

ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELLE COMMISSIONI PERMANENTI

Maria Cecilia Tosetto

PREMESSA

La decima legislatura ha previsto una riduzione del numero delle commissioni permanenti, da 7 a 4, con conseguente riallocazione delle materie di competenza ed un riassetto complessivo delle strutture di assistenza generale e di supporto di segreteria operanti all'interno del Consiglio Regionale.

Tenuto conto dell'inizio della legislatura (maggio 2015), quello appena trascorso è stato il primo anno solare completo di attività consiliare (1 gennaio - 31 dicembre 2016).

La relazione intende fornire elementi utili al fine di illustrare in maniera analitica un quadro generale d'insieme sulle funzioni svolte dalle commissioni permanenti nel 2016, e propone alcuni dati per una valutazione sulle attività nell'ambito del processo di formazione delle leggi regionali.

1. COMPITI E FUNZIONI DELLE COMMISSIONI NEL PROCESSO LEGISLATIVO

Le funzioni svolte dalle commissioni consiliari permanenti nell'iter legislativo sono normate dall'articolo 32, comma 1, del Regolamento interno 24 febbraio 2015 n. 27 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa), nel quale sono definite le competenze istruttorie per gli affari attinenti alle materie di riferimento (in particolare per l'espressione del parere referente e del parere secondario).

Ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento interno, alla Prima commissione permanente possono essere inoltre assegnate proposte di atti che interessano profili disciplinati dallo Statuto o rilevanti profili istituzionali di carattere generale, per l'espressione del preventivo parere istituzionale obbligatorio di legittimità e coerenza rispetto all'ordinamento statutario e costituzionale.

I dati esaminati possono essere sinteticamente riassunti come segue:

- assegnazione delle proposte di legge (1 gennaio – 31 dicembre 2016), pareri richiesti, materie di competenza;
- fasi sub-procedimentali (parere istituzionale, parere secondario, tavoli tecnici, consultazioni);
- “licenziamento” delle proposte di legge (1 gennaio – 31 dicembre 2016), pareri espressi, esiti, materie trattate, durata del procedimento.

2. ASSEGNAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE: PROPONENTE, PARERI, FASE ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE

Il quadro sottostante evidenzia il numero e la natura dei singoli procedimenti assegnati alle commissioni permanenti nel 2016, e per i quali è stato avviato l'iter istruttorio.

commissione	istruttoria					proponente		
	referente	referente congiunto	secondario	Istituzionale (solo 1 com)	totale	Giunta regionale	Consiglio regionale	iniziativa popolare
Prima	34	3		11	48	27	19	2
Seconda	18	5	12	-	35	20	15	
Terza	13	1	12	-	26	16	10	
Quarta	20	3	11	-	34	24	10	

Nel 2016 risultano 91 proposte di legge assegnate alle commissioni per l'espressione dei seguenti pareri:

- Referente 85
- Referente congiunto 12 istruttorie (6 pareri)
- Secondario 35
- Istituzionale 11

Risulta interessante mettere in evidenza l'indice che individua il rapporto fra le istruttorie richieste e il numero di leggi assegnate

$$Iis \rightarrow \frac{\text{istruttorie richieste}}{\text{leggi assegnate}} = \frac{14391}{91} \rightarrow 1,5$$

Il rapporto fra numero di leggi assegnate e istruttorie richieste indica che per ogni proposta di legge sono state svolte 1,5 istruttorie, in considerazione del fatto che il procedimento istruttorio per l'espressione del parere referente può comportare molto spesso la preventiva istruttoria ed espressione di pareri secondari e/o istituzionali.

Il quadro successivo evidenzia le materie, raggruppate in macroargomenti, per singola commissione, sulle quali è stata richiesta l'espressione del parere referente e congiunto.

