

**Relazione sul Rapporto sulla legislazione regionale e sulle altre attività consiliari - Anno 2022
e sul Rapporto di fine legislatura sulla legislazione regionale e sulle altre attività consiliari
XII Legislatura Anni 2018 – 2023**

Egregio Presidente, egregi consiglieri,

Il Rapporto sulla legislazione e sulle altre attività consiliari è giunto alla sua diciottesima edizione: prendendo a riferimento quanto già fatto a livello nazionale e parallelamente ad altre Regioni, il primo Rapporto è stato predisposto dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia per il triennio 2003-2005 e successivamente con cadenza annuale, al fine di monitorare e dare atto, anche all'esterno, di tutte le proprie attività istituzionali. Il nostro Regolamento interno, all'articolo 138 quinquies, affida al Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione il compito di curare il Rapporto e di riferirne in Assemblea.

In occasione dell'inizio della XIII legislatura, il Consiglio regionale ha deciso di presentare, per la prima volta, anche un Rapporto di legislatura. Accanto al Rapporto annuale, si è voluto quindi offrire ai consiglieri regionali uno strumento conoscitivo che consenta uno sguardo d'insieme sul lavoro svolto dall'Assemblea nella legislatura precedente. Il documento ha la finalità di fornire, da un lato, degli elementi di riflessione e approfondimento interni all'istituzione stessa e, dall'altro, di stimolare il confronto con i propri interlocutori esterni: gli altri soggetti istituzionali, gli operatori del settore, ma soprattutto la cittadinanza.

Il Rapporto annuale è stato esaminato e approvato dal Comitato nella seduta del 13 luglio e quello di legislatura nella seduta del 21 settembre scorso.

Agli uffici del Consiglio va il ringraziamento per il lavoro di redazione dei due documenti. Il Comitato ne ha preso atto licenziandoli per l'esame dell'Aula. È evidente che i dati forniti si prestano a valutazioni qualitative e quindi politiche che possono essere anche significativamente diverse. A fronte del dato tecnico che sottolinea l'avvenuta approvazione di una legge di riforma ci sono giudizi sulla positività o meno, sull'efficacia o meno della risposta legislativa che sono propri del dialogo democratico e della pluralità di posizioni. Per questo il Comitato ha ritenuto anche in questa occasione di proporre soprattutto dati e informazioni, lasciando a questa sede e alle valutazioni dei Consiglieri gli elementi politici.

Entrambi i documenti, introdotti da una nota di sintesi che illustra le principali tendenze emerse, esaminano in modo dettagliato non solo l'attività normativa ma anche le altre attività istituzionali del Consiglio regionale. In particolare, il Rapporto di legislatura è organizzato in due parti. La prima riporta i dati riguardanti l'attività legislativa, i regolamenti dell'Esecutivo, le attività di indirizzo e controllo e il "rendimento istituzionale"; la seconda parte contiene degli approfondimenti relativi alle politiche legislative di settore, al contenzioso costituzionale, ai referendum abrogativi e ai rapporti con il diritto dell'Unione Europea. In appendice al documento si possono consultare l'elenco completo delle 126 leggi approvate nella XII legislatura e alcuni grafici riassuntivi dell'andamento dei principali ambiti di indagine per l'intero periodo 2003-2023.

La XII legislatura ha visto approvare non solo numerosi interventi di manutenzione e semplificazione legislativa, ma anche importanti leggi organiche di riforma, che hanno riguardato la gran parte delle materie di competenza regionale.

