Consiglio Regionale della Calabria

Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi

secondo rapporto sulla qualità della legislazione regionale calabrese

ANNO 2005

REGGIO CALABRIA, OTTOBRE 2006

PRESENTAZIONE

Per una politica della legislazione

Il 2005 è stato caratterizzato da molti fattori. Il cambio di legislatura; il nuovo Statuto regionale e il nuovo regolamento interno del Consiglio; il drammatico omicidio del Vice Presidente del Consiglio regionale.

Tutti eventi che hanno avuto influenza sulla legislazione adottata.

Ma a guardare l'azione legislativa regionale, per come emerge da questo Rapporto, non si può rimanere soddisfatti.

Un esito che appartiene anche alla mia responsabilità: come consigliere regionale e come Presidente di questo Comitato.

L'approvazione del nuovo Statuto è stato senz'altro un atto importante. Rimane da percorrere adesso la non meno impegnativa strada della sua completa attuazione, senza la quale anche questo fondamentale strumento rischia di rimanere un vuoto proclama.

Il dato di fondo, che mi sento di sottolineare, è che il complessivo impatto sul sistema regionale sia delle riforme del titolo V della Costituzione sia delle altre riforme che le hanno precedute e seguite, non sia stato ancora colto appieno nella nostra regione.

Il mancato intervento legislativo regionale su tutta una serie di importanti ambiti, non è solo un atto necessitato dalla circostanza che molti settori prioritari della vita calabrese sono ormai saldamente nelle mani della Regione.

Nel nuovo quadro emerso dalle riforme costituzionale è di più. È la autonoma prerogativa che abbiamo di migliorare la nostra capacità istituzionale e l'azione complessiva della pubblica amministrazione locale.

Tra i tanti significati che possiamo dare al termine globalizzazione ve n'è uno sottaciuto. Ossia che nessuno in Europa ha interesse che l'Italia diventi un paese più competitivo, e che nessuno, in Italia, ha interesse che la Calabria, il Mezzogiorno diventino regioni competitive.

Non possiamo aspettarcelo, sarebbe alquanto contro natura se avvenisse. In Europa, con un mercato unico, perfezionato dalla moneta unica, nessuno ha interesse a vedere migliorare la posizione competitiva dei propri vicini.

Ecco perché bisogna basarsi sulle proprie forze e cercare, sul piano territoriale, di incorporare, attraverso una cultura che nel frattempo è evoluta, quelle cose non tradizionalmente presenti nella nostra storia: istituzioni, economia, società.

Per questo insisto che l'efficace funzionamento dell'amministrazione pubblica, come capacità di fornire servizi ai cittadini e come capacità di governo del territorio e delle politiche è oggi lo snodo centrale, in cui il problema della capacità amministrativa, l'importanza del buon funzionamento del sistema istituzionale e amministrativo, è decisivo

E non può essere altrimenti. Perché l' efficacia delle strategie di sviluppo e anche il senso di legalità - cioè la certezza di vivere ed operare in un contesto dove le regole sono chiare e le istituzioni vicine a quanti quelle regole rispettano - dipende in grande parte dal funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Ma per fare questo dobbiamo anzitutto chiedere, e agire di conseguenza affinché l'amministrazione pubblica sviluppi la capacità di muoversi con un "passo diverso".

E quando parlo di amministrazione pubblica mi riferisco soprattutto all'impegno che la nostra Regione deve assumersi per sostenere obiettivi, regole e modalità attuative.

Siamo sicuri che quando parliamo di "contesto" difficile in cui si trovano ad operare imprese e cittadini non facciamo riferimento alla disponibilità e qualità di beni e servizi collettivi? Quelle cose, in cui oramai la legislazione regionale è esclusiva?

Lungo questa sequenza non è infatti richiesta la sola realizzazione di interventi materiali, ma anche la realizzazione di opportune condizioni normative o di avanzamento lungo percorsi legislativi prestabiliti, chiari, trasparenti, efficaci.

Le politiche della legislazione, dunque, lungi dal perdere valore in un ipotetico quadro di deregolation, assumono sempre più un aspetto decisivo.

In molte Regioni italiane il numero delle leggi diminuisce non per effetto della deregolamentazione ma perché si varano sempre più spesso leggi di semplificazione, leggi di organizzazione che introducono forme tipizzate di legislazione complessa, strumenti centrali di una politica stabile di riordino e semplificazione normativa.

Nello stesso tempo, cresce la qualità e la modernità delle leggi regionali che intervengono a disciplinare i nuovi campi di attività. In particolare, le leggi più avanzate si distinguono per la loro organicità, che non si manifesta necessariamente nella loro dimensione normativa, ma piuttosto nella elevata capacità di svolgere il ruolo di leggi-quadro, capaci di regolare i collegamenti con altri livelli territoriali ovvero competenze e procedure per le attività decisionali conseguenti alla legge stessa.

Insomma, le leggi sono sempre più di metodo, mentre le decisioni sostanziali vengono assunte attraverso altri tipi di atti amministrativi o negoziali.

Le forme più avanzate della legislazione regionale cominciano ad avere contenuti prevalentemente organizzativi e procedurali, mentre i contenuti decisionali sono sempre più affidati ad atti di diversa natura: regolamenti, programmi, accordi, atti di indirizzo.[1]

Sono linee di tendenza sempre più marcate nella legislazione regionale in cui la nostra Regione non è ancora inserita a pieno titolo. Questo Rapporto ne dà conto.

Per questo ritengo non sia più differibile l'esigenza di avviare questo processo di trasformazione delle fonti normative, nel senso di conoscerne e organizzarne meglio i percorsi, le modalità per la loro differenziazione nei diversi campi di intervento insieme a quelle per la valutazione dei risultati e il costante adeguamento delle politiche rispetto agli obiettivi.

Intervenire sul corpo normativo attraverso la semplificazione, il consolidamento, la redazione di testi unici, con nuove metodologie di analisi della legislazione per la valutazione dei risultati, legata a scadenze politicamente rilevanti.

Qualcosa, mi permetto ricordarlo, che è già previsto nell'art. 156 della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34 ma che è rimasto inattuato.

Per questo occorre una nuova politica della legislazione. Partendo dagli strumenti che già abbiamo. Dalle norme che sono già state approvate.

Questo Comitato è pronto ad offrire tutta la sua capacità operativa. Che passa, lo ribadisco a nome di tutti i componenti, anche, attraverso la modifica dell'art. 36 del Regolamento interno del Consiglio regionale, al fine di rendere l'organismo più efficace ed incisivo.

Il Presidente
Antonio Acri

[1] Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione – Rapporto 2004-2005 sullo stato della legislatura – XIV legislatura – 11 luglio 2005

INTRODUZIONE

Il rapporto che presentiamo rappresenta la prosecuzione di un percorso che ha avuto inizio lo scorso anno con la realizzazione del "Primo rapporto sulla qualità della legislazione regionale calabrese".

Con quella pubblicazione si è ottenuto lo scopo di "azzerare l'arretrato" analizzando tutta la produzione legislativa calabrese dalla nascita del regionalismo alla fine della VII ª legislatura.

Contestualmente si è assunto l'impegno di monitorare annualmente la produzione legislativa regionale, percorso che si avvia con questo ulteriore studio.

Il presente Rapporto, pertanto, analizza quella parte della legislazione del 2005 che si è consolidata con il cambio di legislatura avvenuto ad Aprile 2005.

Si avvia, in questo modo, l'attività ricognitiva sulla qualità della legislazione della VIII ª legislatura regionale.

Questo secondo strumento di analisi si pone all'interno di un quadro normativo generale assolutamente nuovo a livello regionale. Con la promulgazione dello Statuto entrato in vigore nel Novembre 2004 che ha previsto la disciplina del Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi nel Regolamento interno del Consiglio regionale (27 maggio 2005) che ne ha definito i compiti.

Se pur con i limiti già evidenziati nel primo Rapporto, la nascita del Comitato introduce l'esigenza di valutazioni periodiche della legislazione e, pertanto, il rapporto annuale sulla legislazione costituirà, da ora in poi, lo strumento indispensabile per verificare il raggiungimento di questo obiettivo.

La funzione del Comitato va intesa sopratutto come servizio al cittadino nell'esigenza di assicurare la fruibilità, la conoscibilità e la comprensibilità delle leggi.

Il rapporto è uno strumento che ha il fine di produrre una costante e positiva attenzione verso la necessità di curare il suo continuo riordino e verso la massima possibile semplificazione, anche attraverso i singoli progetti di legge.

Obiettivo è quello della crescita di una cultura comune sui temi della legislazione. Un tema che non è solo appannaggio dei tecnici o dei legislatori bensì anche dei destinatari finali.

Venendo ora ad un esame specifico del rapporto 2005 l'impostazione generale è dissimile dal precedente:

- perché ci troviamo di fronte ad un numero limitato di leggi da esaminare sulle quali è possibile una analisi individuale;
- perché l'avvio della VIII^ legislatura ha potuto contare su un arco di tempo limitato peraltro condizionato dal tragico evento dell'omicidio del Vice Presidente del Consiglio regionale che ha, senza dubbio, condizionato l'attività dell'assemblea legislativa regionale;

Complessivamente, infatti, la produzione legislativa del 2005 dell'VIII ª le-

gislatura, si è concretizzata in sette leggi regionali, di cui quattro a contenuto vincolato (leggi di bilancio) e cinque Regolamenti, compreso il Regolamento interno del Consiglio regionale.

Naturalmente gli indirizzi per la formazione del Rapporto 2005 nascono dalle valutazioni del Comitato e del suo Presidente nel corso delle riunioni istituzionali.

DIMENSIONE DELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

L'universo dell'indagine si compone di tutte le leggi approvate nel 2005.

Le leggi pubblicate nel corso del 2005 sono state 18 di cui 11 nel corso della parte finale della settima legislatura. Ad esse si aggiungono 7 regolamenti (più il regolamento interno del Consiglio regionale) di cui 3 appannaggio della settima legislatura.

La produzione mensile media del 2005 è stata quindi di 1,5 leggi, la più bassa dal 2000 (vd. tab. 2).

Naturalmente va considerato che nell'aprile 2005 si è chiusa la legislatura regionale. Può comprendersi, pertanto, unitamente ai motivi già sopra indicati, la scarsa produzione legislativa regionale che, nel quadro nazionale, vede la Calabria penultima in classifica (vd. tab 1).

Tab. 1 – Regioni ordinarie. Numero delle leggi (2000-2005) Val. ass.

Regione	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Abruzzo	121	88	38	28	51	47
Basilicata	62	47	40	36	27	33
Calabria	22	38	52	30	36	18
Campania	19	19	33	30	16	25
Emilia R.	38	44	36	28	28	23
Lazio	30	41	46	44	21	19
Liguria	48	47	41	32	34	20
Lombardia	28	29	34	30	41	22
Marche	30	35	28	29	30	36
Molise	48	20	45	37	38	52
Piemonte	61	38	33	37	40	17
Puglia	28	37	28	30	25	20
Toscana	82	54	39	55	62	73
Umbria	43	38	35	26	35	30
Veneto	26	40	35	42	38	26
TOTALE	**686**	**615**	**563**	**514**	**522**	**461**

Fonte: banche dati siti web consigli regionali

In termini assoluti si è registrata una costante diminuzione della fonte legislativa, con un "abbattimento" di 225 leggi dal 2000 al 2005. L'andamento non ha però carattere generalizzato. In alcune Regioni (Abruzzo) la diminuzione appare più marcata. In altre (Molise) si registra invece un incremento.

Cercare di dare una spiegazione al fenomeno della diminuzione della produzione legislativa non appare semplice. Probabilmente esso si manifesta come concausa di più elementi. Alcune tecniche altre politiche.

Anzitutto è dimostrato che tale diminuzione non si spiega con l'incremento generalizzato della produzione regolamentare (vd. tab 3).

Tab. 2 – Regioni ordinarie. Produzione mensile media legislazione (2000-2005)

Regione	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Abruzzo	10,08	7.33	3.17	2.33	4.25	3.92
Basilicata	5,17	3.92	3.33	3.00	2.25	2.75
Calabria	1,83	3.17	4.33	2.50	3.00	1.50
Campania	1,58	1.58	2.75	2.50	1.33	2.08
Emilia R.	3,17	3.67	3.00	2.33	2.33	1.92
Lazio	2,50	3.42	3.83	3.67	1.75	1.58
Liguria	4,00	3.92	3.42	2.67	2.83	1.67
Lombardia	2,33	2.42	2.83	2.50	3.42	1.83
Marche	2,50	2.92	2.33	2.42	2.50	3.00
Molise	4,00	1.67	3.75	3.08	3.17	4.33
Piemonte	5,08	3.17	2.75	3.08	3.33	1.42
Puglia	2,33	3.08	2.33	2.50	2.08	1.67
Toscana	6,83	4.50	3.25	4.58	5.17	6.08
Umbria	3,58	3.17	2.92	2.17	2.92	2.50
Veneto	2,17	3.33	2.92	3.50	3.17	2.17

Fonte: banche dati siti web consigli regionali

Se la VII ª legislatura regionale si è sviluppata nel pieno della riscoperta della fonte regolamentare, dovuta, in particolare, al concorso delle leggi costituzionali n. 1/99 e n. 3/01, l'VIII ª legislatura in alcune Regione si è aperta all'insegna delle nuove norme statutarie, cui la stessa sentenza costituzionale n. 313/03 rimetteva la scelta organizzativa circa la titolarità del potere regolamentare.

