

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, 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 2021 il Presidente ha emanato 7 regolamenti, con una significativa contrazione rispetto all'anno precedente, nel quale furono 20. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Sostanziale l'equilibrio fra i testi di modifica di regolamenti vigenti (4) e quelli innovativi (3): anche nel primo anno della nuova legislatura, sebbene con riguardo a numeri modesti, si conferma il recupero, già evidenziato negli scorsi anni, degli interventi manutentivi.

Al 31 dicembre 2020 il numero dei regolamenti vigenti era di 181. 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 una abrogazione espressa, portando così il totale a 183.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2021 è di 441. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 136.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2021 evidenzia i seguenti risultati:

- Sanità e Sociale (3)
- Agricoltura (1)
- Attività istituzionali (3)

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: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 1
- Ambiente e energia: 1
- Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici: 1
- Sistemi informativi, infrastrutture tecnologiche e innovazione: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2021 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 7 regolamenti emanati si compongono di 44 articoli, per una media di 6,28 articoli a regolamento, e di 108 commi per una media di 15,42. In linea con il forte ridimensionamento del numero complessivo degli atti, si nota anche una uniforme brevità degli stessi, con ben tre testi consistenti di un unico comma, in due dei tre a sua volta finalizzato alla sola sostituzione di un allegato.

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, benché rispetto alle annate precedenti non siano state apportate modifiche di particolare impatto testuale.

Se si limita pertanto l'analisi ai soli regolamenti di nuova emanazione il totale degli articoli è di 29 per una media di 9,66, mentre i commi sono 92 per una media di 30,66. Il 2021 conferma perciò le dimensioni mediamente contenute dei testi.

Un ulteriore parametro di leggibilità è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi. Nell'anno 2021 si va da un numero minimo di 2.543 caratteri a un massimo di 36.084, per una media di 10.789, pressoché uguale a quella 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, 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, o le modifiche sono conseguenti a paralleli interventi di adeguamento delle leggi che ai regolamenti fanno rinvio. Due soli atti sono rilevanti quanto al termine di attuazione della previsione legislativa, e sono il 46/R e il 71/R. In entrambi i casi si registra un cospicuo ritardo, di 21 mesi per il primo e di due anni pieni per il secondo.

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 31 giorni ed un tempo massimo di 75, per una media di 54,2 giorni: nettamente inferiore rispetto alla media 2020 di 72,2 giorni esatti, che tuttavia ha scontato, come spiegato nella precedente edizione del Rapporto, le difficoltà logistiche e operative causate ai lavori dalla fase iniziale della pandemia COVID-19.

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 20 giorni e un tempo massimo di 35. La media per l'espressione dei pareri è stata di 28,7 giorni; superate, anche in questo caso, le difficoltà poste nell'anno precedente dall'emergenza sanitaria, le commissioni hanno ripristinato una grande puntualità 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:

- 3 pareri favorevoli tout court;
- 4 pareri favorevoli accompagnati in 3 casi da "osservazioni", in 1 corredati da una "segnalazione": come già constatato negli anni precedenti, la terminologia variegata designa in larga parte proposte emendative del testo, sebbene con differenti sfumature, che vanno dall'intento migliorativo all'evidenziazione, in un caso, di una vera e propria "criticità".

La Giunta ha dato atto di un recepimento in toto delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo - in 3 casi su 4. Più articolata la ricezione del parere della Prima commissione in ordine al regolamento poi approvato come 48/R (Regolamento per la cura, gestione collaborativa e rigenerazione dei beni comuni in attuazione della legge regionale 24 luglio 2020, n. 71 "Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello statuto"): su di esso, come accennato poc'anzi, la commissione pur esprimendo parere favorevole ha rinviato, a titolo di "segnalazione", all'analisi giuridica svolta dall'ufficio legislativo, il quale ha rilevato "un elemento di criticità, in termini di legittimità generale, nell'articolo 7 dello schema di regolamento", sviluppando poi tale spunto in modo ampio e formulando altresì delle proposte di modifica al testo. La Giunta ha recepito solo in parte il rilievo, pur accedendo ad alcune delle modifiche testuali suggerite, e ha - conformemente allo Statuto - argomentato in modo puntuale la differente valutazione a ciò dedicando ben tre "considerato" del preambolo.

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 anche nel 2021 è stata esercitata su due atti, rispetto ai quali sono stati formulati un parere favorevole con raccomandazioni (accolte dalla Giunta) e uno favorevole tout court, rispettivamente dopo 44 e 15 giorni dalle richieste.

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 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, solo 2 dei 4 atti non di mera modifica lo riportano nel titolo, uno è reticente e uno si attiene all'indicazione di drafting citando l'articolo di rinvio nella rubrica di ciascun articolo. Si deve ricordare che la regola 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. Quale che sia la preferenza per l'una o l'altra delle tecniche redazionali consentite, andrà recuperata dagli uffici di Giunta l'attenzione per evitare il terzo caso, ovvero la completa omissione del riferimento, pur presente nella legge sebbene sotto la rubrica, più ampia, di "Norme transitorie". Infine, nel regolamento 12/R¹ l'articolo della legge che rinvia al regolamento è richiamato nei 'visto' all'interno del preambolo.

Si conferma il consolidamento di un'altra buona pratica 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 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. Ricompare invece, in un paio di casi, l'articolo iniziale relativo a "Oggetto", o "Oggetto e principi", normalmente privo di concreti effetti normativi e che quindi si tende per lo più a ricondurre a punti del preambolo.

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 scrittura dei preamboli, si registrano alcune smagliature rispetto all'osservanza puntuale delle indicazioni redazionali prescritte dall'intesa fra Giunta e Consiglio. In ben 3 casi, infatti (gli ultimi regolamenti in ordine cronologico) è assente la menzione nei 'visto' della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario

¹ Regolamento 22 marzo 2021, n. 12/R (Modifiche al DPGR 2/R del 9 gennaio 2018 "Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n.41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)").

nella ricostruzione dell'iter del provvedimento; sempre in questi tre atti non è menzionato il parere reso dal settore Attività legislative e giuridiche in occasione del secondo passaggio in Giunta, previsto dal regolamento interno della Giunta stessa. Il regolamento 46/R² infine non menziona neppure il parere della commissione consiliare.

Completamente riassorbito invece il fenomeno, evidentemente estemporaneo, per cui si ebbero nel 2020 dei preamboli ridondanti quanto alle disposizioni citate nei 'visto'.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'anno 2021 non presenta alla luce di quanto esposto singolarità degne di nota: sui diversi piani della fruttuosa interazione fra Giunta e Consiglio, sui tempi, sul rispetto a grandi linee delle regole tecniche (con qualche evidenziata smagliatura sui preamboli, su cui andrà esercitata maggiore attenzione dato il rilievo che la motivazione, anche formale, ha rispetto alla natura dell'atto e alla sua ipotetica impugnabilità in giudizio) si mantengono le acquisizioni raggiunte nella precedente legislatura. Il futuro dirà se la significativa riduzione dei regolamenti approvati è transitoria, magari legata alle messe a punto richieste dall'avvio di una legislatura nuova (del resto anche il numero delle leggi è diminuito) o se sia l'avvio di un ridimensionamento strutturale della produzione normativa (solo?) secondaria, di cui a sua volta andranno, nel caso, successivamente indagate le cause.

² Regolamento 1 dicembre 2021, n. 46/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 83 "Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario").