

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

GRUPPO DI LAVORO: Loredana Balloni, Donatella Consiglio, Anna Maria Franchi, 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 e i regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie. In tutti questi casi la Giunta è tenuta a sottoporre la proposta di regolamento al parere obbligatorio 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 essendo stata oggetto di revisione la legge che disciplina il funzionamento di detto Consiglio (l.r. 21 marzo 2000, n. 36), 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

Nel 2008 il Presidente della Giunta regionale ha emanato 21 regolamenti, 19 dei quali di attuazione di leggi regionali e 2 attuativi di norme comunitarie. Anche in quest'anno, quindi, come in tutti i precedenti, non è stato emanato alcun regolamento delegato dallo Stato alla Regione.

Dei 21 regolamenti esaminati, 12 sono di prima emanazione, mentre 8 (fra cui i 2 attuativi di norme comunitarie) sono di modifica testuale a regolamenti già vigenti.

Un caso particolare è rappresentato dal d.p.g.r 24/R/2008, che contiene sia una consistente parte di nuova disciplina, sia un capo di modifica di altro regolamento di attuazione della medesima legge in materia di protezione civile, la quale prevedeva appunto una pluralità di regolamenti attuativi.

Gli 8 interventi di modifica derivano dalle seguenti circostanze:

- 4 conseguono a modifiche precedentemente intervenute sulle rispettive leggi di riferimento (12/R/2008, 29/R/2008, 38/R/2008 e 44/R/2008);
- 1 scaturisce da modifiche intervenute sull'atto comunitario di riferimento (41/R/2008);
- 1 scaturisce sia da modifiche intervenute sulla legge di riferimento che da mutamenti del quadro normativo nazionale e comunitario (23/R/2008);
- in 2 casi si è proceduto a una rivisitazione della disciplina regolamentare indipendentemente dalla modifica della normativa primaria di riferimento: il d.p.g.r.

17/R/2008 deriva dalla necessità di correzione di errori materiali, rilevati dalla Commissione europea tramite il Ministero dell'Ambiente e il d.p.g.r. 67/R/2008 da esigenze di semplificazione procedimentale e di chiarezza interpretativa.

Vi è infine il caso di un regolamento di prima emanazione (29/R/2008, in materia di risorse idriche) che è stato previsto da una modifica intervenuta nella legge di riferimento.

Sempre fra i regolamenti di prima emanazione, si segnala la peculiarità del d.p.g.r. 52/R/2008, col quale è stata correttamente ricondotta alla fonte regolamentare la disciplina dei requisiti generali e specifici delle strutture pubbliche e private per l'esercizio di alcune tipologie di attività sanitarie, affidata dalla legge regionale di riferimento ad una deliberazione del Consiglio regionale, da ritenersi non più conforme all'articolo 39 dello Statuto che limita le fonti normative regionali a Statuto, leggi e regolamenti.

Al 31 dicembre 2007 i regolamenti vigenti erano 96. 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.

Al 31 dicembre 2008 il numero dei regolamenti vigenti è salito a 104. Quest'ultimo dato deriva quindi dalla somma algebrica, operata sul conteggio riferito al 2007, di 13 regolamenti di prima emanazione e di 5 regolamenti abrogati nel corso del 2008.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura fino al 31 dicembre 2008 è di 212. Il numero di regolamenti che sono stati complessivamente abrogati in modo espresso, nello stesso arco temporale, è 78.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2008 evidenzia i seguenti risultati:

- Sviluppo economico e attività produttive:
 - 1 Agricoltura e foreste
 - 1 Sostegno all'innovazione per i settori produttivi
 - 1 Caccia, pesca e itticoltura
- Territorio, ambiente e infrastrutture:
 - 1 trasporti
 - 2 Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti
 - 1 Protezione civile
 - 1 Risorse idriche e difesa del suolo
- Servizi alla persona e alla comunità:
 - 3 Tutela della salute
 - 1 Servizi sociali

- 1 Istruzione scolastica
- 1 Alimentazione
- 3 Altro (1 interventi a favore delle vittime della criminalità, 1 polizia locale, 1 tutela degli utenti e dei consumatori)
- Finanza regionale:
 - 3 Contabilità regionale
- Multisetto:
 - 1 (riguarda l'osservatorio regionale dei contratti pubblici, la sicurezza e regolarità del lavoro nei cantieri e gli appalti di interesse generale)

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

- Direzione generale Diritto alla salute e politiche di solidarietà: 6
- Direzione generale Presidenza: 5
- Direzione generale Sviluppo economico: 3
- Direzione generale Politiche territoriali e ambientali: 3
- Direzione generale Bilancio e finanze: 2
- Direzione generale Politiche formative, beni e attività culturali: 2

4. ANALISI QUALITATIVA

Appare opportuno valutare i 21 regolamenti emanati nel 2008 applicando l'indicatore di qualità dato dal rapporto fra numero degli articoli e numero dei commi, significativo per il rispetto delle regola di corretta redazione delle norme.

I 21 regolamenti emanati sono composti in totale da 434 articoli e da 952 commi.

Per ciò che concerne i regolamenti di prima emanazione, la media di articoli per regolamento è di 27 e la media di commi per articolo è di 2,8. Le medie così ottenute e soprattutto quella relativa alla media di commi per articolo appare soddisfacente.

Non si ritiene significativo il dato medio di articoli e commi riferito al numero totale dei regolamenti emanati nell'anno, in quanto la tecnica redazionale prescritta dal manuale di drafting per i regolamenti di modifica testuale presenta delle peculiarità tali da inficiare il risultato finale (ad esempio, con un unico comma si può infatti introdurre un articolo composto da numerosi commi).

Come già precedentemente illustrato, 19 regolamenti si configurano come attuativi del dettato di leggi regionali. Ordinariamente nelle leggi di riferimento è presente un articolo, o quantomeno una disposizione all'interno di un articolo, espressamente dedicati all'individuazione dei contenuti del regolamento. Si sono peraltro evidenziati tre casi (15/R/2008, 30/R/2008 e 59/R/2008) in cui, oltre a disciplinare quanto previsto dal suddetto articolo specifico, si è reso necessario introdurre ulteriori disposizioni, che specificassero, con norme di contenuto esclusivamente procedurale, quanto stabilito da altri articoli della legge di riferimento. Si può peraltro conclusivamente ritenere complessivamente rispettato il dettato statutario, in quanto nessuno dei 19 regolamenti considerati presenta disposizioni non qualificabili come attuative delle leggi di riferimento.

5. RAPPORTI TEMPORALI TRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per l'approvazione di 9 dei regolamenti di prima emanazione (ivi compreso il caso particolare del d.p.g.r. 24/R/2008 in materia di protezione civile), le leggi regionali di riferimento prevedevano una data certa, mentre per l'approvazione dei rimanenti 4 non era stabilito alcun termine.

Lo scostamento minimo che si è verificato fra il termine previsto in legge e la data effettiva di approvazione dell'atto regolamentare è di 45 giorni, quello massimo di 1.410 giorni.

Considerando tutti gli scostamenti in esame si ottiene una media di 388 giorni.

Poiché, tuttavia, il dato così ottenuto risulta alterato dalla presenza di tre regolamenti la cui approvazione, per vari motivi indipendenti dalla volontà della Giunta regionale, è stata ritardata notevolmente rispetto a quanto previsto dalla legge di riferimento (15/R/2008, 24/R/2008, 46/R/2008), si ritiene maggiormente significativo calcolare il dato medio degli scostamenti al netto di questi "casi limite": ne deriva così un risultato di 105 giorni.

Si tratta comunque di una media di scostamenti ancora elevata e che si può ritenere dipendere sostanzialmente da due fattori: da una parte per l'eccessiva ristrettezza dei tempi fissati in alcune leggi per l'emanazione dei regolamenti, dall'altro dall'emergere in sede di redazione dei regolamenti stessi di difficoltà tecniche non sempre prevedibili nella fase di elaborazione delle leggi di riferimento.

Va infine considerato che nell'iter di elaborazione dei regolamenti acquisisce talvolta un rilevante peso quantitativo il tempo necessario per la concertazione con gli enti locali e le rappresentanze delle categorie economiche e sociali..

6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI

Può essere poi opportuna una rilevazione dei tempi connessi all'iter formale di approvazione dei regolamenti, vale a dire quelli che intercorrono 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 27 giorni ed un tempo massimo di 154 giorni, per una media di 63 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 del regolamento approvato in prima lettura dalla Giunta; trascorso tale termine la Giunta può procedere all'approvazione definitiva anche in assenza del parere della commissione.

Nel 2008 le commissioni consiliari hanno sempre espresso il loro parere, tranne in un caso (d.p.g.r. 7/R/2008, in materia di funzionamento della Commissione regionale di bioetica), in cui la Giunta regionale ha atteso comunque oltre tre mesi prima di approvare il regolamento. Per quanto riguarda il rispetto dei termini previsti dallo Statuto, questo si è avuto in 17 regolamenti.

In tre casi non sono stati rispettati i termini: ciò è avvenuto in coincidenza del periodo sospensivo feriale estivo dei lavori consiliari. In tali casi la Giunta ha ritenuto opportuno attendere comunque l'espressione del parere della commissione consiliare prima dell'approvazione del regolamento.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

Quanto alla tipologia delle pronunce delle Commissioni consiliari, è possibile così classificarle:

- 6 pareri favorevoli;
- 4 pareri favorevoli accompagnati da "rilievi".
- 3 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni";
- 3 pareri favorevoli accompagnati da "inviti";
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni";
- 1 parere favorevole accompagnato da "osservazioni e inviti";
- 1 parere favorevole accompagnato da "raccomandazioni e richieste".

Per quanto attiene alla terminologia utilizzata dalle commissioni consiliari nella formulazione dei pareri, risultano sostanzialmente sinonimiche le espressioni "osservazione", "rilievo" e "raccomandazione": esse sono generalmente volte a fornire suggerimenti o valutazioni in merito all'opportunità di adottare determinate soluzioni.

In un caso (d.p.g.r. 30/R/2008) la commissione ha osservato che il contenuto del regolamento non esauriva il mandato conferito alla Giunta dal dettato legislativo. In un altro caso (d.p.g.r. 45/R/2008), sempre in materia di contratti pubblici e sicurezza e regolarità del lavoro, all'espressione "osservazione" corrisponde una valutazione più perentoria in ordine alla necessità di adeguare le disposizioni del regolamento ai mutamenti intervenuti nel quadro normativo nazionale, valutazione condivisa dalla Giunta che ha conseguentemente adeguato il testo.

L'espressione "invito" o quella più inconsueta di "richiesta" è stata invece generalmente utilizzata per proporre specifici emendamenti al testo sottoposto al parere della commissione, emendamenti che nella maggior parte dei casi sono stati inseriti dalla Giunta nel testo. In particolare significative modifiche sono state apportate al d.p.g.r. 54/R/2008 in materia di tutela dei consumatori, al d.p.g.r. 15/R/2008 in materia di diritti di cittadinanza sociale e al d.p.g.r. 46/R/2008 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento.

Riassuntivamente, le varie tipologie di rilievi (osservazioni, raccomandazioni, inviti, richieste) che integrano i pareri espressi dalle commissioni consiliari sono stati accolti interamente in 8 casi, parzialmente in 4 e non accolti in 2 casi. Nelle deliberazioni della Giunta regionale con le quali sono stati approvati i regolamenti non è stata indicata la motivazione dell'accoglimento parziale o del non accoglimento delle osservazioni espresse dalla competente commissione consiliare. Tale motivazione è comunque riportata nel parere previsto dall'articolo 29 della legge regionale 44/2003 che viene formulato dall'Ufficio legislativo della Giunta.

In conclusione, sul piano degli effetti si registra un positivo svolgimento dei rapporti fra Consiglio e Giunta, che vede il primo esercitare fattivamente un ruolo di

integrazione della proposta originaria dell'esecutivo e non solo di consulenza, e la seconda pienamente disponibile ad accogliere i contributi e ad apportare le conseguenti modifiche ai testi.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL), ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto esprime parere obbligatorio sulle proposte di regolamento che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali. I pareri formulati nel 2008 sono stati 10, corrispondenti a tutti quelli richiesti, tutti favorevoli senza osservazioni.

Nonostante che la normativa vigente non stabilisca un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i termini effettivi in cui il CAL ha rilasciato il parere si possono ritenere soddisfacenti: si è registrato infatti un tempo minimo di 8 giorni e un tempo massimo di 46 giorni, con una media di 23 giorni.

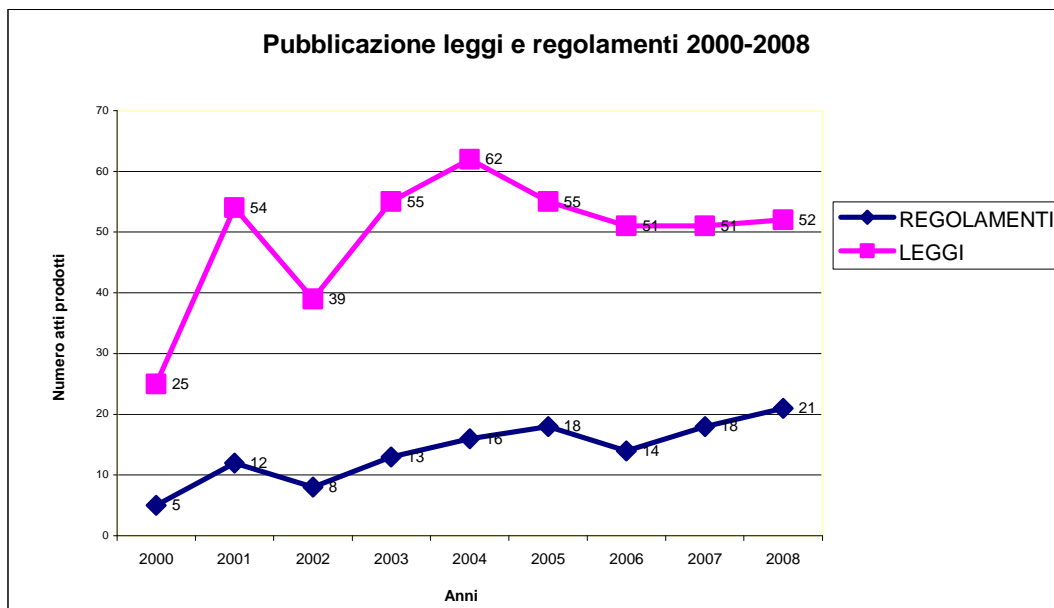
La presenza esclusivamente di pareri favorevoli può trovare una spiegazione nell'attività di concertazione condotta dalla Giunta preliminarmente alla prima adozione dell'atto regolamentare con le associazioni degli enti locali.

9. RAPPORTO TRA LEGGI E REGOLAMENTI

Nella tabella sottostante sono riportati i dati relativi alle leggi e ai regolamenti approvati dall'inizio della settima legislatura fino al dicembre 2008 dell'ottava legislatura, seguiti dal corrispondente grafico.

Capitolo 1 Tabella – numero di leggi e regolamenti pubblicati nella VII e VIII legislatura

Anno	N. leggi	N. regolamenti
2000 (inizio 7 ^a leg.)	25 (82 nell'intero anno)	5 (9 nell'intero anno)
2001	54	12
2002	39	8
2003	55	13
2004	62	16
2005	55 (33+22)	18 (9+9)
2006	51	14
2007	51	18
2008	52	21



10. CONCLUSIONI

L'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta regionale da parte dello Statuto regionale si rivela una scelta positiva: anche se non ha contribuito ad una drastica riduzione del numero delle leggi ha permesso però di arrestare una tendenza al loro aumento già manifestatasi negli anni precedenti e, soprattutto, ne ha nettamente alleggerito il carico normativo in articoli e commi.

D'altra parte, solo l'attribuzione di tale potestà alla Giunta, ne ha consentito un effettivo dispiegarsi, come testimonia il numero crescente dei regolamenti emanati dopo la legge costituzionale n.1/1999 che ha eliminato la competenza costituzionalmente obbligata in materia del Consiglio regionale.

Tale crescita ha comportato non solo lo spostamento dalla normazione primaria a quella secondaria di un buon numero di precetti ma ha consentito di ridurre fin quasi all'eliminazione, la pletera di atti paranormativi costituiti da deliberazioni di Giunta (prevalentemente) e di Consiglio che avevano caratterizzato la precedente esperienza regionale: così si è data effettività al precetto dell'articolo 39 dello Statuto secondo cui solo le leggi e i regolamenti sono le fonti normative regionali.

L'esercizio della potestà regolamentare si è correttamente svolto nei limiti fissati dallo Statuto e dalle leggi di riferimento recando norme procedurali o comunque attuative dei relativi precetti legislativi.

Il ruolo del Consiglio regionale, attraverso il parere espresso dalla competente Commissione consiliare, si è esercitato in spirito di fattiva collaborazione con l'Esecutivo suggerendo miglioramenti o modifiche che sono state nella maggior parte dei casi accolte dalla Giunta.

Minore è risultato essere il ruolo del Consiglio delle autonomie locali i cui pareri sono stati sempre favorevoli senza osservazioni: anche se ciò è spiegabile con la concertazione istituzionale condotta precedentemente dalla Giunta con le rappresentanze delle associazioni degli enti locali, non si può negare che si sia in presenza di uno

scostamento dal modello statutario in cui il peso maggiore nel procedimento di approvazione dei regolamenti regionali è dato piuttosto al parere del Consiglio delle autonomie locali che a quello della Commissione consiliare (si vedano le due disposizioni dell'articolo 66 comma 4 e dell'articolo 42 comma 2 dello Statuto).

Una criticità è certo data dai tempi complessivi del procedimento di approvazione dei regolamenti così come disciplinato dallo Statuto che vede tempi medi superiori ai due mesi; pur dovendosi dare atto che il parere della Commissione consiliare è stato ordinariamente espresso nei trenta giorni previsti, si deve rilevare che difetta la fissazione legislativa di un termine per il parere del Consiglio delle autonomie cui sarebbe opportuno porre rimedio modificando la stessa legge istitutiva di detto Consiglio.

Occorre infine rilevare un marcato ritardo medio nell'emanazione dei regolamenti rispetto ai tempi previsti nelle leggi di riferimento: rinviando a quanto motivato a tale proposito al paragrafo 5, sembra però necessario cercare di porvi progressivamente rimedio per evitare si ripeta a livello regionale quanto purtroppo riscontrato a livello statale, di troppe leggi esistenti solo sulla carta (o, meglio, nei bit elettronici): a lungo andare questa sarebbe la peggiore insidia per la potestà regolamentare della Giunta.