

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, 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 2023 il Presidente ha emanato 7 regolamenti, due in più rispetto all'anno precedente, benché, come si spiegherà più avanti, il numero effettivo debba considerarsi 6. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) mentre il regolamento 3/R attua una legge a sua volta attuativa di una direttiva comunitaria.

Con la specificazione di prima sul numero effettivo degli atti, i testi innovativi sono 2, quelli di modifica di regolamenti vigenti 4, benché fra questi ultimi vi sia un documento dal contenuto plurimo: anche su questo si rinvia a cenni successivi.

Al 31 dicembre 2022 il numero dei regolamenti vigenti era di 183. 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 5 abrogazioni espresse, riducendo il totale a 182. Il numero complessivo dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2023 è di 453. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 144.

3. DUE CASI PARTICOLARI: IL REGOLAMENTO “CHE VISSE DUE VOLTE” E QUELLO “DI MANUTENZIONE”

Prima della consueta analisi quali-quantitativa è necessario dare conto di due vicende peculiari della produzione regolamentare 2023, che su tale analisi incidono in modo concreto.

3.1 IL REGOLAMENTO “CHE VISSE DUE VOLTE”

Nel mese di marzo, dopo avere ottenuto il parere della commissione competente ai sensi dell’articolo 42 dello Statuto sullo schema adottato il 22 novembre precedente, la Giunta approva in seconda lettura il regolamento numerato come 9/R in tema di “Esercizio, controllo, manutenzione ed ispezione degli impianti termici. Disciplina della prestazione energetica degli edifici. Attestato di prestazione energetica”. Per un disguido informatico il testo portato in Giunta contiene degli allegati incompleti rispetto alla versione effettiva, e su cui la Commissione aveva espresso il parere. La Giunta perciò revoca la delibera di approvazione del regolamento “difettoso” e approva il regolamento 17/R del 6 aprile riproducendo integralmente il contenuto del regolamento 9/R, con gli allegati nel testo effettivo, il tutto conforme a quanto esaminato dalla commissione; non essendo però stato revocato il decreto presidenziale di emanazione, il testo “correttivo” sopravviene a pubblicazione avvenuta e *vacatio* di quindici giorni trascorsa, del regolamento 9/R, nella versione con gli allegati “sbagliati”, il quale è perciò entrato in vigore. Per rimediare occorre abrogarlo: a ciò provvede il regolamento di manutenzione (v. *infra*) che

- abroga appunto il 9/R, da cui l’affermazione fatta sopra per cui i regolamenti del 2023 sono 7 quanto a emanazione ma 6 nell’effettività;
- d’intesa fra gli uffici legislativi di Consiglio e Giunta, per dissipare equivoci sulla decorrenza di due abrogazioni espresse disposte dal regolamento 9/R e quindi effettivamente prodottesi, nonché su possibili reviviscenze per abrogazione della fonte abrogatrice, si ricorre alla contestata formula “restano abrogati”, stavolta però a vantaggio della certezza del diritto, ossia di chiarire che i regolamenti 17/R/2010 e 25/R/2015 sono da considerarsi abrogati dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Giunta regionale 9/R/2023.

3.2 IL REGOLAMENTO “DI MANUTENZIONE”

Già dalla sua approvazione la legge regionale sulla qualità della normazione (55/2008, di attuazione dell’articolo 44 dello Statuto) prevede che (articolo 13, comma 2) “*Con un’unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente, legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia*”. Fino all’anno scorso tuttavia per le fonti secondarie non si era mai manifestata una necessità di

interventi manutentivi quantitativamente idonea a giustificare il ricorso allo strumento, con le relative complicazioni procedurali per il Consiglio (sebbene qui nell'esercizio di una funzione consultiva e non approvativa) di fronte ad atti normativi eterogenei e quindi suscettibili di interessare contemporaneamente più, se non tutte, commissioni.

Nel 2023 invece la Giunta ha raccolto materiali per modificare, con il decreto del Presidente della Giunta regionale 26 luglio 2023, n. 30/R composto da 37 articoli, otto regolamenti e abrogarne tre. Il rispetto scrupoloso dei limiti di contenuto imposti dalla legge regionale 55/2008, da parte della Giunta, e la disponibilità ed efficienza mostrate dal Consiglio, hanno consentito di ottenere le formulazioni del parere referente (e dei secondari) e l'approvazione finale in tempi congrui e senza inconvenienti. Sono state anche superati, all'inizio dell'iter, dubbi teorici sulla effettiva riconducibilità del "regolamento di manutenzione" alla categoria statutaria di "regolamenti di attuazione delle leggi regionali" e non piuttosto a una, vaga, di "regolamento indipendente". Tale lettura avrebbe da un lato revocato in dubbio la legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 2, della legge regionale 55/2008, dall'altra configurato una, altrettanto inammissibile, modifica tacita dello Statuto: si è convenuto quindi che siamo di fronte a un regolamento di attuazione, per così dire, di secondo grado, cioè che apporta modifiche testuali (e, per la stessa natura dell'operazione, prive o quasi di discrezionalità) ai, consueti e non controversi, regolamenti attuativi di leggi regionali.

4. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2023, tolti il 9/R e il 30/R di manutenzione e quindi trasversale evidenzia i seguenti risultati:

- Energia e ambiente (2)
- Commercio (1)
- Istruzione (1)
- Agricoltura (1)

Il regolamento 30/R dal canto suo tocca ambiente, attività produttive, difesa del suolo e protezione civile, mobilità e infrastrutture, organizzazione e personale, sanità, welfare e coesione sociale, urbanistica.

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti "ordinari", posto che quello di manutenzione è stato coordinato dall'Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici, in relazione alle direzioni proponenti, avuto riguardo all'organizzazione della Giunta regionale, emergono i seguenti dati:

- Ambiente ed energia (al tempo dell'approvazione¹): 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 1

¹Le competenze della Direzione Ambiente ed energia sono state riorganizzate e in parte redistribuite fra altre direzioni nella seconda parte del 2023.

- Attività produttive: 1
- Istruzione, formazione, ricerca e lavoro: 1

5. ANALISI QUALITATIVA (NON CONTEGGIANDO IL REGOLAMENTO 9/R)

L'applicazione ai regolamenti 2023 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 6 regolamenti emanati si compongono di 138 articoli, per una media di 23 articoli a regolamento, e di 391 commi per una media di 65,1. Rispetto al 2022 la media di articoli è uguale, ma i commi sono diminuiti.

Alle considerazioni appena svolte si accompagna il consueto richiamo al fatto che il conteggio complessivo include anche i regolamenti di mera modifica, le cui tecniche redazionali possono rendere non del tutto attendibili, o non pienamente significativi, le misurazioni di cui si parla.

Se si limita l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 55, per una media di 27,5, mentre i commi sono 220 per una media di 110.

Un ulteriore parametro di leggibilità è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Al netto dei preamboli, che soprattutto nei "Considerato" vanno considerati parti del testo "a forma libera", nell'anno 2023 si va da un numero minimo di 11.444 caratteri a un massimo di 91.300, per una media di 31.059.

6. 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, il regolamento 3/R² è stato approvato con 11 mesi di ritardo rispetto alla previsione legislativa.

7. 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 48 giorni ed un tempo massimo di 98, per una media di 57,8 giorni: ottimo dato, che sostanzialmente coincide con i

² D.p.g.r. 7 gennaio 2023, n. 3/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 5 novembre 2021, n. 40 (Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 "Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordina la normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117". Abrogazione della l.r. 32/2003).

tempi tecnici (pareri inclusi) necessari. In questo paragrafo ovviamente i tempi presi a riferimento per la ormai nota vicenda dei due regolamenti “uguali” sono quelli dell’approvazione del primo dei due, poi abrogato.

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 8 giorni e un tempo massimo di 71. La media per l'espressione dei pareri è stata di 29,5 giorni: le commissioni sono state, dunque, puntualissime.

8. 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 in due casi da “raccomandazioni”, e in uno da “suggerimenti”: come già constatato negli anni precedenti, tali espressioni designano per lo più proposte emendative del testo, di varia gradazione.

La Giunta ha dato atto di un recepimento *in toto* delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo – in 2 casi su 3, motivando il mancato accoglimento parziale nel caso di una richiesta relativa al regolamento 39/R³ “in quanto il testo è stato oggetto di concertazione con gli enti locali interessati e con le aziende unità sanitarie locali della Regione”.

9. 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 nel 2023 è stata esercitata in 3 casi, con 2 pareri favorevoli *tout court*, e uno con osservazioni, accolte (38/R), e nel rispetto del termine.

³ D.p.g.r. 22 agosto 2023, n. 39 (Disposizioni in materia di poli per l’infanzia e requisiti organizzativi e strutturali dei servizi educativi per l’infanzia. Modifiche al d.p.g.r. 41/R/2013).

10. 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. Non vi è menzione dell'articolo di legge che rinvia al regolamento.

Si deve ricordare però che la regola della legge regionale 55/2008 fu pensata per le fattispecie, un tempo più frequenti, 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.

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 formulazione 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: ciò si riscontra in tutti i casi, fuorché quello, per sua natura sottratto alla casistica, del regolamento di manutenzione.

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, si rileva l'uniforme applicazione del precetto dell'articolo 9: tutti i regolamenti emanati (inclusi quelli di mera modifica) contengono il preambolo con la motivazione, per lo più completa con

due eccezioni relative al parere favorevole delle commissioni sul 3/R, che non è menzionato, e a quello del CAL sul 39/R, che non ne riporta la data.

Permane il fenomeno di preamboli ridondanti quanto alle disposizioni citate nei “Visto”, in cui è sciorinato l’intero *corpus* normativo in materia.

11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’anno 2023, tolte le due particolarità abbondantemente trattate, conferma la significativa flessione della produzione regolamentare innovativa, secondo una linea di tendenza già intravista nei precedenti rapporti, e che a questo punto comincia a essere supportata da corposi indizi. E che tuttavia non stupisce, se si considera il carattere sempre più marcatamente provvedimentale della produzione legislativa primaria: tema vasto e sfaccettato, che le strutture tecniche di Giunta e Consiglio dovrebbero valutare, magari anche al fine di suscitare una discussione di “politica legislativa” che in qualche modo incombe, come il proverbiale invitato di pietra, sul senso stesso della funzione legislativa regionale.