Gli effetti della sentenza sono a tutti noti. Nel 2004 l'esercizio del potere regolamentare da parte delle Giunte, almeno in alcune Regioni, si è arrestato e i regolamenti emanati nell'anno, ad esclusione di quelli della Basilicata, Campania e Piemonte sono tutti del Consiglio regionale. Le Regioni Calabria, Lazio e Puglia hanno ripreso ad emanare regolamenti di Giunta dopo l'entrata in vigore dei nuovi Statuti.

Molte le regioni ordinarie che hanno rivalutato la fonte in esame che inizia ad essere utilizzata con una certa frequenza.

Tab. 3 – Regioni ordinarie. Regolamenti emanati (2001-2005) Val. ass.

Regione	2001	2002	2003	2004	2005
Abruzzo	3	5	4	3	/
Basilicata	7	10	18	4	1
Calabria	5	3	8	2	7
Campania	/	/	19	7	4
Emilia R.	6	4	2	1	3
Lazio	4	3	3	3	19
Liguria	2	6	12	2	/
Lombardia	9	14	23	10	8
Marche	2	3	5	13	1
Molise	4	13	3	2	4
Piemonte	21	15	12	16	8
Puglia	16	10	17	14	27
Toscana	12	8	13	17	19
Umbria	7	7	12	2	8
Veneto	4	6	1	/	1
Totale	**101**	**107**	**152**	**96**	**110**

Fonte: banche dati siti web consigli regionali

I dati relativi al numero dei regolamenti adottati nei cinque anni indicati mettono in evidenza che il 14,11% (2001), il 15,97% (2002), il 22,82% (2003), il 15,53% (2004) e il 19,26% della produzione normativa (leggi e regolamenti) delle Regioni ordinarie è avvenuta ad opera di regolamenti.

Con l'entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali viene definitivamente legittimato l'esercizio del potere regolamentare. Dei nove Statuti entrati in vigore solo quello della Regione Marche si è mosso verso la direzione del Consiglio, anche se ha previsto la possibilità di delega alla Giunta. Gli altri Statuti attribuiscono il potere all'organo esecutivo, sia pure con qualche "temperamento". In Liguria, Puglia e Toscana i regolamenti sono approvati previo parere obbligatorio della commissione consiliare di settore. Nel Lazio il parere è affidato all'organo di garanzia statutaria. In Emilia- Romagna è previsto sia il parere dell'Assemblea legislativa sia, nei casi previsti dalla legge, dell'organo di garanzia statutaria. Lo Statuto del Lazio sembra vietare l'emanazione di regolamenti di Giunta che non siano espressamente previsti da leggi regionali, e così si legge negli Statuti della Calabria, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte. Inoltre, in Calabria, Lazio, Puglia, Piemonte e Umbria, la Giunta può essere autorizzata con legge, che determina le norme generali della materia, all'adozione di regolamenti di delegificazione. In tutti gli Statuti che attribuiscono la competenza alla Giunta è previsto, infine, l'esercizio del potere del Consiglio nei casi di regolamenti "delegati" dallo Stato nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva.

Certamente l'attribuzione alla Giunta è la soluzione più aderente alle modifiche istituzionali già avvenute.

Infine, il ricorso a tale tipo di fonte può essere opportuno soprattutto per arginare un fenomeno che sembra caratterizzare gli ordinamenti regionali, ossia quello della proliferazione di atti formalmente amministrativi ma sostanzialmente normativi, i cd. "regolamenti travestiti" che, nel precedente regime costituzionale, proprio per arginare il monopolio consiliare, ha caratterizzato in modo marcato alcuni ordinamenti regionali, e ha continuato paradossalmente ad essere evidente anche dopo. La progressiva estensione del ricorso ad atti a contenuto generale con valore normativo esterno adottati da organi afferenti all'esecutivo (regolamenti in senso sostanziale, piani, regolamenti assessorili, linee guida) ha di conseguenza favorito il "restringimento" della regolazione legislativa. Questi atti, definiti anche come "criptonormazione", non disciplinati sotto il profilo procedurale e dei limiti – e nemmeno pubblicati - producono effetti rilevanti dal punto di vista delle garanzie istituzionali e delle posizioni soggettive e, pertanto, bisognerebbe evitarne la proliferazione.

Sicuramente i nuovi Statuti, con l'attribuzione alla Giunta del potere regolamentare, sia pure con qualche temperamento, hanno intrapreso la strada giusta per arginare tali fenomeni.

Altro motivo per spiegare la diminuzione del ricorso alla legge può essere ricercata nella difficoltà delle Regioni ad attuare una riforma costituzionale piena di contraddizioni, con materie concorrenti "condivise" con lo Stato - non solo per i principi fondamentali, ma spesso per "grandi pezzi" - e materie "residuali", in massima parte "limitate" dalle competenze statali di tipo trasversale (ad esempio, tutela della concorrenza, libertà di impresa, determinazione dei livelli essenziali, tutela dell'ambiente).

Ancora, può essere ricercata anche nel ricorso sempre più costante a leggi di riordino settoriale o intersettoriale, in luogo di una molteplicità di leggine che, da sempre, sono state emanate in alcuni ordinamenti regionali, per disciplinare una sola materia. Queste motivazioni non valgono, però, per la Regione Calabria, considerato che il fenomeno del ricorso a normative esaustive di settore è statisticamente poco praticato (Vd. Primo Rapporto sulla qualità della legislazione regionale calabrese) e la drastica riduzione del numero delle leggi registra un numero limitato di leggi di riordino organico e un ricorso non eccessivo alle fonti secondarie.

Rimangono, infine, motivazioni di tipo squisitamente "politico", legate alle difficoltà delle coalizioni di governo di trovare piena convergenza politica sulla programmazione legislativa.

Questo dato ha sicuramente valore per la Calabria che ha vissuto, a distanza di un anno dalle nuove elezioni regionali, una crisi politica che ha portato alla nascita di una nuova giunta regionale.

DIMENSIONE FISICA DELLA LEGISLAZIONE

Per definire la dimensione fisica della legislazione consideriamo tre indicatori: il numero degli articoli, il numero dei commi e il numero dei caratteri di ogni singola legge.

Il precedente Rapporto non ha preso in considerazione tali indicatori. Pertanto l'analisi sui dati espressi può essere, allo stato, considerata come propensione da verificare nel prosieguo dell'attività legislativa.

Complessivamente nel 2005 è stata prodotta legislazione per un totale di 168 articoli, 451 commi e 153.816 caratteri.

La legge regionale "tipo" del 2005 risulta composta mediamente da poco più di 9 articoli, con 25 commi e 8.545 caratteri.

Nell'anno considerato 5 leggi regionali rientrano nella definizione di micronormazione, ossia composte da un massimo di due articoli, e tutte appannaggio della VII^a^ legislazione.

Per quanto riguarda, invece, l'avvio dell'VIII^a^ legislatura, le 7 leggi prodotte ammontano ad 80 articoli, 251 commi, 90.480 caratteri, con una legge "media" di 11,4 articoli, 36 commi e 12.925 caratteri.

Consideriamo, quindi, la distribuzione delle leggi approvate per classi omogenee di ampiezza e per soggetti proponenti (vd. tabelle 4, 5 e 6).

Tab. 4 – Leggi 2005 per classi di ampiezza in articoli e per soggetto proponente

	Giunta	Consiglieri	Totale	%
Da 1 a 5 articoli	4	4	8	44,44
Da 6 a 10	1	1	2	11,11
Da 11 a 15	6	/	6	33.33
Da 16 a 20	/	/	/	/
Oltre 20 articoli	1	1	2	11,11
Totale	**12**	**6**	**18**	**100,00**

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Tab. 5 – Leggi 2005 per classi di ampiezza in commi e per soggetto proponente

	Giunta	Consiglieri	Totale	%
Da 1 a 10 commi	4	4	8	44,44
Da 11 a 20	5	1	6	33,33
Da 21 a 30	1	/	1	5,55
Da 31 a 40	/	/	/	/
Oltre 40 commi	2	1	3	16,66
Totale	**12**	**6**	**18**	**100,00**

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Tab. 6 – Leggi 2005 per classi di ampiezza in caratteri e per soggetto proponente

	Giunta	Consiglieri	Totale	%
Fino a 5.000 caratteri	4	5	9	50,00
Da 5.001 a 10.000	6	/	6	33,33
Da 10.001 a 15.000	/	/	/	/
Da 15.001 a 20.000	/	/	/	/
Oltre 20.000 caratteri	2	1	3	16,66
Totale	**12**	**6**	**18**	**100,00**

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Come si nota dalle tabelle la dispersione tra le classi è molto debole. La predominanza è quello di testi brevi in articolato e caratteri. Inoltre è evidente che il soggetto proponente ha influenza sulla dimensione fisica della legislazione.

L'iniziativa consiliare prevale tra le classi di ampiezza piccole e ciò può significare che le maggiori probabilità di successo sono connesse alla micro-legislazione di carattere modificativo o provvedimentale.

Ciò può essere spiegato con il maggior impegno (tecnico e politico) che generalmente accompagna le leggi di maggiori dimensioni o quelle a tipologia settoriale.

Tab. 7 – Leggi 2005: dimensione media per soggetto

	Giunta	Consiglieri	Totale
Media articoli	11	6	9
Media Commi	30	17	25
Media caratteri	10.232	5.895	8.545

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

È chiaro che agli indicatori presentati non si può dare, allo stato, valore complesso. Tuttavia nella dimensione fisica della legislazione è possibile cominciare a denotare anche un carattere qualitativo rispetto alla "micronormazione", alle leggi di manutenzione, alle cosiddette "leggine", che contraddistinguono, in maniera assai significativa, l'universo legislativo regionale.

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

L'iniziativa legislativa nel corso del 2005 è stata nettamente appannaggio della giunta (66,6%).

Si aggiunga, inoltre, che tutti i Regolamenti emanati nel corso del 2005, sono stati approvati dalla Giunta.

L'arretramento dell'iniziativa consiliare è anzitutto da mettere in relazione alla circostanza che nel 2005 la tipologia più rilevante è stata quella delle leggi di bilancio.

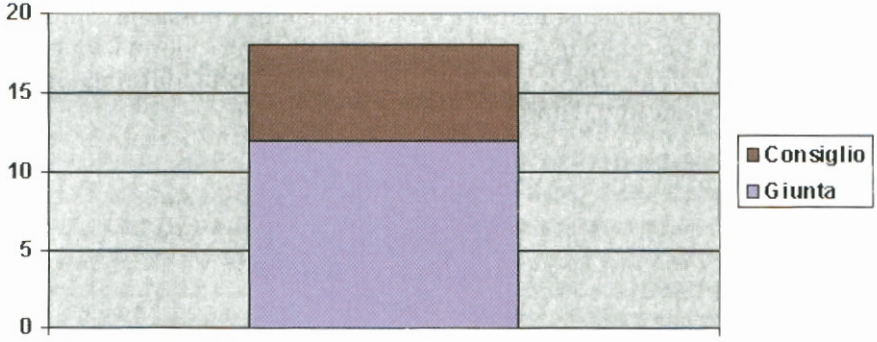
Tuttavia l'emersione di un tale divario, che ribalta la prevalenza di iniziativa consiliare emersa nel corso delle ultime due legislature, ha bisogno di qualche ulteriore spiegazione:

- anzitutto il fatto che l'annualità esaminata, a cavallo tra due legislature, non può essere considerato "di normale" attività legislativa;
- rileva, inoltre, che parte dell'attività legislativa è stata assorbita dagli impegni connessi al nuovo Statuto regionale;
- infine che la "coesione" politica delle coalizioni alternatisi al governo ha mostrato, nel corso dell'anno considerato, qualche "turbamento" che ha avuto certamente effetto sull'iniziativa legislativa.

Sono questi gli ordini di motivi che convergono nel determinare una qualche "specialità" al periodo che si esamina e che possono essere posti a motivo della scarsa incisività consiliare.

Per il resto, anche nel corso dell'anno esaminato, si conferma l'elemento storico di assenza dell'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali. Un elemento questo che se dovesse perdurare, anche alla luce del nuovo Statuto regionale, potrebbe essere considerato indicatore di scarsa comunicazione istituzionale.

Graf. 1 - iniziativa legislativa anno 2005



Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

DURATA

Altro elemento che comincia ad essere analizzato a partire da questo Rapporto riguarda la durata dell'iniziativa legislativa.

Considereremo la durata dell'iter dal tempo intercorso tra la data di registrazione al protocollo della proposta di legge e la data di approvazione in aula.

Anche sotto questo aspetto occorre, tuttavia, segnalare la particolarità dell'anno esaminato, considerata la presenza di quattro leggi regionali che riguardano l'approvazione dei rendiconti a partire dall'anno finanziario 2000.

Se quindi la durata media dell'iter di tutte le 18 leggi approvate è pari a 237,7 giorni, c'è da sottolineare che su di essa influisce in maniera decisiva proprio l'iter che riguarda l'approvazione dei rendiconti delle finanziarie passate (1.316 giorni per il rendiconto 2000, 946 giorni per il rendiconto 2001, ecc.).

Escludendo dal calcolo tali leggi, l'indice della durata media si abbassa drasticamente a 93,1 giorni.

Se poi si considerano solo le 7 leggi approvate nel corso dell'avvio della VIII^ legislatura l'indice della durata media si abbassa ulteriormente a 45,4 giorni.

Tab. 8 – Durata iniziativa legislativa leggi approvate - in giorni

	Media durata iter	Iniziative di Giunta	Iniziative di Consiglio
Anno 2005	237,7	278,7	155,6
Anno 2005 con esclusione approvazione rendiconti	93,1	46,25	/
Anno 2005. Solo leggi VIII^ legislatura	45,4	29,0	86,5

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Occorre evidenziare che sul brevissimo iter di due di queste leggi (L.r. 3 giugno 2005, n. 12 – Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria e L.r. 22 novembre 2005, n. 16 – Modifica delle leggi regionali n.ri 7 e 8 del 13 maggio 1996 – rispettivamente 10 e 22 giorni) hanno influito due aspetti completamente differenti:

- per la l.r. n. 12 - la prima approvata dalla nuova assemblea legislativa regionale - il contenuto, il cd. spoyl sistem della dirigenza, una legge a forte "indirizzo politico";
- per la l.r. n. 16 – la cd. legge antiparentopoli, una decisiva campagna di stampa che denunciava la presenza nelle strutture speciali della regione di parenti e affini degli stessi consiglieri regionali.

Dalla lettura della tab. 8 è possibile cogliere un altro aspetto che, allo stato, viene segnalato come possibile linea di tendenza, da verificare nei prossimi rapporti, nel momento in cui si potrà disporre di dati statisticamente più significativi.

È evidente, infatti, la differente durata degli iter che appare determinata dal proponente. Le leggi promosse dalla Giunta sembrano godere di un iter decisamente più breve di quelle di origine consiliare.

Nell'anno considerato ciò potrebbe essere un effetto della tipologia prevalente delle leggi approvate, leggi di bilancio, ossia leggi a vincolo esterno, necessitate.

SALDO LEGISLATIVO E ABROGAZIONI

La legislazione regionale entrata in vigore nel corso del 2005 non contiene abrogazioni di altre leggi regionali.

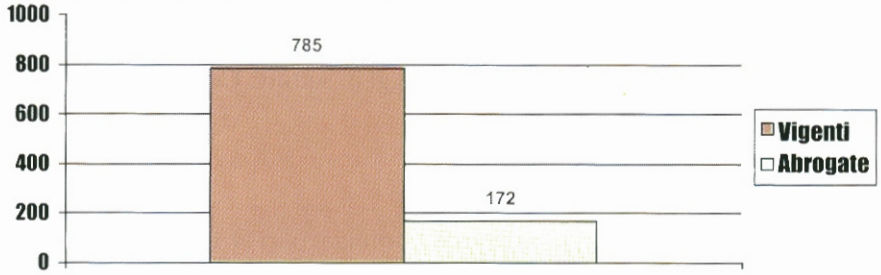
All'interno delle singole leggi sono, però, contenute abrogazioni o modifiche di specifici articoli, soprattutto nelle leggi di bilancio.

Complessivamente le leggi approvate contengono ben 37 modifiche o abrogazioni di articoli, o di parte di essi, di altre leggi regionali.

Anche nel corso del 2005 si è verificata un caso di legge regionale (l.r. 3 giugno 2005, n. 12 – Norme in materie di nomine e di personale della Regione Calabria) che contiene abrogazioni implicita o innominate, una prassi già negativamente commentata nel primo Rapporto.

Complessivamente, dunque, il saldo legislativo si mantiene, anche per il 2005, positivo. Cresce, lo stock delle leggi regionali in vigore anche se, su tale argomento, si richiamano le osservazioni contenute nel primo Rapporto (vd. par. 3.1.1.).

Graf. 2 - stato della legislazione a fine 2005



* comprese le quattro leggi regionali dichiarate incostituzionali

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Anche per quanto concerne la fonte regolamentare il saldo è positivo, portando a 32 il numero dei regolamenti.

Complessivamente nel corso del 2005 sono stati emanati 7 Regolamenti, di cui uno abrogativo di altro regolamento emesso nello stesso anno (Regolamento regionale 8 agosto 2005, n. 5 – Annullamento del Regolamento regionale 4 marzo 2005, n. 2).

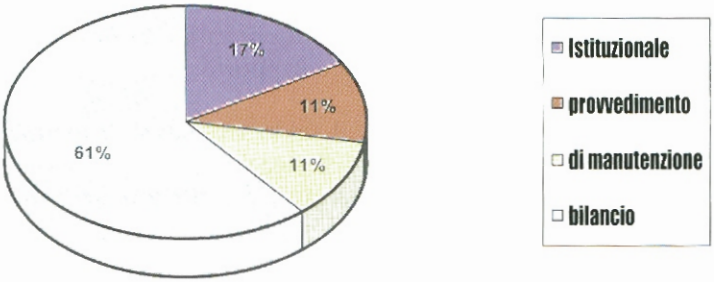
Anche in questa fonte secondaria ci troviamo di fronte ad un Regolamento (Regolamento regionale 8 marzo 2005, n. 3, art. 6) che contiene norme con abrogazioni innominate.

CLASSIFICAZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA DELLA NORMAZIONE

Le 18 leggi del 2005 possono essere così classificate: 3 leggi istituzionali; 11 leggi di bilancio; 2 di manutenzione (di cui una di modifica statutaria) e 2 leggi provvedimento.

Le leggi 2005 dell'VIII^ legislatura sono classificate in 4 leggi di bilancio, 1 di manutenzione, 2 istituzionali.

Graf. 3 – Produzione legislativa per tipologia normativa. Anno 2005 - Val. %



Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Completamente assenti, nel 2005 le leggi di settore. Così come leggi di riordino o testi unici.

Leggi istituzionali

Nel 2005 abbiamo 3 leggi in questa tipologia, pari al 17%.

All'interno di questa classificazione se ne segnalano due per la loro importanza. Si tratta della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale) e della legge regionale 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della regione Calabria).

La l.r. n. 1 (articolo unico), ha puntualizzato la legge elettorale calabrese (comma 3), prevedendo la non ammissione al riparto dei seggi di quelle liste provinciali il cui gruppo, anche se collegato ad una lista regionale che abbia superato la soglia del 5%, non abbia ottenuto, nell'intera regione, almeno il 4% dei voti validi. Inoltre, nel comma 6, ha definito la presenza nelle liste elettorali, a pena di inammissibilità, di candidati di entrambi i sessi.

Per quanto riguarda la legge regionale 3 giugno 2005, n. 12, che come ve-

dremo è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, (la prima legge regionale approvata all'avvio dell'VIII^ legislatura) va sottolineata la sua portata innovativa.

È stata definita la legge sullo spoyl sistem in quanto prevede la decadenza, con la proclamazione del presidente della Giunta regionale, del personale rappresentante della Regione in tutti gli organismi, enti, aziende sanitarie, partecipate, agenzie, ecc. la cui nomina è stata resa operativa dagli organi di indirizzo politico-regionale, dal capo di gabinetto del Presidente della giunta e dai dirigenti dei Dipartimenti, nove mesi antecedenti la data delle elezioni regionali.

Gli stessi incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della regione è previsto decadano di diritto alla data di proclamazione del presidente della Giunta e i relativi contratti a tempo determinato cessano di avere efficacia.

Leggi provvedimento

Due sono le leggi che rientrano nella tipologia "provvedimento" (11%). Si tratta, della legge n. 2/05 che detta disposizioni diverse in materia sanitaria, abrogando e modificando parti o interi articoli, prorogando termini di legge, autorizzando riconversioni di servizi.

Altra legge provvedimento va considerata anche la n. 3/05 (Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa), in cui la regione concede ad alcuni Comuni un contributo costante poliennale per la contrazione di mutui destinati agli interventi su immobili confiscati alla mafia.

Leggi di manutenzione

Delle leggi di manutenzione una, la n. 11/05, (che è anche l'ultima legge approvata nel corso della VII^ legislatura) è statutaria. Essa introduce il comma 5bis alle norme transitorie e finali dello Statuto regionale disponendo che il numero dei consiglieri regionali (fissato in 50 membri) possa essere aumentato, prevedendone l'aumento ai sensi della l. n. 108/68 e s.m. ed i. e della legge costituzionale n. 1/99.

La seconda, la n. 16/05, riguarda la norma già richiamata cd. "antiparentopoli".

Come già osservato precedentemente (vd. Saldo legislativo e abrogazioni) sono molte le leggi approvate che agiscono anche come leggi di manutenzione, anche se non possono essere classificate sotto questa voce.

Leggi di bilancio

Per il 2005 resta la tipologia cui si ascrivono più leggi (61%).

Il dato conferma la tendenza già emersa come caratteristica della legislazione regionale. Quella, cioè, di provvedere alla normazione dei settori più disparati soprattutto attraverso la legislazione di bilancio che, come sarà verificato, contiene generalmente al suo interno disposizioni che incidono in maniera significativa su porzioni variegate della società calabrese.

La scelta di operare soprattutto attraverso leggi di bilancio onnicomprensive conferma le difficoltà già evidenziate nel primo Rapporto.

Analizziamo, nello specifico, l'impatto delle norme di tipo ordinamentale della legge regionale n. 8/05 (VII^ leg.) e della legge regionale n. 13/05 (VIII^ leg,), i cosiddetti "collegati" alle manovre finanziarie.

Legge regionale 2 marzo 2005 n. 8 (numero articoli 12 – numero commi 70)

obiettivi	modifiche	abrogazioni	proroghe	destinatari
Stabilizzazione LSU/LPU			l.r. n. 4/01	LSU/LPU
Valorizzazione territori montani				Alcuni comuni montani attraverso AFOR
Aumento capitale sociale (1)				Scpa Consorzio per la promozione e la cultura e degli studi universitari di Crotone
Contributo straordinario (2)				Fondazione antiusura della Calabria
Copertura oneri derivanti da sentenza				ARSSA
Costituzione SPA per offerta turistica invernale				Calabria Neve
Agenda 21 locale (3)				Istituzione cabina di regia
Servizio sperimentale di interpretariato della lingua (4)				Non udenti – Provincia di Cosenza
Reddito sociale di cittadinanza(5)				Nuclei familiari
Contributo (6)				Ente Fiera Cosenza ed Ente Fiera Lamezia
Misura 2.1 POP Calabria 94-99				Editoria e stampa dei giornali
Incentivi				PMI

Autorizzazione quote regionali per situazioni debitorie				Comunità Montana Verbicaro
Contributo quinquennale (7)				Accademia Belle Arti e Conservatori di Musica
Acquisto alloggi (8)				ATERP Catanzaro
Incentivi per acquisto e recupero 1^ casa				Cittadini
Destinazione entrate per monitoraggio corsi d'acqua				Regione Calabria
Autorizzazione all'indebitamento per cofinanzia-mento POR				Regione Calabria
Incentivi per risoluzione contratto (9)				Dirigenti regionali
Diminuzione dotazione organica				Regione Calabria
Divieto assunzione nuovo personale				Enti strumentali
		Art.11, comma 1, l.r. n. 8/96		
	Art. 5, comma 4, l.r. n. 2/01	Art. 5, comma 6, l.r. n. 2/01		
	Art. 2-ter, commi da 2 a 9, lr. n. 8/03			
	Titolo l.r. n. 5/04			
			Art. 7, comma 5, l.r. n. 10/98	

	Art. 31, l.r. n. 19/02			
			Art. 9, comma 1, l.r. n. 36/01	
	Art. 19, comma 3, l.r. n. 3/96			
	Allegato A l.r. n. 4/99			
	Art. 52, comma 6 e art. 59 l.r. n. 32/96			

(1) (2), (3), (4), (6), (8) Mandato alla Giunta
(5) Mandato alla Giunta di approvare apposito Regolamento entro 90 gg.
(7) Mandato alla Giunta di sottoscrivere convenzione
(9) Mandato alla Giunta di emanare apposite direttive

Legge regionale17 agosto 2005 n. 13 (numero articoli 35 - numero commi 130)

obiettivi	modifiche	abrogazioni	proroghe	destinatari
			Art. 1, comma 1, l.r. n. 8/05	
Pagamento atti giudiziali e spese pignoramento SSR				Addizionala Irpef e fondo di riserva
Contributo una tantum				Ente Fiera calabresi
Favorire scambi tra paesi del Mediterraneo				Progetto ANSAMED
Aumento capitale sociale				Aeroporto dello Stretto SOGAS SPa
Interventi formativi per giovani disoccupati				Vettori nazionali trasporto ferroviario
Attività di programmazione				Sistema regionale trasporti

Attività culturali e formative				Università statali regionali
Concorso ripiano disavanzo di gestione				Scpa Consorzio per la promozione e la cultura e degli studi universitari di Crotone
Interventi di recupero, restauro e messa in sicurezza				Opere di particolare interesse turistico-culturale
Deroga	l.r. n. 16/85			Realizzazione grandi eventi culturali di interesse regionale
Creazione museo				Museo Nazionale delle Arti Visive
Contributo straordinario				Università Magna Grecia per organizzazione mostra
Attività Alta formazione				Università Reggio Calabria presso Centro ricerca Avanzata Spa di Lamezia
Contributo straordinario				Centro servizi ricerca avanzata Spa di Lamezia
Contributo straordinario				Consorzio per la promozione Studi universitari della Locride
Funzionamento servizio di segnalazione situazioni di emergenza ambientale				Regione Calabria
Aumento spesa per manutenzione e riparazione opere idrauliche				Regione Calabria
Saldo impegni assunti oltre il vincolo di stanziamento 2004				ENEL spa per gestione acquedotti

Contributo per risanamento frazione Marina				Comune di Vibo
Individuazione ecomostri nell'arco costiero e predisposizione programmi di demolizione				Regione - Dipartimento gestione del territorio
Erogazione prestazioni sanitarie bambini extracomunitari				Adesione programma umanitario – Protocollo operativo 2005
Piani "carni e latte di qualità"				Regione
Spese funzionamento sede regionale Bruxelles				Regione
Servizi socio assistenziali minori sottoposti autorità giudiziari				Privati
Corso di laurea di primo livello "Gestione dei rischi naturali" (a)				Polo didattico Vibo - Unical
Contributi per sicurezza contro criminalità(1)				PMI
Contrasto all'erosione costiera(2)		Art. 1bis l.r. n. 18/04		Regione, Comuni e Comuni in dissesto
Istituzione sistema regionale della Moda				Imprese
	Art. 7bis, comma 3, l.r. n. 27/99			
Autorizzazione assunzioni in deroga				ARPACAL

Decadenza incarichi in concomitanza nomina DG				Aziende sanitarie
	Art. 2 l.r. n. 29/04			
Distribuzione e somministrazione prodotti tipici calabresi				Aree di servizio autostradali
	Art. 10, commi 4 e 4bis, l.r. n. 31/02			
Conferimenti incarichi dirigenziali a tempo determinato da parte del Presidente della Giunta				Regione
Istituzione fondo incentivante per potenziamento strutture tributarie regionali(3)				Regione
Destinazione aliquote concessione coltivazione idrocarburi liquidi nel territorio di Crotone per realizzazione Accordo di Programma				Comuni del crotonese
	Art. 31bis, comma 8, l.r. n. 10/98			
	Art. Unico, comma 1, l.r. n. 15/04			
Definizione modalità di nomine che necessitano di concerto o intesa				Regione

Approvazione strumenti urbanistici			L.r. n. 19/02	
Recepimento D.lgsl. n. 190/02				Regione
Autorizzazione alla Giunta a costituire struttura presso gli uffici della delegazione di Roma				Giunta
Istituzione organismo pagatore regionale				Regione
Istituzione Centro integrato di cardiochirurgia(4)				Sanità
Utilizzo oneri provenienti da alienazioni alloggi per risanamento finanziario (80%) e per reinvestimenti (20%)				ATERP
	Art. 4, l.r. n. 20/95			Carnevale del Pollino
			Art. 7, comma 4, l.r. n. 2/05	
	Art.8ter, l.r. n. 7/01			
	Art. 1 , comma 1, l.r. n. 8/95			
	Art. unico, l.r. n. 13/04			
	Art. 37bis l.r. n. 12/97			

Divieto partecipazione e dismissioni partecipazioni a società capitali, consorzi, fondazioni				Enti strumentali regione
Limitazioni trasferimento quote				Produttori latte bovino
Incentivazioni flussi turistici				Gracia-Magna grecia
Applicazione regime incompatibilità				Regione -Titolari UOA

(a) Mandato alla Giunta di approvare regolamento con l'Unical che disciplini il rapporto
(1) Mandato alla Giunta di stabilire criteri e modalità.
(2) Mandato alla Giunta di preparare entro 180 gg. un Piano di gestione integrata ed entro 60 gg. progetti pilota per il ripascimento.
(3) Mandato alla Giunta di apposito regolamento di attuazione ed utilizzo del fondo.
(4) Mandato alla Giunta di approvare apposito regolamento del Centro entro 90 gg. dall'entrata in vigore del Piano regionale sanitario

Si tratta, come è facile notare dallo schema di sintesi, di leggi complesse, tipo "omnibus", che operano in alcuni tratti come leggi di manutenzione, in altre come leggi provvedimento, in altre ancora come vere e proprie leggi di settore.

Sul versante della manutenzione la legge regionale n. 8/05 opera 7 modifiche di articoli di altre leggi, 2 abrogazioni e 3 proroghe.

La legge regionale n. 13/05 contiene invece 11 modifiche, 1 abrogazione e 3 proroghe di termini.

Le stesse hanno influenza sull'organizzazione istituzionale, sul comparto della dirigenza, degli enti strumentali, sulla costituzione di nuove strutture, sulla sanità, sulle PMI, sulle Università, sul sistema dei trasporti, sul commercio, sulla produzione di latte, sui beni culturali, sulla sicurezza. Con la legge regionale n. 13/05 vengono definiti, in maniera piuttosto dettagliata, un piano per la tutela delle coste dall'erosione marina e l'istituzione del sistema regionale della moda.

Nelle due leggi analizzate si trova, infine, la conferma alle osservazioni fatte in ordine ai cd. "regolamenti travestiti".

I ripetuti mandati alla Giunta di operare con atti amministrativi di dettaglio, ovvero con veri e propri atti regolamentari, ha continuato a caratterizzare l'anno 2005.

Si tratta, in alcuni casi, di atti a contenuto generale con valore normativo esterno che non agevolano la trasparenza e la regolazione legislativa. Un modus operandi sul quale occorrerebbe trovare giusti correttivi.

CLASSIFICAZIONE IN BASE ALLA DIMENSIONE DI CONTENUTO

Nel 2005 la classificazione delle leggi in base all'estensione della platea di soggetti nei confronti dei quali esse sono indirizzate, è quasi integralmente coperta da leggi a carattere generale (88,8%).

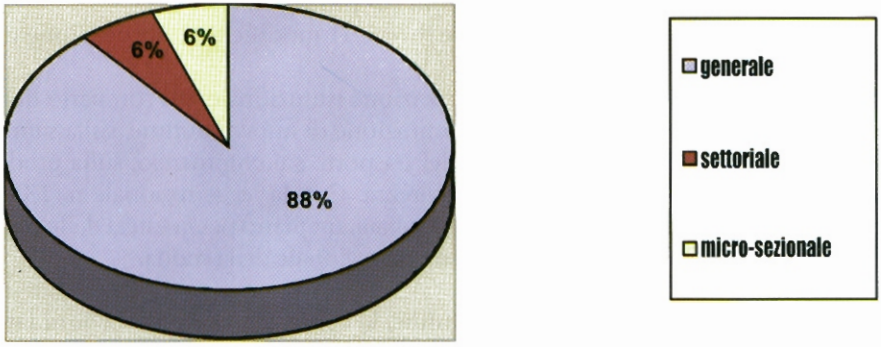
E' infatti prevalente la categoria delle leggi di bilancio, che sono inscritte in questa classe.

In realtà, come è stato visualizzato sopra, esse operano contestualmente anche come leggi a carattere individuale, settoriale e micro-settoriale, potendo rintracciare al loro interno norme diffuse di tale natura.

Difficoltà di classificazione sono sorte per la legge regionale n. 2/05 e per la n. 3/05. La legge n. 2 (Disposizioni in materia di sanità) è stata classificata, per la prevalenza, come legge a carattere settoriale anche se al suo interno esplica effetti nei confronti di singoli soggetti (quindi individuale).
La legge n. 3 (Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa) è stata classificata come micro-sezionale, in quanto il programma allegato è riferito ad una platea ristretta di enti locali.

La classificazione della legislazione 2005 in base alla dimensione di contenuto è quella del grafico seguente.

Graf. 4 – Produzione legislativa per dimensione di contenuto. Anno 2005 - Val. %



Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Si rafforza, quindi, anche per il 2005, la caratteristica dell'intera legislazione calabrese (vd. primo Rapporto): un eccesso di legislazione generale, di tipo necessitato (bilancio) e autoreferenziale rispetto all'organizzazione e al funzionamento della macchina regionale che, con esclusione della II^, è sempre stata prevalente.

PROPRIETÀ FUNZIONALI E TIPOLOGIA DELLA NORMAZIONE

Esaminiamo le proprietà funzionali delle leggi approvate in base alla tecnica redazionale adottata, vale a dire al loro configurarsi come proposte o leggi del tutto originali o, piuttosto, modificative di precedenti norme che si intende integrare, ampliare o semplicemente aggiornare.

La classificazione in base alla tecnica redazionale si articola su 4 voci: nuove leggi, leggi di modifica, leggi a tecnica mista e leggi di bilancio (Tab. 9). L'attribuzione all'una o all'altra voce della classificazione è stata fatta in base alla finalità prevalente. Per i casi in cui questa non era abbastanza chiara si è creata la categoria della tecnica mista.

Tab. 9 – Leggi pubblicate 2005 per tecnica redazionale e soggetto proponente

	Consiglio	Giunta	Totale
Nuove leggi	2	/	2
Leggi di modifica	2	/	2
Leggi a tecnica mista	2	1	3
Leggi di bilancio	/	11	11

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Nel merito si osserva la prevalenza delle leggi di bilancio, mentre l'iniziativa consiliare, pur nella pochezza delle leggi complessivamente approvate, appare più equilibrata.

È elemento significativo la circostanza che solo due leggi possono essere considerate nuove, a dimostrazione che l'anno analizzato non è stato particolarmente proficuo nella produzione legislativa.

Nelle tabelle seguenti le leggi sono state analizzate in funzione della presenza o meno di norme abrogative e di norme finanziarie in ciascuno dei testi esaminati.

Tab. 10 – Leggi pubblicate 2005 per presenza di norme abrogative e soggetto proponente

	Consiglio	Giunta	Totale
Senza norme abrogative	5	9	14
Con norme abrogative	1	3	4
Totale	6	12	18

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Per quanto riguarda le leve operative (abrogazioni e norme finanziarie) le proposte di legge si distribuiscono in modo molto differente tra i due soggetti iniziatori: i consiglieri appaiono nettamente più restii a introdurre e l'una e l'altra modalità di regolazione mentre la Giunta, al contrario, vi ricorre in maniera estesa anche in considerazione della circostanza, più volte evidenziata, che la legislazione 2005 si caratterizza come legislazione di bilancio.

Tab. 11 – Leggi pubblicate 2005 per presenza di norme finanziarie e soggetto proponente

	Consiglio	**Giunta**	**Totale**
Senza norme finanziarie	5	1	6
Con norme finanziarie	1	11	12
Totale	6	12	18

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Analizziamo, infine la legislazione prodotta rispetto ai vincoli normativi, distinguendo quelle classificabili a vincolo interno (la cui approvazione è vincolata da obblighi previsti dallo stesso ordinamento regionale), a vincolo esterno (vincolo previsto da legislazione statale o comunitaria) e senza vincoli.

Tab. 12 – Leggi pubblicate 2005 in base ai vincoli

	Consiglio	**Giunta**	**Totale**
Leggi a vincolo interno	/	11	11
Leggi a vincolo esterno	4	/	4
Leggi non vincolate	2	1	3
Totale	6	12	18

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

Si conferma, quindi, che l'assemblea legislativa regionale ha operato, nel corso del 2005, quasi esclusivamente per una legislazione necessitata, interna ed esterna, mentre le leggi non vincolate, peraltro di tipo manutentivo, ammontano solo a due.

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

Questa parte del Rapporto ha l'obiettivo di svolgere una analisi di tipo qualitativo della normazione prodotta.

Obiettivo non facile considerato che ci troviamo di fronte ad una produzione numericamente marginale e per la maggior parte composta da leggi di bilancio.

Per quanto concerne il contenuto, alcune leggi toccano argomenti di particolare spessore.

La legge n. 1, che disciplina l'elezione del Consiglio regionale; la legge n. 3, che consente ai Comuni di ottenere dalla Regione un contributo costante poliennale, della durata massima di 20 anni, per contrarre mutui con Istituti di credito finalizzati ad interventi di ristrutturazione, completamento e manutenzione di una serie di immobili elencati nel "Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa"; la legge n. 12 che introduce il cd. spoyl sistem della dirigenza regionale; la legge n. 16, che impedisce la presenza nelle strutture speciali della regione di parenti e affini degli stessi consiglieri regionali; la legge n. 17 che norma l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo.

Complessivamente, tuttavia, la legislazione 2005 non conduce ad innovazioni normative, né nella tecnica né nei contenuti, rispetto al dato costante regionale.

Analizziamo, a tal riguardo, la legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17 - Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo.

Tab. 13 - Sintesi normativa della legge regionale n. 17/05

n.	Articolo	Adempimenti successivi
1	Art. 4, c. 2	60 gg. alla Giunta per approvare un progetto-obiettivo denominato "Organizzazione della delega in materia di demanio marittimo" e per definizione della Struttura amministrativa regionale (art. 21)
2	Art. 4, c. 3	60 gg. dopo la conclusione del progetto di cui sopra la Giunta provvede al trasferimento ai Comuni del personale qualificato nonché delle risorse necessarie
3	Art. 5, c 1	Istituzione Comitato consultivo per la gestione del demanio
4	Art. 5, c. 2	30 gg. per l'insediamento del Comitato e per la definizione delle modalità di funzionamento
5	Art. 7. c. 1	180 gg. per approvazione, da parte del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, del Piano di Indirizzo Regionale (PIR) per l'utilizzo del demanio marittimo
6	Art. 7, c 2 e 3	Per la formazione del PIR il comitato elabora un documento e lo invia al Consiglio alle Province e ai comuni interessati. La Provincia convoca una conferenza con in Comuni interessati entro 90 gg. dalla data di ricezione del documento. Il Consiglio regionale convoca una conferenza di programmazione conclusiva con la partecipazione delle Province

7	Art. 7, c, 4	La Giunta, cui vengono trasmessi i verbali della Conferenza conclusiva, adotta il PIR quinquennale
8	Art. 11, c. 2	Il QTR o il piano paesistico o il piano delle coste, potranno delimitare le aree nelle quali, senza di esse, vige il divieto assoluto del rilascio di concessioni, sia pure provvisorie
9	Art. 12	Il Piano comunale di spiaggia (PCS) costituisce lo strumento di pianificazione delle aree ricadenti nel demanio marittimo
10	Art. 13	Il PCS va adottato o adeguato, dai rispettivi Consigli comunali, entro 90 giorni dalla data di pubblicazione sul Burc del PIR
11	Art. 13, c, 2	L'amministrazione provinciale territorialmente competente, approva il PCS
12	Art. 14	Dalla data di entrata in vigore del PIR e fino all'entrata in vigore del PCS, non possono essere rilasciate nuove concessioni
13	Art. 19	120 gg. alla Giunta, previo parere della Commissione permanente (art. 6 DM 342/98), individua le aree da classificare nella categoria A, B e C
14	Art. 22	Ai Comuni le funzioni di vigilanza sull'uso delle aree del demanio marittimo
15	Art. 25, c. 5	60 gg. alla Giunta per approvare i criteri ed i requisiti di cui all'art. 96, comma 1 della l.r. n. 34/02

In essa ritroviamo tutti quei contenuti già segnalati nel primo rapporto come ostacolo ad una legislazione di qualità.

Prendendo visione della tabella di sintesi della legge n. 17 si può ben comprendere perché tale legge è ancora inattuata.

Occade sovente, nella legislazione regionale, che molte leggi, soprattutto quelle di settore, rimangano inattuali per moltissimi anni perché incompiuti normativamente.

Si tratta di una modalità di legiferazione che potremmo definire a "matrioska". Nella legge sopra esaminate, affinché la disposizione legislativa sia pienamente efficace, necessitano ulteriori 7 approfondimenti normativi di competenza degli organi regionali, siano essi Giunta o Consiglio.

Una modalità di legiferare che, purtroppo, è usuale nella storia regionale.

Occorre poi sottolineare una serie di altri fattori:

- la Regione si trova a disciplinare l'esercizio di un settore a lei conferito con il decreto legislativo n. 112/98 e s.m. ed i., a distanza, quindi, di sette anni;

- un problema di coordinamento legislativo con la legge regionale n. 34/02 (Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali) laddove l'art. 25, c. 1 prevede che "entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale, previo parere della Commissione permanente competente, approva i criteri ed i requisiti di cui all'articolo 96, comma 1, legge regionale n. 34/2002"; mentre il comma 1 dell'art. 96 citato dispone che "In attesa di norme organiche di disciplina delle materie di cui al presente Capo sono riservate alla Regione ...". In sostanza ci troviamo di fronte ad un rimando di rimando che non ha ancora concluso l'iter normativo;
- l'art. 13 (Modalità di approvazione del Piano comunale di spiaggia), soggetto ad un duplice assenso: adottato dal Comune competente (comma 1) e approvato dalla Provincia (comma 2), procedura discutibile sul piano delle competenze amministrative e che non definisce eventuali conflitti scaturenti da una adozione e da una non approvazione;
- sempre l'articolo 13 appare in contrasto con l'art. 24 (Piani attuativi unitari) della legge regionale n. 19/02 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge Urbanistica della Calabria) li dove si dispone che "I Piani Attuativi Unitari (P.A.U.) sono strumenti urbanistici di dettaglio approvati dal Consiglio Comunale, in attuazione del Piano Strutturale Comunale o del Piano Operativo Temporale, ove esistente, ed hanno i contenuti e l'efficacia: ...f) dei piani di spiaggia;". Non si comprende, quindi:

1) se le due leggi definiscano due differenti strumenti di pianificazione (Piano comunale di Spiaggia PCS e Piano di spiaggia all'interno dei PAU);
2) se la legge n. 17/05 abbia nuovamente introdotti i Piani di spiaggia;
3) se il legislatore non ha considerato l'ingorgo normativo;

- scarso coordinamento (se non vero e proprio contrasto) sembra scaturire con l'art. 10 della l.r. n. 13/05 (collegato alla finanziaria) che definisce puntualmente la definizione di un Piano di gestione integrato per lo sviluppo della costa con interventi finalizzati a contrastare il fenomeno dell'erosione.

Abrogazioni

Come già si evidenziava non ci sono abrogazioni di altre leggi regionali nel corso del 2005.

È già stato segnalato il caso di una legge (n. 12/05) che contiene abrogazioni implicite o innominate, e molte leggi che abrogano articoli o parti di articoli che rendono ancora più criptata la normativa residua, dando luogo ad incertezze conoscitive.

A tale riguardo, a conferma di quanto sia sempre più difficile risalire alla catena normativa vigente, si segnala il caso della legge regionale n. 2/05 (Disposizioni in materia sanitaria).

L'art. 7 così recita nei primi due commi:

1. Sono abrogati: l'articolo 1, il capo a) comma 1 e il comma 3 dell'articolo 2 della legge regionale n. 22 del 27 dicembre 2000.
2. Per quanto concerne gli articoli abrogati, vale quanto stabilito dalla legge regionale 10 dicembre 1996, n. 38.

Analizziamo separatamente i due commi.

1° comma:

- La l.r. n. 22/00 è una legge di manutenzione (Modifica alla legge regionale n. 38 del 10 dicembre 1996 – Azione programmata per assistenza, diagnosi, studio e ricerca delle epilessie).
- La l.r. n. 38/96 è anch'essa una legge di manutenzione (Integrazione della legge regionale 3 aprile 1995, n. 9, recante: "Piano sanitario regionale 1995-1997" –Azione programmata per assistenza, diagnosi, studio e ricerca delle epilessie).
- La legge di riferimento risulta, quindi, la n. 9/95, ossia il Piano sanitario regionale che però risulta abrogato dall'articolo 22, comma 2 , lett.a) della legge regionale n. 11/04 (Piano regionale per la salute 2004/2006).

2° comma.

- Ancora più criptico il significato del 2° comma trattandosi, come visto, di una legge abrogata. Il dubbio, al più, potrebbe essere che questo comma produca una (giuridicamente discutibile) riviviscenza di una normativa abrogata.

Con riferimento ai commi sopra indicati sembrerebbe, quindi, che la legge si produca in abrogazioni di articoli non più vigenti già dal 2004.

Gli esempi illustrano bene le difficoltà estreme di traduzione, trasparenza e chiarezza che producono queste modalità di legiferazione. Una limitata – se non inesistente – attività istruttoria da parte delle strutture competenti.

Risulta sempre più urgente la necessità – già evidenziata nel primo Rapporto - di varare un'operazione di pulizia normativa e riassetto della legislazione vigente al fine di una maggiore chiarezza del quadro normativo regionale.

Clausole valutative e "legislazione partecipata"

La Regione Calabria non ha ancora introdotto la buona prassi di prevedere le clausole valutative all'interno della legislazione.

Al più, come già analizzato nel Primo Rapporto, alcune leggi prevedono norme che contengono un mandato di rendicontazione sul loro stato di attuazione ma che non hanno le caratteristiche di "clausole valutative".

L'originale via scelta dalla Calabria nell'elaborazione dei testi legislativi, è stata denominata, nel Primo rapporto, come "legislazione partecipata" e fa riferimento a quei testi normativi che prevedono, al loro interno, la costituzioni di commissioni, osservatori, consulte, comitati.

Si tratta di una legislazione che, in via generale, si può identificare con il tentativo di introdurre, attraverso tali organismi, sia sistemi di valutazione dell'efficacia della legge che momenti di analisi, proposte e rendicontazione partecipata.

In ogni caso, nel 2005, nessuna legge approvata prevede clausole valutative o di rendicontazione.

La legge regionale n. 17/05 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo) prevede all'art. 5 - Concertazione, la costituzione di un organismo di concertazione denominato "Comitato consultivo per la gestione del demanio marittimo a finalità turistico-ricreative", composto dal direttore generale del Dipartimento, cinque sindaci di comuni costieri indicati dall'Anci, quattro rappresentanti indicati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Le modalità di funzionamento del Comitato sono rimandate ad un atto di Giunta da assumere entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Sulla inutile proliferazione e duplicazione di tali organismi nonché sulla necessità di una loro complessiva disciplina, si è ampiamente riferito nel Primo rapporto.

Basti osservare, con riferimento a quest'ultimo Comitato, che sulla materia potenzialmente già agiscono una Consulta regionale per il turismo, un Osservatorio per il turismo subacqueo e la Conferenza Regione-Autonomie locali.

Regolamenti regionali

Con l'entrata in vigore del nuovo Statuto, l'art. 43 ha rivisitato la potestà regolamentare regionale.

Lo Statuto individua tre tipi di regolamenti:

- regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato demandate al Consiglio;
- regolamenti esecutivi, regolamenti di attuazione e di integrazione, regolamenti delegati, nonché regolamenti di organizzazione dell'Amministrazione regionale secondo le disposizioni generali di principio dettate dalla legge regionale, demandate alla Giunta;
- regolamenti di delegificazione, autorizzate con legge, che determina le norme generali della materia, demandate alla Giunta.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale ha previsto che l'iniziativa dei regolamenti di competenza del Consiglio compete a ciascun Consigliere e alla Giunta regionale. (art. 63, c. 4) e la loro approvazione segue l'iter delle leggi.

Nell'anno 2005 tutti i Regolamenti regionali sono stati approvati dalla Giunta con esclusione del Regolamento interno del Consiglio regionale approvato con deliberazione consiliare.

Complessivamente ne sono stati approvati 8 di cui tre nel corso della VII^ legislatura.