Prima commissione - proposte di legge assegnate - 37		
materia	nr	%
Bilancio e leggi finanziarie	13	35%
Organi della Regione e statutari	9	24%
Enti locali e decentramento	7	19%
Altre materie	6	16%
Demanio e patrimonio regionali	2	5%
Seconda commissione - proposte di legge assegnate - 23		
materia	nr	%
Attività faunistico-venatoria e pesca	5	22%
Beni e attività culturali	5	22%
Agricoltura, foreste e zootecnia	4	17%
Attività produttive	4	17%
Formazione e lavoro	2	9%
Turismo e terme	2	9%
Altre materie	1	4%
Terza commissione - proposte di legge assegnate - 14		
materia	nr	%
Tutela della Salute	5	36%
Attività di prevenzione	5	36%
Politiche sociali e terzo settore	4	29%
Quarta commissione - proposte di legge assegnate - 23		
materia	nr	%
Ambiente ed energia	9	39%
Territorio e difesa del suolo	9	39%
infrastrutture	3	13%
Altre materie	2	9%

3. ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE: ESITO, MATERIE, TEMPI

Le tabelle successive indicano l'esito delle proposte di legge che sono state oggetto di istruttoria per parere referente nelle quattro commissioni consiliari. E' opportuno specificare che l'assegnazione può essere stata disposta anche antecedentemente all'anno 2016 e, quindi, i dati tra atti assegnati e "licenziati" nel 2016 non sono comparabili.

Le commissioni permanenti hanno concluso l'istruttoria in sede referente su 90 proposte di legge: 88 si sono concluse con voto favorevole e 2 sono state ritirate.

La tabella successiva indica un quadro aggiornato delle attività svolte nel 2016 da ogni commissione.

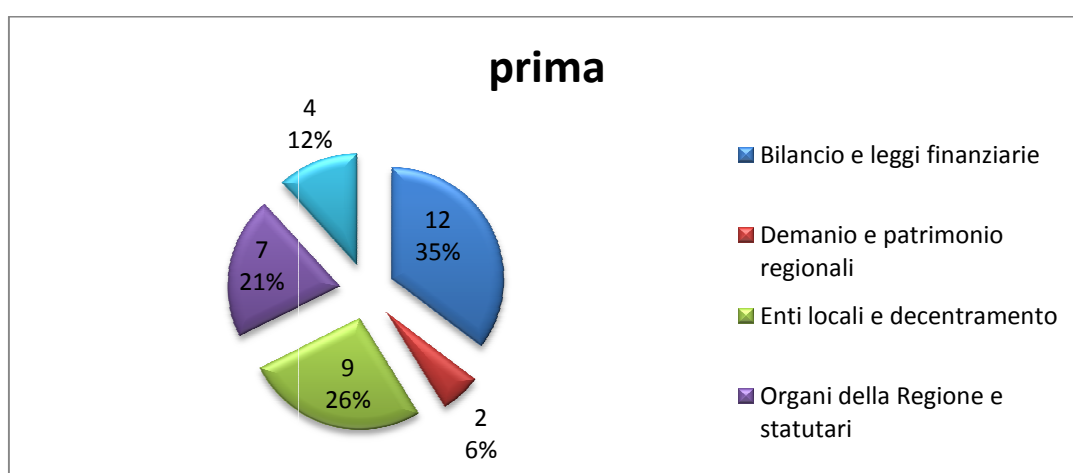
parere referente e referente congiunto – istruttorie eseguite					
Commissione	favorevole	di cui congiunti	contrario	di cui congiunti	Totale
Prima	25	2	9	-	34
Seconda	25	4	1	-	26
Terza	6	1		-	6
Quarta	27	3		-	27
Totale	78		10		88

Nel caso di assegnazione per parere referente congiunto, le commissioni hanno svolto complessivamente 10 istruttorie, licenziando in seduta congiunta 5 proposte di legge.

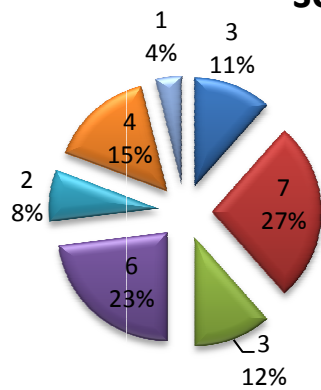
La tabella successiva dà conto delle attività svolte e dei pareri licenziati.

parere referente congiunto – istruttorie eseguite			
Commissioni	Istruttorie	Pareri espressi	
		favorevole	contrario
Prima/seconda	2	1	-
Prima/quarta	2	1	-
Seconda/terza	2	1	-
Seconda/quarta	4	2	-
Totale	10	5	0

Di seguito sono descritti i macroargomenti sui cui le commissioni hanno espresso il proprio parere referente.

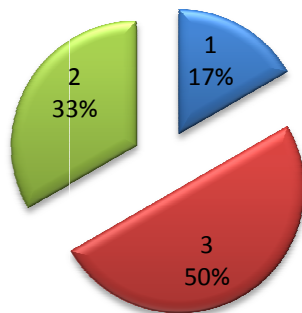


seconda



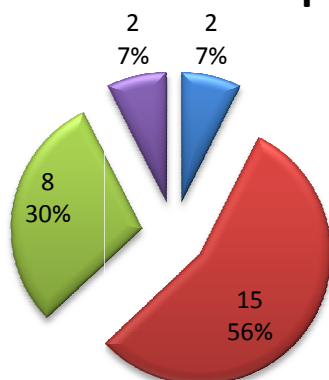
- Agricoltura, foreste e zootecnia
- Attività faunistico-venatoria e pesca
- Attività produttive
- Beni e attività culturali

terza



- Politiche sociali e terzo settore
- Sanità
- Tutela della Salute

quarta



- infrastrutture
- Ambiente ed energia
- Territorio e difesa del suolo
- Varie

4. LE FASI SUB-PROCEDIMENTALI (PARERE ISTITUZIONALE, PARERE SECONDARIO, TAVOLI TECNICI, CONSULTAZIONI)

La tabella successiva mostra l'attività svolta nelle singole commissioni per quanto riguarda l'espressione del parere secondario.

Parere secondario – istruttorie eseguite su 15 proposte di legge assegnate					
Commissione	istruttorie	Esito del parere			
		favorevole	contrario	ritirate	non espresso
Prima	-				
Seconda	9	6			3
Terza	9	6			3
Quarta	10	7			3
Totale	28	19			9

I dati evidenziano 28 istruttorie eseguite a seguito di 15 proposte di legge che prevedevano l'espressione del parere secondario. I pareri non espressi (9) sono inerenti tre proposte di legge relative a Bilancio di Previsione 2017, Legge di stabilità 2017 e relativo collegato, le cui determinazioni sono frutto di scelte politiche indipendenti dai profili tecnici dell'istruttoria.

Utile per una valutazione di merito può essere il rapporto fra numero di proposte di legge trattate e quelle per le quali l'assegnazione prevede il parere secondario.

Su un totale di 90 leggi trattate, 15 proposte hanno necessitato di uno o più pareri secondari.

$$Ips \rightarrow \frac{\text{leggi esaminate per parere secondario}}{\text{totale leggi esaminate}} = \frac{15}{90} \rightarrow 16\%$$

Il dato seguente indica invece la specifica attività svolta da parte della Prima Commissione permanente, relativamente al parere istituzionale.

Parere Istituzionale (ex art 46 del Regolamento Interno) – istruttorie eseguite				
Commissione	Istruttorie	Esito		
		favorevole	contrario	Atti ritirati
Prima	15	14		1

Anche in questo caso, tenuto conto dei testi di legge licenziati in sede referente dalle commissioni, è possibile evidenziare il rapporto fra proposte di legge trattate (90) e quelle per le quali l'assegnazione prevede l'espressione del parere istituzionale (15), con un risultato anche in questo caso pari al 16%.

Infine, si ricorda che per volontà delle commissioni, e non quindi per un imposto obbligo procedurale, spesso viene fatto ricorso a consultazioni o audizioni, laddove si rilevi l'opportunità di una interlocuzione diretta con rappresentanze del mondo economico, sociale e dell'associazionismo, sulla proposta in discussione; dal punto di vista procedimentale, se da un lato la fase istruttoria del procedimento si allunga, dall'altra si risponde ad una precisa necessità dell'organo politico di favorire la più ampia partecipazione dei soggetti interessati dalla normativa in esame ed alla contestuale acquisizione di osservazioni, proposte, suggerimenti finalizzati ad un approfondimento dei temi trattati.

Spesso, inoltre, si assiste alla formazione di tavoli tecnici o tecnico/politici, per l'esame dei testi, allo scopo di presentare proposte di modifiche e/o riformulazioni da sottoporre alla valutazione della commissione.

5. ESITO FINALE DEI LAVORI IN COMMISSIONE: IL "MESSAGGIO"

Si riportano di seguito alcune valutazioni in merito all'esito finale dei lavori svolti in commissione; la votazione finale e l'espressione del parere referente si formalizzano con l'invio all'Aula del "messaggio".

Trattasi di un documento corredato dal testo licenziato dalla commissione, che riporta la votazione dei commissari e l'esito dei pareri espressi dalle altre commissioni o altri organismi.

La tabella successiva indica percentualmente le modifiche che sono state apportate alle proposte di legge durante l'iter svolto in commissione, distinguendo le stesse in formali e sostanziali.

Testi di legge licenziati - modifiche formali e sostanziali			
Commissione	leggi licenziate	mod. formali	mod. sostanziali
Prima	34	85%	62%
Seconda	26	96%	92%
Terza	6	100%	67%
Quarta	27	96%	55%
Totale	88		

Altre indicazioni utili possono essere fornite in relazione al numero di sedute necessarie per licenziare la proposta:

Testi di legge licenziati - iter in commissione parere referente – numero sedute			
Commissione	leggi licenziate	Nr. medio gg approvazione	Nr. medio sedute/legge
Prima	34	50	1,8
Seconda	26	51	2,1
Terza	6	71	2,0
Quarta	27	45	2,0
Totale	88		

La media della durata del procedimento è di 50 giorni dall'assegnazione dell'atto. Tenuto conto dell'eterogeneità delle proposte di legge valutate e dei fattori che ne possono condizionare la durata e l'esito finale, questo dato non può essere comunque preso a riferimento per una valutazione standardizzata del processo.

Le informazioni successive danno conto, sempre in termini temporali, delle attività svolte da ogni singola commissione (numero di pareri e durata del procedimento).

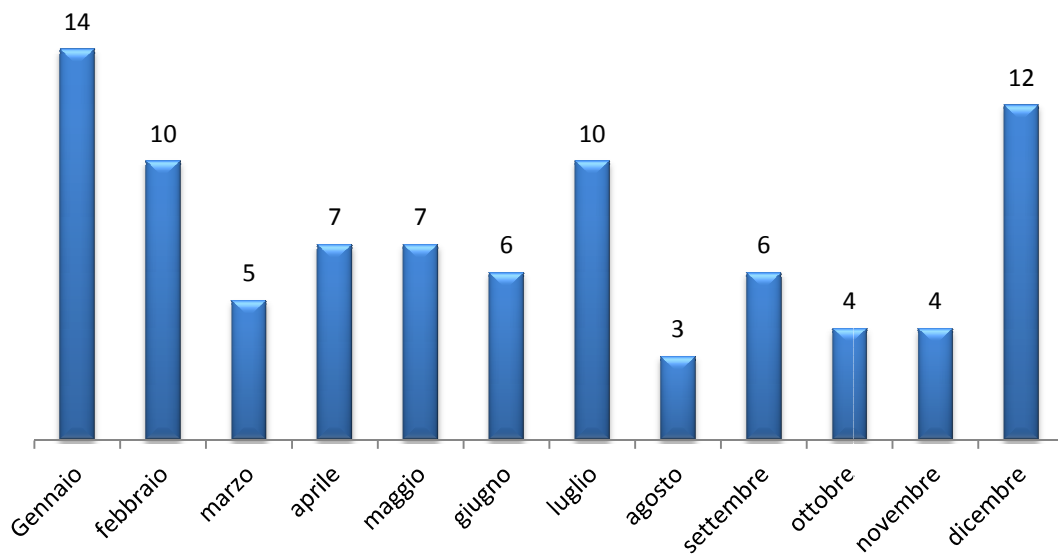
Prima			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	8	24%	24%
11-20	6	18%	41%
21-30	5	15%	56%
31-60	6	18%	74%
61-90	2	6%	79%
>90	7	21%	100%
	34	100%	

Seconda			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	3	12%	12%
11-20	3	12%	23%
21-30	6	23%	46%
31-60	5	19%	65%
61-90	5	19%	85%
>90	4	15%	100%
	26	100%	

Terza			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	2	33%	33%
61-90	2	33%	67%
>90	2	33%	100%
	6	100%	

Quarta			
Giorni	pareri	%	Progressivo
0-10	5	19%	19%
11-20	4	15%	33%
21-30	3	11%	44%
31-60	8	30%	74%
61-90	4	15%	89%
>90	3	11%	100%
	27	100%	

E' altresì interessante fornire alcune informazioni in merito al numero di procedimenti licenziati per ogni mese, riportati nella tabella sottostante.



Sempre in ordine temporale ed in relazione alla durata del procedimento, il quadro seguente permette l'acquisizione di ulteriori elementi:

Numero di sedute per leggi licenziate							
Nr Sedute	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Pareri congiunti	Totale	%
1	13	7	2	10	2	34	39%
2	13	9	1	6	3	32	36%
3	5	4	2	6		17	19%
4	0	0	0	1		1	1%
5	1	1	0	0		2	2%
6	0	1	0	0		1	1%
7	0	0	0	1		1	1%
	32	22	5	24	5	88	100%

6. ALTRE ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

Considerato che l'attività delle commissioni permanenti non si esaurisce con l'istruttoria di un iter legislativo, si ritiene utile fornire, inoltre, un quadro riassuntivo generale sintetico, riepilogativo, in particolare, degli altri provvedimenti assegnati (proposte di delibera, mozioni, regolamenti ecc.) e delle altre attività svolte (visite esterne, audizioni, consultazioni ecc.).

Si ricorda, infine, che le commissioni esercitano anche funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, ai sensi degli articoli 19 e 45 dello Statuto, relativamente all'attuazione delle politiche e degli effetti prodotti dalle leggi; effettuano il controllo preventivo sulle nomine e designazioni di competenza degli organi di governo, si riuniscono per ascoltare o discutere comunicazioni della Giunta, per lo svolgimento di interrogazioni e l'esame di mozioni, per acquisire elementi informativi, effettuare audizioni di soggetti esterni, per compiere indagini conoscitive, anche indipendentemente dagli atti assegnati.

Il quadro successivo offre un riepilogo dei pareri espressi per commissione:

		Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Delibere CR	parere referente	23	49	12	32	116
	parere secondario (di cui)	-	2	3	2	7
Pareri ex lege		1	7	4	8	20
Pareri articolo 42 dello Statuto		-	1	6	4	11
Pareri articolo 50 Statuto		1	1	3	2	7

Si riportano sinteticamente, infine, alcuni dati relativi a mozioni ed interrogazioni.

Nel corso dell'anno 2016 le mozioni trattate sono state 95; questo valore ricomprende sia le mozioni di contenuto strettamente locale ed assegnate direttamente dal Presidente del Consiglio alle commissioni (art. 175 comma 3 Regolamento interno 27/2015), sia quelle rinviata dal Consiglio al fine di una riformulazione o modifica del contenuto, per un successivo esame da parte dell'aula (art. 176 comma 9).

Nel caso delle interrogazioni orali le commissioni hanno trattato complessivamente 101 interrogazioni.

Il quadro sinottico seguente traccia un riepilogo di mozioni ed interrogazioni, sintetizzando i dati per ogni commissione.

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Mozioni	10	25	21	39	95
Interrogazioni Orali	9	18	37	37	101

Fra le attività rientranti nel quadro delle funzioni svolte nell'anno 2016 dalle commissioni permanenti rientrano infine attività propedeutiche (e non) all'esame degli affari assegnati, quali consultazioni e audizioni, indagini conoscitive, visite, sopralluoghi, come di seguito sinteticamente riportato:

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Totale
Consultazioni	5	3	3	1	12
Audizioni	7	3	40	27	77
Indagini conoscitive				1	1
Visite		1	2	2	5

Ringrazio il collega Alberto Nistri per il contributo alla stesura del documento ed il collega Francesco Dreoni per il supporto nella estrazione dei dati e predisposizione delle tabelle sinottiche.