

5. LA PRODUZIONE LEGISLATIVA E LA SEMPLIFICAZIONE

5.1. L'evoluzione legislativa

Nel corso della VIII legislatura si conferma l'andamento decrescente della produzione normativa regionale (tab. 5.1).

Tabella 5.1 | Leggi per legislatura

	Legislatura							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Leggi approvate	275	370	407	324	230	186	151	138*
*Totale riferito al 31 ottobre 2009								

Fonte: elaborazione IReR su Consiglio regionale della Lombardia (2008) e Banca dati delle leggi regionali

Il decentramento conferma come la riforma del Titolo V, pur aprendo nuove potenzialità alla potestà regionale, non ha determinato un aumento in termini quantitativi del numero delle leggi sottoposte all'attenzione del Consiglio regionale.

Come è già stato evidenziato nel Rapporto IReR 2005 (Zanon, 2005), infatti, nonostante il novero delle competenze regionali sia stato notevolmente ampliato e lo stesso profilo delle Regioni risulti più corposo grazie a un'equiparazione con lo Stato, esistono diversi fattori che potrebbero spiegare tale fenomeno. Innanzitutto i persistenti dubbi interpretativi in ordine al testo della riforma, che molto spesso la Corte costituzionale ha in questi anni sciolto a favore di una rinnovata tendenza al centralismo statale. In aggiunta a questo occorre ricordare che il Governo centrale, in alcune materie, mantiene ancora strumenti di intervento incisivi nonché il monopolio delle risorse economiche.

Infine non si può non far riferimento al percorso iniziato da Regione Lombardia sul tema della semplificazione, che investe *in primis* il settore normativo attraverso l'abrogazione di leggi vigenti, la redazione di testi unici, la delegificazione, nell'ottica di una facilitazione del rapporto con i privati (cittadini fruitori di servizi), le imprese e il mondo dell'associazionismo.

Dando uno sguardo ai dati (tab. 5.2), rispetto alle due legislature precedenti la VIII si è caratterizzata per un sostanziale equilibrio percentuale della produzione legislativa in tutti i

Tabella 5.2 | Leggi per legislatura e macrosettore

Macrosettore	Legislatura								Totali
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
Ordinamento istituzionale	42	63	68	51	39	32	29	14	338
Sviluppo economico e attività produttive	86	61	76	54	36	21	24	23	381
Territorio, ambiente e infrastrutture	44	97	108	102	72	50	32	26	531
Servizi alla persona e alla comunità	71	99	104	67	47	25	24	25	462
Bilancio e finanza regionale	30	46	48	50	35	51	26	17	303
Multisetore	2	4	3	-	1	7	16	11	44
Totali	275	370	407	324	230	186	151	116*	2.059
*Totale riferito al 31 dicembre 2008									

Fonte: Consiglio regionale della Lombardia (2008)

settori di intervento regionale, pur evidenziandosi, in tutte e tre le legislature, una certa prevalenza degli interventi nell'ambito Territorio, ambiente e infrastrutture, seguito dal settore dei Servizi alla persona e alla comunità e dello Sviluppo economico e attività produttive.

Si tratta appunto di quegli ambiti che connotano sempre più la Regione come ente di governo a fini generali, in grado di rispondere alle esigenze e ai molteplici bisogni della propria comunità, in particolare attraverso l'adozione di leggi organiche di riferimento per l'intero settore.

L'analisi della produzione legislativa secondo le aree del Programma regionale di sviluppo della VIII legislatura permette di evidenziare i principali interventi normativi, approfonditi in altri capitoli del presente Rapporto, in relazione alle singole policy regionali.

Per quanto riguarda l'area istituzionale, tra i provvedimenti legislativi più significativi possono essere ricordati il «Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali» (l.r. 29/2006); la l.r. 19/2008 di riordino delle Comunità montane, di disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e di sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e la l.r. 22/2009 di disciplina del Consiglio delle autonomie locali, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto (☞ cfr. par. 4.4 Area Istituzionale).

L'ambito del personale, organizzazione e amministrazione è stato interessato dalla l.r. 20/2008 «Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale» e dalla l.r. 32/2008 di disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente.

L'area «Persona, capitale umano e patrimonio culturale» ha visto l'adozione delle leggi regionali 22/2006 sul mercato del lavoro, 19/2007 sul sistema educativo di istruzione e formazione e 21/2008 in materia di spettacolo.

L'area «Competitività» è stata caratterizzata dall'adozione della l.r. 1/2007 «Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia» e dai testi unici delle leggi regionali in materia di turismo (l.r. 15/2007) e di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale (l.r. 31/2008).

Nell'area «Sanità, famiglia e casa» sono stati adottati il «Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso» (l.r. 1/2008) e la l.r. 3/2008 sul «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario», mentre sono in corso di elaborazione i Testi unici in materia di sanità e di edilizia residenziale pubblica.

Infine, l'area «Ambiente, territorio e infrastrutture» ha visto l'adozione delle leggi regionali 24/2006 «Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente»; 16/2007 «Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi»; 10/2008 «Disposizioni per la tutela e la conservazione della piccola fauna, della flora e della vegetazione spontanea»; 15/2008 «Infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale»; 11/2009 «Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti» e 13/2009 «Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia».

5.2. I testi unici e la semplificazione procedurale

5.2.1. La semplificazione normativa e amministrativa

Tra le direttrici fondamentali dell'azione di governo di Regione Lombardia un posto di rilievo è occupato dalle politiche regionali per la semplificazione.

L'azione di semplificazione della Regione si è esplicata sostanzialmente attraverso tre canali:

1. la semplificazione normativa, grazie all'introduzione di elementi di sistematicità e chiarezza nel *corpus* della legislazione regionale, intervenendo sulla quantità delle leggi, ma anche contribuendo alla qualità della regolazione;
2. la delegificazione o deregolamentazione della normativa regionale, ovvero lo spostamento di una materia prima disciplinata con legge o alla fonte regolamentare o ad un provvedimento amministrativo;
3. la semplificazione dei procedimenti amministrativi grazie alla razionalizzazione delle procedure, riduzione delle fasi procedurali, accorpamento o regolazione uniforme di procedimenti analoghi, semplificazione delle procedure di spesa e contabili.

L'esigenza di semplificare il *corpus* normativo regionale, con l'obiettivo ultimo di agevolare i cittadini e le imprese, è stato uno dei punti centrali degli indirizzi di politica istituzionale della Regione a partire dalla VI legislatura.

Per attuare tale obiettivo, nella VII legislatura sono stati adottati alcuni importanti interventi normativi: la l.r. 15/2002 «Legge di semplificazione 2001. Semplificazione legislativa mediante abrogazione di leggi regionali. Interventi di semplificazione amministrativa e delegificazione», che ha abrogato 325 leggi regionali e la l.r. 1/2005 «Interventi di semplificazione. Abrogazione di leggi e regolamenti regionali. Legge di semplificazione 2004» che, oltre ad abolire ulteriori 197 tra leggi e regolamenti, ha introdotto tre elementi innovativi, quali l'AIR (Analisi d'impatto della regolamentazione), la liberalizzazione dell'attività d'impresa e l'istituto del silenzio-assenso.

La VIII legislatura è stata soprattutto caratterizzata dall'adozione della l.r. 7/2006 «Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici», che disciplina la predisposizione dei testi unici con una chiara definizione delle modalità per la loro redazione e dei criteri per distinguere le norme innovative da quelle non innovative, prevedendo una procedura accelerata dell'*iter* di approvazione in Consiglio regionale (in commissione e in Assemblea).

Ciascun testo unico racchiude l'intera disciplina regionale vigente nella materia e abroga espressamente le disposizioni il cui contenuto ha trovato collocazione nel testo unico medesimo, nonché le altre eventuali disposizioni che, pur non avendo trovato collocazione nel testo, devono comunque essere abrogate (Consiglio regionale, 2008).

A seguito della l.r. 7/2006 sono stati adottati 7 testi unici, per un totale di 180 leggi abrogate (tab. 5.3), cui si aggiungono i testi relativi alle materie «Sanità» ed «Edilizia residenziale pubblica», attualmente all'esame della II Commissione consiliare, e quello sul «Commercio» in via di approvazione.