Uno dei regolamenti (il n. 5/05) si produce nell'annullamento del regolamento n. 2/05.

Pertanto il saldo complessivo dei regolamenti regionali approvati e in vigore si stima in 37, compresi quelli approvati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

I regolamenti 2005 possono essere suddivisi in base al macrosettore e alla materia di appartenenza, in questo caso abbiamo la seguente situazione:

- sviluppo economico: 3 regolamenti di cui 2 in materia di lavoro e occupazione, entrambi riferiti alla stabilizzazione del lavoratori LSU/LPU e 1 relativo alla istituzione di un osservatorio dei prezzi, dei consumi e delle attività produttive;
- ordinamento istituzionale: 3 regolamenti, quello interno del Consiglio, quello riferito alle funzioni dell'Avvocatura regionale e 1 regolamento abrogativo.
- servizi alle persone: 1 regolamento in materia di attività teatrale;

Anche un Regolamento approvato si produce nella istituzione di un organismo di concertazione/valutazione. Si tratta del regolamento n. 1/05 (Disciplina degli interventi per la programmazione e lo sviluppo regionale dell'attività teatrale di cui alla legge regionale 9 febbraio 2004, n. 3) che prevede (art. 4, c. 5)

l'istituzione di una "Commissione consultiva per la valutazione qualitativa" il cui compito è di esprimere un parere sulla entità dei contributi da concedere.

Con riferimento a tale organismo si osserva che esiste altra legge (n. 34/02) che prevede la costituzione di un "Osservatorio sulle realtà dello spettacolo".

Il quadro di stima riassuntivo al 2005 di tali organismi, previsti da leggi regionali o da regolamenti è, pertanto il seguente[2].

Tab. 14 – Organismi previsti da leggi regionali o regolamenti

Consulte	Comitati	Osservatori	Commissioni	TOTALE
21	42	21	16	**100**

Fonte: ns. elaborazione banca dati Regione Calabria

[2] Errata corrige. Nel primo Rapporto sulla qualità della legislazione regionale, nella tabella di pag. 54 , la legge regionale n. 8/03 è stata erroneamente titolata "Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti" e non "Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario"

IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Nel 2005 sono state due le sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato leggi regionali della Calabria: la sentenza n. 62/05, intervenuta sulla legge regionale 5 dicembre 2003, n. 26 (Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e della salute dei cittadini); e la sentenza n. 159/05, intervenuta sulla legge regionale 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

Di esse si è dato ampiamente conto nel Primo Rapporto sulla qualità.

Tuttavia, nel corso del 2006, sono venute a maturazione diverse sentenze della Suprema Corte che riguardano la produzione normativa della Regione Calabria. Le stesse saranno analizzate nel Rapporto 2006 sulla legislazione.

Anticipiamo, in questo Rapporto, due di queste sentenze che hanno effetti sulla legislazione regionale assunta nel 2005.

Sentenza 16 giugno 2006, n. 233 nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria),

Con ricorso notificato il 29 luglio 2005 il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, della l.r. n. 12/05.

Il Governo deduceva che la sancita decadenza automatica delle nomine regionali e degli incarichi dirigenziali al momento della data di insediamento dei nuovi organi rappresentativi della Regione, prescindendo da qualsiasi valutazione tecnica circa la professionalità e le competenze delle persone precedentemente nominate e/o incaricate, contrasta con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione).

Quanto, in particolare, al comma 1 e ai correlati commi 2, 3 e 5 dell'art. 1, il ricorrente osservava che una tale previsione esula dalla competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e si pone altresì in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., che individuano come criteri fondamentali quelli di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

Parimenti illegittime, per violazione sempre degli artt. 3 e 97 Cost., erano, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tanto la previsione che estende la decadenza ex lege alle nomine conferite dal Presidente e dall'Ufficio di presidenza

del Consiglio, dal Presidente del Consiglio nonché dai dirigenti dei dipartimenti consiliari, quanto la disciplina transitoria (dettata dal comma 4 dell'art. 1) che estende surrettiziamente la decadenza alle nomine conferite durante la precedente legislatura a decorrere dai nove mesi precedenti il 3 aprile 2005.

Riguardo, poi, ai commi 6, 7 e 8 dell'art. 1 – in cui è sancita la decadenza automatica di tutti gli incarichi dirigenziali delle strutture amministrative della Regione alla data di proclamazione del Presidente della Giunta, con risoluzione ex lege dei relativi contratti a tempo determinato, il ricorrente rilevava che la legge in esame estende la decadenza automatica a tutti i livelli dirigenziali differenziandosi, quindi, profondamente dalla legislazione statale, che invece la limita agli incarichi apicali. Pertanto – poiché la legge applica una medesima disciplina a situazioni in realtà differenti –, la difesa erariale denunciava la violazione, oltre che dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), anche di quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.). Inoltre esse esorbitano dalla competenza regionale, in quanto incidono sulla disciplina dei rapporti di lavoro che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Per le medesime motivazioni, secondo il ricorrente, era infine illegittima la previsione contenuta nell'art. 1, comma 1, che prevede la decadenza automatica delle nomine effettuate per gli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili, in quanto incide su contratti di natura privatistica precedentemente stipulati e ancora efficaci, determinandone la risoluzione senza meccanismi di garanzia.

Con altro ricorso, notificato il 17 ottobre 2005 il Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, proponeva, in via principale, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, comma 3, e 24, commi 3, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Secondo l'Avvocatura, l'art. 14, comma 3, nella parte in cui prevede la decadenza automatica (senza alcuna valutazione tecnica circa la professionalità degli interessati) delle nomine effettuate dai direttori generali delle ASL nei confronti dei direttori amministrativi e sanitari, nonché dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi, oltre che dei responsabili dei distretti sanitari territoriali, risulta lesivo dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Inoltre, venendo ad incidere su rapporti precedentemente instauratisi, il cui termine è stabilito contrattualmente, la norma determina la lesione del principio di affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale, tutelato dagli artt. 2 e 41 Cost., nonché l'invasione della competenza in materia di "ordinamento civile", di potestà le-

gislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

A sua volta, l'art. 24 – che, in materia di nomine universitarie, regola le modalità con cui gli organi di indirizzo politico della Regione (il Presidente della Giunta o del Consiglio) procedono alle nomine per le quali sono previsti il concerto ovvero l'intesa con altre autorità o amministrazioni – è censurato là dove prevede che l'autorità regionale competente può prescindere dal gradimento delle predette autorità o amministrazioni sulla proposta di una terna di nomi indicati solo dalla Regione, senza considerare alcuna controproposta, qualora la preferenza non venga espressa entro il termine previsto ovvero non sia adeguatamente motivata (commi 3 e 6), e deve precedere all'individuazione di una nuova terna di nomi solo se uno o tutti i nominativi proposti vengono rifiutati per mancanza dei soli requisiti di professionalità e competenza (comma 5).

Secondo la difesa erariale, tali disposizioni (che riducono l'intesa ad un mero parere, dal quale può anche prescindersi per decorso del tempo e che non mettono in posizione paritaria i due soggetti che devono addivenire all'intesa stessa) contrastano: a) con l'autonomia universitaria, tutelata dall'articolo 33, sesto comma, Cost.; b) con la potestà legislativa concorrente nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica e tecnologica di cui all'articolo 117, terzo comma,Cost.; c) con l'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 517 del 1999, che stabilisce il principio fondamentale per cui il direttore generale dell'azienda ospedaliero-universitaria è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il Rettore dell'Università; d) con l'art. 1, comma 2, lettera b), del medesimo d.lgs. n. 517 del 1999 (come attuato dall'art. 6 del D.P.C.M. 24 maggio 2001), che prescrive che i rapporti tra il servizio sanitario regionale e le Università siano informati al rispetto del principio della leale collaborazione; e) con l'art. 6 della legge n. 419 del 1998; f) con il principio di leale collaborazione tra autonomie, costituzionalmente garantito dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Costituita la Regione Calabria, in ordine ai rilievi alla l.r. n. 12/05, concludeva per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Premessa l'analisi delle norme impugnate e posta in evidenza la finalità di sanare una grave e diffusa situazione (stigmatizzata anche dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria della Corte dei conti) di illegittimità delle nomine effettuate in tempi prossimi alla scadenza della precedente legislatura regionale, la difesa della Regione, nel merito, rilevava che il comma 1 dell'art. 1 (che non interferisce in alcun modo con la competenza legislativa esclusiva dello Stato, incidendo unicamente su una materia devoluta alla competenza esclusiva della Regione, con ciò rispettando la competenza statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali») si limita a porre un principio generale valido per il futuro, per il quale nei nove mesi antecedenti alle elezioni non possono essere effettuate nomine che impegnino la legislatura successiva. Solo nel caso di violazione di

tale limite (che risulta legittimamente esteso dal comma 3 anche alle nomine effettuate dal Presidente e dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio nonché dai dirigenti dei dipartimenti consiliari), è prevista la sanzione della decadenza a far data dalla proclamazione del nuovo Presidente della Giunta.

Pertanto, il sistema della legge regionale - sebbene diverso da quello di cui alla normativa statale – opera un corretto contemperamento tra l'interesse pubblico che la nuova Giunta non sia eccessivamente condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura dalla precedente maggioranza e che la campagna elettorale si svolga serenamente, e la tutela dell'affidamento del nominato, il quale sin dall'atto di incarico è a conoscenza del fatto che con la fine della legislatura decadrà dalla carica.

Quanto, poi, alla norma transitoria di cui al comma 4, la Regione rilevava che, a fronte del contesto profondamente degradato posto in evidenza dalla Corte dei Conti, proprio i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di contenimento della spesa pubblica hanno imposto il totale azzeramento delle nomine effettuate, per consentire ai competenti organi regionali di procedere ad una valutazione, caso per caso, preordinata a rimediare alla complessiva illegittimità, inefficienza e dispendiosità del precedente sistema.

Sulla base di analoghe argomentazioni, la Regione deduceva l'infondatezza anche delle censure riferite alla decadenza degli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili (art. 1, comma 1), poiché la previsione incide unicamente sull'aspetto pubblicistico della vicenda, producendo la decadenza della nomina, mentre la conseguente disciplina dei contratti deve essere rinvenuta nell'ordinamento.

Riguardo, poi, alla disciplina della dirigenza, dettata dai commi 6, 7 e 8, la difesa della Regione osservava che la scelta di adottare lo spoils system per tutti i gradi della dirigenza è stata effettuata in sede di esercizio della potestà statutaria, giacché tale regola è prevista dal comma 6 dell'art. 50 dello Statuto, secondo cui «tutti gli incarichi dirigenziali (e dunque non solo quelli di livello apicale) devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali»; il che ovviamente vuol dire che tutti gli incarichi dirigenziali decadono al momento dell'elezione della nuova amministrazione, in conformità ai principi costituzionali in materia di organizzazione pubblica, garantendo al meglio la separazione tra organi politici e burocratici e l'assunzione delle rispettive responsabilità e rispondendo a un preciso e coerente disegno di organizzazione regionale, contenuto nello statuto medesimo (agli artt. 49, comma 3, e 50, comma 2).

Inoltre, la Regione deduceva l'inammissibilità della censura riferita alla denunciata incisione, a regime, delle suddette norme sulla disciplina del rapporto di lavoro, giacché l'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale dovrà prevederne la decadenza al momento della proclamazione di un nuovo Presidente della Giunta regionale e, pertanto, anche i contratti accessori al provvedimento

di nomina dovranno contenere analogo termine di durata. Ed ulteriore ragione di inammissibilità è ravvisata dalla difesa in ragione del fatto che la previsione della operatività del nuovo regime anche agli incarichi in corso, di cui al comma 8, non ha prodotto né produrrà alcun effetto, poiché tale decadenza era già stata pronunciata con un provvedimento amministrativo adottato dalla Giunta regionale in data 2 maggio 2005.

La Regione Calabria, in ordine ai rilievi della l.r. n. 8/05, concludeva per il rigetto del ricorso.

Quanto all'art. 14, comma 3, la Regione osservava che la regola della decadenza ope legis è perfettamente conforme ai principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale di cui alla legge n. 145 del 2002. Inoltre, la Regione sottolineava che è la natura fiduciaria dei rapporti dei direttori generali delle Aziende ospedaliere e delle ASL con i direttori amministrativi e sanitari delle stesse Aziende che spiega e giustifica sia il potere di nomina e di revoca di cui è titolare il direttore generale, sia il meccanismo della decadenza automatica, che, escludendo qualsiasi profilo di discrezionalità, assicura l'imparzialità dello svolgimento delle funzioni. E ribadiva che proprio detta natura fiduciaria del rapporto rende il contratto (che disciplina esclusivamente il trattamento normativo ed economico del dirigente) del tutto accessorio al provvedimento di conferimento di incarico (che è connotato da inequivoci elementi pubblicistici), per cui il venir meno di questo non può che comportare l'automatica risoluzione del contratto stesso, senza lesione del principio dell'affidamento.

