

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

REDATTORE: 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; decorso tale termine 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 (articolo 66, comma 3 dello Statuto).

Sono di competenza del Consiglio (articolo 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 2014 il Presidente ha emanato 20 regolamenti (oltre a una nuova versione del Regolamento interno della Giunta, numero 4 del 3 febbraio). 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 12 sono di modifica di regolamenti vigenti, e 8 innovativi. Rispetto al 2013 si verifica dunque una seppur leggera prevalenza degli atti a contenuto manutentivo, mentre lo scorso anno aveva fatto registrare su questo punto un'inversione di tendenza (11 nuovi contro 9).

Al 31 dicembre 2013 il numero dei regolamenti vigenti era di 132. 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 2014 si riscontra un caso inequivocabilmente riconducibile a questo tipo (v. articolo 7 del decreto del Presidente della Giunta regionale 1/R/2014); più controversa la valutazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Giunta regionale 80/R/2014. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato una abrogazione espressa. Computando le abrogazioni effettivamente prodotte al momento della

stesura di questo rapporto e includendo anche il decreto del Presidente della Giunta regionale 80/R/2014 fra quelli manutentivi ma contenenti norme “ultrattive” rispetto alla mera modifica si ottiene un totale di 141 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall’inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2014 è di 335. 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 2014 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (8):
 - 4 tutela della salute
 - 1 politiche sociali
 - 1 beni e attività culturali
 - 1 istruzione scolastica e diritto allo studio universitario
 - 1 tutela dei consumatori
- Sviluppo economico e attività produttive (7):
 - 5 agricoltura
 - 2 politiche fiscali
- Territorio, ambiente e infrastrutture (4):
 - 2 inquinamento acustico
 - 1 risorse idriche e difesa del suolo
 - 1 risorse energetiche
- Altro (1):
 - 1 organizzazione e personale.

Per quanto attiene alla distribuzione dei regolamenti in relazione alle direzioni generali proponenti, emergono i seguenti dati:

- Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze: 7
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 6
- Politiche ambientali, energia e cambiamenti climatici: 4
- Presidenza: 2
- Organizzazione: 1

4. ANALISI QUALITATIVA

L’applicazione ai regolamenti 2014 dell’indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 20 regolamenti emanati si compongono di 218 articoli, per una media di 10,9 articoli a regolamento, e di 529 commi per una media di 26,45. 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 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 98, per una media di 12,25 mentre i commi sono 292 per una media di 36,5. Rispetto allo scorso anno si registra quindi un significativo snellimento dei testi e un incremento - quantomeno in astratto - della loro leggibilità.

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 agli otto di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in tre casi non era previsto un termine;
- b) nei rimanenti cinque vi è stato uno scostamento.

Nel caso del decreto del Presidente della Giunta regionale 39/R e del decreto del Presidente della Giunta regionale 60/R lo scostamento risulta contenuto e fisiologico (quattro e tre mesi rispettivamente). Il decreto del Presidente della Giunta regionale 11/R e il decreto del Presidente della Giunta regionale 13/R accusano un ritardo di un anno, e il decreto del Presidente della Giunta regionale 25/R di 15 mesi. Tali ritardi tuttavia trovano spiegazione in fattori per così dire esterni al mero tempo di predisposizione. Più in dettaglio: la legge 45/2012, di cui il decreto del Presidente della Giunta regionale 11/R costituisce attuazione, fu impugnata dal governo dinanzi alla Corte costituzionale; la sentenza, favorevole alla Regione Toscana, fu emessa il 21 maggio 2013. Successivamente la Giunta avviò un'iniziativa di riordino legislativo della materia agevolazioni fiscali IRAP, comprendente anche la normativa in questione. La proposta della Giunta mirava a radunare in un unico testo le diverse agevolazioni, abrogando formalmente le singole leggi previgenti; il Consiglio tuttavia ritenne di fare un'eccezione, in ragione della particolare valenza politica rafforzata anche dalla sentenza della Corte, proprio per la legge 45, rimasta in vigore e modificata con la legge regionale 79/2013. Da qui il differimento dei tempi del regolamento, nella sostanza arrivato in porto in realtà in tempi molto rapidi rispetto alla conclusione della vicenda legislativa.

Sul decreto del Presidente della Giunta regionale 13/R va innanzitutto precisato che il nuovo Ente Terre, costituito con la legge regionale 80/2012, è stato messo in condizioni di effettiva operatività, soprattutto riguardo al personale, solo nel settembre 2013: da qui un primo fattore di allungamento dei tempi. Successivamente l'interazione con la Commissione consiliare competente al parere produsse un'ulteriore interruzione dell'iter, volta a trovare la soluzione

migliore per venire incontro alle richieste di miglioramento del testo avanzate nel parere.

Analogamente per il decreto del Presidente della Giunta regionale 25/R l'approvazione del regolamento di attuazione della legge regionale 41/2012 fu sospesa su richiesta della II Commissione agricoltura che, in fase di espressione del parere obbligatorio, recante numerose osservazioni, aveva chiesto agli assessori competenti di sospenderne l'approvazione e di riformulare il testo sulla base delle indicazioni emerse.

I casi descritti quindi non rappresentano una contraddizione rispetto alla tendenza positiva, rilevata nel rapporto 2013, in ordine ai tempi di approvazione, estesa anche rispetto ai casi di regolamenti manutentivi susseguenti a modifiche delle leggi presupposte.

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 139 giorni, per una media di 68 giorni, sostanzialmente in linea con l'anno precedente (media 64,5).

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 7 giorni e un tempo massimo di 42, per una media di 23,1 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:

- 10 pareri favorevoli;
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni";

- 2 pareri favorevoli accompagnati da “raccomandazioni”;
- 1 parere favorevole accompagnato sia da “osservazioni” che da “raccomandazioni”;
- 2 pareri favorevoli accompagnati da “inviti”;
- 1 parere condizionato all'accoglimento delle proposte di modifica;
- 1 parere favorevole con proposte di modifica ma non condizionato e con “raccomandazioni”;
- 1 parere favorevole contenente però degli “impegni” per la Giunta.

La Giunta ha recepito le proposte delle Commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – pressoché integralmente (vi è solo un caso di adeguamento parziale).

In tutti i casi di accoglimento il preambolo ha dato atto dell'adeguamento e, nel caso di adeguamento solo parziale, non ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento, limitandosi a richiamare l'accoglimento dei rilievi “per gli aspetti di carattere sostanziale”.

Si consolida quindi una linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e Commissioni, che in alcuni casi (ricordati nel paragrafo 5) ha portato a un riesame approfondito dei testi regolamentari. L'intreccio fra un atteggiamento delle Commissioni teso a interpretare talvolta estensivamente la funzione consultiva, e uno della Giunta di disponibilità al confronto e alla riconsiderazione delle proposte iniziali, fa sì che non sembri eccessivo parlare di una “compartecipazione alla fonte”, che - anticipando un bilancio di fine legislatura - può essere indicata fra le tendenze caratterizzanti in un quadro (già tratteggiato nei due precedenti rapporti) di riequilibrio della potestà regolamentare, che nel complesso si svolge in modo corretto sia sotto il profilo del riparto di disciplina fra fonte primaria e secondaria, sia sotto il profilo dei tempi (che ha visto da un lato un recupero di efficienza da parte della Giunta, dall'altro come si è evidenziato sopra una sostanziale aderenza delle Commissioni al termine statutario).

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 3, tutti favorevoli, di cui uno condizionato. Riguardo a quest'ultimo il rilievo non è stato accolto, fornendone motivazione nel preambolo (decreto del Presidente della Giunta regionale 13/R).

Rammentando che la normativa vigente non stabilisce un termine per il rilascio del parere da parte del CAL, i tempi effettivi con in cui lo stesso ha rilasciato i pareri di propria competenza oscillano fra un tempo minimo di 28 giorni e un massimo di 39, per una media di 31,6 giorni, quindi corrispondente al termine ordinario sebbene superiore come media (ma il dato va considerato con

prudenza alla luce dell'esiguo numero di pareri) a quella 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 (articolo 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 (decreto del Presidente della Giunta regionale 80/R, consistente di due soli articoli modificativi).

Sul piano formale si registra in alcuni casi la mancata menzione nei “visto” (viceversa 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.