Tabella 5.3 | Testi unici approvati (al 31 ottobre 2009)

L.R.	Titolo	Nr. leggi abrogate
29/2006	Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali	53
15/2007	Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo	7
16/2007	Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi	53
1/2008	Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso	5
20/2008	Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale	15
31/2008	Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale	12
11/2009	Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti	35
Totale		180

Fonte: elaborazione IReR su Consiglio regionale della Lombardia (2008)

Al termine dell'VIII legislatura, i testi unici approvati, nell'arco di poco più di 3 anni, saranno pertanto 10, con 271 leggi interamente abrogate, cui va aggiunta l'abrogazione di un numero assai più elevato di disposizioni collegate.

Per quanto attiene invece alla semplificazione amministrativa, essa si riferisce agli strumenti volti a snellire e a rendere più celere l'attività amministrativa e si traduce nella soppressione di fasi procedurali, nell'introduzione di strumenti di coordinamento tra le varie amministrazioni (conferenze di servizio, accordi di programma), nella sostituzione di provvedimenti espressi dell'amministrazione (quali per esempio autorizzazioni e concessioni) con dichiarazioni del privato (denunce inizio attività, autocertificazioni), e anche nella totale deregolazione (soppressione di provvedimenti amministrativi).

A questo proposito non si può non ricordare come la Lombardia sia impegnata da lungo tempo nel lavoro di modernizzazione e semplificazione della Pubblica amministrazione, adottando sia modelli centrati sullo snellimento del procedimento, sia modelli centrati sull'innovazione della funzione pubblica, grazie anche all'utilizzo delle tecnologie informatiche (cfr. par. 5.2.2 Area Istituzionale).

Per esempio, nel rapporto con gli Enti locali la Regione ha avviato una collaborazione stabile ed efficace grazie alla firma dell'Accordo del 16 giugno 2008 con ANCI Lombardia al fine di mettere in campo tutti gli strumenti a disposizione per favorire una più ampia condivisione di strumenti e informazioni, con l'obiettivo di semplificare rapporti interistituzionali, di incentivare lo sviluppo e migliorare i servizi locali secondo i principi di efficienza, efficacia, razionalità ed economicità della spesa pubblica, anche favorendo collaborazioni interistituzionali tra le amministrazioni comunali.

Il rapporto tra cittadini e Regione è stato reso più agevole ed efficace grazie all'introduzione di nuovi strumenti, quali, per esempio la Carta regionale dei servizi (CRS) che facilita l'accesso dei cittadini alle prestazioni, semplifica le procedure e sburocratizza il rapporto con i medici e le strutture sanitarie, o il nuovo sistema di riscossione del bollo auto totalmente informatizzato, entrato in funzione dal 1° gennaio 2008.

Infine, sul fronte del rapporto con le imprese vanno ricordate le leggi regionali 1/2007 e 8/2007 che hanno ripreso e sviluppato le strategie di semplificazione amministrativa sviluppate a partire dal 1999 eliminando vincoli burocratici resi obsoleti dal progredire della tecnologia. Le due leggi confermano lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) quale responsabile di tutti i procedimenti amministrativi inerenti le attività economiche produttive di beni e servizi (cfr. par. 2.2.4 Area Economica).

5.2.2. Le nuove tecnologie al servizio della semplificazione

Nel corso della VIII legislatura la Regione ha inoltre significativamente investito sul fronte delle nuove tecnologie a supporto della semplificazione. La dematerializzazione, cioè l'uso delle apparecchiature elettroniche per produrre, trasmettere e archiviare documenti per i quali precedentemente si ricorreva al supporto cartaceo, è uno dei più innovativi processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa; attraverso la standardizzazione e razionalizzazione delle procedure consente una significativa riduzione della spesa pubblica in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza ecc.). Permette quindi il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese che interagiscono con l'Ente regionale.

La Regione Lombardia è tra le prime Regioni ad aver avviato il processo di dematerializzazione ed è in linea con il piano *e-gov 2012* presentato dal Ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione nel gennaio 2009. Essa ha infatti intrapreso sin dal 2006 il progetto di realizzazione del sistema documentale regionale quale infrastruttura integrata ed estesa a tutto l'ente per abilitare nuovi modelli organizzativi basati sull'uso pervasivo del documento elettronico e dello scambio digitale dell'informazione.

