esame effettuato dalla Commissione.

Il tempo tra l'assegnazione in Commissione e l'approvazione da parte di questa oscilla da un minimo di un giorno ad un massimo di 335 giorni (L. R. n° 29 del 1988).

Il tempo medio è di 79,7 giorni.

Abbiamo poi esaminato 3 regolamenti. Il tempo tra l'assegnazione in commissione e l'approvazione da parte di questa è stato in due casi di 42 giorni ed in un caso di 89 giorni. Il tempo medio è quindi di 57,6 giorni.

3. ESAME IN CONSIGLIO.

3.1. Differenze tra il testo approvato in Commissione e quello votato in Consiglio.

Il dato in esame non appare rilevabile in 10 leggi.

Su 228 leggi esaminate, in 146 casi non abbiamo riscontrato nessuna differenza tra il testo approvato in Commissione e quello votato in Consiglio; in 6 casi solo differenze formali; in 66 casi differenze di contenuto marginale; in 10 casi differenze di sostanza. In nessun caso la legge è stata riscritta per intero.

Da questi dati emergono le seguenti percentuali:

nessuna differenza: 64,03%
solo differenze formali: 2,63%
differenze di contenuto marginale: 28,94%
differenze di sostanza: 4,38%

Abbiamo poi esaminato 4 regolamenti, riscontrando in un caso nessuna differenza e negli altri 3 casi solo differenze di contenuto marginale.

3.2. Differenze tra il testo approvato in Consiglio e la proposta di legge.

In 8 casi non è stato possibile rilevare il dato in esame. I 42 casi in cui esistono più proposte di legge non sono qui stati presi in considerazione.

Abbiamo quindi esaminato 192 leggi. In 46 casi la proposta di legge non ha subito modificazioni; in 35 casi le modifiche apportate sono state di natura essenzialmente formale; in 56 casi la proposta di legge ha subito modifiche di contenuto marginale; in 50 casi le modifiche sono state sostanziali; per 5 volte infine la proposta di legge è stata riscritta per intero.

Da questi dati emergono le seguenti percentuali:

nessuna differenza: 23,95%
solo differenze formali: 18,22%
differenze di contenuto marginale: 29,16%
differenze di sostanza: 26,04%
legge riscritta per intero: 2,60%

Sono stati poi esaminati quattro regolamenti. In un caso non si è avuta nessuna differenza rispetto alla proposta; in un altro caso le differenze apportate sono state marginali; negli altri due casi si riscontrano invece differenze sostanziali.

3.3. Testo approvato in Consiglio solo dalla maggioranza o anche dalle minoranze.

Va qui osservato che nella regione Emilia-Romagna, durante la legislatura esaminata, le votazioni consiliari avvenivano a scrutinio segreto. Non sempre i gruppi consiliari hanno effettuato esplicite dichiarazioni di voto.

Si è comunque cercato di evidenziare i casi in cui, dall'esito delle votazioni o dalle dichiarazioni di voto, sembrerebbe emergere un'approvazione del testo di legge anche da parte delle minoranze. Una conclusione del genere viene però desunta, nella maggior parte dei casi, dal fatto che dai risultati della votazione emergono pochi voti contrari o pochi astenuti. È tuttavia evidente che, nel segreto dell'urna, le minoranze presenti potrebbero avere votato a favore oppure alcuni esponenti della maggioranza potrebbero avere votato contro il testo in discussione. Non è del resto neppure dato di sapere l'elenco dei partecipanti alla seduta, per stabilire se le minoranze fossero presenti o meno nell'aula al momento della votazione.

È comunque emerso che tra le 220 leggi esaminate 89 parrebbero approvate solo dalla maggioranza, e 131 con il concorso anche delle minoranze.

In sede di utilizzazione di questi dati non si può peraltro prescindere dai rilievi sopra svolti.

3.4. Proposta di legge rinviata in Commissione.

Soltanto in tre casi la proposta di legge all'esame del Consiglio è stata rinviata in Commissione. Nel caso della L. R. n° 33 del 1986 il rinvio è stato disposto per ottenere le osservazioni delle categorie professionali; in quello della L. R. n° 5 del

1988 per procedere ad un esame delle proposte avanzate in materia da parte delle associazioni animaliste; in quello della L. R. n° 46 del 1988 per consentire alla Commissione un esame degli emendamenti proposti in aula.

3.5. Intervallo tra l'approvazione in Commissione e l'approvazione in Consiglio.

In 61 casi non è stato possibile rilevare il dato in esame.

Non si è tenuto conto dei casi in cui si è avuto un rinvio governativo della legge, trattandosi di un evento «esterno» che incide sul tempo di approvazione della legge. Non è infrequente, del resto, l'ipotesi di un duplice rinvio.

Sono state esaminate 178 leggi. L'intervallo tra l'approvazione in Commissione e l'approvazione in Consiglio oscilla da un minimo di un giorno (la L. R. n° 22 del 1989 è stata ad esempio approvata nello stesso giorno in cui veniva licenziata dalla Commissione) ad un massimo di 70 giorni (verificatosi per la L. R. n° 29 del 1986; da notare che peraltro in questo caso il Consiglio non ha apportato alcuna modifica al testo approvato in Commissione). Il tempo medio che intercorre tra l'approvazione in Commissione e l'approvazione in Consiglio è di appena 16 giorni.

3.6. Dichiarazione d'urgenza.

Su 235 leggi esaminate, 76 (pari al 32,34%) sono state dichiarate urgenti.

4. CONTROLLO GOVERNATIVO.

Lo scopo principale di questa parte dello studio è quello di verificare l'influenza svolta dal controllo governativo sui contenuti legislativi.

Nella quasi totalità dei casi (98,32%), le leggi sono state viste dal Commissario di Governo, mentre soltanto in quattro occasioni (1,68%) il visto è stato apposto per decorso del termine. Queste ultime ipotesi comprendono una legge-provvedimento per la partecipazione della Regione alla costituzione di un Comitato finalizzato alla raccolta di fondi per la costruzione di un monastero con annessa chiesa di proprietà dell'Arcidiocesi di Bologna, una legge di rifinanziamento di leggi organiche, una legge di approvazione del bilancio di previsione ed infine una legge in materia di scarichi civili. Occorre sottolineare che il visto per decorso del termine non ha mai riguardato, comunque, leggi che erano state oggetto, precedentemente, di un rinvio.

Delle 238 leggi esaminate, 179 (75,21%) non sono state rinviate, 8 sono state approvate dopo che erano state rinviate, anche più di una volta, nelle precedenti legislature. Della restante parte (21,43%), 44 leggi hanno subito un rinvio nella legislatura di riferimento, 4 leggi hanno riportato un doppio rinvio sempre nella IV legislatura (e di questi uno non è stato analizzato perché mancante), 3 leggi sono state rinviate una volta nella legislatura in oggetto ed una in quella precedente. Al riguardo, si ricorda che tutti i rinvii compiuti nella III legislatura non sono stati esaminati, appunto perché non rientranti nell'oggetto del nostro studio: perciò, l'analisi

si è circoscritta a 51 leggi e quindi a 54 rinvii, mentre, complessivamente, i rinvii effettuati nella IV legislatura sono 55.

Le leggi rinviate sono quasi sempre state riapprovate con modifiche (96,36%); in un caso soltanto la riapprovazione è stata senza modificazioni neppure formali.

