

## **L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE**

Massimiliano Mingioni

### **1. IL QUADRO STATUTARIO**

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta regionale 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 regionale (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 2018 il Presidente ha emanato 18 regolamenti, uno in più rispetto all'anno precedente. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Vi è perfetto equilibrio fra regolamenti innovativi e di modifica di regolamenti vigenti, 9 per categoria; si registra quindi, rispetto al biennio precedente, un moderato recupero degli atti a contenuto manutentivo rispetto ai testi innovativi della disciplina.

Al 31 dicembre 2017 il numero dei regolamenti vigenti era di 162. 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 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 12 abrogazioni espresse: tuttavia sul numero influisce il decreto del Presidente della Giunta regionale 47/R/2018 (Regolamento di attuazione della legge regionale 20 dicembre 2016 n. 86 ("Testo unico del sistema turistico regionale")) il quale, nel rimpiazzare il previgente regolamento,

ha correttamente abrogato l'intera catena normativa delle modifiche a quest'ultimo apportate nel tempo: i 7 atti in questione erano però, secondo i criteri sopra esposti, già esclusi dal conteggio dei regolamenti vigenti. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 166 regolamenti in vigore (162+9-5).

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2018 è di 399. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 126.

### **3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA**

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2018 evidenzia i seguenti risultati:

- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
  - 2 risorse idriche e difesa del suolo
  - 2 ambiente
  - 1 governo del territorio
- Istruzione e formazione (3)
- Agricoltura (3)
- Sanità e Sociale (3)
- Lavoro (1)
- Organizzazione e personale (1)
- Turismo (1)
- Attività produttive (1)

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Istruzione e formazione: 3
- Ambiente: 2
- Attività produttive: 2
- Difesa del suolo e protezione civile: 2
- Organizzazione: 1
- Lavoro: 1
- Urbanistica e politiche abitative: 1

#### **4. ANALISI QUALITATIVA**

L'applicazione ai regolamenti 2018 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 18 regolamenti emanati si compongono di 446 articoli, per una media di 24,7 articoli a regolamento, e di 1273 commi per una media di 70,7. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, i risultati quantitativi (si pensi all'ipotesi, presente in più testi fra quelli considerati per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un'intera partizione) 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 308, per una media di 34,2 mentre i commi sono 973 per una media di 108. Rispetto allo scorso anno si rafforza il dato di una dimensione medio-ampia dei testi, in astratto quindi valutabile criticamente sul piano della leggibilità; vale tuttavia anche per il 2018 la spiegazione del carattere innovativo, talvolta radicale (si veda il già citato testo sul turismo) degli atti considerati sulla normativa di riferimento, con le ricadute inevitabili quanto a complessità.

Un ulteriore parametro di leggibilità, sul quale valgono beninteso le stesse avvertenze fatte per il numero degli articoli e dei commi, è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2018 si va da un numero minimo di 641 caratteri a un massimo di 69.837, per una media di 23.145. Sotto questo particolare profilo il confronto con il 2017 evidenzia una diminuzione dei valori.

#### **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, per lo più non erano previsti termini, o sono stati integralmente riformati regolamenti approvati a suo tempo, per cui il termine originariamente dettato dall'articolo di legge di rinvio non ha più valore. Gli scostamenti riguardano tre regolamenti, e vanno dai 5 mesi del d.p.g.r. 14/R, ai tredici del d.p.g.r. 47/R fino ai due anni e due mesi del d.p.g.r. 42/R: dati non certo lusinghieri, ma che vanno letti avendo riguardo alla complessità delle materie e anche, nel caso del regolamento 42/R/2018, al fatto che oggetto di disciplina era una funzione di nuova acquisizione regionale. Forse, in casi del genere, e senza voler minimizzare smagliature e inefficienze, la riflessione andrebbe quindi spostata sulla congruità del termine previsto nella legge di rinvio. Va comunque considerato il riequilibrio fra fonte primaria e secondaria, già evidenziato nei rapporti degli anni precedenti, che lasciando al regolamento porzioni meno estese di disciplina ridimensiona – senza eliminarla – la gravità dei ritardi.

## **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 13 giorni ed un tempo massimo di 170, per una media di 109 giorni: rispetto alla media 2017 di 70 giorni c'è dunque un incremento superiore al mese.

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 16 casi: fanno eccezione i regolamenti 2/R e 3/R, adottati dalla Giunta il 27 dicembre 2017 e licenziati in via definitiva rispettivamente il 9 e l'11 gennaio.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 15 giorni e un tempo massimo di 99. La media per l'espressione dei pareri è stata di 36 giorni, sostanzialmente in linea col vincolo statutario, tanto più se si considerano frangenti particolari di adozione in prima lettura da parte della Giunta, in date a ridosso di periodi di interruzione dei lavori consiliari (il 19 dicembre in due occasioni, o il 30 di luglio). Se ne trae la conclusione che al di fuori di ipotesi specifiche e negoziate con la Giunta o di particolari complessità delle materie trattate (cfr. il regolamento 43/R rispetto al quale per rendere il parere la commissione ha svolto due sedute) la funzione consultiva di cui all'articolo 42 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

## **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:

- 9 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni", in un solo caso presentate con la dizione di "invito" alla Giunta a tenerne conto.

Si registra quindi, positivamente, una maggiore uniformità espressiva, rispetto al variegato lessico col quale, negli anni precedenti, veniva proposto sostanzialmente lo stesso contenuto, ossia per l'appunto osservazioni di legittimità o di merito, sovente nella forma di proposte emendative puntuali.

La Giunta ha recepito *in toto* le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – in 6 casi su 7; l'eccezione è rappresentata dal regolamento 43/R, caso in cui quelle nel parere qualificate come “osservazioni” sono in realtà raccomandazioni sull'applicazione del regolamento. La Giunta, non ponendosi quindi questione di accoglimento o meno, ha argomentato nella delibera di approvazione definitiva (e non nel preambolo) concludendo con un punto della narrativa di questo tenore: “Ritenuto quindi di aver valutato le osservazioni contenute nel sopra citato parere”.

Va poi segnalato che dell'accoglimento integrale alle osservazioni relative al regolamento 14/R si dà atto non nel preambolo ma, di nuovo, nella delibera di approvazione.

## **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 8, tutti favorevoli, uno solo con osservazioni accolte.

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 18 giorni e un massimo di 52, per una media di 28 giorni, quindi al di sotto del termine ordinario. Se ne trae la conclusione che la funzione consultiva di cui all'articolo 66 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

## **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 legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la n. 47/2013) 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 ha temperato 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.

Ormai consolidata la menzione nei “visto” (prescritta dall’intesa fra Giunta e Consiglio) della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell’iter del provvedimento e che si riscontra in tutti i preamboli. Si richiamano anche qui i citati casi dei regolamenti 14/R e 43/R i quali non nel preambolo ma nella delibera di approvazione danno atto dell’esito delle osservazioni contenute nel parere consiliare. Si nota inoltre una qualche difformità redazionale dei “Visto”, che in un paio di atti (si vedano in particolare il 42/R e – in misura minore – l’1/R, menzionano una pluralità di leggi regionali (e nel caso del 42/R anche statali) e non solo quella cui si dà attuazione, con ciò derogando alle prescrizioni redazionali dell’intesa Giunta-Consiglio e proponendo una struttura della motivazione più consona e tipica delle delibere di Giunta o – se si pensi a un modello più alto – degli atti comunitari con le loro vastissime ricostruzioni della base giuridica.

Per quanto infine attiene alla menzione dell’articolo di legge che rinvia al regolamento, 6 dei 9 atti non di mera modifica correttamente lo riportano nel titolo, il 14/R e il 47/R lo richiamano nell’articolo 1 rubricato “Oggetto” (tipo di disposizione ormai abbastanza recessiva, essendo in genere l’oggetto assorbito nel preambolo), mentre il 6/R si attiene – isolato – all’ormai largamente disattesa indicazione di drafting per cui l’articolo di rinvio della legge è riportato nella rubrica di ciascun articolo. D’altro canto la regola fu pensata per le fattispecie, un tempo diffuse, di rinvii al regolamento disseminati in vari articoli di legge, mentre si è sostanzialmente consolidata l’opportuna prassi di radunare gli oggetti devoluti alla fonte secondaria in un unico articolo: a quel punto la citazione nella rubrica è effettivamente ridondante, purché ci si ricordi di includere l’articolo nel titolo del regolamento.