

## **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 2017 il Presidente ha emanato 17 regolamenti, pressoché il doppio 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.

Dei 17 regolamenti 6 sono di modifica di regolamenti vigenti, rispetto a 11 innovativi. Il dato è lievemente più equilibrato rispetto al 2016 ma in sostanza conferma il recesso degli atti a contenuto manutentivo rispetto ai testi innovativi della disciplina.

Al 31 dicembre 2016 il numero dei regolamenti vigenti era di 156. 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 5 abrogazioni espresse. Applicando quindi questi criteri di valutazione si ottiene un totale di 162 regolamenti in vigore.

Il numero totale dei regolamenti emanati dall'inizio della prima legislatura al 31 dicembre 2017 è di 381. Il numero di regolamenti abrogati in modo espresso nello stesso arco temporale è di 114.

### **3 I DATI QUANTITATIVI PER MATERIA**

Una suddivisione per materia dei regolamenti emanati nel 2017 evidenzia i seguenti risultati:

- Territorio, ambiente e infrastrutture (8):
  - 3 risorse idriche e difesa del suolo
  - 3 governo del territorio
  - 2 valutazione di impatto ambientale
- Istruzione e formazione (3)
- Agricoltura (2)
- Caccia (1)
- Tributi (2)
- Servizi alla persona (1):
  - Sociale (1)

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

- Difesa del suolo e protezione civile: 3
- Urbanistica e politiche abitative: 3
- Agricoltura e sviluppo rurale: 3
- Istruzione e formazione: 3
- Ambiente: 2
- Diritti di cittadinanza e coesione sociale: 1
- Cultura e ricerca: 1
- Programmazione e bilancio: 1

### **4. ANALISI QUALITATIVA**

L'applicazione ai regolamenti 2017 dell'indicatore di qualità rappresentato dal numero di articoli e commi ha fornito i seguenti risultati: i 17 regolamenti emanati si compongono di 390 articoli, per una media di 22,94 articoli a regolamento, e di 1147 commi per una media di 67,4. 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 294, per una media di 24,5 mentre i commi sono 937 per una media di 78. Rispetto allo scorso anno si conferma il dato di una dimensione medio-ampia dei testi e quindi un risultato non trascendentale in termini di leggibilità, spiegabile però alla luce del carattere innovativo della maggioranza degli atti, che implica evidentemente una disciplina più complessa.

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 2017 si va da un numero minimo di 790 caratteri a un massimo di 140.107, per una media di 39.216. Sotto questo particolare profilo il confronto con il 2016 evidenzia una diminuzione dei valori.

## **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. Gli scostamenti riguardano i due regolamenti in materia di governo del territorio, che scontano poco meno di due anni di ritardo rispetto a una previsione legislativa evidentemente ottimistica, e il modesto ritardo di tre mesi accusato dal regolamento 62/R concernente la valorizzazione del paesaggio in Toscana. La patologia dell'ampia divaricazione fra termine di legge ed effettiva predisposizione pare quindi assorbita, e può considerarsi uno degli esiti più significativi della legislatura.

## **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 19 giorni ed un tempo massimo di 148, per una media di 70 giorni, in lieve diminuzione dunque rispetto all'anno precedente (media 76).

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 22 giorni e un tempo massimo di 114: quest'ultimo caso però (si tratta del regolamento 48/R in materia di ungulati) è del tutto peculiare, in quanto la Commissione ha concordato con l'assessore competente un termine più ampio per un riesame complessivo del testo, rispetto al quale dunque il Consiglio non si è limitato a un'attività consultiva ma ha dato luogo a una co-redazione. Non considerando quindi questo atto la media per l'espressione dei pareri è stata di 29 giorni, perfettamente in linea col vincolo statutario. Se ne trae la conclusione che – al di fuori di ipotesi specifiche e negoziate con la Giunta – la funzione consultiva di cui all' articolo 42 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

## **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:

- 3 pareri favorevoli;
- 7 pareri favorevoli accompagnati da “osservazioni”;
- 4 pareri favorevoli accompagnati da “suggerimenti”;
- 3 pareri favorevoli accompagnati da “raccomandazioni”.

La varietà linguistica cela tuttavia una sostanziale uniformità delle indicazioni fornite alla Giunta, che per lo più si sono caratterizzate come vere e proprie proposte emendative puntuali.

La Giunta ha recepito *in toto* le proposte delle commissioni - e adeguato conseguentemente il testo del regolamento – in 12 casi su 14, mentre 2 sono i casi di adeguamento parziale.

Non sempre il preambolo ha dato atto dell'adeguamento integrale del testo, mentre nelle 2 fattispecie di adeguamento solo parziale ha esplicitato la motivazione del non pieno recepimento: fa curiosa eccezione il regolamento 62/R che, evidentemente per errore materiale, non menziona nel preambolo il parere della commissione, ma ne ha recepito per intero le proposte emendative come si può verificare dal riscontro dei testi.

Si consolida quindi la linea di collaborazione e proficua interazione fra Giunta e commissioni già richiamata in occasione dei precedenti rapporti e che si può ormai considerare come *modus operandi* acquisito.

## **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 14, tutti favorevoli, uno di questi però con condizione. Essa non è stata accolta, e il preambolo del regolamento 20/R ha dato conto delle motivazioni contrarie.

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 13 giorni e un massimo di 51, per una media di 27,3 giorni, quindi al di sotto del termine ordinario, anche qui depurata del regolamento 48/R, concernente il contrasto all'evasione fiscale, cui si è accennato sopra, e per il quale il parere è stato reso dopo 92 giorni. Se ne trae la conclusione che – al di fuori di ipotesi specifiche e negoziate con la Giunta – la funzione consultiva di cui all' articolo 66 dello Statuto si svolge ormai con assoluta puntualità.

## **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.

Ormai consolidata 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 si riscontra in tutti i preamboli. Si richiama nuovamente l’anomalia del d.p.g.r. 62/R che, come detto, non menziona il parere della commissione consiliare e neppure la preliminare deliberazione della Giunta.