

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

REDATTORI: M. Mingioni, L. Balloni, D. Consiglio

1. IL QUADRO STATUTARIO

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad adottare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere della commissione consiliare competente per materia, che si deve pronunciare entro trenta giorni, termine trascorso il quale la Giunta può procedere all'approvazione definitiva dell'atto, che viene emanato con decreto del Presidente della Giunta. Nel caso in cui il regolamento riguardi l'esercizio delle competenze degli enti locali deve essere sottoposto anche al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 66, comma 3 dello Statuto); la normativa vigente non prevede un termine per l'emanazione di tale parere.

Sono di competenza del Consiglio (art. 42, comma 3 dello Statuto) i soli regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117 comma sesto della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI

Nell'arco di tempo considerato (dal mese di maggio del 2010 al 31 dicembre 2011) il Presidente ha emanato 23 regolamenti, di cui 5 nel 2010. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Dei 23 regolamenti 9 (di cui 1 del 2010) sono di prima emanazione, e 14 (di cui 4 del 2010), di modifica di regolamenti vigenti. Si conferma quindi l'esigenza forte di "manutenzione" della disciplina regolamentare, già segnalata come tendenza nel precedente rapporto, e anzi va sottolineato come, in una pluralità di casi, le modifiche siano estremamente puntuali e quantitativamente minime, tali da suggerire una riflessione sull'opportunità di "regolamenti di manutenzione", sulla scia di quanto avviene per le leggi, ai sensi dell'articolo 13 della l.r. 55/2008 sulla qualità della normazione (che contempla astrattamente tale possibilità).

Al 31 marzo 2010¹ il numero dei regolamenti vigenti era di 110. Tale dato si ottiene con lo stesso metodo usato per il calcolo delle leggi in vigore, vale a dire sommando i regolamenti approvati, sottraendo quelli abrogati e non

¹ Data di conclusione della scorsa legislatura

conteggiando quelli di mera modifica testuale. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato 5 abrogazioni espresse, che, sempre a seguito delle modalità di calcolo sopra descritte, portano il totale a 114.

Va segnalato che il regolamento 33/R/2011, nell'abrogare il regolamento 13/R/2004, ha omesso di abrogare espressamente il regolamento 48/R/2010, di modifica testuale del 13/R. Il regolamento 48/R/2010 (che è stato comunque conteggiato, com'è ovvio, fra gli emanati) è quindi da considerarsi implicitamente abrogato.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2011 è di 273. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 99.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati fra il maggio 2010 e il 31 dicembre 2011 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (8):
 - 6 tutela della salute
 - 1 beni e attività culturali
 - 1 istruzione scolastica e diritto allo studio universitario
- Sviluppo economico e attività produttive (8):
 - 1 agricoltura e foreste
 - 3 sostegno all'innovazione settori produttivi
 - 2 turismo
 - 2 protezione della fauna
- Territorio, ambiente e infrastrutture (3):
 - 3 risorse idriche e difesa del suolo
- Organizzazione e personale (1):
 - 1 personale regionale
- Multisetto (1):
 - 1 (appalti e contratti pubblici)
- Altro (2):
 - 2 (1 procedimenti amministrativi, 1 programmazione).

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni generali proponenti, emergono i seguenti dati:

- Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze: 10
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 6

- Politiche territoriali e ambientali: 3
- Presidenza: 2
- Organizzazione e risorse: 2

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2010-2011 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 23 regolamenti emanati si compongono di 314 articoli, per una media di 14,2 articoli a regolamento, e di 817 commi per una media di 37. Tale dato comprende anche i regolamenti di mera modifica, rispetto ai quali l'uso di particolari tecniche di novellazione rende non significativo il risultato di quest'analisi, in quanto alla brevità formale di tali testi non necessariamente corrisponde la brevità sostanziale e la facile leggibilità: ad esempio il d.p.g.r. 6/R/2011 consta di 5 soli articoli, ma l'articolo 2 introduce nel regolamento modificato un intero capo composto di 16 articoli.

Se si limita l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 239, per una media di 29,9, mentre i commi sono 721 per una media di 90. Tenendo conto che questi sono i testi regolamentari che contengono discipline compiute delle rispettive materie le cifre appaiono congrue.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi previsti per l'approvazione dei relativi regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, il quadro è il seguente:

- a) un solo caso di approvazione anticipata (42/R/2011);
- b) due ritardi minimi, 7 e 41 giorni rispettivamente;
- c) nei rimanenti casi scostamenti piuttosto cospicui, da 300 a 524 giorni (il d.p.g.r. 38/R/2011).

La media risultante è di circa 259 giorni, risultato certamente in sé non commendevole ma che rappresenta comunque un significativo miglioramento rispetto al periodo 2009 - primo trimestre 2010, nel quale la media dello scostamento aveva raggiunto l'esorbitante cifra di 690 giorni.