Riguardo all'art. 24, la difesa della Regione contestava innanzitutto l'assunto secondo il quale quelle ivi disciplinate debbano essere considerate intese cosiddette "forti", ovvero tali da imporre sempre e comunque la codecisione, giacché il Rettore dell'Università non è in posizione pariordinata con la Regione che detiene l'esclusivo potere di nomina. Peraltro, secondo la Regione, la concreta disciplina delle modalità che presiedono all'intesa è comunque tale da escludere il paventato declassamento dell'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva, in quanto la normativa va interpretata nel senso che l'effettivo raggiungimento dell'intesa costituisce titolo per la successiva nomina dell'interessato e l'intesa si perfeziona solo con il gradimento del Rettore, cui si perviene mediante una procedura volta a superare le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo. Mentre risulta legittima la previsione di meccanismi (termini e necessità di motivare il diniego di gradimento) diretti ad evitare un comportamento non ispirato alla correttezza e la conseguente paralisi decisionale, salva la possibilità dell'impugnativa della nomina da parte del Rettore davanti al giudice amministrativo.

Infine, la Regione deduceva l'inconferenza del riferimento alla violazione dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33, sesto comma, Cost., dal momento che la stessa si riferisce al diritto delle università di darsi ordinamenti autono-

mi e pertanto nulla ha a che fare con le procedure di nomina relative ad Aziende sanitarie, estranee all'organizzazione dell'Ateneo.

La Corte Costituzionale, riuniti i tre ricorsi (tra le quali una proposta contro analoga legge della Regione Abruzzo) ha ritenuto la questione infondata relativamente alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto la censura poggiava su erroneo presupposto interpretativo, in quanto le norme impugnate – alla stregua della loro chiara formulazione letterale – devono essere intese nel senso che esse non si riferiscono (anche) alle nomine di rappresentanti regionali in organi statali o di enti pubblici nazionali, né ad intese o concerti con autorità statali, ma operano esclusivamente all'interno dell'ordinamento regionale.

Parimenti infondata riteneva la lesione degli artt. 3 e 97 Cost. in quanto le nomine previste dai commi in esame riguardano gli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, tutte caratterizzate dall'intuitus personae, nel senso che si fondano su valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale. I commi impugnati, specie il comma 1, vietano che le nomine in esame, se effettuate nei nove mesi prima delle elezioni, si protraggano nella legislatura successiva, e pertanto ne dispongono la decadenza all'atto della proclamazione del nuovo Presidente della Giunta. Essi quindi, in realtà, si limitano ad anticipare il termine finale di durata degli incarichi conferiti con le nomine.

Siffatta regola opera per il futuro; e quindi, dopo la sua entrata in vigore, chi fosse nominato negli ultimi nove mesi di una legislatura non potrebbe vantare alcun ragionevole affidamento sulla continuazione dell'incarico dopo la proclamazione del nuovo Presidente.

Inoltre – trattandosi di nomine conferite intuitu personae dagli organi politici della Regione, in virtù di una scelta legislativa dal ricorrente non specificamente contestata – la regola per cui esse cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente.

Quindi, la previsione di un meccanismo di valutazione tecnica della professionalità e competenza dei nominati, prospettata dal ricorso come necessaria a tutelare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, non si configura, nella specie, come misura costituzionalmente vincolata; e del resto nemmeno si addice alla natura personale del rapporto sotteso alla nomina.

La Corte costituzionale riteneva infondata anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. della disciplina "a regime" del comma 3. Dichiarava inammissibile la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria del comma 4 in quanto il ricorrente non ha identificato esattamente la questione nei suoi termini normativi, non indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità.

Non fondata veniva dichiarata anche la questione di legittimità costituzionale concernente i commi 6 e 7,in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. in quanto i commi si inseriscono nel quadro normativo delineato dalla legge regionale calabrese 7 agosto 2002, n. 31, che all'art. 10 ha distinto gli incarichi dirigenziali di livello generale da quelli di livello non generale.

Lo statuto della Regione Calabria ha inoltre affermato, all'art. 50, comma 2, che l'organizzazione amministrativa regionale è regolata dalla legge e dai regolamenti di organizzazione «nel rispetto del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica». Ed ha stabilito, all'art. 50, comma 6, che «tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali». Tale comma non è stato censurato quando il Governo ha impugnato la delibera statutaria regionale della Calabria, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost. (v. sentenza n. 2 del 2004).

Gli impugnati commi 6 e 7 devono, dunque, essere coordinati con l'art. 10 della legge regionale n. 31 del 2002 (che la citata regola statutaria evidentemente assume a presupposto) e interpretati nel senso che essi si riferiscono ai soli incarichi dirigenziali di livello generale ("apicali") e non anche a quelli di livello non generale ("intermedi"), non potendosi perciò ravvisare un'estensione dello spoils system, tanto rilevante da risolversi in lesione dei principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione garantiti dagli artt. 3 e 97 Cost.

Nemmeno fondata viene ritenuta l'impugnativa dei commi 6 e 7 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sotto il profilo della lesione della competenza esclusiva statale in tema di "ordinamento civile", per la ricaduta della decadenza dall'incarico dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato.

La scadenza del termine di durata dell'incarico dirigenziale comporta la cessazione dell'operatività del provvedimento che lo ha conferito. La Regione non ha, quindi, legiferato in materia di "ordinamento civile", essendosi limitata – nel porre norme in materia di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) – a rinviare al principio per cui gli effetti di un contratto cessano quando ne venga meno la causa.

Inammissibile, per la sua assoluta genericità, è la censura del comma 8 in riferimento agli stessi parametri (artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l, Cost.) evocati a proposito dei commi 6 e 7.

Non fondato nemmeno il rilievo al comma 1, nella parte in cui ricomprende fra le nomine soggette a decadenza automatica (in quanto effettuate nei nove mesi precedenti l'elezione dei nuovi organi rappresentativi della Regione) quelle degli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili.

Costituzionalmente illegittimo, limitatamente al suo secondo periodo, ossia alle parole: "La decadenza è estesa ai responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e ai responsabili dei distretti sanitari territoriali", è invece dichiarato il comma 3 dell'art. 14 della l.r. n. 13/05.

I direttori amministrativi e sanitari delle aziende ospedaliere o delle aziende sanitarie locali sono nominati dal direttore generale (art. 14, comma 1, ultima parte, della citata legge calabrese n. 11 del 2004) e collaborano con lui alla direzione dell'azienda (art. 14, comma 2). Tali incarichi hanno natura esclusivamente fiduciaria e terminano in caso di cessazione per qualunque causa del direttore generale, con risoluzione di diritto dei relativi contratti di lavoro (art. 15, comma 5).

Anche i responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e i responsabili dei distretti sanitari territoriali sono nominati dal direttore generale (art. 14, comma 1, ultima parte).

Per quanto riguarda gli effetti della nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali sugli incarichi di direttore sanitario e amministrativo, l'impugnato art. 14, comma 3, non riguarda un'ipotesi di spoils system in senso tecnico. Esso, infatti, non regola un rapporto fondato sull'intuitus personae tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione; ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria e mira a garantire, all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati. In questa prospettiva, la norma impugnata tende ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, e quindi non viola l'art. 97 Cost.

A diversa conclusione si deve, invece, pervenire relativamente a quella parte della norma secondo cui la nomina di un nuovo direttore generale determina la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali.

Così disponendo, la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.

Parimenti costituzionalmente illegittimo deve essere dichiarato l'art. 24 della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005 nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria.

Ciò perchè la disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università, regolata dal d. lgs. n. 517 del 1999, è affidata ai protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le università ubicate nel proprio territorio (art. 1, comma 1), previsti, tra l'altro, proprio al fine di informare tali rapporti al principio di leale cooperazione (art. 1, comma, 2, lettera b).

Ne discende che anche la disciplina del procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa richiesta per la nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria deve essere definita in uno specifico protocollo tra gli enti interessati (art. 4, comma 2, del decreto legislativo citato).

Sentenza 14 luglio 2006, n. 284 nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Con ricorso notificato il 17 ottobre 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato gli artt. 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, per violazione degli artt. 117, primo comma, secondo comma, lettera s), terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate prevedono, rispettivamente, la sospensione della realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro (art. 14, comma 5), nonché la sospensione della realizzazione e dell'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti solidi urbani sito in Reggio Calabria, frazione di Sambatello, località «Cartiera», di cui all'ordinanza 29 luglio 2002, n. 1963 del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria (art. 33, comma 2), in attesa dell'approvazione del nuovo piano regionale dei rifiuti.

Il Governo sottolinea che lo stato di emergenza nella Regione Calabria è stato dichiarato, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 1997 e protratto, fino al 31 dicembre 2005, con d.P.C.M. 23 dicembre 2004. In questo arco temporale, il Commissario delegato è preposto ad effettuare gli interventi necessari al superamento dell'emergenza ambientale nel settore sia delle acque che dei rifiuti.

Le disposizioni impugnate eccederebbero la competenza legislativa in materia di protezione civile, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, violando «i principi fondamentali di cui alla legge n. 225 del 1992 (in particolare gli artt. 2, 5 e 12)».

In secondo luogo, le norme censurate violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto i piani di gestione dei rifiuti sono predisposti dalle Regioni come previsto dalle direttive 91/156/CEE del 18 marzo 1991 (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti), 91/689/CEE del 12 dicembre 1991 (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi), e 94/62/CE del 20 dicembre 1994 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio), attuate dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

L'art. 22, comma 8, di quest'ultimo decreto prevede espressamente che, in caso di inerzia della Regione, il Ministro dell'ambiente adotta in via sostitutiva i provvedimenti necessari alla elaborazione del piano. La sospensione adottata dalla legge regionale – sottolinea la difesa statale – «di fatto blocca le iniziative intraprese dal Commissario delegato e viola i principi costituzionali da ultimo richiamati».

Infine, il ricorrente assume che le norme censurate contrasterebbero anche con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto la vigente normativa in materia di "protezione civile" (decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante «Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401) dispone che le ordinanze di protezione civile debbano essere emanate d'intesa tra il Governo e la Regione interessata, proprio allo scopo di evitare che disposizioni, pur se eccezionali, possano invadere «competenze reciproche». Con le norme impugnate, pertanto, la Regione, sospendendo unilateralmente gli effetti di provvedimenti adottati previa intesa, avrebbe violato il principio di leale collaborazione.

Costituita la Regione Calabria, contesta il presupposto da cui muove il ricorrente e cioè che la dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina di un Commissario delegato precluda alla Regione la possibilità di esercitare le proprie potestà normative in materia di "protezione civile" «nell'ambito delle decisioni adottate dallo stesso Commissario» per il periodo di vigenza del medesimo stato di emergenza.

Assume la difesa regionale che la stessa legge n. 225 del 1992 prevede la partecipazione della Regione all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile anche in presenza della dichiarazione dello stato di emergenza.

La giurisprudenza della Corte avrebbe, inoltre, stabilito che «l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale» e che «l'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali» (sentenza n. 127 del 1995). Occorrerebbe, dunque, a fronte degli ampi poteri attribuiti al Commissario dalla legge n. 225 del 1992, tutelare la potestà legislativa regionale.

La Regione sarebbe intervenuta non già «per porre nel nulla un intervento disposto dal Commissario», ma unicamente per sospenderne gli effetti fino all'adozione del piano regionale dei rifiuti, al fine di razionalizzare gli interventi stessi dopo oltre otto anni di gestione straordinaria della crisi legata allo smaltimento dei rifiuti.

Si evidenzia, inoltre, come la competenza all'adozione del piano è regionale (art. 84 della legge della Regione Calabria 12 agosto 2002, n. 34, recante «Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali») e che detto piano disciplina, tra l'altro, «la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione» (art. 22, comma 3, lettera b, del d.lgs. n. 22 del 1997), «per cui non è dubbio che l'adozione dello stesso assicura una più adeguata considerazione degli interessi coinvolti».

Assume la regione, innanzitutto, la inammissibilità, per genericità, della censura di violazione dei principi fondamentali di cui alla legge n. 225 del 1992, in quanto il ricorrente non avrebbe indicato quali sarebbero i principi violati, limitandosi «a rinviare genericamente ad alcuni articoli di legge».

Nel merito, comunque, la questione sarebbe, nella prospettiva della Regione, non fondata, atteso che, come già rilevato, la citata legge n. 225 del 1992 (artt. 5, comma 2, e 12) assicurerebbe la partecipazione regionale nella gestione dell'emergenza.

Quanto alla seconda censura si osserva come sarebbero del tutto inconferenti i richiami alle «direttive rifiuti» così come recepite dal d.lgs. n. 22 del 1997. In particolare, si afferma contestualmente, «è incomprensibile il riferimento all'art. 22, comma 8, del suddetto decreto» (relativo al potere sostitutivo statale per l'adozione dei provvedimenti necessari all'elaborazione del piano di gestione dei rifiuti), il quale, secondo la difesa regionale, non riguarderebbe le sospensioni disposte dalle norme impugnate.

Infine, si assume che sarebbe «inappropriato il richiamo al principio di leale collaborazione dal momento che la norma impugnata non dispone la revoca dell'ordinanza del Commissario, né la priva di efficacia sine die, bensì si limita a disporne la sospensione fino all'adozione del nuovo piano di gestione dei rifiuti, di sua esclusiva competenza».

Dopo aver prodotto un inquadramento sistematico delle norme impugnate, sia con riferimento alla legge istitutiva del servizio nazionale della protezione

civile sia della dichiarazione dello stato di emergenza nella Regione Calabria nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani - con particolare riferimento alle ordinanze sia del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro sia dell'impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti sito in Reggio Calabria - la Corte esamina le singole censure formulate.

La corte rigetta preliminarmente l'eccezione della difesa regionale, con la quale si deduce la inammissibilità della censura per genericità in quanto, attraverso la specificazione delle norme della legge n. 225 del 1992, che contengono i principi fondamentali di cui si deduce la violazione, lo Stato ha indicato i requisiti argomentativi minimi per identificare i termini della censura.

Dichiara, quindi, costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, gli artt. 14, comma 5, e 33, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 13/05.

Per la Corte le previsioni contemplate nei richiamati articoli 5 della legge n. 225 del 1992 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione)

Lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 225 del 1992, anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.

Il legislatore regionale, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, ha adottato una normativa destinata ad incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dal Commissario delegato, disponendo la sospensione della realizzazione degli impianti ritenuti dal Governo necessari per fronteggiare la situazione di crisi ambientale derivante dalle deficienze strutturali del sistema di smaltimento dei rifiuti.

La Regione – derogando, in tal modo, a quanto previsto dalle predette ordinanze, della cui legittimità amministrativa in questa sede si prescinde – ha violato i principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, con cui è stato autorizzato in via provvisoria l'esercizio dei predetti poteri di ordinanza.

Né vale rilevare, come sostiene la difesa regionale, che «la Regione è intervenuta non già per porre nel nulla un intervento disposto dal Commissario (quello per l'impianto di Reggio Calabria), ma semplicemente per sospenderne gli effetti fino all'adozione del piano regionale dei rifiuti». Deve, infatti, ribadirsi che, vigente la situazione di emergenza, le Regioni non hanno alcun potere

"straordinario" o "derogatorio" della legislazione in vigore (cfr. sentenza n. 82 del 2006), né tantomeno sono legittimate a paralizzare gli effetti di provvedimenti specificamente indirizzati a fronteggiare una situazione di grave crisi ambientale ancora in atto.

E neppure può essere condivisa la tesi della Regione, illustrata nella memoria depositata il 5 giugno 2006, secondo la quale l'impugnata normativa regionale avrebbe lo scopo di «razionalizzare gli interventi (...) dopo oltre otto anni di gestione straordinaria della crisi legata allo smaltimento dei rifiuti per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi». In realtà, siffatta finalità di «ritorno alle normali condizioni di vita» ben poteva essere perseguita con l'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti, e non già mediante la sospensione autoritativa di atti emanati nell'esercizio di una competenza dello Stato legata alla sussistenza di situazioni straordinarie di emergenza.

Quanto sopra osservato non significa, tuttavia, che l'emergenza possa giustificare «un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale»: la salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali viene garantita attraverso la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio (sentenze n. 127 del 1995 e n. 418 del 1992).

La legge n. 225 del 1992, in relazione ai profili indicati, risponde a queste esigenze, circoscrivendo il predetto potere in modo da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso il riconoscimento della sussistenza di un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione nella fase di attuazione e organizzazione delle attività di protezione civile (art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge n. 343 del 2001), nonché la fissazione di precisi limiti, di tempo e di contenuto, all'attività del Commissario delegato (sentenze n. 327 del 2003 e n. 127 del 1995).

Nel caso in cui le ordinanze emanate non dovessero rispettare i suddetti limiti sostanziali e procedimentali, posti a presidio delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, tali ordinanze, avendo natura di provvedimenti amministrativi soggetti ai normali controlli giurisdizionali possono essere contestate dalla Regione nelle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione.

In conclusione, il legislatore regionale non può utilizzare, come è avvenuto nel caso di specie, la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati, emanati in attuazione delle riportate disposizioni di legge espressive di principi fondamentali.

CONCLUSIONI

Il bilancio della legislazione 2005 fornisce l'idea che quella passato sia stato una anno di sostanziale problematicità.

Il quadro delle politiche regionali, sulla via di una non facile espansione, non ha attenuto significativi miglioramenti.

La prima, parziale considerazione che emerge dalla ricerca svolta sul campo, è che il cambiamento della forma di governo regionale, caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Regione, dalla approvazione del nuovo Statuto regionale, non ha ancora avuto effetti significativi sulla qualità della legislazione regionale.

Il 2005 è stata caratterizzato quasi totalmente da una legislazione di bilancio e da una legislazione istituzionale, a dimostrazione che se da un lato il diverso impianto politico-istituzionale ha richiesto e richiede ancora un particolare impegno nell'adeguamento dell'ordinamento regionale per far corrispondere tra loro forme e contenuti e renderli adeguati alla alta qualità delle politiche da svolgere, dall'altro gli enormi spazi aperti alla legislazione regionale non sono stati ancora colti.

In ogni caso è evidente che non basta da sola la forza politica del Presidente della Regione e della sua maggioranza. E non bastano neppure i nuovi Statuti. Entrambi "non possono rispondere alla esigenza di definire procedure dettagliate e differenziate nei diversi campi della politica regionale."

"A questo scopo occorre una politica della legislazione all'altezza dei problemi da risolvere. Una legislazione di alta qualità organizzativa può rispondere alla esigenza degli esecutivi di far fronte alle loro responsabilità in condizioni di massima trasparenza democratica e all'esigenza delle assemblee di esercitare le funzioni della rappresentanza democratica verso le attività dell'esecutivo di maggiore rilevanza politica.

Le assemblee potranno tuttavia avvalersi pienamente di nuovi e più specializzati strumenti d'indirizzo, controllo e informazione solo se la loro organizzazione e le modalità di lavoro interne corrisponderanno, nei tempi e nelle modalità, alle esigenze di procedure complesse effettivamente capaci di interagire con i processi decisionali esterni."

La ricognizione svolta tende ad offrire le basi conoscitive per una originale lettura dell'anno legislativo trascorso ma soprattutto per offrire spunti positivi al rilancio dell'attività legislativa calabrese all'altezza dello sviluppo delle funzioni dell'istituzione regionale.

Sul versante delle opzioni operativi possibili non si può che ribadire quanto già suggerito nel corso della elaborazione del primo Rapporto.

- Farsi carico di avviare un'opera di pulizia e riordino normativo anche in considerazione del fatto che continua a crescere lo stock normativo ma non la sua semplificazione e trasparenza.
- L'attività di controllo sulle leggi risulta carente sia nella fase istruttoria (come dimostrano alcuni casi riportati) ma soprattutto nella valutazione degli effetti prodotti. Prevedere l'inserimento nelle norme, al fine di valutarne gli effetti prodotti, di opportune clausole che contengano le modalità ed i tempi di raccolta delle informazioni necessarie alla valutazione, potrebbe risultare una buona prassi.
- Attivarsi per impostare una attività di monitoraggio delle scadenze e degli adempimenti successivi contemplati nella legislazione al fine di evitare il rischio di produrre "leggi proclama".
- Avviare, sotto forma di schede standardizzate in accompagnamento alle proposte di legge relative, le metodiche proprie dell' Analisi di impatto della regolazione (AIR).
- Adottare formalmente il Manuale sulle Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi.

Una opportunità non ancora colta

La Regione possiede già uno strumento normativo per procedere sulla strada sopra indicata.

Il percorso è contenuto nella legge regionale 12 agosto 2002, n. 34 (Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali).
L'intero Titolo VI della legge contiene la definizione operativa per procedere sulla strada del coordinamento e semplificazione del corpo normativo regionale.

Gli articoli 156 e 157 della legge regionale[3] prevedono la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale.

---

[3] Riordino della legislazione regionale vigente
Art. 156 - Redazione dei testi unici
1. Al fine di perseguire gli obiettivi di coordinamento e semplificazione del corpo normativo regionale in vigore, si procede al riordino delle norme mediante l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, anche in attuazione di quanto previsto dalla presente legge.
2. Il Gruppo di lavoro di cui all'articolo 157, predispone modelli per l'emanazione dei testi unici entro sei mesi dalla data di costituzione.
3. Entro tre mesi dalla sua costituzione e successivamente con cadenza mensile, il Gruppo di lavoro riferisce, mediante apposita relazione, alla Commissione consiliare competente sullo stato dell'attività svolta e formula proposte per il coordinamento e la semplificazione normativa.
4. La Commissione competente, esaminato il lavoro predisposto dal Gruppo di lavoro ed acquisiti i pareri delle competenti Commissioni di merito, formula apposito progetto di legge per la redazione dei testi unici, da presentare in Consiglio per l'approvazione.

Tale gruppo, che era da costituire e insediare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 24/02, secondo le modalità dell'art. 157, ha proprio il compito di procedere al riordino normativo.

Una necessità non più rinviabile.

---

5. Il riordino normativo, determinato a seguito delle attività previste dal presente articolo, si adegua al criterio di automatico coordinamento delle norme successivamente emanate.
6. Per la formulazione dei progetti di legge di riordino, semplificazione e redazione dei testi unici, l'attività si uniforma ai seguenti criteri:
   a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;
   b) esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
   c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;
   d) esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico.

Art. 157 - Gruppo di lavoro

1. Per il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 156 è costituito un Gruppo di lavoro interdipartimentale composto da tre dirigenti e sei funzionari dei ruoli regionali, designati per i 2/3 dalla Giunta regionale e per 1/3 dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, che è supportato da tre esperti di particolare qualificazione. I tre esperti ed il coordinatore del Gruppo di lavoro sono individuati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, sentita la Giunta regionale.
2. Al Gruppo di lavoro ed agli esperti è affidato il compito di procedere al riordino normativo mediante la predisposizione di modelli per l'emanazione di testi unici.
3. Il Gruppo di lavoro è costituito ed insediato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

INDICE

PRESENTAZIONE ..... pag. 3
Per una politica della legislazione ..... » 3

INTRODUZIONE ..... » 6

DIMENSIONE DELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA ..... » 8

DIMENSIONE FISICA DELLA LEGISLAZIONE ..... » 12

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA ..... » 14

DURATA ..... » 15

SALDO LEGISLATIVO E ABROGAZIONI ..... » 17

CLASSIFICAZIONE IN BASE ALLA TIPOLOGIA DELLA NORMAZIONE ..... » 18
Leggi istituzionali ..... » 18
Leggi Provvedimento ..... » 19
Leggi di manutenzioni ..... » 19
Leggi di bilancio ..... » 19

CLASSIFICAZIONE IN BASE ALLA DIMENSIONE DI CONTENUTO ..... » 28

PROPRIETÀ FUNZIONALI E TIPOLOGIA DELLA NORMAZIONE ..... » 29

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE ..... » 31
Abrogazioni ..... » 34
Clausole valutative e "legislazione partecipata" ..... » 35
Regolamenti regionali ..... » 36

IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE ..... » 38

CONCLUSIONI ..... » 51
Una opportunità non ancora colta ..... » 52

Il presente rapporto è stato realizzato dalla struttura del Presidente del Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi.

COMITATO PER LA QUALITÀ E FATTIBILITÀ DELLE LEGGI

Presidente
On. Antonio Acri

Coordinatore gruppo di lavoro
Claudio Cavaliere

Componenti
On. Egidio Chiarella
On. Giovanni Nucera
On. Alberto Sarra
On. Vincenzo Sculco

Gruppo di lavoro
Gerardo Carnevale
Manuela Fazio
Antonello Martino
Nicoletta Perrotti
Caterina Piane
Pasquale Torrano

Distribuzione gratuita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte