

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 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 2019 il Presidente ha emanato 15 regolamenti, tre in meno 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.

Spiccata la prevalenza dei testi di modifica di regolamenti vigenti rispetto a quelli innovativi, 11 contro 4, più del doppio: rispetto alla fase ascendente della legislatura, che aveva visto prevalere la nuova regolazione, gli interventi manutentivi negli ultimi due anni (l'anno scorso il rapporto fu di parità) hanno quindi recuperato terreno.

Al 31 dicembre 2018 il numero dei regolamenti vigenti era di 166. 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 un'abrogazione espressa, rendendo facilmente individuabile il totale di 169.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2019 è di 414. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 127.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2019 evidenzia i seguenti risultati:

- Sanità e Sociale (5)
- Agricoltura (3)
- Territorio, ambiente e infrastrutture (3):
 - 2 ambiente
 - 2 governo del territorio¹
- Istruzione (1)
- Organizzazione e personale (1)
- Turismo (1)
- Attività istituzionali (1)

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

- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 5
- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Ambiente: 1
- Affari legislativi, giuridici ed istituzionali: 1
- Attività produttive: 1
- Istruzione e formazione: 1
- Organizzazione: 1

¹ N. B. non si tratta di un refuso, ma della presenza, fra i regolamenti approvati, di un "ibrido", ossia il d.p.g.r. 4 aprile 2019, n. 15/R, che interviene in tema di VAS, VIA, AIA e AUA, quindi interessando, sul piano delle "materie", tanto l'ambiente quanto il governo del territorio, attribuzione che sembra più plausibile di quella a un'elusiva materia "Programmazione". Di conseguenza lo stesso regolamento viene "imputato" sia alla Direzione Ambiente che a quella Urbanistica. Diverso il discorso sulla struttura di riferimento (v. capoverso successivo) che ha coordinato il lavoro ed è appunto quella preposta agli strumenti di programmazione regionale. Quindi alla direzione Ambiente è attribuito il d.p.g.r. 62/R e "pro quota" il 15/R, alla Direzione Urbanistica l'8/R e ugualmente "pro quota" il 15/R.

- Programmazione e bilancio: 1
- Urbanistica e politiche abitative: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2019 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 15 regolamenti emanati si compongono di 446 articoli, per una media di 24,7 articoli a regolamento, e di 1.273 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 45, per una media di 11,25 mentre i commi sono 99 per una media di 24,75. L'effetto congiunto della prevalenza di testi modificativi e delle tecniche non ortodosse di novellazione è quello di testi mediamente brevi, quando non addirittura laconici (cfr. i regolamenti 30/R di un solo articolo, e i regolamenti 25/R e 55/R di 2).

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 2019 si va da un numero minimo di 2.120 caratteri a un massimo di 50.245, per una media di 12.295, all'incirca la metà dell'anno precedente.

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 modificati regolamenti approvati a suo tempo, per cui il termine originariamente dettato dall'articolo di legge di rinvio non ha più valore. Gli scostamenti riguardano due soli atti, e sono entrambi cospicui: il regolamento 23/R² avrebbe dovuto essere approvato entro la fine di giugno 2018, ed è invece stato licenziato il 15 maggio 2019 (10 mesi e mezzo dopo); il regolamento 46/R

² Decreto del Presidente della Giunta regionale 15 maggio 2019, n. 23/R (Regolamento di attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 28 dicembre 2017, n. 81 "Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone con disabilità").

accusa invece un ritardo di 13 mesi, dal 21 giugno 2018 previsto al 24 luglio 2019 effettivo³.

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 27 giorni ed un tempo massimo di 84, per una media di 60 giorni esatti: rispetto alla media 2018 di circa 100 giorni c'è stata dunque una significativa accelerazione.

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, all'occorrenza anche congiuntamente ove la competenza fosse ripartita su più commissioni.

Per quanto riguarda il rispetto del termine previsto dallo Statuto, si è registrato un tempo minimo di 14 giorni e un tempo massimo di 62. La media per l'espressione dei pareri è stata di 35,4 giorni, sostanzialmente in linea col vincolo statutario. Si conferma quindi quanto già riportato nel precedente rapporto, ossia la puntualità delle commissioni nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'articolo 42 dello Statuto.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

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

- 8 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati in 5 casi da “suggerimenti”, in 1 da “osservazioni”, in 1 da “inviti” alla Giunta a tenerne conto: va peraltro notato come proprio gli “inviti” avessero, in modo più esplicito rispetto alle altre sotto-categorie, il carattere di proposte emendative, anche numerose (il regolamento è il 14/R, più volte menzionato nel testo).

³ Decreto del Presidente della Giunta regionale 24 luglio 2019, n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 21 marzo 2019, n. 12 “Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione e il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale”).

Si registra quindi un lieve passo indietro rispetto all'uniformità espressiva raggiunta nel 2018.

La Giunta ha dato atto di un recepimento in toto delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo – in 4 casi su 7, negli altri tre avendo citato il parere come favorevole tout court; da notare il regolamento 46/R il cui preambolo enuncia un recepimento “nella sostanza”, ma comunque apportando al testo “le modifiche richieste”. In un caso (reg. 15/R) il preambolo non menziona affatto il parere, che pure è stato reso.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

La funzione consultiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto costituisce, nel 2019, una vistosa anomalia rispetto a tutti gli anni scorsi: il Consiglio infatti ha reso solo un parere (favorevole) sul regolamento 62/R, che non era tuttavia il solo i cui contenuti avrebbero giustificato un coinvolgimento dell'organismo: non vi sono state tuttavia ulteriori assegnazioni (rispetto a regolamenti approvati entro il 2019; sono stati viceversa resi due pareri su atti approvati in via definitiva all'inizio del 2020).

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) fu 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. Per quanto attiene alla menzione dell'articolo di legge che rinvia al regolamento, 4 dei 5 atti non di mera modifica correttamente lo riportano nel titolo, mentre quello che fa eccezione (46/R) si attiene all'indicazione di drafting dell'articolo di rinvio nella rubrica di ciascun articolo. Un caso ormai minoritario: al termine della legislatura si può infatti certificare il sostanziale recesso della direttiva redazionale, che ritroviamo solo nei regolamenti 15/R e appunto 46/R, quindi due dei quattro innovativi – i soli rispetto ai quali la verifica dell'applicazione abbia un significato. D'altro canto la regola fu pensata per le fattispecie, un

tempo diffuse, di rinvii al regolamento disseminati in vari articoli di legge, mentre nel tempo si è 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.

Va invece rilevato con soddisfazione il progressivo stabilizzarsi di una diversa prassi redazionale che si è andata diffondendo nel tempo. Infatti, su impulso del Consiglio, recepito dagli uffici di Giunta pur in mancanza di una formalizzazione esplicita in atti di intesa come previsti nella legge regionale 55/2008, si è radicata la buona pratica del titolo o della rubrica "parlanti", che cioè non si limitano a indicare l'articolo (o, se nel titolo, l'atto) oggetto di modifica, ma riassumono il contenuto della modifica stessa. Singolare e non commendevole eccezione, sfuggita tanto ai redattori di Giunta quanto agli uffici di Consiglio nell'istruttoria di supporto al parere della commissione, il regolamento 14/R del 22 marzo, che reca sia un titolo "vecchia maniera" (Modifiche al decreto del Presidente della Giunta Regionale 24 marzo 2009, n. 11/R "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") sia rubriche "mute" degli articoli.

Nessuna eccezione all'applicazione dell'articolo 19 sulla numerazione unica degli atti normativi e all'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.

Per quanto riguarda 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 peraltro è avvenuta con una certa varietà linguistica non corrispondente alle direttive contenute nell'intesa Giunta-Consiglio sulla motivazione, fanno eccezione alcuni articolati: l'8/R e il 55/R menzionano il

parere del Comitato di direzione (immediatamente anteriore alla seduta di Giunta) ma non l'approvazione in prima lettura; il 15/R invece sorvola completamente sulla prima fase e sui pareri. Ancora una volta guadagna una citazione specifica il regolamento 14/R, sia per il modo in cui è menzionato il parere consiliare, sia per la ricostruzione dell'iter successivo, in cui è citato un non meglio precisato parere della "Direzione generale della Presidenza", che infatti non esiste (il "parere" ulteriore che accompagna l'approvazione definitiva in Giunta è infatti quello del settore Attività legislative, da citarsi con la formula "Visto il parere della competente struttura di cui all'articolo 17, comma 4, del regolamento interno della Giunta regionale"). Si notano inoltre difformità redazionali dei "Visto", che in un paio di atti (l'ormai famigerato 14/R e il 23/R) menzionano una pluralità di leggi regionali e non solo quella cui si dà attuazione – il 23/R anche delle delibere di Giunta - o il 46/R che, ad abundantiam, richiama non solo due regolamenti comunitari cui non si dà diretta attuazione ma di cui si richiama il "rispetto", ma persino una "Guida all'attuazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari emanata dalla Commissione europea il 18 giugno 2012", con ciò derogando alle prescrizioni redazionali dell'intesa Giunta-Consiglio e proponendo una struttura della motivazione più caratteristica degli atti amministrativi o – volendo nobilitare il riferimento a un modello più alto – degli atti comunitari con le loro ampie ricostruzioni della base giuridica.