

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 2020 il Presidente ha emanato 20 regolamenti, cinque in più 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.

Perfetto l'equilibrio fra i testi di modifica di regolamenti vigenti e quelli innovativi, 10 ciascuno: si conferma quindi, rispetto alla fase ascendente della legislatura, che aveva visto prevalere la nuova regolazione, il deciso recupero, già evidenziato negli ultimi anni, degli interventi manutentivi.

Al 31 dicembre 2019 il numero dei regolamenti vigenti era di 169. 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 8 abrogazioni espresse, portando così il totale a 181.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2020 è di 434. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 135. Va segnalato come una delle abrogazioni abbia interessato un regolamento approvato nello stesso anno, anzi addirittura solo il mese prima (d.p.g.r. 85/R dell'11 agosto abrogato dal 90/R del 16 settembre).

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2020 evidenzia i seguenti risultati:

- Territorio, ambiente e infrastrutture (5):
 - 3 governo del territorio
 - 2 difesa del suolo
- Sanità e Sociale (3)
- Agricoltura (3)
- Istruzione (2)
- Cultura (2)
- Organizzazione e personale (1)
- Turismo (1)
- Commercio (1)
- Viabilità e infrastrutture (1)
- Energia (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: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Urbanistica e politiche abitative: 3
- Difesa del suolo e protezione civile: 2
- Cultura: 2
- Istruzione e formazione: 2
- Ambiente: 1
- Affari legislativi, giuridici ed istituzionali: 1
- Attività produttive: 1
- Organizzazione: 1
- Programmazione e bilancio: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2020 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 259 articoli, per una media di 12,95 articoli a regolamento, e di 580 commi per una media di 29. Già da qui si può rilevare un significativo snellimento dei testi rispetto al 2019, con un sostanziale dimezzamento del numero degli articoli e una riduzione addirittura di quasi due terzi per quanto concerne i commi.

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 123, per una media di 12,3 mentre i commi sono 362 per una media di 36,2. Il 2020 quindi registra dei testi mediamente di dimensioni contenute.

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 2020 si va da un numero minimo di 2.476 caratteri a un massimo di 38.301, per una media di 10.607, poco più di 2.000 in meno 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 fra loro notevolmente diversi: se infatti il regolamento 21/R è stato approvato solo un mese e mezzo dopo la scadenza del termine previsto, quindi sostanzialmente in tempo se si considera nel mezzo la sospensione dei lavori per le festività natalizie, il regolamento 22/R accusa invece un ritardo di 14 mesi.

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 - il 2020 è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria, che ha avuto inevitabili ripercussioni sull'organizzazione e lo svolgimento dei lavori, specialmente nella fase iniziale (fra marzo e giugno in particolare) delle restrizioni, con il conseguente ricorso massiccio al lavoro a distanza sia per gli uffici che per gli organismi politici. Ciò rende i dati, o meglio il confronto fra essi e quelli precedenti, meno significativo e implica una valutazione neutra sul risultato. Ad ogni modo si è registrato un tempo minimo di 20 giorni ed un tempo massimo di 158, per una media di 72,2 giorni: rispetto alla media 2019 di 60 giorni esatti, e considerate le circostanze di contorno, l'incremento medio può senz'altro essere considerato modesto, tanto più che l'ultima fase di produzione regolamentare, nella stagione estiva, è quella che ha fatto registrare i tempi più accelerati (40 giorni di media per gli ultimi 6 regolamenti approvati).

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 9 giorni e un tempo massimo di 136. La media per l'espressione dei pareri è stata di 49,65 giorni; valgono tuttavia, com'è evidente, le considerazioni svolte in precedenza circa l'impatto su organizzazione e *modus operandi* delle commissioni nel periodo delle chiusure a seguito della pandemia Covid-19. Infatti è nel trimestre marzo-giugno che si collocano gli intervalli più ampi, mentre non appena l'operatività è tornata quasi normale (cfr. gli ultimi 6 regolamenti) la media si è attestata su 28 giorni. Si può quindi senz'altro confermare, al netto dell'emergenza sanitaria, 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:

- 14 pareri favorevoli *tout court*;

- 6 pareri favorevoli accompagnati in 4 casi da “osservazioni”, in 1 da “suggerimenti”, in 1 da una “richiesta” alla Giunta di tenerne conto: riassuntivamente tuttavia, di nuovo in linea con le tendenze emerse negli anni precedenti, la terminologia diversa designa in larga parte proposte emendative.

La Giunta ha dato atto di un recepimento *in toto* delle proposte delle commissioni - e del conseguente adeguamento del testo – in 5 casi su 6, non avendo invece accolto la “richiesta” relativa al regolamento 85/R: episodio peraltro ininfluenza, poiché la stessa Giunta si è automendata approvando un nuovo testo nella medesima materia, con abrogazione del citato 85/R da parte del 90/R. Rispetto all'esperienza consolidata si è registrata in più casi (5 per l'esattezza) la mancata menzione nel preambolo del 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 anche nel 2020 è stata esercitata con estrema parsimonia: il Consiglio infatti ha reso solo due pareri (favorevoli) sui regolamenti 3/R e 9/R, mentre sul 55/R ha rinunciato all'espressione.

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, 6 dei 10 atti non di mera modifica correttamente lo riportano nel titolo, mentre gli altri 4 si attengono 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. Le tecniche redazionali nell'anno 2020 sono ambedue corrette, rispecchiando i rispettivi casi di rinvio concentrato o “diffuso”.

Va invece rilevato con soddisfazione il progressivo stabilizzarsi 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. Fanno eccezione, contenendo rubriche “mute” degli articoli, i regolamenti 50/R e 55/R, il primo dei due difettoso anche per quanto concerne il titolo.

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 5 casi, infatti, è assente la menzione nei “visto” della preliminare delibera di adozione del regolamento ai fini del parere, che costituisce elemento necessario nella ricostruzione dell'iter del provvedimento; piuttosto laconico il regolamento 4/R che sorvola completamente sulla prima fase e sui pareri. Altri 4 testi (54/R, 85/R, 86/R e 90/R) omettono sia gli estremi della prima deliberazione che il parere della commissione consiliare

In alcuni dei regolamenti in cui invece, correttamente, la prima deliberazione è richiamata, si ravvisa tuttavia un ordine diverso dalla successione prescritta (e rispettosa dell'effettiva cronologia), ritrovandosi tale richiamo appena prima della seconda deliberazione, a conclusione dei “Visto”. Si notano ulteriori difformità redazionali dei “Visto”, in alcuni atti (5/R, 88/R e 89/R) i quali menzionano: una pluralità di leggi regionali e non solo quella cui si dà attuazione; atti statali anche di carattere non normativo (ad es. nel 5/R “indirizzi e i criteri

generali per la microzonazione sismica approvati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri”); atti amministrativi regionali fino addirittura ai decreti dirigenziali di attuazione (88/R); la legge sulla normazione e il regolamento interno della Giunta regionale (89/R): troppa grazia! si sarebbe tentati di dire. Va rammentato che simili elencazioni derogano alle prescrizioni redazionali dell'intesa Giunta-Consiglio 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.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Riassuntivamente, e a mo' di bilancio della conclusa legislatura, si riportano di seguito gli elementi che hanno caratterizzato l'attività regolamentare nei cinque anni 2016-2020, rilevati nelle precedenti edizioni del Rapporto e pienamente confermati nell'ultimo anno, con le sfumature dovute all'eccezionale situazione creata dalla pandemia di cui si è già detto.

Si può quindi, ormai pacificamente, tracciare il seguente riepilogo:

1. il rapporto fra legge e regolamento si svolge in modo corretto, per quanto riguarda la ripartizione di contenuti fra fonte primaria e secondaria, anzi persino con tendenza, opposta, a un certo irrigidimento, essendo ormai quasi del tutto recessiva la delegificazione delle materie. Resta più in un cono d'ombra il rapporto fra normazione regolamentare e atti amministrativi (la cosiddetta “fuga dalle fonti”) che richiederebbe un'analisi capillare e specifica fuori dal mandato di questa relazione. Va comunque segnalato che gli atti di pianificazione sono ormai abitualmente redatti in maniera equilibrata e coerente con la loro natura, e che le commissioni consiliari esercitano un'occhiuta vigilanza sui rinvii, in proposte di legge, ad atti amministrativi, specie quelli riguardanti le concessioni di contributi, rilevando e correggendo eventuali smagliature;
2. il buon bilanciamento fra legge e regolamento di attuazione si spiega anche con il fenomeno, a sua volta ormai stabilizzato, di forte interazione fra Giunta e commissioni consiliari, le quali interpretano in modo estensivo la loro funzione consultiva, sia attraverso un ampio ricorso a proposte emendative, seppure linguisticamente edulcorate dalla terminologia d'uso (le “osservazioni”, le “raccomandazioni” etc.) sia più in generale attraverso un utilizzo “a tutto tondo” delle sedute di commissione, svolte non come rituale espletamento di una formalità burocratica ma - perlomeno in casi di una certa rilevanza – in tutta la loro potenzialità politica, e di dialettica con la Giunta. Giunta che a sua volta ha scelto rispetto a tale assetto una posizione di dialogo e non di conflitto, accogliendo per lo più le sollecitazioni, sia formalizzate che negoziate, delle commissioni. Il regolamento quindi in Toscana è un atto sostanzialmente partecipato fra Giunta e Consiglio, anche se a minore intensità, per ovvie ragioni, della legge;

3. a conferma e anzi a presupposto di quanto detto sopra, la funzione consultiva delle commissioni è esercitata sulla totalità dei regolamenti presentati dalla Giunta e con puntualità rispetto ai termini. È invece fortemente ridotto, al limite della sparizione, il ruolo del Consiglio delle autonomie locali;
4. la produzione regolamentare è attestata stabilmente su una media di 15-18 testi l'anno, di cui il 50% a carattere manutentivo. Anche sul piano delle dimensioni e della leggibilità, scontate le caratteristiche inevitabili (natura molto tecnica e specialistica dei testi; occasionale complessità spinta della materia disciplinata) i regolamenti toscani possono essere considerati normali;
5. malgrado qualche occasionale distrazione o corrività dei redattori di Giunta (peraltro raramente se non mai segnalata nei pareri delle commissioni) le corrette tecniche di *drafting* regolamentare sono ormai acquisite, le motivazioni sempre presenti, l'abrogazione espressa impiegata senza eccezioni, insomma la dignità formale dei testi pienamente conseguita.