Le ipotesi in cui vi è un sostanziale o prevalente mancato adeguamento sono alquanto limitate (soltanto 2, pari al 3,64%), mentre numericamente superiori sono quelle di adeguamento parziale (13, pari al 23,64%). Perciò, prevale nettamente l'adeguamento totale: infatti i casi sono ben 39, ovvero circa il 70,91%.

È importante sottolineare che nei casi di doppio rinvio, in un'ipotesi (L. R. n° 21/89 concernente forme di partecipazione economica) vi è stato un primo adeguamento totale a fronte di censure riguardanti la violazione di principi generali espressi dell'ordinamento giuridico dello Stato. Poiché la riapprovazione è avvenuta in data 7/12/88, il II rinvio ha rilevato che l'art. 5 di detta legge era rimasto invariato rispetto al testo antecedente al primo rinvio, prevedendo una variazione al bilancio di esercizio 1988, ormai scaduto e ponendosi, perciò, in contrasto con l'art. 15 u. co. L. 335/76 e art. 97 L. R. 28/77, che non consentono variazioni di bilancio successivamente al 30 novembre dell'anno al quale il bilancio stesso si riferisce. L'adeguamento è stato totale anche in questo secondo caso.

Nelle altre tre ipotesi di doppio rinvio, vi è stato un andamento abbastanza simile fra loro, nel senso che, a seguito del primo rinvio, la Regione ha apportato delle modifiche al testo legislativo tali da determinare soltanto un adeguamento parziale. Nel secondo rinvio sono stati rilevati alcuni limiti già indicati nel primo (ciò vale almeno per due casi, nel terzo manca il rinvio, come abbiamo già evidenziato, per cui non è possibile estendere questa considerazione) che hanno determinato un successivo adeguamento totale da parte della Regione. La prima di queste tre ipotesi riguarda la L. R. n° 40/86 in materia di università e ricerca scientifica, la seconda (L. R. n° 19/88) ha per oggetto l'attività di conservazione, trasformazione e valorizzazione dei prodotti agricoli e l'ultima (L. R. n° 24/88) è in materia di artigianato.

È particolarmente interessante verificare l'incidenza del rinvio e dei limiti in esso contenuti sulle modifiche compiute, non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche in relazione ai motivi che hanno determinato modificazioni, tenendo conto anche dell'oggetto della legge.

Anzitutto, per quanto riguarda la normativa e la giurisprudenza richiamate, si comprende come non sia possibile fare una sorta di elencazione; tuttavia è bene sottolineare che in nessun rinvio di quelli esaminati vi sono richiami alla giurisprudenza. Inoltre, in tre casi non si fa alcun cenno neppure ad una specifica normativa (LL. RR. n° 6/87, 38/88, 32/90: rispettivamente la prima in materia di trasporti e le altre due riguardanti forme di partecipazione economica).

In circa il 39,62% dei casi la normativa richiamata ha per oggetto articoli della Costituzione ed in particolare gli artt. 81, IV comma, 97 e 121.

Per quanto riguarda i limiti indicati, in circa il 33,33% (18 rinvii) ne viene indicato soltanto uno, nel 57,41% due o tre (31 rinvii), nel 7,40% (4 rinvii) quattro o cinque e nell'1,85% (un caso soltanto) ben otto limiti.

Complessivamente, nei 54 rinvii esaminati, vengono individuati 119 limiti: in circa il 18,49% dei casi (pari a 22) è indicata la violazione di norme o principi costituzionali espressi; nel 15,97% dei casi (pari a 19) vi è la violazione di singoli articoli

previsti in leggi statali; nell'8,40% dei casi (pari a 10) sono stati violati principi generali espressi dell'ordinamento giuridico dello Stato ed in altrettanti la competenza materiale genericamente richiamata; nel 7,57% dei casi (pari a 9) c'è la violazione di principi fondamentali genericamente richiamati; nel 5,89% (7 casi) la violazione di principi generali dell'ordinamento giuridico genericamente richiamati; nel 5,04% (6 casi) il limite della tecnica legislativa ed in un caso soltanto (0,84%) viene richiamato il limite del merito (rinvio relativo alla L. R. n° 24/88 in materia di artigianato). Per una completa panoramica sulla tipologia dei limiti si rinvia alla tabella n° 6.

Dobbiamo compiere, adesso, alcune osservazioni con riferimento ai casi in cui a seguito del rinvio vi è stato un mancato adeguamento o un adeguamento parziale.

Abbiamo detto che soltanto due volte si è avuto un sostanziale mancato adeguamento (LL. RR. n° 7/86 e 21/88) e nel primo caso la deliberazione legislativa aveva già subito un rinvio nella precedente legislatura e comunque a seguito della riapprovazione il Commissario di Governo ha apposto il visto. La prima di queste leggi è in materia di opere pubbliche ed è finalizzata all'istituzione di una società per le infrastrutture; nel rinvio, in particolare, vengono richiamati tre limiti: violazione di norme o principi costituzionali espressi e di principi fondamentali espressi, nonché la circostanza per cui le società devono reggersi con capitali propri. In sede di riapprovazione, non è stata apportata alcuna modifica. La L. R. n° 21/88 in materia di personale era stata oggetto di rinvio per tre motivi: la violazione di norme o principi costituzionali espressi, di norme statutarie e di accordi collettivi nazionali. In questo caso, la Regione, in sede di riapprovazione, ha apportato modifiche, senza però uniformarsi ai motivi di rinvio.

Per quanto riguarda le altre ipotesi di adeguamento parziale, abbiamo visto come ve ne siano 13 di cui tre relative a doppi rinvii. Con riferimento a questi ultimi, possiamo osservare che nella L. R. n° 40/86 nel primo rinvio si denunciava la violazione di competenza genericamente richiamata, di regolamenti governativi, nonché il limite della tecnica legislativa. Successivamente, la Regione aveva provveduto alla riapprovazione con modifiche determinate parzialmente da tutti i limiti richiamati. Nel secondo rinvio, vengono ancora sottolineate le violazioni di regolamenti governativi e del limite della tecnica legislativa: la Regione ha riapprovato con modifiche, uniformandosi *in toto* ai limiti richiamati. Nella L. R. n° 19/88, il primo rinvio denunciava la violazione di norme o principi costituzionali espressi, di singoli articoli di legge statale, della competenza statale genericamente richiamata e di principi generali dell'ordinamento giuridico genericamente richiamati. Anche in questo caso la Regione si è uniformata parzialmente, apportando modifiche riguardanti complessivamente tutti i limiti indicati. Il secondo rinvio ha individuato nuovamente la violazione di competenza statale genericamente richiamata, di principi generali dell'ordinamento giuridico genericamente richiamati, nonché della competenza territoriale. Ancora una volta la Regione in sede di riapprovazione ha portato nuove modifiche uniformandosi compiutamente ai limiti rilevati nel rinvio. Infine, nella L. R. n° 24/88, il primo rinvio ha individuato la violazione di norme o principi costituzionali espressi, di singoli articoli di legge statale, di principi fondamentali genericamente richiamati, di principi fondamentali espressi, di principi generali espressi dell'ordinamento giuridico, del limite di tecnica legislativa, di accordi collettivi nazionali e del limite di

merito. La Regione in sede di riapprovazione ha apportato alcune modifiche con riferimento a tutti i limiti denunciati, tranne che per quello dei principi fondamentali espressi, senza però adeguarsi in modo compiuto (come più volte è stato sottolineato, per il momento non è possibile compiere osservazioni sul secondo rinvio).

Per quanto riguarda le altre ipotesi di adeguamento parziale, c'è da notare come in due casi (LL. RR. n° 43/86 e 17/90: rispettivamente in materia di iniziativa referendaria e popolare e di patrimonio artistico culturale) è stata rilevata la violazione di norme o principi costituzionali espressi ed in sede di riapprovazione vi è stata soltanto una uniformazione parziale. In un'ipotesi (L. R. n° 23/86 in materia sanitaria), è stata denunciata la violazione di principi fondamentali genericamente richiamati, di singolo articolo contenente principi fondamentali e di norme o principi costituzionali espressi; la Regione in sede di riapprovazione ha tenuto conto soltanto del secondo e terzo limite. In due casi (LL. RR. n° 1/87 e 46/88: rispettivamente in materia di artigianato, urbanistica e edilizia) il rinvio denunciava la violazione di singoli articoli di legge statale. In un'ipotesi (L. R. n° 15/88 in materia di ordinamento degli uffici e del personale), è stata rilevata la violazione di principi fondamentali espressi e di principi fondamentali genericamente richiamati: solo il secondo limite è stato recepito in sede di riapprovazione. In un caso (L. R. n° 38/88 in materia di forme di partecipazione economica) si individuava la violazione del limite della tecnica legislativa, nonché di principi generali dell'ordinamento giuridico genericamente richiamati; in sede di riapprovazione le modifiche hanno riguardato, parzialmente, soltanto il primo limite. Nella L. R. n° 22/88 in materia di ordinamento degli uffici e del personale, il rinvio ha individuato la violazione di norme o principi costituzionali espressi, di norme o principi costituzionali genericamente richiamati e di principi fondamentali genericamente richiamati: l'Emilia-Romagna si è uniformata soltanto al terzo motivo di rinvio. Nella L. R. n° 21/90 in materia di mezzi di informazione, il rinvio aveva rilevato la violazione di norme o principi costituzionali genericamente richiamati, di principi generali dell'ordinamento giuridico genericamente richiamati e della competenza statale espressamente richiamata: in sede di riapprovazione, la Regione ha tenuto conto, parzialmente, soltanto del primo limite. Infine, nella L. R. n° 50/88 in materia di edilizia abitativa, è stata denunciata la violazione di deliberazioni di comitati interministeriali.

Per quanto riguarda l'intervallo di tempo intercorso fra la comunicazione del rinvio e la riapprovazione, il minimo temporale è di 13 giorni e si riferisce al primo rinvio fatto per la L. R. n° 40/86 in materia di università e ricerca scientifica, mentre il periodo massimo è pari a 1008 giorni e riguarda la L. R. n° 18/90 che disciplina la partecipazione della Regione ai programmi statali di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Esaminando anche gli altri rinvii, è possibile calcolare una media pari a 104 giorni (vedi tabella n° 7).

In 22 casi (40%), il rinvio contiene anche alcune osservazioni ed i dati che si possono trarre sono abbastanza omogenei: in circa il 16% le osservazioni sono volte a segnalare meri errori del testo, nel 24% suggeriscono interpretazioni del testo, nel 28% danno suggerimenti di buona tecnica legislativa e nel 24% sollecitano future modifiche. Vi sono poi due casi in cui, nel primo, vengono dati suggerimenti per la sede operativa, mentre nel secondo, relativo ad una legge finanziaria, si ricorda che è possibile la gestione provvisoria delle parti della legge di bilancio non censurate (sul problema ritorneremo fra breve).

Prima di passare all'esame della fase della promulgazione, è bene evidenziare che, soltanto con riferimento a due deliberazioni legislative (rispettivamente relative alle LL. RR. n° 2/88 e n° 4/88), il Governo ha promosso la questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte Costituzionale: in un caso a seguito di un rinvio fatto nella legislatura precedente, nell'altro dopo ben tre rinvii anch'essi compiuti nella III legislatura.

Nella prima ipotesi la Corte Costituzionale, con sentenza n° 525/87, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, ultimo comma, della deliberazione legislativa del Consiglio della regione Emilia-Romagna approvata il 28/2/85, riapprovata l'11/6/86 e concernente «Modificazioni ed integrazioni alla L. R. n° 22/80 recante norme per la utilizzazione e la gestione del patrimonio e la disciplina della contabilità nell'Unità sanitaria locale». L'art. 12 della L. R. n° 42/87 ha abrogato le disposizioni della deliberazione legislativa oggetto del giudizio di costituzionalità, salvo l'ultimo comma dell'art. 8 che, così, è andato a formare l'articolo unico della L. R. n° 2/88.

Nel secondo caso, la Corte Costituzionale con ordinanza n° 16/88 ha respinto il ricorso: le disposizioni della suddetta deliberazione legislativa, relative all'organizzazione dei servizi regionali, ad eccezione di quelle di cui all'art. 5 oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo, erano già state introdotte nell'ordinamento regionale, ovvero hanno avuto nuova e organica disciplina con leggi regionali successive al ricorso del Governo proposto in data 13/3/82. L'art. 5 della predetta deliberazione legislativa è divenuto l'articolo unico della L. R. n° 4/88.

5. PROMULGAZIONE ⁽¹⁾

Non vi sono casi di promulgazione parziale. Occorre osservare che, in forza della L. n° 335/76, art. 7, IV comma e della L. R. n° 31/77, art. 23, nel caso in cui il

⁽¹⁾ Cfr. Statuto art. 42 «Le leggi regionali sono promulgate dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dall'apposizione del visto, o dalla scadenza del termine per l'opposizione da parte del Governo, ovvero dalla scadenza del termine per il ricorso da parte del Governo alla Corte Costituzionale o alle Camere, ovvero dalla comunicazione della reiezione del ricorso del Governo.».

art. 43 «Il testo della legge è preceduto dalla formula: "Il Consiglio regionale ha approvato. Il Commissario del Governo ha apposto il visto. Il Presidente della Giunta regionale promulga." Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 41 la formula è così modificata: "Il Consiglio regionale ha approvato. Il visto del Commissario del Governo si intende apposto per decorso del termine di legge. Il Presidente della Giunta regionale promulga.".

Al testo della legge segue la formula: "La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della regione Emilia-Romagna.".

art. 44 «Le leggi regionali sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione entro cinque giorni dalla promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine maggiore.

Il termine per la promulgazione e per l'entrata in vigore di una legge può essere abbreviato dalla legge stessa qualora essa sia dichiarata urgente dal Consiglio e il Governo della Repubblica lo consenta mediante l'apposizione del visto del Commissario.".

art. 45 «I regolamenti regionali sono emanati dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dalla loro approvazione e pubblicati nei modi e nei tempi previsti per le leggi regionali.".

rinvio del Governo riguardi una legge di bilancio, è possibile la gestione provvisoria della parte della legge non censurate ed infatti abbiamo visto come, in occasione del rinvio di una legge finanziaria (L. R. n° 10/89), il Governo espressamente ricordi proprio tale possibilità. Inoltre, preme sottolineare come in questo caso, ed anche in altre due ipotesi in cui erano state rinviate una legge finanziaria ed una legge di approvazione del bilancio di previsione, l'intervallo fra la comunicazione del rinvio e la riapprovazione sia stato relativamente breve, oscillando fra i 27 e i 28 giorni.

