

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

REDATTORE: Massimiliano Mingioni

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).

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'articolo 117 comma sesto della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2013 il Presidente ha emanato 20 regolamenti. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Un primo dato che viene in rilievo evidenzia un riequilibrio fra la produzione regolamentare innovativa e quella manutentiva, che negli anni scorsi aveva registrato una prevalenza: nel 2013 invece il rapporto è quasi paritario, anzi con un lieve predominio dei regolamenti nuovi (11 contro 9).

Al 31 dicembre 2012 il numero dei regolamenti vigenti era di 121. 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 conteggiando quelli di mera modifica testuale che non contengano (com'è invece il caso di tre regolamenti del 2013) anche disposizioni transitorie che dispieghino i loro effetti in un arco di tempo significativo. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato 3 abrogazioni espresse immediate più una differita (cfr. il complicato meccanismo degli articoli 30 e 31 del d.p.g.r. 62/R). Computando le abrogazioni effettivamente prodotte al momento della stesura di questo rapporto si ottiene un totale di 132 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2013 è di 315. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 104.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2013 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (7):
 - 2 tutela della salute
 - 2 politiche sociali
 - 1 beni e attività culturali
 - 1 istruzione scolastica e diritto allo studio universitario
 - 1 volontariato/protezione civile
- Sviluppo economico e attività produttive (6):
 - 2 politiche del lavoro
 - 2 turismo
 - 1 politiche fiscali
 - 1 agricoltura
- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
 - 2 risorse idriche e difesa del suolo
 - 2 governo del territorio
 - 1 risorse energetiche
- Altro (2):
 - (1 Sistema delle autonomie locali, 1 organizzazione e personale).

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: 7
- Presidenza: 3
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici: 3
- Governo del territorio: 2
- Organizzazione: 2

4. ANALISI QUANTITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2013 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 314 articoli, per una media di 15,6 articoli a regolamento, e di 903 commi per una media di 45,15. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o perlomeno utili, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, che ricorre anche nel 2013, per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un intero capo) mentre tali tecniche sono inutilizzabili in occasione delle modifiche di leggi, stante l'obbligo di approvazione articolo per articolo.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 242, per una media di 22 mentre i commi sono 789 per una media di 71,7. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un incremento della complessità dei testi, che probabilmente rispecchia l'anzidetto aumento dei regolamenti innovativi, contenenti quindi una disciplina completa delle rispettive materie.

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 - con riguardo agli undici di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in quattro casi non era previsto un termine. A questa categoria può annettersi anche il regolamento approvato con d.p.g.r. 62/R in materia di volontariato in protezione civile, che ridisciplina interamente la materia, abrogando (sebbene con efficacia differita) il regolamento previgente, ma sulla base di un'iniziativa autonoma, non conseguente a modifica della legge di riferimento, e quindi appunto senza un termine cui attenersi;
- b) in tre casi l'approvazione è arrivata entro i termini;
- c) tre i casi di scostamento, diversi fra loro.

Nel caso del d.p.g.r. 48/R e del d.p.g.r. 64/R lo scostamento risulta contenuto e fisiologico (due mesi e due mesi e mezzo rispettivamente). Il d.p.g.r. 35/R accusa un ritardo di un 1 anno e 2 mesi, che si è però in parte prodotto per effetto della dialettica con le commissioni consiliari congiuntamente competenti a rendere il parere ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto (la terza e la quinta): in occasione dell'esame della prima stesura del regolamento, infatti, le commissioni suggerirono un ampliamento e una più precisa definizione dei destinatari della misura, e l'adesione della Giunta a tale istanza comportò una modifica della norma legislativa di riferimento e una rielaborazione del regolamento con

sottoposizione a un nuovo parere. Il “ritardo” non è pertanto attribuibile a inerzia della Giunta.

Si delinea quindi una tendenza positiva rispetto ai tempi di approvazione, estesa anche rispetto ai casi di regolamenti manutentivi susseguenti a modifiche delle leggi presupposte, emersa già lo scorso anno e che pare consolidarsi.

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 20 giorni ed un tempo massimo di 126 giorni, per una media di 64,5 giorni. Rispetto al 2012 si riscontra quindi un allungamento dei tempi.

Si ricorda che 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 (per il CAL invece la normativa non prevede un termine).

Nel periodo considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in 18 casi su 20; nel caso del d.p.g.r. 17/R i termini sono decorsi inutilmente, mentre per il regolamento poi approvato con d.p.g.r. 14/R la Prima Commissione ha deciso di non esprimere parere e ha indirizzato alla Giunta una richiesta scritta (non accolta) di ritiro della proposta.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 16 giorni e un tempo massimo di 65, per una media di 37 giorni.

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:

- 5 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati da “raccomandazioni”;
- 3 pareri favorevoli accompagnati da “osservazioni”;
- 1 parere favorevole accompagnato da “suggerimenti”;
- 2 pareri condizionati all'accoglimento delle proposte di modifica, non altrimenti qualificate:

La Giunta ha recepito le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento - integralmente in 7 casi, parzialmente in 4.

In tutti i casi di accoglimento solo parziale il preambolo ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento.

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 9, di cui 8 favorevoli, e 1 favorevole con raccomandazioni. L'accoglimento delle raccomandazioni è stato parziale.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 14 giorni e un massimo di 57, per una media di 36,7 giorni. Si conferma la sostanziale equiparazione fra CAL e commissioni quanto al termine per l'espressione del parere.

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. Una di esse (l'articolo 18) è stata modificata con la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2013 (la n. 47) proprio per un aspetto formale: l'originario comma 4 dell'articolo 18 prescriveva infatti che nella rubrica di ciascun articolo del regolamento fosse indicato l'articolo o il comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione. La modifica legislativa tempera questa disposizione escludendone l'applicazione nel caso - non infrequente - in cui il regolamento sia attuativo di un unico articolo di legge, legittimando in tal modo una prassi che, per esigenze di praticità redazionale, era andata via via formandosi.

Ormai pacifica l'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e l'utilizzo per i regolamenti del contrassegno “/R”.

L'articolo 8 della legge sulla normazione 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 legge regionale 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, anche nei testi più succinti (d.p.g.r 53/R, consistente in un unico articolo modificativo).