Attualmente il nuovo sistema di gestione dei documenti in forma elettronica è diffuso in tutte le direzioni centrali e generali e coinvolge la quasi totalità del personale. La piattaforma documentale riguarda il protocollo (740.000 protocolli nel 2008), la dematerializzazione della corrispondenza interna (oltre 52.000 comunicazioni elettroniche da gennaio ad agosto 2009) e la procedura atti formali, mentre è in fase di avviamento la gestione elettronica delle fatture del Sistema Socio-Sanitario (G3S). Entro il primo trimestre del 2010 verrà avviata la dematerializzazione anche delle delibere, che ha richiesto un'approfondita fase di analisi al fine di trovare una soddisfacente soluzione organizzativa.

Un altro risultato di rilievo ha riguardato la realizzazione di una procedura riguardante la gestione online delle procedure di bando (☞ cfr. par. 2.2.4 Area Economica). Nel 2009 sono stati avviati 128 nuovi bandi e sono state informatizzate 66 fasi di istruttoria e 124 fasi di rendicontazione e di liquidazione con notevoli miglioramenti di efficienza interna.

Infine, va rammentata l'introduzione della posta elettronica certificata (PEC) che riguarda in generale l'intera amministrazione pubblica lombarda. Mediante la distribuzione delle caselle PEC agli Enti locali, unitamente alla firma digitale a bordo della CRS, si sta procedendo alla semplificazione della comunicazione tra i vari enti con un notevole risparmio di costi e un miglioramento nella velocità e nella sicurezza delle comunicazioni.

5.3. I ricorsi alla Corte costituzionale

A seguito della revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione la Corte costituzionale, dovendo sopperire alle carenze strutturali di una riforma lacunosa e poco sistematica, è stata spesso chiamata a definire l'esatta portata delle disposizioni e a svolgere un peculiare ruolo di arbitro dei contenziosi tra Stato e Regione, che hanno sollevato innumerevoli ricorsi al fine di verificare la legittimità degli atti normativi reciprocamente emanati e di rivendicare i propri ambiti di competenza lesi dall'esercizio dell'altrui potestà legislativa, come del resto era stato previsto nei primi commenti (Ferrari e Parodi, 2003).

Tuttavia, negli ultimi anni, si è assistito a una riduzione del contenzioso, grazie anche ad alcuni tentativi di composizione istituzionale. Per quanto riguarda il contenzioso tra lo Stato e la Regione Lombardia nel corso della VIII legislatura si registrano 6 ricorsi promossi dalla Regione su leggi dello Stato e 12 impugnazioni di leggi regionali (☞ cfr. focus Verrastro, *Il contenzioso costituzionale tra Stato e Regione Lombardia nel corso della VIII legislatura*).

Tra i ricorsi dello Stato nei confronti di normative regionali occorre ricordare quello avverso alla l. 12/2005 «Governo del territorio»: a detta del ricorrente, alcune disposizioni violavano i principi generali della legislazione nazionale in materia di lavori pubblici e di protezione civile, nonché eccedevano il limite dei vincoli co-

munitari di cui all'art. 117.1 Cost. Tale ricorso è stato parzialmente accolto con la sentenza 129/2006, mentre è stata dichiarata infondata (sent. 402/2007) la successiva impugnativa della l.r. 12/2006, di modifica e integrazione della l.r. 12/2005.

Tra le disposizioni censurate della l.r. 24/2006 recante «Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente» vi era l'art. 1 che individua come obiettivo della legge stessa il miglioramento della qualità dell'aria «ai fini della protezione della salute e dell'ambiente». Secondo lo Stato, esso avrebbe violato l'art. 117.3 Cost., dal momento che avrebbe dettato principi fondamentali in materia di tutela della salute. In tal modo, dunque, la Regione Lombardia, con riferimento ad un ambito materiale oggetto di potestà legislativa concorrente, avrebbe ecceduto i limiti della propria competenza. La Corte ha però accolto la pregiudiziale eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, che lamentava la contraddittorietà delle prospettazioni dedotte, dato che, nell'impugnazione statale si affermava che la Regione «non avrebbe alcun potere d'intervento, poiché giuridicamente incompetente», ma nel contempo le si riconosceva la potestà di intervenire, «anche se solo con norme di dettaglio».