Infine, per quanto riguarda le leggi di spesa che, a seguito del rinvio, vengono promulgate in un esercizio finanziario successivo, i casi in cui la copertura della spesa è rimasta quella dell'esercizio ormai scaduto sono otto (47,06%), in cinque ipotesi (29,41%) si rinvia alla dotazione stabilita in sede di approvazione del bilancio di previsione, mentre in quattro leggi (23,53%) la copertura della spesa è mutata con modifica apportata in sede di esame in Commissione.

6. PRODOTTO LEGISLATIVO DELLA LEGGE REGIONALE.

6.1. *Contenuto della Legge regionale.*

Conformemente ai criteri esposti nella prefazione, sgombriamo il campo da quegli atti appartenenti alla *manovra di bilancio*, che abbiamo ricompreso genericamente nella categoria «altro» ⁽²⁾. Sono 31 atti, il 13% del totale, che, per la loro consistenza, possono incidere, falsando, i risultati della ricerca. Nei loro confronti, data la natura, non è possibile neanche esprimere un parere relativo alla formulazione tecnica, per la quale si rinvia altrimenti al punto 6.5.

Una volta ammessa la possibilità di classificare gli atti normativi sotto più voci, l'analisi rivela i seguenti risultati, classificati secondo un ordine decrescente:

Si ricorda che le norme sopra riportate erano contenute nello Statuto deliberato dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna nelle sedute del 1 dicembre 1970 e del 4 marzo 1971 ed approvato con L. 22/05/1971 n° 342.

Il vigente Statuto dell'Emilia-Romagna è stato deliberato dal Consiglio regionale il 26 luglio 1989, approvato con L. 09/11/1990 n° 336 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 21/11/1990. Rispetto alle norme esaminate, la sola modifica intervenuta riguarda l'emanazione dei regolamenti, poiché in Commissione si è ritenuto di dover accogliere i suggerimenti di quanti segnalavano l'opportunità di far decorere il termine per l'emanazione del regolamento dall'intervenuto controllo anziché, come prevedeva l'art. 45, dall'approvazione del regolamento. Per cui l'art. 32 dello Statuto vigente recita: «I regolamenti regionali sono emanati dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dall'avvenuto controllo e sono pubblicati nei modi e nei tempi previsti per le leggi regionali.».

⁽²⁾ Si tratta dei seguenti: bilancio di previsione e relative variazioni, assestamenti o esercizi provvisori, rendiconto generale, legge finanziaria, provvedimento generale per il rifinanziamento di leggi organiche.

a) leggi che modificano precedenti L. R.: 100 LR (35%)	
b) leggi provvedimento: 91 LR (32%) ⁽¹³⁾	
c) leggi previste da leggi nazionali: 35 LR (12%)	
d) leggi previste dallo Statuto: 32 LR (11%)	
e) leggi di interpretazione autentica: 4 LR (1,4%)	
f) regolamenti regionali: 4 Reg (1,4%)	
g) leggi a tempo determinato: 3 LR (1%)	
h) testi unici: nessuno	
i) altro: 13 LR (5%)	
l) altro (leggi sulla manovra finanziaria) 31 LR	
tot.	282 opzioni
l) <i>Vacatio</i> superiore ai 15 giorni: 2 LR	

Più nel dettaglio, si osserva come molte leggi regionali siano ricomprese in più settori ⁽¹⁴⁾.

Nella categoria residuale di cui alla lett. i) - *altro* - sono comprese 13 leggi regionali, di natura non bene identificabile, che comprendono, ad esempio, le norme di attuazione di atti comunitari ⁽¹⁵⁾.

6.2. Rinvio ad atti sub-legislativi.

Dall'analisi derivano i seguenti risultati:

a) LR che rinviavano ad atti sublegislativi: 63 LR (26%)
b) LR che non contengono rinvii: 179 LR (74%)

6.3. Numero articoli.

Nella regione Emilia-Romagna le leggi con uno scarso numero di articoli, sebbene siano cospicue, non costituiscono la maggioranza. Infatti solo il 11% sono

⁽¹³⁾ Per una verifica dei settori organici sui quali incide maggiormente la categoria delle leggi provvedimento, cfr. Allegato 1. Naturalmente, data la pluralità dei settori organici indicati per ciascuna legge, il numero totale di detti settori risulterà superiore al totale delle leggi-provvedimento.

⁽¹⁴⁾ La percentuale, infatti, è stata calcolata sulla base del numero di voci contate (282 opzioni espresse per il prodotto legislativo) e non sulla base del numero di leggi regionali prese in considerazione (242 LR - 31 LR in materia finanziaria = 211 LR).

Infatti, 27 leggi sono al contempo leggi provvedimento e leggi che modificano precedenti leggi regionali; 12 leggi sono al contempo leggi provvedimento e sono previste dallo Statuto; 5 leggi sono al contempo leggi provvedimento e previste da una legge nazionale. Inoltre, 7 leggi sono leggi di modifica di precedenti leggi regionali e, contemporaneamente, sono previste dallo Statuto; 7 leggi sono leggi previste dallo Statuto e da leggi nazionali; 11 sono leggi che modificano leggi regionali e sono previste da una legge nazionale, mentre 4 leggi sono leggi provvedimento e previste da leggi nazionali.

⁽¹⁵⁾ Si tratta delle seguenti leggi regionali: legge sul controllo della popolazione canina; legge per l'attuazione del Protocollo di intesa con i Ministri; interventi per la prevenzione AIDS; leggi di attuazione di decisioni e regolamenti CEE.

costituite da un articolo unico, secondo il seguente schema riassuntivo:

a) articolo unico:	25 leggi (11%),
b) 2 articoli:	24 leggi (10%),
c) 3 articoli:	20 leggi (8%),
d) 4 articoli:	22 leggi (9%),
Le lettere a), b), c), d) ammontano al 38% del totale.	
e) da 5 a 10 articoli:	69 leggi (29%),
f) da 11 a 20 articoli:	46 leggi (19%),
g) da 21 a 30 articoli:	16 leggi (6%),
h) più di 30 articoli:	20 leggi (8%).
tot.	242 LR

6.4. Intervallo tra la data della proposta e la data della pubblicazione nel B.U.

Prima di tracciare un quadro schematico occorre dare conto di alcuni dati metodologici usati per la redazione del presente punto.

In primo luogo l'intervallo di tempo è stato calcolato a decorrere dalla data di pubblicazione della proposta di legge nel Supplemento Speciale al Bollettino Ufficiale, e non da quella della presentazione.

In secondo luogo abbiamo distribuito l'intervallo di tempo in otto fasce di durata crescente, calcolate in giorni e anni.

In terzo luogo conformemente all'impostazione adottata nell'esame della fase della proposta (punto 1.3), abbiamo distinto le leggi con più proposte dalle altre. Il risultato è costituito da due schemi: il primo che si basa sul numero totale delle leggi approvate e il secondo che esclude le leggi con più proposte.

I) Totale delle leggi oggetto di studio.

1 - inferiore a 61 gg. (2 mesi):	32 LR (13%)
2 - 62 gg.-122 gg. (2-4 mesi):	59 LR (25%)
3 - 123 gg.-244 gg. (4-8 mesi):	61 LR (25%)
4 - 245 gg.-366 gg. (8 mesi-1 anno):	32 LR (13%)
5 - 1 anno-2 anni:	28 LR (12%)
6 - 2 anni-3 anni:	8 LR (3%)
7 - 3 anni-5 anni:	9 LR (4%)
8 - più di 5 anni:	12 LR (5%)
n°r.	1 LR
tot.	242 LR

II) Leggi regionali con l'esclusione delle 42 con più proposte di legge (Tabella 1).

1 - inferiore a 61 gg. 30 LR (12%)
2 - 62-122 gg. 57 LR (23,5%)

3 - 123-244 gg.	59 LR (24%)
4 - 245-366 gg.	28 LR (11,5%)
5 - 1-2 anni	20 LR (8,2%)
6 - 2-3 anni	2 LR (0,8%)
7 - 3-5 anni	nessuna
8 - più di 5 anni	3 LR (1%)
n.r.	1 LR
tot.	200 LR

Dalle tabelle 1 - 2 e dall'allegato 2 (in cui si mette in relazione l'intervallo di tempo con le altre caratteristiche delle LR, come il numero di articoli, la presenza di leggi con più proposte di legge o di leggi di bilancio e l'osservanza delle regole di formulazione tecnica), è possibile desumere alcune conclusioni.

La prima è che le leggi regionali originate da più proposte, richiedono più tempo per la loro approvazione: nel caso di intervallo compreso fra 3 e 5 anni rientrano soltanto leggi originate da più proposte.

La seconda è che le leggi relative alla manovra di bilancio si concentrano prevalentemente nella seconda fascia (62 gg. - 122 gg.), dove costituiscono il 59% delle leggi di questa categoria (cfr. le tabelle 1 e 2).

6.5. Formulazione tecnica ⁽¹⁶⁾.

Escludendo, per le ragioni già enunciate, le 31 leggi appartenenti alla manovra economica, abbiamo rilevato come la maggioranza della normativa adottata tenga conto dei criteri di formulazione tecnica, come evidenzia il seguente schema:

I) Formulazione tecnica	
a) integrale:	105 LR (50%)
b) quasi integrale:	65 LR (31%)
c) limitata ad alcune regole:	36 LR (17%)
d) limitata a poche regole:	5 LR (2%)
LR «di bilancio»	31 LR
tot.	242 LR

II) Formulazione tecnica, con l'esclusione delle 42 LR con più progetti di legge (vedi tabella 3):

a) integrale:	90 LR (53%)
b) quasi integrale:	55 LR (32%)
c) limitata ad alcune regole:	21 LR (12%)

⁽¹⁶⁾ Le regole di formulazione tecnica sono state introdotte con circolare del Presidente della Giunta regionale del 16 ottobre 1985, dal titolo «Tecnica di redazione dei testi normativi».

d) limitata a poche regole:	3 LR (2%)
LR «di bilancio»	31 LR
tot.	200 LR

A conclusione della nostra analisi, sembra opportuno esprimere alcune osservazioni, con riferimento alle tabelle 4 e 5, che rappresentano graficamente i dati dell'Allegato 2 con l'esclusione delle leggi con più progetti.

Tabella 4 (Rappresentazione dinamica). - Le curve *i* e *qi* (rispetto integrale e quasi integrale delle regole di redazione tecnica) hanno un andamento piuttosto simile, anche se quelle di *i* sono quantitativamente più numerose: il numero di leggi che osservano le regole di formulazione tecnica è costante fino alla fascia 4 (intervallo di tempo fino ad 1 anno), poi subisce una netta diminuzione in corrispondenza delle fasce che indicano un intervallo di tempo superiore.

Le leggi «brevi» (fascia 1) sono tecnicamente meno corrette di quelle approvate nella fascia 2. Eppure si tratta di leggi formate in media da meno di 4 articoli! Di converso si osserva che la lunghezza del testo e l'urgenza della sua emanazione non sempre danno luogo a errori di formulazione ⁽¹⁷⁾.

- Le leggi che non rispettano le regole di formulazione tecnica, espresse con *ar+pr* (rispetto di alcune regole e poche regole), si distribuiscono costantemente nel corso dei periodi di tempo considerati, con un picco nella fascia 3 (4 - 8 mesi).

Tabella 5 (Rappresentazione statica). - Questa tabella traduce i valori assoluti della precedente griglia in valori percentuali rispetto a ciascun periodo di tempo considerato, aggiungendo così una nuova prospettiva, che modifica in parte i risultati enunciati. Ovvero, in questa tabella le categorie qualitative (*i*, *qi*, *ar+pr*) sono comparate rispetto ad ogni periodo temporale dato (1, 2, 3 ... 8) e non rispetto all'intero arco temporale. Dunque il metro di riferimento è differente, per cui i risultati potranno essere parzialmente modificati: ad esempio, la quantità di leggi formulate in modo non corretto (*ar+pr*) nel 1° e nel 2° periodo di tempo considerato è uguale in valori assoluti, ma differisce se espressa percentualmente rispetto al 1° e 2° periodo. Sui risultati così ottenuti si prospettano le seguenti conclusioni:

- Il numero di leggi della categoria *i* è maggiore nella prima fascia (meno di 2 mesi): le leggi «brevi» tecnicamente perfette costituiscono la maggioranza assoluta, mentre quelle appartenenti alla categoria *ar+pr* sono in percentuale molto scarse.

- Considerando insieme le categorie *i* e *qi* si può affermare che la massima quantità di leggi formulate in modo corretto si trova nelle prime due fasce di tempo (fra 3 gg. - che è il tempo minimo riscontrato in Emilia-Romagna per l'approvazione di una legge - e 4 mesi). Questa cifra ha una flessione nel periodo compreso fra

⁽¹⁷⁾ Questa giustificazione vale solo per la legge n° 37 del 1990, costituita da 47 articoli, approvata in 38 giorni con una *vacatio* inferiore a 15 giorni.

Le altre leggi regionali carenti dal punto di vista della formulazione tecnica sono le seguenti: la legge n° 24 del 1989, costituita da 2 articoli, approvata in 81 giorni e la legge n° 33 del 1990, costituita da 18 articoli e approvata in 207 giorni.

4 e 8 mesi, per poi assestarsi su un valore piuttosto elevato nella fascia 4 e 5.

Le fasce 6, 7 e 8 sono costituite prevalentemente da leggi con più progetti di legge – che sono state escluse dal grafico – per cui rappresentano una quantità esigua delle leggi regionali prese in considerazione nella tabella in esame: 2 LR nella fascia 6, 0 LR nella fascia 7 e 2 LR nella fascia 8.

A contrario, rileviamo come le leggi con più progetti di legge siano in maggioranza carenti dal punto di vista della formulazione tecnica.

6.6. *Leggi di spesa.*

I dati emersi danno luogo al seguente schema:

a) leggi di spesa:	114 LR (47%) ⁽¹⁸⁾
b) leggi non di spesa:	128 LR (53%) ⁽¹⁹⁾
tot.	242 LR

Escludendo dal computo le leggi regionali appartenenti alla manovra economica, incluse invece nello schema precedente, il totale delle leggi regionali da prendere in considerazione si riduce a 211 e si distinguono in:

a) leggi di spesa:	103 LR (49%)
b) leggi non di spesa:	108 LR (51%)

⁽¹⁸⁾ Vi sono comprese le 9 leggi finanziarie e i 2 provvedimenti generali per il rifinanziamento di leggi organiche.

⁽¹⁹⁾ Vi sono comprese anche le 21 leggi regionali appartenenti alla manovra economica: bilanci di previsione e loro esercizio provvisorio, variazione ed assestamento; rendiconti generali.

ALLEGATI E TABELLE GRAFICHE

Allegato 1 (par. 1.4 e 6.1)

Numero di LR per settore organico specifico di appartenenza (par. 1.4). Per ciascuno è evidenziato il numero di leggi provvedimento emanate (par. 6.1).

- 1.1 - Aspetti generali: 8 LR (2 leggi provvedimento)
 - 1.2. - Organizzazione regionale: 47 LR (27 leggi provvedimento)
 - 20 LR: «Ordinamento degli uffici e del personale»; tutte di iniziativa della giunta.
 - 12 LR: «Forme di iniziativa economica»; iniziativa della sola giunta.
 - 1.3. - Partecipazione: 7 LR (1 legge provvedimento)
 - 5 LR: iniziativa di gruppi consiliari.
 - 1.4. - Autonomie locali: 18 LR (11 leggi provvedimento)
 - 2 iniziative popolari e 1 del Consiglio comunale: «Ordinamento» (1.4.2)
 - 1.5. - Finanza e programmazione: [...] LR (15 leggi provvedimento)
 - 29 LR: «Bilancio e contabilità»; esclusiva iniziativa della Giunta. 19 LR: «Agevolazioni ed incentivazioni» 1 iniziativa popolare e 2 di gruppi consiliari.
- 2.1. - Assistenza: 6 LR (5 leggi provvedimento)
 - 2.2. - Sanità: 17 LR (3 leggi provvedimento)
 - 3 iniziative di gruppi consiliari nel settore 2.2.2. («organizzazione»).
 - 2.3. - Attività culturali e ricreative: 17 LR (12 leggi provvedimento)
 - 1 iniziativa popolare «Usi e costumi locali e attività culturali» 2.3.6.; proponenti vari.
 - 2.4. - Mezzi di informazione: 4 LR (2 leggi provvedimento)
 - 2.5. - Sport e attività ricreative: 4 LR (2 leggi provvedimento)
- 3.1. - Agricoltura e foreste: 14 LR (5 leggi provvedimento)
 - 12 LR: iniziativa della Giunta
 - 2 LR: più iniziative
 - 3.2. - Attività estrattive: 2 LR
 - 3.3. - Energia: 2 LR (1 legge provvedimento)
 - 3.4. - Industria: 2 LR (1 legge provvedimento)
 - 3.5. - Artigianato: 10 LR (4 leggi provvedimento)
 - 9 LR: iniziativa della Giunta
 - 1 LR: più iniziative.
 - 3.6. - Commercio: 5 LR (2 leggi provvedimento)
 - 3.7. - Turismo: 15 LR (9 leggi provvedimento)
 - 3.7.1: 5 LR iniziativa Giunta
 - 1 LR gruppo consiliare
 - 2 LR più proposte
 - 3.7.2: 5 LR iniziative Giunta
 - 3.8. - Attività creditizie ed assicurative: 1 LR (1 legge provvedimento)
 - 3.9. - Lavoro: 4 LR (1 legge provvedimento)
 - 3.9.3: 1 LR iniziativa popolare su «Occupazione, assistenza ai lavoratori e creazione di nuove imprese»
 - 3.10. - Cooperazione: 3 LR (3 leggi provvedimento)
 - 1 iniziativa popolare

- 4.1. - Urbanistica: 3 LR (1 legge provvedimento)
- 4.2. - Edilizia: 7 LR (1 legge provvedimento)
- 4.3. - Tutela dell'ambiente: 25 LR (9 leggi provvedimento)
 - 4.3.4.: 1 iniziativa del Consiglio Provinciale
 - 4.3.6.: 3 iniziative di gruppi consiliari
 - 4.3.7.: 1 iniziativa di gruppi consiliari
- 4.4. - Tutela del suolo: 1 LR
- 4.5. - Opere pubbliche: 4 LR (3 leggi provvedimento)
 - Tutte di iniziativa della Giunta.
- 4.6. - Trasporti e comunicazioni: 9 LR (6 leggi provvedimento)
 - Tutte di iniziativa della Giunta
- 4.7. - Protezione civile: 6 LR (4 leggi provvedimento)

Allegato 2
(par. 6.3, 6.4 e 6.5)

Leggi regionali divise secondo il tempo di approvazione e la formulazione tecnica.
All'interno di ogni fascia temporale vengono specificati:

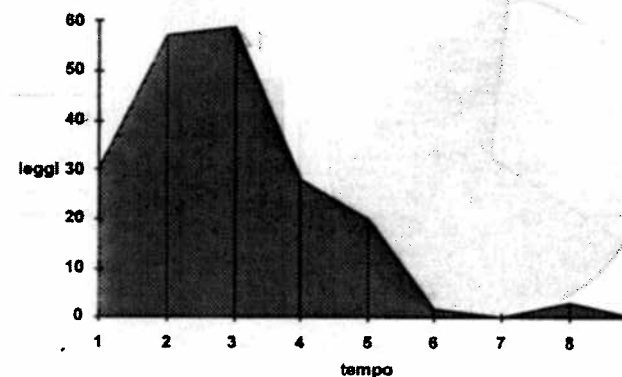
- a) numero di articoli (par. 6.3)
 - b) numero di leggi sulla manovra di bilancio
 - c) numero di leggi con più progetti di legge
 - d) formulazione tecnica (par.6.5)
- | | |
|---|--|
| 1 - inferiore a 61 gg. (2 mesi): | 32 LR |
| a) numero di articoli: | |
| 1 - 4 artt.: | 23 LR (72%) |
| 5 - 10 artt.: | 6 LR (18 %) |
| 11 - 20 artt.: | 1 LR (3 %) |
| più di 30 artt.: | 2 LR (7 %) |
| b) numero di leggi sulla manovra di bilancio: | 4 LR |
| c) leggi con più progetti di legge: | 2 LR |
| d) formulazione tecnica: | |
| integrale: | 18 LR (1 LR con più pdl) |
| quasi integrale: | 8 LR (1 LR con più pdl) |
| alcune regole: | 1 LR |
| poche regole: | 1 LR |
| 2 - 62 gg. - 122 gg. (2-4 mesi): | 59 LR (25%) |
| a) numero di articoli: | |
| 1 - 4 artt.: | 23 LR (39%) |
| 5 - 10 artt.: | 16 LR (27%) |
| 11 - 20 artt.: | 9 LR (15%) |
| più di 20 artt.: | 11 LR (19%) |
| b) numero di leggi sulla manovra di bilancio: | 19 LR (59% di questa categoria di leggi) |
| c) leggi con più progetti di legge: | 2 LR |
| d) formulazione tecnica: | |
| integrale: | 23 LR (1 LR con più pdl) |
| quasi integrale: | 14 LR |
| alcune regole: | 2 LR (1 LR con più pdl) |
| poche regole: | 1 LR |