6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI

Per quanto concerne i tempi connessi all'iter formale di approvazione dei regolamenti - vale a dire l'intervallo di tempo che intercorre fra l'adozione

dell'atto in prima lettura e la sua approvazione definitiva da parte della Giunta regionale - si è registrato un tempo minimo di 15 giorni ed un tempo massimo di 357 giorni, per una media di 55 giorni. Il termine massimo tuttavia si spiega con l'avvenuta notifica del testo alla Commissione europea (si tratta del d.p.g.r. 60/R/2010, di modifica del 47/R/2004 relativo al marchio "Agriqualità). Ancora, per il regolamento approvato con d.p.g.r. 38/R/2011 (di attuazione della l.r. 59/2009 in materia di tutela degli animali), la Giunta ha apportato delle modifiche al testo dopo il rilascio del parere della Commissione competente, e ha ritenuto di acquisire un nuovo parere della stessa, con un conseguente allungamento dei tempi di approvazione. Se si depura il calcolo da questi casi anomali ma giustificati, rimane un isolato scostamento massimo di 150 giorni, mentre la relativa media è di 56,7 giorni.

Ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto, le commissioni consiliari competenti per materia hanno 30 giorni di tempo per esprimere il proprio parere sul testo approvato dalla Giunta in prima lettura; decorso tale termine la Giunta può procedere all'approvazione definitiva anche in assenza del parere della commissione.

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso sempre il loro parere. Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 2 giorni e un tempo massimo di 164, per una media di 34,9 giorni. In tutti i casi la Giunta ha comunque ritenuto opportuno attendere l'espressione del parere da parte della commissione consiliare prima dell'approvazione definitiva del regolamento.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto possono essere così classificati:

- 12 pareri favorevoli;
- 4 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni";
- 4 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni";
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "inviti";

Segnalazione a parte merita il d.p.g.r. 22/R/2011, regolamento di attuazione della l.r. 21/2010 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali), che rappresenta probabilmente un caso di scuola, in quanto la V commissione consiliare ha espresso un parere favorevole, accompagnato sia da inviti che da raccomandazioni (con proposte di emendamento), fuorché su due articoli, su cui ha deliberato di non esprimere alcun parere.

Rispetto alla parte finale della scorsa legislatura si registra quindi una apprezzabile semplificazione della terminologia utilizzata per connotare i rilevi

delle commissioni. La Giunta ha accolto tali proposte di modifica - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento - integralmente in 3 casi, parzialmente in 6 casi.

In tutti i casi di accoglimento solo parziale il preambolo ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento. Va peraltro evidenziato come lo scostamento dai pareri sia stato minimo (una sola delle proposte formulate), con l'eccezione del d.p.g.r. 22/R/2011, per il quale la Giunta ha disatteso motivatamente 4 dei rilievi della commissione, rispetto a un parere comunque estremamente articolato come ricordato poco sopra.

Il numero di pareri accompagnato da rilievi e l'alto tasso di accoglimento - almeno parziale - degli stessi confermano lo svolgimento di un corretto rapporto dialettico tra Consiglio e Giunta.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

I pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto sono stati 6, di cui 3 favorevoli e 3 favorevoli con raccomandazioni.

Le raccomandazioni del CAL sono state accolte parzialmente, con motivazione.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con in cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 1 giorno e un massimo di 64, per una media di 29,3 giorni.

9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

La legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione) contiene quattro disposizioni sui regolamenti. Due di esse (articoli 18 e 19) riguardano aspetti formali: l'articolo 18 contiene le formule di emanazione, prescrive che il titolo dell'atto rechi comunque la parola "regolamento", e stabilisce che le rubriche degli articoli contengano il riferimento alle disposizioni di legge di cui costituiscono attuazione. Se la prima delle due prescrizioni formali è stata uniformemente applicata (tranne in un caso), la seconda (quella sulle rubriche) è stata disattesa in 4 dei 9 regolamenti di prima emanazione².

² Sono stati considerati solo quelli di prima emanazione, in quanto per quelli di modifica non scaturenti da una modifica della legge di riferimento l'individuazione della disposizione da citare sarebbe impossibile o ripetitiva di quella della disposizione modificata.

Ormai pacifica l'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione dei regolamenti, che ha cristallizzato in norma la scelta, già in essere dalla legislatura precedente, di un'unica numerazione per leggi e regolamenti, utilizzando per questi ultimi il contrassegno “/R”.

L'articolo 8 stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa e di quella tecnico-normativa. Si registra la presenza della documentazione di accompagnamento in tutti i casi.

Naturalmente la previsione più significativa della l.r. 55/2008 è quella relativa alla motivazione delle leggi e dei regolamenti, che, dando attuazione alla disposizione statutaria (art. 39, comma 2), ha stabilito:

- a) che la motivazione sia contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo;
- b) che il preambolo si articoli in “Visto” e “Considerato” e quali siano i contenuti minimi necessari di tali articolazioni.

Per quanto attiene ai regolamenti, va positivamente constatata l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione.