

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

REDATTORI: Donatella Consiglio, Anna Maria Franchi, Massimiliano Mingioni

1. Il quadro statutario; 2. I dati quantitativi; 3. I dati quantitativi per materia; 4. Analisi qualitativa; 5. Rapporti temporali fra leggi regionali e regolamenti di attuazione; 6. I tempi dell'iter di approvazione dei regolamenti; 7. Il parere della commissione consiliare; 8. Il parere del Consiglio delle Autonomie locali; 9. L'impatto della legge sulla qualità della normazione: la motivazione dei regolamenti e la documentazione di accompagnamento; 10. Il rapporto tra leggi e regolamenti; 11. La produzione regolamentare della VIII legislatura

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

Nel 2009 il Presidente ha emanato 23 regolamenti, di cui uno (di modifica) attuativo di normativa comunitaria; nel primo trimestre 2010 sono stati emanati 15 regolamenti, di cui uno attuativo di normativa comunitaria. Il totale in questo scorcio finale di legislatura è quindi di 38 regolamenti, fra i quali nessuno di diretta attuazione di legge statale (e quindi di competenza del Consiglio regionale).

Dei 38 regolamenti 26 (di cui 16 del 2009 e 10 del 2010) sono di prima emanazione, e 12 (di cui 7 del 2009 e 5 del 2010), di modifica di regolamenti vigenti. È interessante evidenziare come solo 5 regolamenti di modifica siano stati adottati a seguito di mutamento della normativa di riferimento; il d.p.g.r. 72/R/2009 apporta una modifica di carattere strettamente tecnico a un allegato sulla base di una raccomandazione ministeriale, mentre il d.p.g.r. 48/R/2009 modifica il regolamento di contabilità, oltre che per esigenze specifiche, anche sulla scorta delle modifiche a un altro regolamento regionale. Tutte le altre modifiche sono scaturite da criticità emerse nella concreta applicazione: emerge quindi, col consolidarsi del ricorso alla fonte secondaria, un'esigenza forte di "manutenzione" della disciplina regolamentare, destinata probabilmente a espandersi nei prossimi anni.

Al 31 dicembre 2009 il numero dei regolamenti vigenti era di 101, tre in meno rispetto all'anno precedente. 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. I regolamenti di prima emanazione approvati nel primo trimestre 2010, uno dei quali ha operato un'abrogazione, portano il totale di fine legislatura a 110.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 marzo 2010 è di 250. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 94.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2009/2010 evidenzia i seguenti risultati:

- Sviluppo economico e attività produttive (15):
 - 7 agricoltura e foreste
 - 2 sostegno all'innovazione settori produttivi
 - 1 commercio
 - 1 artigianato
 - 1 turismo
 - 1 agriturismo
 - 1 acque minerali
 - 1 protezione della fauna
- Territorio, ambiente e infrastrutture (6)
 - 1 trasporti
 - 1 protezione della natura e dell'ambiente, tutela dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti
 - 1 risorse idriche e difesa del suolo
 - 2 governo del territorio
 - 1 sismica
- Servizi alla persona e alla comunità (7):
 - 1 tutela della salute
 - 2 servizi sociali
 - 3 istruzione scolastica
 - 1 formazione professionale
- Finanza regionale:
 - 1 contabilità regionale
- Organizzazione e personale:
 - 1 personale regionale
- Multisetto:
 - 3 (sicurezza e regolarità del lavoro, disciplina dei commissari, appalti e contratti pubblici)
- Altro:

- 5 (1 polizia locale, 2 ordinamento enti locali, 1 vittime di incidenti sul lavoro, 1 attività in favore dei toscani all'estero).

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

- Sviluppo economico: 14
- Presidenza: 7
- Politiche territoriali e ambientali: 6
- Diritto alla salute e politiche di solidarietà: 4
- Organizzazione e sistema informativo: 3
- Politiche formative, beni e attività culturali: 3
- Bilancio e finanze: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2009-2010 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 38 regolamenti emanati si compongono di 741 articoli, per una media di 20,58 articoli a regolamento, e di 2113 commi per una media di 58,6. 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: infatti alla brevità formale di tali testi non necessariamente corrisponde la brevità sostanziale e la facile leggibilità (ad esempio con un articolo del d.p.g.r. 28/R/2009 si sostituisce un intero capo di un regolamento precedente).

Se si limita l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 601, per una media di 22,25, mentre i commi sono 1911 per una media di 70,7. Il risultato appare quindi soddisfacente sotto questo particolare punto di vista.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi previsti nelle leggi di riferimento per l'approvazione dei relativi regolamenti, il quadro è il seguente: per 11 regolamenti la legge non prevedeva alcuna scadenza; dei restanti 15 solo 4 sono stati approvati entro il termine previsto (anzi addirittura prima in due casi, il d.p.g.r. 52/R/2009 e il d.p.g.r. 29/R/2010). Va probabilmente considerato a parte il caso del d.p.g.r. 11/R/2009 (Regolamento di attuazione delle legge regionale 27 luglio 2004, n. 38 "Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali"), in quanto l'articolo della legge che rinviava al regolamento di attuazione ha subito nel corso degli anni ripetute modifiche, tali da vanificare la scadenza originariamente prevista. Nei 10 casi in cui il termine non è stato rispettato, si riscontra uno scostamento minimo di circa 60 giorni, e uno massimo di 1545 giorni, per una media di circa 690 giorni. Il risultato può apparire, in negativo, eclatante: come sempre però la media aritmetica non fornisce un'informazione del tutto esauriente. L'anno 2009 e la sua appendice del 2010 sono caratterizzati, sotto questo aspetto, da una divaricazione radicale fra ritardi pluriennali, che denotano evidentemente una non adeguata meditazione dell'intervento normativo nel suo complesso oltre che difficoltà anche

politiche nella sua attuazione, e scostamenti tutto sommato fisiologici, sui quali possono avere inciso le procedure di concertazione, e in ogni modo riconducibili a una mera sottovalutazione dei tempi necessari per la stesura del regolamento. Si tratta certamente del punto più critico nella valutazione della produzione regolamentare, per i motivi che si diranno nella parte finale di considerazioni generali sull'intera legislatura.

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 91 giorni, per una media di 55 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 tranne in un caso (d.p.g.r. 33/R/2010), verificatosi nella fase conclusiva della legislatura, nell'imminenza delle elezioni.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 6 giorni e un tempo massimo di 63 giorni, per una media di 26 giorni. Nella maggior parte dei casi il mancato rispetto del termine è avvenuto in coincidenza dei periodi di sospensione dell'attività consiliare. In tutti questi casi (con l'unica eccezione sopra segnalata e coincidente con la cessazione dell'attività consiliare) 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:

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

Sebbene la terminologia utilizzata risulti estremamente varia (osservazioni, raccomandazioni, inviti, richieste, segnalazioni), i rilievi espressi dalle commissioni consiliari nella formulazione dei pareri sono generalmente volti a proporre specifici emendamenti al testo sottoposto a parere, sia in merito all'opportunità di adottare determinate soluzioni che in relazione ad aspetti meramente redazionali. Nella maggior parte dei casi la Giunta ha accolto tali proposte di modifica e adeguato conseguentemente il testo del regolamento.

In un caso la commissione ha osservato che il contenuto del regolamento non esauriva il mandato conferito alla Giunta dal dettato legislativo.

In un caso la commissione ha invitato la Giunta a comunicare le ragioni del notevole ritardo nell'adozione del regolamento.

In sintesi, i rilievi che integrano i pareri espressi dalle commissioni consiliari sono stati accolti interamente in 11 casi, parzialmente in 10 casi e non accolti in 1 caso.

In 2 casi nelle deliberazioni della Giunta regionale con le quali sono stati approvati i regolamenti è stata indicata la motivazione dell'accoglimento solo parziale delle osservazioni espresse dalla commissione consiliare competente.

In un caso tale motivazione è stata esplicitata nel parere - previsto dall'articolo 16, comma 4, del regolamento interno 18 maggio 2009, n. 1 - formulato dall'Ufficio legislativo della Giunta.

Il numero elevato 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 possono essere così classificati:

- 19 pareri favorevoli;
- 5 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni".

I rilievi formulati dal CAL sono volti a fornire suggerimenti o valutazioni in merito all'opportunità di adottare determinate decisioni che incidono sulle competenze degli enti locali e sull'esercizio delle relative funzioni.

In un caso il CAL ha rivolto alla Giunta un generale invito a considerare sempre gli oneri finanziari e organizzativi derivanti agli enti locali dalle scelte operate attraverso lo strumento regolamentare.

In 2 casi le raccomandazioni del CAL sono state accolte parzialmente. In uno di questi casi le ragioni del mancato accoglimento sono state esplicitate nel parere formulato dall'Ufficio legislativo della Giunta ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del regolamento interno 18 maggio 2009, n.1.

Nei restanti 2 casi le raccomandazioni del CAL non sono state accolte. In entrambe queste ipotesi il mancato accoglimento è stato specificamente motivato nel preambolo del regolamento (in un caso detta motivazione risulta presente anche nel parere dell'Ufficio legislativo e nella deliberazione con cui la Giunta regionale ha approvato il regolamento).

Il numero esiguo di pareri del CAL corredati da rilievi può trovare una spiegazione nell'attività di concertazione con le associazioni rappresentative degli enti locali che la Giunta svolge preliminarmente alla prima approvazione dell'atto regolamentare.

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con in cui il CAL ha rilasciato i pareri di propria competenza risultano estremamente vari: si è registrato, infatti, un tempo minimo di 2 giorni e un tempo massimo di 86 giorni, con una media di 31 giorni.

9. L'IMPATTO 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 6 dei 26 regolamenti¹: il fenomeno però appare cronologicamente circoscritto alla parte centrale del 2009; tutti i regolamenti emanati dall'agosto 2009 a oggi riportano l'indicazione in rubrica, per cui si può affermare che la regola si è consolidata, sebbene con una certa varietà nella tecnica redazionale, che richiederà una standardizzazione.

Nessun problema ha posto l'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".

Di carattere sostanziale, e di notevole rilevanza, le disposizioni di cui agli articoli 8 e 9. L'articolo 8 stabilisce quali documenti debbano corredare i regolamenti: si tratta della relazione illustrativa, di quella tecnico-normativa e – qualora sul regolamento sia stata effettuata un'analisi di impatto – della relativa relazione finale. Il d.p.g.r. 171/2009, che contiene le direttive per il processo normativo della Giunta, ha altresì previsto che in caso di regolamenti di modifica sia allegato anche il testo coordinato delle disposizioni. La prassi 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 previsione 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.

¹ S 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.

Nelle more di un'intesa fra Consiglio e Giunta per le "ulteriori specificazioni" (articolo 9, comma 4), i rispettivi uffici legislativi hanno concordato delle direttive tecniche redazionali, che per quanto riguarda la Giunta sono state recepite dal citato d.p.g.r. 171/2009.

Per quanto attiene ai regolamenti, va innanzitutto 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. Una disamina accurata della motivazione degli atti regolamentari nei primi quindici mesi di applicazione non può essere affrontata in questa sede, e peraltro si può intuire come le problematiche applicative emerse (e analizzate anche dalla dottrina) siano comuni alle leggi. Certamente si può dire, quanto ai regolamenti, che per la loro stessa natura è ovvio che presentino motivazioni meno significative e comunque più circoscritte ad aspetti tecnici specifici, non dovendo dare conto delle scelte di fondo, operate a monte nelle leggi. È altresì vero che l'impugnabilità diretta dei regolamenti richiede la massima attenzione nel redigere motivazioni che non siano carenti o puramente formali, ma sulla prima applicazione dell'obbligo di motivazione dei regolamenti sembra di poter esprimere un giudizio nel complesso positivo.

Mette comunque conto segnalare all'attenzione del Consiglio un possibile profilo critico: il d.p.g.r. 171/2009 (allegato E), correggendo una discutibile prassi, impone che nella motivazione si dia conto dei pareri delle commissioni consiliari e del CAL; non solo menzionandoli nei "visto" a ricostruzione dell'iter formativo, ma anche motivando nei "considerato" l'eventuale non accoglimento degli stessi². La Giunta ha in generale rispettato questa prescrizione; tuttavia una difficoltà nella stesura della motivazione si è talvolta riscontrata a fronte della prevalente tendenza (comune a Consiglio regionale e CAL) a rilasciare pareri favorevoli, ma corredati di indicazioni nominate nei modi più disparati e aventi il più vario contenuto (v. par. 5). Rispetto a pareri siffatti la Giunta può trovarsi o di fronte a una legittima "scorciatoia" e non dare conto del mancato accoglimento di osservazioni di merito, dato il carattere comunque favorevole del parere, o all'opposto nella impossibilità di motivare rispetto a osservazioni non attinenti a specifiche disposizioni, o aventi un carattere essenzialmente politico. In entrambi i casi la conseguenza è la redazione di motivazioni astrattamente non complete – con le intuibili, sebbene teoriche, conseguenze tenuto conto della diretta impugnabilità dell'atto. Si segnala quindi l'opportunità che Giunta e Consiglio (e CAL) forniscano, anche sulla base delle analisi svolte dalle strutture tecniche, indicazioni sulla stesura dei pareri che consentano a un tempo la piena manifestazione della funzione consultiva statutariamente attribuita, e la scrittura di motivazioni adeguate ma senza complicazioni di carattere istituzionale che si aggiungano a quelle già insite nell'istituto.

10. 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 termine dell'ottava legislatura, seguiti dal corrispondente grafico.

² Motivazione com'è noto obbligatoria rispetto a quelli del CAL ma non - per una curiosa omissione statutaria - rispetto alle commissioni.

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
2009	64	23
2010	20	15

11. LA PRODUZIONE REGOLAMENTARE DELLA VIII LEGISLATURA

Se la legislatura precedente ha inevitabilmente scontato le difficoltà applicative derivanti dalla transizione statutaria, e dalla sentenza della Corte costituzionale che restituì per breve tempo ai Consigli la potestà regolamentare, con le relative esigenze di assestamento, la legislatura 2005-2010 rappresenta un attendibile ambito di osservazione della produzione regolamentare regionale: il ricorso alla fonte secondaria si è infatti stabilizzato, la materia ha trovato una sua disciplina statutaria ed è stata altresì trattata nella legge sulla qualità della normazione. Vi sono dunque tutti gli elementi per formulare un primo bilancio.

L'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta da parte dello Statuto si può complessivamente valutare una scelta positiva: non ha contribuito all'obiettivo di riduzione del numero delle leggi, ma ha quantomeno consentito di contrastare la tendenza al loro incontrollato aumento e, soprattutto, ne ha alleggerito il carico di articoli e commi.

Che il ricorso alla fonte secondaria sia ormai un dato acquisito nell'ordinamento è confermato dalle analisi quantitative: il numero dei regolamenti vigenti a inizio legislatura era di 67, quello a conclusione della stessa di 110.

Tale crescita ha comportato non solo lo spostamento dalla normazione primaria a quella secondaria di un buon numero di precetti ma ha consentito di ridimensionare in modo drastico il fenomeno descritto dalla dottrina come "fuga dalla fonte", consistente nella proliferazione di atti paranormativi nella forma di deliberazioni di Giunta e di Consiglio, e contribuito a concretare il precetto dell'articolo 39 dello Statuto, che limita alle leggi e ai regolamenti le fonti normative regionali.

L'esercizio della potestà regolamentare si è per lo più correttamente svolto nei limiti fissati dallo Statuto e dalle leggi di riferimento recando norme procedurali o

comunque attuative dei relativi precetti legislativi; non ha avuto seguito quindi nella VIII legislatura l'iniziale tendenza a un rapporto squilibrato fra fonte primaria e secondaria, con un sostanziale svuotamento della prima a vantaggio della seconda. A tale positivo sviluppo ha concorso anche il Consiglio regionale, sia nella fase di elaborazione delle leggi che attraverso i pareri delle competenti commissioni: questi sono stati resi in chiave di collaborazione con l'esecutivo, il quale nella maggior parte dei casi ha recepito le proposte migliorative formulate dalle commissioni. Sul versante dei pareri si segnala, come problema aperto per il futuro (ma non certamente di grave rilievo) quello sopra descritto (par. 9) della modalità di formulazione, con le ricadute possibili sulla motivazione.

Meno incisivo è risultato essere il ruolo del Consiglio delle autonomie locali: anche se ciò è spiegabile con l'ampio ricorso alla concertazione istituzionale condotta dalla Giunta con le rappresentanze delle associazioni degli enti locali nella fase di elaborazione (per cui molte istanze possono avere trovato recepimento in quella sede) non si può negare che si sia in presenza di uno scostamento dal modello statutario in cui formalmente 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).

Un giudizio complessivamente positivo può esprimersi anche in relazione alla qualità formale dei regolamenti: ovviamente, per caratteristiche intrinseche alla fonte, è inevitabile un maggiore tasso di tecnicità, un più frequente ricorso a linguaggi specialistici e quindi un esito non sempre soddisfacente quanto alla leggibilità dei testi regolamentari. È però da precisare che, di solito, ciò si verifica in ipotesi di disposizioni con destinatari specifici, in possesso delle competenze necessarie per un'adeguata comprensione dei testi. Si può constatare un'applicazione uniforme delle regole redazionali e delle prescrizioni sulla qualità normativa (incluse, da ultimo, quelle sulla motivazione), in questo senso garantendo al regolamento una "pari dignità" rispetto alle leggi come lo Statuto e la legge regionale 55/2008 richiedono.

La criticità più rilevante che la legislatura 2005-2010 lascia "in eredità" alla nuova è certamente rappresentata dal ritardo nell'approvazione dei regolamenti rispetto a quanto stabilito dalle leggi di riferimento. Proprio l'affermarsi dei regolamenti, spesso con funzioni di delegificazione, si è infatti accompagnato a un diffuso ricorso alla tecnica dell'abrogazione differita: l'entrata in vigore dei regolamenti condiziona da un lato l'efficacia delle nuove disposizioni legislative, che senza la normativa di attuazione non può esplicarsi pienamente, e dall'altro – per l'ovvia necessità di evitare vuoti normativi – l'abrogazione delle leggi previgenti. È facilmente intuibile come ritardi anche di anni nell'adozione dei regolamenti incidano assai negativamente sulla certezza del diritto, costringendo gli operatori a ricostruzioni non sempre agevoli del diritto intertemporale, e sulla valutazione delle politiche pubbliche, vanificando o diluendo eccessivamente nel tempo l'impatto di riforme legislative anche di vasta portata.

Sul ritardo possono incidere anche i tempi complessivi del procedimento di approvazione dei regolamenti così come disciplinato dallo Statuto, che implica tempi medi superiori ai due mesi. Pur dovendosi dare atto che il parere della commissione consiliare è stato ordinariamente espresso nei trenta giorni previsti, difetta la fissazione legislativa di un termine per il parere del Consiglio delle autonomie locali: la prassi

applicativa ha dato luogo a qualche difficoltà (ma in questo senso un netto miglioramento si è riscontrato nel 2009 e nel primo trimestre 2010), per cui permangono le considerazioni sull'opportunità di modificare la legge istitutiva del CAL con una previsione espressa, analoga a quella statutaria sul parere delle commissioni consiliari.

Ma al di là di correttivi a disfunzioni procedurali è innegabile che il problema dello scostamento fra previsione di legge e approvazione effettiva va affrontato e risolto nell'ambito della progettazione normativa: sul piano tecnico è auspicabile nella legislatura 2010-2015 una maggior accuratezza nella predisposizione degli interventi normativi, anticipando ove possibile l'elaborazione delle norme regolamentari in modo da impostare adeguatamente il riparto di disciplina, e comunque prevedendo termini più realistici per l'approvazione degli atti secondari, soprattutto nelle ipotesi di efficacia e abrogazione differite.