

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, 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'art. 117 comma sesto della Costituzione.

2. I DATI QUANTITATIVI E LE TENDENZE DELL'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

Nell'anno 2012 il Presidente ha emanato 22 regolamenti. Fra essi non figurano regolamenti di diretta attuazione di leggi statali (e quindi di competenza del Consiglio regionale), né di normativa comunitaria.

Anche il dato 2012 conferma la prevalenza (già segnalata nel precedente rapporto) della produzione regolamentare "manutentiva" rispetto a quella innovativa: dei 22 regolamenti infatti solo 8 sono di prima emanazione, a fronte di 14 di modifica di regolamenti vigenti. A rafforzare il rilievo il fatto che metà dei regolamenti modificativi hanno un numero di articoli compreso fra 1 e 3¹, e il carattere assai puntuale di alcuni interventi. Spicca, in particolare, il d.p.g.r. 20/R/2012, che consiste nell'abrogazione di un solo comma del d.p.g.r. 47/R/2003.

Al 31 dicembre 2011 il numero dei regolamenti vigenti era di 114. 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. I regolamenti di prima emanazione approvati nel periodo di tempo considerato hanno operato

¹ Anche se talvolta con un solo articolo si inseriscono più disposizioni: v. quanto scritto nel par. 4 sull'analisi qualitativa.

l'abrogazione espressa, che, sempre a seguito delle modalità di calcolo sopra descritte, portano il totale a 121.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2012 è di 295. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 100.

3. I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2012 evidenzia i seguenti risultati:

- Servizi alla persona e alla comunità (7):
 - 4 tutela della salute
 - 1 politiche sociali
 - 1 beni e attività culturali
 - 1 istruzione scolastica e diritto allo studio universitario
- Sviluppo economico e attività produttive (6):
 - 2 politiche del lavoro
 - 1 pesca
 - 1 artigianato
 - 1 turismo
 - 1 protezione della fauna
- Territorio, ambiente e infrastrutture (6):
 - 1 risorse idriche e difesa del suolo
 - 1 risorse energetiche
 - 1 governo del territorio
 - 1 infrastrutture
 - 1 trasporto pubblico locale
 - 1 sismica
- Multisettores (1):
 - 1 (appalti e contratti pubblici)
- Altro (2):
 - 2 (1 Sistema delle autonomie locali, 1 attività internazionali della Regione).

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: 8
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 5

- Politiche territoriali e ambientali: 5
- Presidenza: 3
- Organizzazione e risorse: 1

4. ANALISI QUANTITATIVA

L'applicazione ai regolamenti 2012 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 22 regolamenti emanati si compongono di 279 articoli, per una media di 12,6 articoli a regolamento, e di 530 commi per una media di 24. Tale dato tuttavia comprende anche i regolamenti di mera modifica, rispetto ai quali la brevità formale non necessariamente è anche sostanziale, né indice di facile leggibilità. Infatti è frequente nei regolamenti modificativi il ricorso a tecniche di novellazione per cui con un solo articolo si introduce nel testo modificato un intero capo (tali tecniche sono invece precluse rispetto alle 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 108, per una media di 13,5, mentre i commi sono 242 per una media di 30,25. Tenendo conto che questi sono testi regolamentari che contengono discipline compiute delle rispettive materie i risultati possono considerarsi positivi.

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 a quelli di nuova emanazione - è il seguente:

- a) in ben cinque casi su otto non era previsto un termine;
- b) vi è stato un solo caso di approvazione anticipata (1/R/2012);
- c) il d.p.g.r. 54/R/2012 è stato adottato con un ritardo di circa 180 giorni, e il d.p.g.r. 55/R/2012 con un ritardo di 510 giorni.

Soprattutto alla luce dei 5 regolamenti "senza termine" i dati rendono sostanzialmente inutile l'individuazione di una media. Sembra più interessante rilevare come in linea generale i regolamenti modificativi siano stati approvati in tempi molto rapidi rispetto all'approvazione delle presupposte leggi di modifica, anche laddove queste ultime non avevano fissato un termine. Elemento positivo, che segnala una maggiore sensibilità sul tema dell'assicurare in tempi certi la compiuta disciplina normativa della materia o del settore, ed evidenzia una corretta impostazione alla modifica normativa nel suo complesso, nella quale cioè il riparto fra le fonti era chiaro sin dall'inizio.

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 21 giorni ed un tempo massimo di 116 giorni, per una media di 42,8 giorni. Si tratta di un valore piuttosto basso, che evidenzia una notevole celerità nell'iter anche da parte delle commissioni consiliari e - nei casi in cui abbia dovuto esprimersi - del CAL.

Si ricorda infatti 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 9 giorni e un tempo massimo di 42, per una media di 25,2 giorni.

7. IL PARERE DELLA COMMISSIONE CONSILIARE

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

- 11 pareri favorevoli;
- 4 pareri favorevoli accompagnati da "raccomandazioni" (in due casi anche da "inviti");
- 5 pareri favorevoli con "proposte" (in un caso "suggerimenti") di modifica, di cui 2 però condizionati all'accoglimento (d.p.g.r. 62/R/2012 in materia di sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale e d.p.g.r. 87/R/2012 in materia di turismo);
- 2 pareri favorevoli accompagnati da "osservazioni".

La Giunta ha recepito le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento - integralmente in 8 casi, parzialmente in 2 casi.

In entrambi i casi di accoglimento solo parziale il preambolo ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento.

Il numero di pareri accompagnato da rilievi e l'alto tasso di accoglimento totale degli stessi (che registra un notevole incremento rispetto all'anno

precedente) - confermano lo svolgimento di un corretto rapporto dialettico tra Consiglio e Giunta.

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 5, di cui 3 favorevoli, 1 favorevole con raccomandazioni e 1 condizionato all'accoglimento delle proposte di modifica. Nel preambolo del d.p.g.r. 17 settembre 2012, n. 51/R, di modifica al vigente regolamento sulla caccia, si dà atto al considerato 7 che “il Consiglio delle autonomie locali ha ritenuto di non esprimere il parere richiesto ai sensi dell'articolo 66, comma 3, dello Statuto”.

Nel caso del parere condizionato (reso sul d.p.g.r. 76/R/2012, modificativo del reg. 46/R/2008 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento) la Giunta ha adeguato il testo alle richieste del CAL, mentre la raccomandazione relativa al d.p.g.r. 86/R/2012 (di modifica del reg. 19/R/2010 in materia di attività in favore dei Toscani nel mondo) non è stata accolta, motivando nel preambolo.

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 7 giorni e un massimo di 36, per una media di 21 giorni. Ciò conferma che la prassi che equipara il CAL alle commissioni quanto al termine per l'espressione del parere si è ormai consolidata.

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. Due di esse (articoli 18 e 19) riguardano aspetti formali: l'articolo 18 contiene le formule di emanazione, prescrive che il titolo dell'atto rechi comunque la parola “regolamento”, e stabilisce che le rubriche degli articoli contengano il riferimento alle disposizioni di legge di cui costituiscono attuazione. La prima delle due prescrizioni formali è stata uniformemente applicata (tranne in un caso), la seconda (quella sulle rubriche) è stata disattesa in 2 degli 8 regolamenti di prima emanazione. Si tratta peraltro di una regola che richiederà forse qualche temperamento. Benché infatti la finalità della norma sia del tutto condivisibile, l'applicazione pedissequa comporta nella pratica alcune difficoltà:

- 1) per regolamenti di modifica “manutentivi” e che, come talvolta avviene, non scaturiscono da una modifica della legge di riferimento l'individuazione

della disposizione da citare sarebbe impossibile o ripetitiva di quella della disposizione modificata;

- 2) ove si modificano regolamenti anteriori al 2009, e quindi privi di preambolo, l'inserimento di articoli nuovi la cui rubrica contenga il riferimento all'articolo di rinvio renderebbe disomogeneo il testo, che conterrebbe rubriche "vecchia maniera" e rubriche conformi alla l.r. 55/2008²;
- 3) in generale poi è possibile che i regolamenti contengano, oltre alle disposizioni di diretta attuazione legislativa, altre di raccordo (e quindi comunque non eccedenti il rinvio alla fonte secondaria) che però non trovano esatto riscontro negli articoli legislativi di rinvio, ponendo il dubbio al redattore se citare sempre l'articolo di rinvio o lasciare alcune rubriche del regolamento senza citazione di articoli di legge, di nuovo quindi con esito disomogeneo³.

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 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 l.r. 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, talvolta anche molto analitica: il caso più eclatante è il citato d.p.g.r. 20/R/2012, che come detto abroga un solo comma del d.p.g.r. 47/R/2003, motivando però tale abrogazione con ben 5 "considerato".

² Con questa argomentazione, nel considerato 4 del preambolo al d.p.g.r. 28/R/2012, è stato motivato il non accoglimento di una raccomandazione della commissione, volta appunto a far inserire nelle rubriche il riferimento all'articolo di rinvio.

³ Ad esempio è quanto accade nel d.p.g.r. 62/R/2012, che contiene 31 articoli, di cui però solo 4 (l'1, il 12, il 16 e il 21, ossia quelli che aprono ciascuna partizione del testo) contengono il riferimento all'articolo di legge di rinvio.