

ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Loredana Balloni

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, trascorsi i quali 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 2024 il Presidente ha emanato 8 regolamenti, 2 in più rispetto a all'anno precedente (nel 2023, come dettagliato nella specifica sezione del relativo Rapporto sulla legislazione, i regolamenti sono stati 7 quanto a emanazione ma 6 nell'effettività).

Vi è un unico caso di testo innovativo, mentre le modifiche a regolamenti vigenti sono 7.

Non si registrano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale).

Al 31 dicembre 2023 il numero dei regolamenti vigenti era 182. 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.

Poiché, come si è sopra detto, nell'anno di riferimento è stato approvato un unico regolamento innovativo e non vi sono state abrogazioni, il numero dei regolamenti vigenti al 31 dicembre 2023 risulta essere di 183.

Il numero complessivo dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2024 è di 461. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 144.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2024 evidenzia i seguenti risultati:

- Sanità e sociale (4)
- Istruzione (2)
- Organizzazione e personale (1)
- Energia e ambiente (1)

Con riferimento all'articolazione organizzativa della Giunta regionale, la distribuzione dei regolamenti fra le direzioni proponenti è la seguente:

- Sanità, welfare e coesione sociale (4)
- Istruzione, formazione, ricerca e lavoro (2)
- Organizzazione e personale (1)
- Tutela dell'ambiente ed energia (1)

4. ANALISI QUANTITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2024 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: gli 8 regolamenti emanati si compongono complessivamente di 38 articoli, per una media di 4,75 articoli a regolamento, e di 69 commi per una media di 8,6. Rispetto al 2023, sia la media di articoli che quella dei commi sono drasticamente diminuite.

La consueta considerazione relativa alle tecniche redazionali utilizzate nei regolamenti di modifica, che possono rendere non del tutto attendibili, o comunque non pienamente significative, le misurazioni di cui si è detto, per l'anno 2024 risulta meno aderente alla realtà, dato che l'unico caso verificatosi in cui con un articolo è stato inserito un intero capo - costituito dal decreto del Presidente della Giunta regionale 20/R/2024 - deve essere valutato alla luce del fatto che gli articoli presenti nel nuovo capo introdotto sono soltanto due, la qual cosa attenua molto la portata della distorsione che può generalmente scaturire dai regolamenti di modifica.

Nell'anno considerato vi è stato un unico regolamento di nuova emanazione (d.p.g.r. 9/R/2024), costituito da 6 articoli, per un totale di 19 commi.

Un ulteriore parametro di leggibilità è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Al netto dei preamboli, considerando nel conteggio anche gli Allegati ai testi regolamentari, si registra un range da un numero minimo di 624 caratteri a un massimo di 18.470, per una media di 6.398 (dati sensibilmente più bassi di quelli relativi all'anno 2023). Le parole utilizzate sono state da un minimo di 107 a un massimo di 3.420, per una media di 1.113.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda il parametro dei tempi previsti per l'approvazione dei regolamenti nelle rispettive leggi di riferimento, rilevano solo due casi: il primo è costituito dal regolamento 9/R - il solo che presenta carattere innovativo -, che è stato approvato con oltre 9 mesi di ritardo rispetto alla previsione legislativa; il secondo riguarda il regolamento 5/R, modificativo di un regolamento vigente, che è stato emanato a seguito di modifiche intervenute nella legge di riferimento, le quali prevedevano anche un termine per l'approvazione degli adeguamenti al regolamento di attuazione, termine che è stato sostanzialmente rispettato.

Gli altri 6 regolamenti non scaturiscono da modifiche precedentemente intervenute nelle rispettive leggi di riferimento e pertanto non è possibile valutare lo scostamento in rapporto alla tempistica definita nella norma primaria.

6. I TEMPI DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI

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 Consiglio delle autonomie locali - CAL - invece la normativa non prevede un termine).

Nell'anno considerato le commissioni consiliari hanno espresso il loro parere in tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 9 giorni e un tempo massimo di 71. La media per l'espressione dei pareri è stata di 38 giorni, leggermente al di sopra quindi della previsione statutaria.

