

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

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, 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, essa 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 2016 il Presidente ha emanato 9 regolamenti, oltre a una nuova versione del regolamento interno della Giunta (che ha una numerazione autonoma e non è conteggiato normalmente in questo computo). Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Dei 9 regolamenti con valenza esterna solo uno è di modifica di regolamenti vigenti, rispetto a 8 innovativi. Si è invertita, dunque, la tendenza degli anni precedenti, orientata al prevalere degli atti a contenuto manutentivo.

Al 31 dicembre 2015 il numero dei regolamenti vigenti era di 152. 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. Nella produzione 2016 si riscontra un solo caso riconducibile a tale ultima categoria. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato 4 abrogazioni espresse. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 156 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2016 è di 364. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 109.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2016 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (5):
 - 4 tutela della salute
 - 1 sociale
- Territorio, ambiente e infrastrutture (4):
 - 2 risorse idriche e difesa del suolo
 - 1 mobilità
 - 1 governo del territorio

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

- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 5
- Difesa del suolo e protezione civile: 2
- Urbanistica e politiche abitative: 1
- Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2016 dell'indicatore di qualità, rappresentato dal numero di articoli e commi, ha fornito i seguenti risultati: i 9 regolamenti emanati si compongono di 273 articoli, per una media di 30,3 articoli a regolamento, e di 828 commi, per una media di 92. 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 249, per una media di 31,125, mentre i commi sono 79, per una media di 99,8. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un considerevole incremento dimensionale dei testi e, di conseguenza, una

variazione peggiorativa (perlomeno astrattamente) della loro leggibilità, anche se il dato va filtrato alla luce del richiamato carattere innovativo della quasi totalità degli atti, che implica evidentemente una disciplina più ampia.

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 2016 si va da un numero minimo di 8.546 caratteri a un massimo di 162.611, per una media di 41.873,2. Anche sotto questo particolare profilo il confronto con il 2015 evidenzia un aumento significativo dei valori.

5. RAPPORTI TEMPORALI FRA LEGGI REGIONALI E REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE

Per quanto riguarda i tempi per l'approvazione dei relativi regolamenti previsti nelle rispettive leggi di riferimento, il quadro è il seguente:

- a) in un caso non era previsto alcun termine;
- b) in un caso (79/R) il termine per l'approvazione è stato rispettato;
- c) nei rimanenti sei casi vi è stato uno scostamento.

Ad ogni modo, solo un regolamento accusa un ritardo significativo (un anno e due mesi); gli altri rientrano tutti, o quasi, nell'ambito della fisiologia (uno o due mesi di ritardo, 4 in un unico caso). Si conferma in sostanza la tendenza recente a un riallineamento fra tempi previsti in legge ed approvazione effettiva.

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 36 giorni, ed un tempo massimo di 120 giorni, per una media di 76 giorni, in aumento dunque rispetto all'anno precedente (media 44,5).

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 tutti i casi.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 15 giorni, e un tempo massimo di 43, per una

media di 31 giorni. Tali tempistiche si pongono, quindi, perfettamente in linea col vincolo statutario, anche nelle circostanze in cui le commissioni, per una più approfondita analisi dei provvedimenti, hanno dato corso ad audizioni al fine di porre in essere un procedimento di espressione del parere più complesso.

In un caso il parere è stato reso congiuntamente da due commissioni.

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:

- 2 pareri favorevoli;
- 5 pareri favorevoli accompagnati da “inviti”;
- 1 parere favorevole accompagnato da “osservazioni”;
- 1 parere favorevole accompagnato da “suggerimenti”.

La varietà linguistica cela tuttavia una sostanziale uniformità delle indicazioni fornite alla Giunta, che per lo più sono state elaborate come vere e proprie proposte emendative puntuali.

La Giunta ha recepito *in toto* le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – in 5 casi su 7, mentre 2 sono i casi di adeguamento parziale.

In quasi tutti i casi di accoglimento il preambolo ha dato atto dell'adeguamento del testo e, nelle due fattispecie di adeguamento solo parziale, ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento. Rappresenta una curiosa eccezione il regolamento 79/R che, evidentemente per errore materiale, non menziona nel preambolo il parere della commissione, ma ne ha recepito per intero le proposte emendative, così come si può verificare dal riscontro dei testi.

Si consolida quindi la linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e commissioni, già richiamata in occasione dei precedenti rapporti, e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLA AUTONOMIE LOCALI

I pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto sono stati 3, tutti favorevoli.

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 21 giorni e un massimo di 28, per una media di 25,6 giorni, quindi al di sotto del termine ordinario.

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 una legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (la n. 47/2013) che ha inciso su 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.

E' 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.

Sul piano formale un miglioramento rispetto al 2014 riguarda la menzione nei “visto” (prescritta dall'intesa fra Giunta e Consiglio) della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini dell'espressione del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento e che, a differenza appunto dell'anno precedente, si riscontra in tutti i preamboli. Si richiama nuovamente l'anomalia del decreto del Presidente della Giunta regionale 79/R che, come detto, non menziona il parere della commissione consiliare e neppure la preliminare deliberazione della Giunta.