Lo Stato ha successivamente impugnato la l. 19/2007 «Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione» nelle cui disposizioni ha ravvisato il contrasto con la normativa statale a cui compete la definizione dei principi fondamentali e delle norme generali in materia di istruzione. La l.r. 29/2007 «Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali», è stata impugnata sull'assunto che gli artt. 3, 4 e 9, incidendo sia sull'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, sia sulle procedure di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale, eccedessero i limiti della competenza legislativa regionale concorrente ponendosi in contrasto «con i principi e le regole costituzionalmente riservate alla competenza dello Stato». La Corte nella sent. 18/2009 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme censurate.


Tra i ricorsi promossi invece dalla Regione nei confronti di leggi statali, si segnala innanzitutto quello che ha portato alla sentenza 166/2008 in materia di edilizia residenziale pubblica. È stata, infatti, impugnata la l. 9/2007 «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali», in riferimento agli artt. 3, 97, 117.3.4.5.6, 118 e 119 Cost. e la Consulta ha ritenuto di dover parzialmente accogliere il ricorso regionale.

Di particolare rilevanza è anche la sent. 371/2008: nel ricorso introduttivo la Regione ha censurato l'art. 1 della l. 120/2007 («Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria») sul presupposto che la disciplina in contestazione avrebbe inciso all'interno dell'organizzazione sanitaria, tradizionalmente affidata alle competenze delle Regioni. La Corte costituzionale ha ritenuto le questioni prospettate in parte fondate.

La Lombardia ha poi promosso, unitariamente ad altre Regioni una pluralità di censure avverso numerosi commi della legge finanziaria per il 2007 (l. 296/2006). Tra le disposizioni impuginate si rammentano quelle volte a riformare il sistema di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che, secondo le Regioni, violavano l'art. 117 Cost., in quanto incidenti in materie riservate alla potestà legislativa esclusiva delle stesse, quali la formazione professionale e l'organizzazione degli uffici regionali. Le questioni sono state tuttavia dichiarate in parte inammissibili ed in parte non fondate.

In merito al contenzioso costituzionale si sono affermate, nel corso della VIII legislatura, nuove prassi nei rapporti tra Stato e Regioni, in forza delle quali il Governo,

in sede di controllo di legittimità delle leggi regionali, desiste dalla presentazione dell'impugnativa in presenza dell'impegno, assunto dalla Regione, di apportare, con un successivo intervento correttivo, modifiche idonee a far rientrare la disciplina nei canoni della legittimità costituzionale. Tale prassi è fondata sul principio di leale collaborazione e ha contribuito a determinare un sensibile «riavvicinamento» tra Stato e Regioni, unitamente all'istituzione – ad opera della Direttiva del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali del 26 giugno 2006 – di Tavoli di negoziazione tra le parti «di carattere tecnico, intesi ad accertare di comune accordo la ricorrenza dell'interesse al ricorso» e finalizzati al «raggiungimento di una intesa con la quale le parti si impegnano ad apportare alla normativa oggetto dell'esame le modifiche concordate» (Musolino, 2007 p. 3).

Un esempio a questo proposito è dato dall'intesa tra la Regione Lombardia, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 16 marzo 2009 che, al fine di improntare le politiche sull'istruzione e sulla formazione ad una leale collaborazione interistituzionale e al raccordo tra i diversi livelli di governo ha portato all'impegno delle parti a superare, in via negoziale, i rispettivi ricorsi in Corte costituzionale in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale «riconoscendo che gli ambiti di competenza concorrente devono essere ricomposti in un quadro complessivo e funzionale delle scelte proprie di ciascun livello legislativo» ( cfr. par. 3.3 Area Istituzionale). Da tale intesa è scaturita la rinuncia statale all'impugnativa in Corte costituzionale avverso la l.r. 19/2007, anche a seguito dell'adozione da parte della Regione delle modifiche concordate (l.r. 37/2008), nonché del ritiro dei ricorsi da parte della Giunta regionale avverso le leggi statali 296/2006 e 40/2007.