

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 2015 il Presidente ha emanato 20 regolamenti. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Dei 20 regolamenti con valenza esterna 14 sono di modifica di regolamenti vigenti, e 6 innovativi. Rispetto al 2014 si verifica dunque una decisa prevalenza degli atti a contenuto manutentivo.

Al 31 dicembre 2014 il numero dei regolamenti vigenti era di 141. 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 2015 si riscontrano cinque casi riconducibili a tale ultima categoria. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato non hanno operato alcuna abrogazione espressa. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 152 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2015 è di 355. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 105.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2015 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (3):
 - 3 tutela della salute
- Sviluppo economico e attività produttive (9):
 - 4 politiche del lavoro
 - 2 agricoltura
 - 1 turismo
 - 1 terme
 - 1 professioni
- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
 - 3 risorse idriche e difesa del suolo
 - 1 risorse energetiche
 - 1 cave
- Altro (3):
 - 2 organizzazione e personale
 - 1 appalti

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

- Istruzione e formazione: 5
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 3
- Difesa del suolo e protezione civile: 3
- Organizzazione: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 2
- Attività produttive: 2
- Ambiente ed energia: 1
- Politiche mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2015 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 334 articoli, per una media di 16,7 articoli a regolamento, e di 738 commi per una media di 36,9. 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 118, per una media di 19,66 mentre i commi sono 366 per una media di 61. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un incremento dimensionale dei testi e quindi una variazione lievemente peggiorativa (perlomeno astrattamente) della loro leggibilità.

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 2015 si va da un numero minimo di 2650 caratteri a un massimo di 52610, per una media di 19603,2.

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, il quadro - con riguardo ai 6 di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in due casi non era previsto alcun termine;
- b) in un caso (26/R) non era previsto un termine per l'approvazione ma uno per la presentazione al parere della commissione (rispettato);
- c) nei rimanenti tre vi è stato uno scostamento.

Nel caso del decreto del Presidente della Giunta regionale (d.p.g.r.) 52/R e del d.p.g.r. 72/R lo scostamento risulta contenuto e fisiologico (quattro mesi e un mese rispettivamente). Il d.p.g.r. 25/R accusa invece un corposo ritardo, di oltre cinque anni. Va detto che a difettare nel caso in esame è probabilmente l'originaria previsione legislativa, che configurava un'attuazione regolamentare articolata in più testi (com'è infatti avvenuto) tutti collocati, infelicemente, sotto un termine di 180 giorni, laddove una più ponderata stesura avrebbe dovuto differenziare quanto ai tempi. Si tratta ad ogni modo di un caso significativo ma isolato, e che quindi non sembra contraddire la tendenza recente a un riallineamento sostanziale fra tempi previsti in legge ed attuazione 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 7 giorni ed un tempo massimo di 120 giorni, per una media di 44,5 giorni, in netta flessione rispetto all'anno precedente (media 68).

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 1 giorno (!) e un tempo massimo di 44, per una media di 18,95 giorni.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

Le commissioni nella formulazione dei pareri hanno fatto un uso diversificato dei diversi strumenti di accompagnamento o rafforzamento della funzione consultiva.

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

- 9 pareri favorevoli;
- 3 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni";
- 3 pareri favorevoli accompagnati sia da "raccomandazioni" che da "inviti";
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni";
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "inviti";
- 1 parere favorevole accompagnato da "suggerimenti".

La Giunta ha recepito le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento - in 17 casi su 20, mentre 3 sono i casi di adeguamento parziale.

In tutti i casi di accoglimento il preambolo ha dato atto dell'adeguamento del testo e, nelle tre fattispecie di adeguamento solo parziale, ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento.

Si consolida quindi la linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e commissioni già richiamata in occasione del precedente Rapporto.

8. IL PARERE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

I pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto sono stati 6, tutti favorevoli, di cui uno con raccomandazioni. Riguardo a quest'ultimo il rilievo non è stato accolto per tre aspetti e accolto parzialmente per un altro, fornendone motivazione nel preambolo (d.p.g.r. 72/R).

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 6 giorni e un massimo di 29, per una media di 19,6 giorni, quindi nettamente al di sotto del termine ordinario e in linea con la media registrata dalle commissioni consiliari.

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 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.

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, anche nei testi più succinti (d.p.g.r 73/R, consistente di un solo articolo modificativo più l'entrata in vigore).

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 del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento e che a differenza appunto dell'anno precedente si riscontra in tutti e 20 i preamboli.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Uno sguardo retrospettivo alla legislatura 2010-2015 consente di individuare alcune tendenze che sono consolidate rispetto al tema della produzione regolamentare, e che si possono così brevemente riassumere:

- 1) il rapporto fra fonti si è ormai correttamente attestato su un apprezzabile equilibrio fra legge e regolamento. Il ricorso alla fonte secondaria è contenuto in un limite fisiologico, e i contenuti sono corrispondenti alla natura della fonte (disciplina di dettaglio a carattere prevalentemente tecnico). L'interazione Giunta-Consiglio si riverbera anche sul pericolo, sempre presente, di "fuga dalla fonte" in sede di istruttoria sulle proposte di legge, volta a volta riconducendo degli oggetti dall'atto amministrativo al regolamento o, ove tale operazione confligga con esigenze di celerità, rilegificandoli in parte (tipico il caso dei "criteri", ad esempio, per l'erogazione di contributi). La relazione legge-regolamento in Regione Toscana può dunque definirsi bilanciata quanto al riparto degli oggetti e della relativa disciplina. Anche dal punto di vista meramente quantitativo la produzione di regolamenti è attestata su valori ragionevoli;
- 2) pur in presenza di eccezioni che pure permangono ma sempre più si caratterizzano come sporadiche c'è stato un recupero di efficienza sui termini di attuazione della normativa secondaria, il che – unito all'anzidetta attenzione nel recuperare alla legge taluni contenuti di non chiara devoluzione – riduce l'incidenza del tema del ritardo nella disciplina complessiva di una materia, che in epoche precedenti si proponeva con maggiore acutezza in presenza di ampi rinvii alla fonte regolamentare la cui approvazione avveniva però in tempi troppo ampi rispetto alla originaria previsione. Se ne ricava anche una maggiore attenzione alla programmazione dei tempi in legge. Naturalmente si tratta di elementi sempre migliorabili, e su cui quindi le strutture devono continuare a lavorare;

- 3) dopo un'iniziale fase di conflitto, alimentata da un lato da tendenze espansive dell'esecutivo e dall'altro da atteggiamenti di chiusura dell'organo assembleare che vivevano la fonte secondaria come una sottrazione di sovranità, il rapporto Giunta-Consiglio in ordine ai regolamenti ha trovato anch'esso un suo equilibrio. Si è anzi rafforzata la tendenza all'interazione, che in alcuni casi ha portato a un riesame approfondito dei testi regolamentari in sede di parere della commissione, al punto che l'intreccio fra l'atteggiamento delle commissioni teso a interpretare talvolta estensivamente la funzione consultiva, e quello della Giunta di disponibilità al confronto e alla riconsiderazione delle proposte iniziali (si noti l'altissimo tasso di accoglimento dei pareri), fa sì che non sembri eccessivo parlare di una "compartecipazione alla fonte";
- 4) i tempi di formulazione ed espressione dei pareri delle commissioni e del Consiglio delle autonomie locali si sono via via ridotti e si possono senz'altro definire ora fisiologici e congruenti ai termini previsti.