- | | |
|---|---|
| 3 - 123 gg. - 244 gg. (4-8 mesi): | 61 LR (25%) |
| a) numero di articoli: | |
| 1 - 4 artt.: | 32 LR (52%) |
| 5 - 10 artt.: | 17 LR (28%) |
| 11 - 20 artt.: | 6 LR (10%) |
| più di 20 artt.: | 6 LR (10%) |
| b) numero di leggi sulla manovra di bilancio: | 7 LR (22% di questa categoria di leggi) |
| c) leggi con più progetti di legge: | 2 LR |
| d) formulazione tecnica: | |
| integrale: | 24 LR (1 LR con più pdl) |
| quasi integrale: | 17 LR (1 LR con più pdl) |
| alcune regole: | 10 LR |
| poche regole: | 1 LR |
| 4 - 245 gg. - 366 gg. (8 mesi-1 anno): | 32 LR (13%) |
| a) numero di articoli: | |
| 1 - 4 artt.: | 8 LR (25%) |
| 5 - 10 artt.: | 15 LR (47%) |
| 11 - 20 artt.: | 8 LR (25%) |
| più di 20 artt.: | 1 LR (3%) |
| b) numero di leggi sulla manovra di bilancio: | 1 LR |
| c) leggi con più progetti di legge: | 4 LR |
| d) formulazione tecnica: | |
| integrale: | 18 LR (1 LR con più pdl) |
| quasi integrale: | 9 LR (1 LR con più pdl) |
| alcune regole: | 3 LR (3 LR con più pdl) |
| poche regole: | nessuna LR |
| 5 - 1 anno - 2 anni: | 28 LR (12%) |
| a) numero di articoli: | |
| 1 - 4 artt.: | 3 LR (11%) |
| 5 - 10 artt.: | 13 LR (46%) |
| 11 - 20 artt.: | 8 LR (29%) |
| più di 20 artt.: | 4 LR (14%) |
| b) numero di leggi sulla manovra di bilancio: | nessuna LR |
| c) leggi con più progetti di legge: | 8 LR (21% su 28 LR) |
| d) formulazione tecnica: | |
| integrale: | 9 LR (3 LR con più pdl) |
| quasi integrale: | 11 LR (1 LR con più pdl) |
| alcune regole: | 7 LR (4 LR con più pdl) |
| poche regole: | nessuna LR |
| 6 - 2 anni - 3 anni: | 8 LR (3%) |
| a) numero di articoli: | |
| 1 - 4 artt.: | nessuna LR |
| 5 - 10 artt.: | 1 LR (12,5%) |
| 11 - 20 artt.: | 4 LR (50%) |
| più di 20 artt.: | 3 LR (37,5%) |
| b) numero di leggi sulla manovra di bilancio: | nessuna LR |
| c) leggi con più progetti di legge: | 6 LR (75% su 8 LR) |
| d) formulazione tecnica: | |

integrale:	3 LR (2 LR con più pdl)
quasi integrale:	1 LR (1 LR con più pdl)
alcune regole:	3 LR (2 LR con più pdl)
poche regole:	1 LR (1 LR con più pdl)
7 - 3 anni - 5 anni:	9 LR (4%)
a) numero di articoli:	
1 - 4 artt.:	nessuna LR
5 - 10 artt.:	2 LR (22%)
11 - 20 artt.:	3 LR (33%)
più di 20 artt.:	4 LR (44%)
b) numero di leggi sulla manovra di bilancio:	nessuna LR
c) leggi con più progetti di legge:	9 LR (100% su 9 LR)
d) formulazione tecnica:	
integrale:	2 LR (2 LR con più pdl)
quasi integrale:	2 LR (2 LR con più pdl)
alcune regole:	4 LR (4 LR con più pdl)
poche regole:	1 LR (1 LR con più pdl)
8 - più di 5 anni:	12 LR (5%)
a) numero di articoli:	
1 - 4 artt.:	1 LR (8%)
5 - 10 artt.:	1 LR (8%)
11 - 20 artt.:	5 LR (42%)
più di 20 artt.:	5 LR (42%)
b) numero di leggi sulla manovra di bilancio:	nessuna LR
c) leggi con più progetti di legge:	9 LR (82% su 11 LR)
d) formulazione tecnica:	
integrale:	3 LR (2 LR con più pdl)
quasi integrale:	4 LR (3 LR con più pdl)
alcune regole:	5 LR (5 LR con più pdl)
poche regole:	nessuna LR
n.r.	1 LR
tot. 242 LR	

TABELLE

Tabella 1 - Tempo di approvazione - Rappresentazione della variazione del numero di leggi in esame in funzione dell'intervallo di tempo di approvazione. Sono escluse le 42 leggi originate da più progetti di legge (tot. 200 LR). Par. 6.4, schema II.



Legenda tempo:

- | | |
|--------------------------------------|--------------------|
| 1: tempo inferiore a 61 gg. | 5: 1 anno - 2 anni |
| 2: 62 gg - 122 gg. (2-4 mesi) | 6: 2 anni - 3 anni |
| 3: 123 gg. - 244 gg. (4-8 mesi) | 7: 3 anni - 5 anni |
| 4: 245 gg. - 366 gg. (8 mesi-1 anno) | 8: più di 5 anni |

Tabella 2 - Tempo di approvazione - Rappresentazione della variazione del numero di leggi in funzione dell'intervallo di tempo di approvazione, con l'esclusione delle leggi correlate alla manovra di bilancio (168 LR). Par. 6.4.

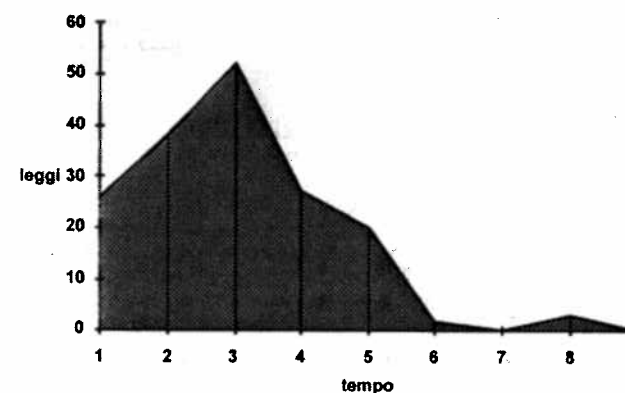
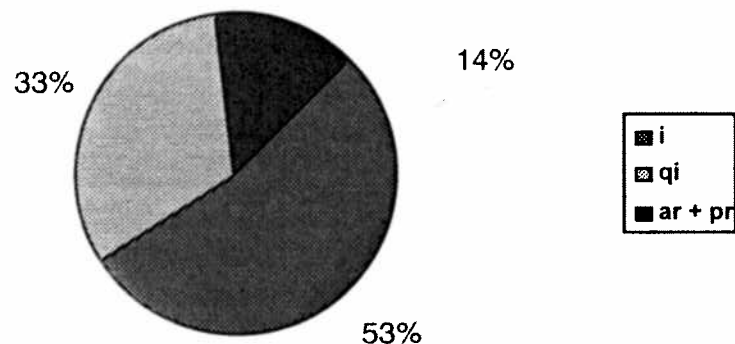


Tabella 3 – Formulazione tecnica – Rappresentazione della quantità di leggi regionali in relazione al rispetto delle regole di formulazione tecnica, con l'esclusione delle leggi relative alla manovra di bilancio e di quelle con più progetti di legge (169 LR). Par. 6.5, schema II.



Legenda:

i = rispetto integrale delle regole di formulazione tecnica
 qi = rispetto quasi integrale delle regole di formulazione tecnica
 ar + pr = solo alcune o poche regole rispettate

Tabella 4 – Formulazione tecnica – Rappresentazione del numero di leggi regionali – escluse quelle correlate alla manovra di bilancio e quelle con più proposte di legge – in funzione del rispetto delle regole di formulazione tecnica e dell'intervallo del tempo di approvazione. Par. 6.5.