La legislatura è stata, peraltro, profondamente segnata, all'inizio del 2020, dallo scoppio della pandemia da Covid-19, la cui gravità ha determinato situazioni emergenziali che hanno condizionato, oltre alla vita quotidiana dei cittadini, la produzione legislativa regionale e tutta l'attività del Consiglio e dell'Amministrazione regionale. Sul fronte legislativo, nel settore della sanità, l'emergenza pandemica ha determinato una ridefinizione radicale di obiettivi e priorità, con l'adozione di misure straordinarie di contenimento e gestione della pandemia, attraverso azioni di natura gestionale e organizzativa attuate dalle aziende sanitarie, sotto la direzione dell'Assessorato alla salute. Nei settori delle attività produttive e del lavoro particolare rilevanza hanno avuto, negli anni dal 2020 al 2022, le norme di sostegno, con l'approvazione di interventi urgenti per il sistema economico danneggiato, prima, dalla crisi sanitaria dovuta al Covid-19 e, successivamente, dalle conseguenze economiche del conflitto tra l'Ucraina e la Russia e delle sanzioni economiche comminate a quest'ultima dall'Unione europea. Nell'ambito dei settori della cultura e dello sport, la Regione ha introdotto una serie di disposizioni volte a mitigare gli effetti derivanti dalle chiusure e dalle limitazioni imposte dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, attraverso misure di sostegno e per la ripartenza a favore dei soggetti operanti in tali settori.

L'emergenza pandemica ha inoltre consentito la sperimentazione di modalità di svolgimento telematico delle sedute degli organi consiliari, che hanno visto particolarmente coinvolti le Commissioni permanenti, il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione e gli altri organi consiliari, mentre l'Assemblea, dopo due sedute in modalità telematica, ha ripreso a riunirsi nella propria sede istituzionale, garantendo il pieno rispetto delle misure di prevenzione dal contagio.

Al fine di sostenere le politiche messe in campo dalla Regione per contrastare gli effetti della pandemia sul sistema economico e sociale, con mozione n. 203 del 10 dicembre 2020, il Consiglio regionale ha previsto l'istituzione di un Tavolo di lavoro, composto dai Presidenti dei Gruppi consiliari e integrato dai Presidenti delle Commissioni e del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione. Il Tavolo è stato denominato "Tavolo per la terza ripartenza", per evidenziare la necessità di far ripartire il sistema economico-produttivo e sociale regionale per la terza volta dopo la fine della II guerra mondiale e dopo il terremoto del 1976, e ha avuto il compito di delineare una strategia generale di ripresa, verificandone le interconnessioni con le misure europee e la coerenza degli interventi specifici con i dettami del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR).

I dati numerici contenuti nei Rapporti si prestano a importanti riflessioni sul ruolo del Consiglio regionale e sulla natura dei rapporti tra il legislativo e l'esecutivo.

Con riferimento all'attività legislativa, nella XII legislatura sono state approvate 126 leggi. Le leggi complessivamente approvate dalla I alla XII legislatura sono 2.611 (con una media di 44 leggi annue) e le leggi attualmente vigenti sono la metà (1.307). Dopo una graduale crescita, che ha toccato il suo apice nella IV legislatura (429 leggi), la produzione legislativa ha iniziato a diminuire gradualmente e la XII legislatura è quella che ha visto il minor numero di leggi approvate, dopo la X (112 leggi).

Tra le leggi approvate, si sono confermate prevalenti in tutta la legislatura, quelle di iniziativa giuntalesca (93 leggi, che rappresentano il 74% del totale). Questa tendenza certo non è prerogativa esclusiva di questa

Regione, anzi è fortemente generalizzata ma deve indurre il Consiglio, in quanto Assemblea legislativa, a porsi il problema di un maggior protagonismo nella produzione legislativa.

Per quanto riguarda la funzione emendativa, nella XII legislatura si è accentuata ulteriormente la tendenza, già registrata nelle legislature precedenti, a presentare gli emendamenti prevalentemente in Assemblea (89%) piuttosto che in Commissione. La percentuale di approvazione degli emendamenti è nettamente maggiore in Commissione (80% nell'intera legislatura) rispetto all'Assemblea (34,7%). La diversa percentuale di approvazione nelle due diverse sedi può trovare una spiegazione analizzando i soggetti presentatori: la Giunta regionale, pur preferendo l'Assemblea, ha presentato i suoi emendamenti in entrambe le sedi, dove ha ottenuto un altissimo tasso di approvazione. È questo un aspetto che va sottolineato se non altro perché nell'obiettivo di una "better regulation" ovvero di una crescente qualità della produzione legislativa certi interventi modificativi in sede di Commissione meglio corrisponderebbero ad un esame approfondito anche tecnico e magari ad un ascolto delle componenti interessate rispetto ad un eccessivo ricorso all'"ultimo momento".

La gran parte dei progetti di legge è stata approvata a maggioranza. Nel corso del 2020 molti provvedimenti sono stati approvati all'unanimità in occasione degli interventi urgenti diretti a fronteggiare la crisi determinata dal Covid-19.

Poco più della metà delle leggi approvate nella XII legislatura ha previsto il rinvio ad atti non legislativi e, tra queste, poco meno della metà prevedono il coinvolgimento delle Commissioni consiliari, che si sostanzia normalmente nell'espressione di pareri, quasi sempre non vincolanti, sugli atti di attuazione (26% del totale delle leggi approvate).

Con riferimento al contenzioso costituzionale, delle 126 leggi regionali approvate nel corso della legislatura, il Governo ha impugnato con ricorso in via principale alla Corte costituzionale 9 leggi (7%). Nella quasi totalità dei casi ad essere impuginate sono state disposizioni collocate all'interno di leggi relative alle manovre di bilancio o nell'ambito di leggi comunque a carattere multisettoriale.

Venendo ai rapporti tra legislativo ed esecutivo, l'attività di sindacato ispettivo registra un calo rispetto alle tre legislature precedenti in termini di atti presentati, ma un aumento del tasso di evasione da parte della Giunta. In particolare, rispetto all'XI legislatura, diminuiscono gli atti di sindacato ispettivo presentati (da 2.550 a 2.140 atti complessivi), con un notevole aumento delle sole interrogazioni a risposta immediata (da 733 a 1.024). Il tasso di evasione complessivo degli atti di sindacato ispettivo è stato del 66%, in netto rialzo rispetto alle legislature precedenti (38% nella IX, 47% nella X e 54% nell'XI legislatura). Il risultato migliore è ottenuto dalle interrogazioni a risposta immediata, con un tasso di evasione del 92%. Risulta però rilevante anche l'aumento del tasso di evasione dell'interrogazioni a risposta orale (dal 37% dell'XI legislatura al 50% della XII legislatura), a seguito del ricorso alla risposta in Commissione, che costituisce di fatto una novità rispetto alle precedenti legislature in cui non aveva avuto una rilevanza applicativa.

Per quanto riguarda gli atti di indirizzo, rispetto alle due legislature precedenti, si registra un significativo aumento degli atti presentati e di quelli approvati/accolti, mentre la percentuale di risposte della Giunta regionale diminuisce notevolmente (3 % nella XII legislatura, rispetto al 23% della X e al 9% dell'XI legislatura). Le modifiche introdotte nel Regolamento relativamente agli ordini del giorno possono e devono comportare anche un incremento dei riscontri giuntali agli atti di indirizzo.

Passando infine alle attività di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali, nella XII legislatura sono state approvate 12 leggi corredate da clausola valutativa. Le leggi con clausola valutativa approvate dal 2005, anno in cui è stata inserita la prima clausola valutativa, sino alla conclusione della XII legislatura sono 53 (su 509 leggi approvate nel medesimo periodo). Le relazioni informative previste da clausole valutative pervenute nella legislatura sono 19 e sono state tutte esaminate dal Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, che ne ha riferito all'Assemblea. Complessivamente le relazioni informative sinora trasmesse dalla Giunta sono 46 e riguardano 27 leggi, in quanto per 9 leggi sono pervenute negli anni più relazioni, stante la periodicità prevista per le informative. Nella XII legislatura è stata svolta una missione valutativa, conclusasi nel febbraio del 2022 e relativa alla "Verifica dell'attuazione e degli effetti delle leggi regionali 10/2011 e 17/2014 con riferimento alla rete delle cure palliative e della terapia del dolore".

L'istituto della missione valutativa si è rivelato prezioso al punto da dover indurre ad un suo maggior utilizzo soprattutto laddove la valutazione riguarda aspetti che incidono profondamente sulla qualità della vita della Comunità.

In conclusione crediamo che la lettura dei due Rapporti possa fornire al Consiglio, al Sistema Regione nel suo insieme e alle componenti della società regionale, informazioni e spunti di riflessione certo utili.

Roberto Cosolini

Igor Treleani

Trieste, 20 ottobre 2023