

## **L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE**

Massimiliano Mingioni

### **1. IL QUADRO STATUTARIO**

L'articolo 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta regionale 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 2022 il Presidente ha emanato 5 regolamenti, due meno rispetto all'anno precedente, che già fece registrare una forte contrazione. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale) né di normativa comunitaria.

Benché il totale sia modesto si registra comunque, per la prima volta dopo diversi anni, una seppur lieve prevalenza dei testi innovativi (3) rispetto a quelli di modifica di regolamenti vigenti (2).

Al 31 dicembre 2021 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 tre abrogazioni espresse, di cui una differita ma nel momento in cui questo rapporto è redatto già concretizzata (dal 1° febbraio). Ciò bilancia il numero dei nuovi lasciando invariato il totale di 183. Il numero complessivo dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2022 è di 446. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 139.

### 3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2022 evidenzia i seguenti risultati:

- Governo del territorio (3)
- Caccia (1)
- Personale (1)

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

- Urbanistica: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 1
- Organizzazione e personale: 1

### 4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti dell'anno 2022 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 5 regolamenti emanati si compongono di 163 articoli, per una media di 32,6 articoli a regolamento, e di 669 commi per una media di 133,8. Per la terza volta in questa disamina siamo di fronte a un cambiamento rispetto alla tendenza, che appariva ormai consolidata, alla brevità dei testi. C'è, evidentemente, un'adeguata spiegazione: i tre regolamenti innovativi sono effettivamente tali, quindi per intrinseca necessità contengono una disciplina approfondita: il più vasto dei tre poi, ossia il 36/R<sup>1</sup>, ridisegna interamente – per la parte attribuita alla fonte secondaria – la materia in cui opera, non a caso sostituendo integralmente – e abrogando di conseguenza – il regolamento previgente. Va da sé quindi l'impatto meramente algebrico sulla media di un testo di quasi 100 articoli e 500 commi – e si noti peraltro come, isolatamente considerato, il regolamento 36/R abbia un numero medio di commi piuttosto contenuto.

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 132, per una media di 44, mentre i commi sono 589 per una media di 196,3. Il 2022 si caratterizza perciò per un *revival* di regolamenti lunghi.

---

<sup>1</sup> Decreto del Presidente della Giunta regionale 3 novembre 2022, n. 36/R - Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").

Un ulteriore parametro di leggibilità è relativo ai caratteri di cui si compongono i testi, e fatalmente quanto ricostruito appena sopra si riverbera anche su questo elemento. Al netto dei preamboli, che soprattutto nei “Considerato” vanno considerati parti del testo “a forma libera”, nell'anno 2022 si va da un numero minimo di 8135 caratteri (comunque poco meno del quadruplo del più succinto del 2021) a un massimo di 146.844, per una media di 44.226, considerevolmente superiore a quella (10.789) dell'anno precedente, che pure annoverava due regolamenti in più.

## **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, non vi era per nessuno dei regolamenti un termine per l'adozione, le iniziative essendo tutte riconducibili a un generale adeguamento dei testi a mutamenti normativi, specifici o generali, del quadro legislativo di riferimento.

## **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 48 giorni ed un tempo massimo di 206, per una media di 98,8 giorni: significativamente superiore rispetto alla media non solo del 2021 ma anche di un anno (il 2020) che aveva risentito degli intoppi alla normale organizzazione del lavoro causati dalla 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 18 giorni e un tempo massimo di 101. La media per l'espressione dei pareri è stata di 43,4 giorni. Rispetto all'asestata puntualità registrata negli anni precedenti c'è quindi un allungamento. Ma, di nuovo, va segnalato l'impatto sulla media dei 101 giorni impiegati per il parere sul regolamento della caccia, il 36/R, come detto di rilevante dimensione e corrispondente impegno istruttorio, oltre che concernente una materia tradizionalmente oggetto di particolari sensibilità politiche.

## **7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE**

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

- 2 pareri favorevoli *tout court*;
- 3 pareri favorevoli accompagnati in un caso da “inviti”, in un altro da “raccomandazioni”, e in un terzo da “raccomandazioni e 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. Nel più volte citato regolamento, poi approvato come 36/R in materia di caccia, la quantità di “raccomandazioni e suggerimenti” è stata cospicua (41), e la Giunta in misura non lieve (15) ha ritenuto di non accoglierle, dedicando alle relative motivazioni il ‘considerato’ n. 15 del preambolo, a sua volta articolato in ben 10 capoversi.

## **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 nel 2022 è stata esercitata solo su un atto, manco a dirlo il 36/R, rispetto al quale è stato formulato un parere favorevole *tout court*, dopo 104 giorni dalla richiesta. Valga, a spiegazione del tempo lungo, quanto scritto *sub* 6, alla fine.

## **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, i regolamenti 1/R e 7/R lo riportano nel titolo, opportunamente dal momento che la legge di riferimento (per entrambi la 65/2014 sul governo del territorio) dispone plurimi rinvii alla fonte secondaria in relazione a diversi oggetti. Altri due citano la legge di riferimento, uno (il 18/R) appare eccentrico per

l'inconsueto titolo "Aggiornamento normativo e precisazioni in ordine all'ambito di applicazione del regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 18 dicembre 2013, n. 75/R)" che sembra quasi connotarlo come atto di indirizzo interpretativo – ma gli "aggiornamenti normativi" sono né più né meno modifiche espresse del testo, sicché non appare del tutto comprensibile la scelta lessicale.

Si deve ricordare 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 tre casi su cinque, le eccezioni essendo rappresentate per un verso dal regolamento 36/R che ingloba l'intera normativa secondaria sulla caccia – sicché il richiamo al titolo della legge è onnicomprensivo – e da quello opposto il segnalato 18/R che contiene eterogenee modifiche denominate, come si è visto, "aggiornamenti normativi". Ricompare nel regolamento 1/R l'articolo iniziale relativo a "Oggetto", o "Oggetto e principi", normalmente privo di concreti effetti normativi e che quindi di solito si riconduce a punti del preambolo, pratica che avrebbe potuto trovare adeguata applicazione anche nel frangente, tanto più che l'elenco degli "oggetti" ivi contenuto non è tassativo, come si deduce dalla presenza della controversa formula "in particolare".

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.

Positivo il recupero rispetto ad alcune smagliature rilevate l'anno scorso per quanto riguarda la scrittura dei preamboli, tutte riassorbite, ossia: menzione nei 'visto' della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento; parere reso dal settore Attività legislative e giuridiche in occasione del secondo passaggio in Giunta, previsto dal regolamento interno della Giunta stessa; pareri delle commissioni e - ove reso - del CAL.

Redivivo invece il fenomeno di preamboli (due) ridondanti quanto alle disposizioni citate nei 'visto', in cui è sciorinato l'intero *corpus* normativo statale.

## **10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

L'anno 2022 non presenta alla luce di quanto esposto singolarità degne di nota, salvo la conferma di una significativa flessione della produzione regolamentare: spazio saturo? Flessione corrispondente della produzione di fonte primaria (numericamente non tanto: 43 vs 49) magari accompagnata da un suo focalizzarsi su materie meno tecniche e quindi non bisognose di normativa di dettaglio? O – come si concludeva in modo dubitativo lo scorso rapporto - ridimensionamento strutturale? Due anni non sono abbastanza per una conclusione, forse da quello in corso arriverà qualche indicazione in più.