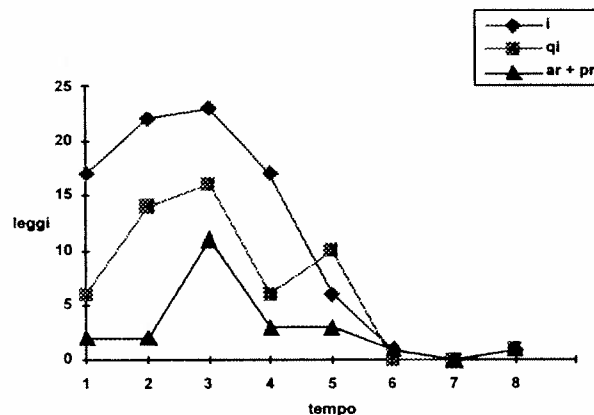


Tabella 5 – Formulazione tecnica – Rappresentazione riassuntiva del numero di leggi regionali (esprese in percentuale per ciascun periodo di tempo di approvazione considerato) in relazione alla qualità della formulazione tecnica per ciascun intervallo di tempo considerato (169 LR). Sono escluse le 42 leggi originate da più progetti. Par. 6.5.

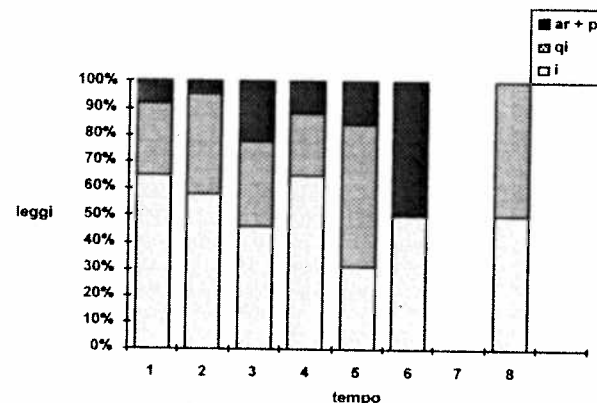
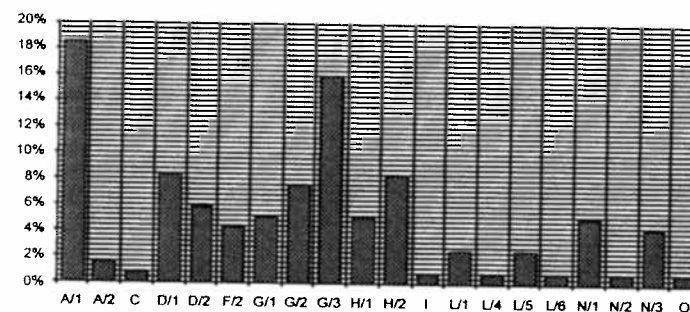
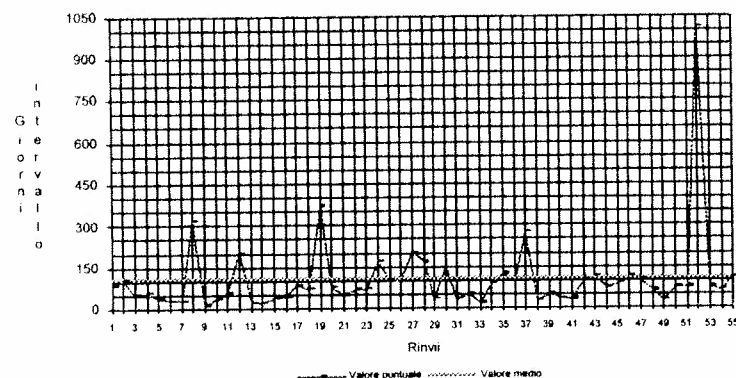


Tabella 6 – Tipologia limiti – Rappresentazione della frequenza di richiamo dei motivi di rinvio:



A/1 – norme o principi costituzionali espressi; A/2 – norme o principi costituzionali genericamente richiamati; C – ordinamento comunitario; D/1 – principi generali espressi; D/2 – principi generali genericamente richiamati; F/2 – norme statutarie; G/1 – principi fondamentali espressi; G/2 – principi fondamentali genericamente richiamati; G/3 – singolo articolo legge statale; H/1 – competenza statale espressamente richiamata; H/2 – competenza genericamente richiamata; I – competenza territoriale; L/1 – regolamenti governativi; L/4 – deliberazioni di comitati interministeriali; L/5 – accordi collettivi nazionali; L/6 – disposizioni non legislative; N/1 – tecnica legislativa; N/2 – errori materiali; N/3 – altri limiti; O – merito

Tabella 7 - Intervallo temporale comunicazione rinvio/riapprovazione:



MARCELLO CECCHETTI - GIAN LUCA CONTI - GIOVANNI TARLI BARBIERI

Dipartimento di Diritto Pubblico
Università degli Studi di Firenze

Gruppo di studio sulla qualità delle leggi regionali

LA QUARTA LEGISLATURA REGIONALE IN LOMBARDIA (*)

SOMMARIO: Considerazioni introduttive: produzione normativa e contesto politico. - PARTE I, La fase introduttiva del procedimento: 1. L'iniziativa legislativa: alcuni dati quantitativi. - 2. L'iniziativa consiliare e popolare. - 3. I settori organici. - 4. La relazione alla proposta di legge. - PARTE II, L'esame in commissione ed in consiglio: 1. L'incidenza sul prodotto legislativo. - 2. Il testo legislativo tra commissione e consiglio. - 3. Il ruolo delle minoranze. - 4. I tempi di approvazione. - 5. La clausola d'urgenza. - PARTE III, Il controllo: 1. Considerazioni introduttive. - 2. Le norme richiamate in sede di rinvio. - 3. I limiti utilizzati in sede di rinvio. - 4. Il comportamento della Regione in seguito al rinvio. - 5. I tempi per la riapprovazione. - 6. I rinvii con osservazioni. - 7. Conclusioni. - Parte IV, Il prodotto legislativo. - 1. Il contenuto delle leggi regionali. - Gli atti *sub-legislativi*. - 3. Il numero degli articoli. - 4. I tempi del procedimento legislativo (cenni e rinvio). - 5. Le regole di formulazione tecnica. - 6. Le leggi di spesa. - Scheda di sintesi.

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: PRODUZIONE NORMATIVA E CONTESTO POLITICO.

Nel corso della quarta legislatura sono state adottate dalla Regione Lombardia complessivamente 324 leggi, ovvero il 20% del totale della produzione legislativa (la Regione Lombardia ha adottato in totale 1602 leggi, delle quali 275 nel corso della prima legislatura; 370 nel corso della seconda; 407 nel corso della terza; 226 nel corso della quinta legislatura, anche se quest'ultimo dato non può ancora considerarsi definitivo) (fig. 1). Occorre ricordare che il numero totale delle leggi della quarta legislatura analizzate ai fini della presente ricerca è di 311; non si è tenuto conto di 14 leggi che, già approvate e rinviate nella legislatura precedente, sono state nuovamente e definitivamente adottate nella quarta legislatura.

Come si può notare, il dato riferito alla quarta legislatura evidenzia una significativa diminuzione della produzione legislativa rispetto alle due legislature precedenti ed un decremento ancora più sensibile è riferibile alla legislatura appena conclusa; tale minore produzione legislativa può essere probabilmente spiegata con la marcata instabilità politica che soprattutto in questi ultimi dieci anni ha contribuito

(*) Marcello Cecchetti ha curato la parte II; Gian Luca Conti, la parte III; Giovanni Tarli Barbieri, le parti I e IV.