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 "record" di 21 giorni ed un tempo massimo di 105 (per il quale si rilevano due occorrenze), per una media di 65,6 giorni, un po' al di sopra di quella del 2023.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

I pareri espressi dalle commissioni consiliari ai sensi dell'articolo 42, comma 2, dello Statuto vanno così classificati:

- 3 pareri favorevoli *tout court*;
- 3 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni": in due casi si è trattato di suggerimenti o proposte di riformulazioni testuali, accolte dalla Giunta; nel

terzo caso, oltre a proposte di riformulazioni e correzioni di errori materiali, anch'esse accolte dalla Giunta, sono state suggerite modifiche attinenti alla tecnica redazionale, rispetto alle quali la Giunta ha motivato il non accoglimento;

- 2 pareri favorevoli con “richieste di chiarimenti” alla Giunta regionale, cui quest'ultima ha dato seguito in sede di approvazione definitiva del regolamento, confermando le disposizioni originarie nel primo caso e modificando il testo nel secondo:

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Per l'anno considerato non vi sono stati casi rientranti nella funzione consultiva che il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è chiamato a esercitare ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto.

9. IL RISPETTO DELLA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: LA MOTIVAZIONE DEI REGOLAMENTI E LA DOCUMENTAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Per quanto attiene alle disposizioni sui regolamenti contenute nella legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni sulla qualità della normazione), se ne registra il generale rispetto: i testi risultano infatti sempre motivati, corredati della prescritta documentazione di accompagnamento e correttamente numerati.

Qualche difficoltà applicativa è sorta in merito alla disposizione dell'articolo 18, comma 4, che per gli aspetti che interessano in questa sede recita: “[...] Nella rubrica di ciascun articolo del regolamento è indicato l'articolo o il comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione, salvo il caso in cui il regolamento sia attuativo di un unico articolo di legge”.

Per i regolamenti modificativi si riscontra infatti la difficoltà di dar seguito in taluni casi a tale disposto: laddove i regolamenti che sono stati oggetto di modifica siano stati emanati in data antecedente all'entrata in vigore della legge regionale 55/2008, l'applicazione indiscriminata di questa regola comporterebbe una disomogeneità degli articoli dell'intero corpus normativo. Si verificherebbe, per l'esattezza, il caso che solo gli articoli oggetto di modifica successiva finirebbero per riportare il numero dell'articolo o del comma della legge regionale di cui il regolamento costituisce attuazione, mentre quelli entrati in vigore antecedentemente alla legge regionale 55/2008 e mai modificati rimarrebbero privi di tale indicazione, con un effetto un po' bizzarro.

Si tenga peraltro presente che spesso, specie negli ultimi anni, le modifiche riguardano un numero assai esiguo di articoli all'interno di testi che sono invece molto corposi, la cui emanazione risale ad una fase della storia dell'Amministrazione regionale durante la quale sono stati effettuati interventi organici di riordino della disciplina.

La linea seguita dagli uffici della Giunta nell'anno in esame è pertanto stata quella, nei casi suddetti, di non dare attuazione alla norma dell'articolo 18, comma 4 sopra riportata. Possiamo citare, a titolo esemplificativo, il caso del regolamento 20/R, modificativo di un regolamento del 2008, rispetto al quale la competente commissione consiliare, in sede di parere, ha suggerito di citare nelle rubriche degli articoli le disposizioni delle leggi regionali cui si dava attuazione. Tale indicazione non è stata recepita dalla Giunta per le motivazioni sopra illustrate.

La consolidata prassi della formulazione di titoli e rubriche "parlanti", che cioè non si limitano a indicare l'articolo oggetto di modifica, ma riassumono il contenuto della modifica stessa, è stata confermata anche per l'anno 2024, pur in mancanza di una formalizzazione esplicita in un atto di intesa, che sarebbe prevista nella legge regionale 55/2008.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Anche nell'anno considerato si conferma la significativa flessione della produzione normativa regionale di rango secondario, con riferimento sia al numero dei regolamenti emanati che alla portata degli interventi regolatori: si consideri infatti che 5 degli 8 regolamenti presentano un numero di articoli non superiore a 3. Possiamo per il resto concludere che non vi sono state singolarità degne di nota.

