

Parte seconda

La qualità della legislazione

Parte seconda

La qualità della legislazione

Introduzione

Questa parte del Rapporto, curata dal Servizio qualità della legislazione, ha l'obiettivo di fornire nuovi strumenti di lettura e di interpretazione di quanto succede a livello di legislazione regionale, fornendo dei dati che sono solo in minima parte quantitativi, dando più attenzione alla qualità della legislazione tramite l'individuazione, la descrizione e l'analisi dei fenomeni che attraversano la legislazione della Regione Toscana.

Il Rapporto annuale sulla legislazione intende fare una valutazione della qualità della normativa regionale toscana che si approva di anno in anno. A questo scopo si è scelto di utilizzare alcune categorie classificatorie. La prima classificazione individua ed elenca le leggi la cui approvazione è richiesta da vincoli posti dalla normativa interna e le leggi ad iniziativa vincolata esterna. Nella prima tipizzazione si ha una categoria chiusa, prevista dalla stessa legislazione regionale, a cui appartengono le leggi di previsione di bilancio, gli assestamenti e le variazioni, le autorizzazioni all'esercizio provvisorio, i conti consuntivi e le eventuali leggi o disposizioni finanziarie. Nella categoria delle leggi ad iniziativa vincolata esterna il vincolo è posto da una legge statale o dall'applicazione della normativa comunitaria.

La seconda categoria di classificazione riguarda la tipologia della "regolazione normativa" e sotto questo profilo si considerano tutte le leggi ad iniziativa libera e quelle classificate come ad iniziativa vincolata esterna suddividendole in:

- a) leggi istituzionali, concernenti, cioè i diritti fondamentali e l'ordinamento politico-istituzionale;

- b) leggi di settore, cioè leggi che regolamentano singoli settori o che contengono la definizione di strumenti amministrativi e finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;
- c) leggi intersettoriali, normativa che incide su più settori;
- d) leggi di delegificazione, individuando in questa categoria le leggi che trasferiscono la disciplina normativa di una determinata materia o settore dalla sede legislativa alla sede regolamentare;
- e) leggi di abrogazione o leggi di semplificazione, leggi che individuano ed abrogano una serie di disposizioni normative o leggi non più in vigore o non più operanti, non abrogate espressamente, operando una pulizia dell'ordinamento;
- f) testi unici, cioè testi di raccolta della legislazione presente in un settore o in una materia, generalmente compilativi;
- g) leggi di riordino normativo, leggi con cui si raccoglie la normativa presente in un settore o in una materia, provvedendo nel contempo a riordinare e/o innovare la materia, entrando nel merito delle disposizioni;
- h) leggi di interpretazione autentica;
- i) leggi provvedimento, testi normativi finalizzati alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi;
- j) leggi di manutenzione normativa, recanti disposizioni di modifica puntuale o di proroga di disposizioni legislative vigenti.

Questa seconda tipologia vorrebbe dare velocemente idea di che tipo di leggi si approvano, di quali leggi caratterizzano, anche se in un dato periodo di tempo, il quadro normativo toscano - per esempio, nell'anno, può esserci una prevalenza di leggi di manutenzione o leggi provvedimento - con l'intento di dare anche un'interpretazione dell'effetto che la maggiore presenza di un particolare tipo di legislazione o di un altro produce nell'ordinamento.

Nel predisporre la tipologia non si è trascurato di evidenziare alcuni fenomeni più recenti, come le leggi abrogative di quelle normative che nell'ordinamento vigente erano state implicitamente abrogate o non avevano più attuazione (al fine di rendere più snello e trasparente l'apparato normativo e di più semplice lettura) o i testi unici e le leggi di riordino di un settore o di una materia. Va infatti posta particolare attenzione all'uso di questi strumenti, testi unici e leggi di riordino, più utilizzati che in altri momenti storici, per l'accumularsi e lo stratificarsi della legislazione regionale e per la particolare attenzione che oggi a più livelli, regionale, nazionale, comunitario e internazionale²⁴ si sta appuntando sulla trasparenza e comprensibilità della legislazione.

All'interno delle tipologie individuate è sembrato utile porre l'accento su un particolare settore o fenomeno da approfondire e da segnalare all'attenzione di quanti si occupano, sotto vari profili, della normazione: la scelta, in questa prima analisi, è caduta sulle leggi di riordino che rappresentano uno sforzo di razionalizzazione della legislazione esistente.

L'attenzione del Rapporto è, però, rivolta anche ai fenomeni nuovi che si presentano oggi, grazie alle profonde trasformazioni che sta attraversando il quadro giuridico-legislativo: è il caso del settore della regolamentazione affidato dalla riforma costituzionale (l.c. 1/1999) all'esecutivo. Sicuramente altri aspetti potranno essere valutati in seguito all'approvazione dello Statuto.

Il Rapporto, oltre a definire i fenomeni della legislazione, pone l'attenzione alla qualità formale della legislazione evidenziando l'aderenza alle regole di tecnica legislativa (facendo riferimento all'applicazione del Manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*", adottato dal Consiglio, nel 1992, come proprio strumento di lavoro, di

²⁴ Vedi il rapporto sullo stato della legislazione redatto dall'ufficio studi della Camera, vedi gli incontri a livello comunitario tra i presidenti delle assemblee elettive (nell'incontro di Lisbona, del 1999, è stato affrontato proprio il tema della qualità della legislazione) e vedi i rapporti dell'OCSE, che già dal 1995 ha messo a punto una *check list* per la verifica e l'elaborazione delle leggi).

seguito denominato Manuale), ma cercando di segnalare anche le difficoltà che tali regole incontrano nella loro applicazione. Ciò rappresenta sicuramente, in questo primo Rapporto, il punto più approfonditamente analizzato, poiché il dibattito esistente e la lunga esperienza in questo campo permettono di creare strumenti per avviare un monitoraggio sulla qualità formale della legislazione. Si tratta dei primi tentativi di monitorare l'applicazione delle regole di tecnica legislativa proposte dal Manuale, per cui il tempo consentirà di affinare le metodologie utilizzate per il rilevamento, permettendo sempre più precisione e obiettività.

Nella rilevazione delle regole di *drafting* particolare attenzione è stata rivolta alla presenza delle abrogazioni (segnalata come un punto distinto dall'analisi delle regole di tecnica legislativa, vedi 2.5), poiché attraverso la presenza di norme di abrogazione implicite spesso si va a modificare in maniera non sufficientemente chiara il quadro normativo. Senza dimenticare, pur tuttavia, la difficoltà di utilizzare sempre e comunque formule di abrogazioni esplicite, come sarebbe auspicabile.

Anche la presenza di formule o clausole valutative è stata fatta oggetto di esame nell'analizzare la legislazione regionale dall'inizio della legislatura alla fine di novembre.

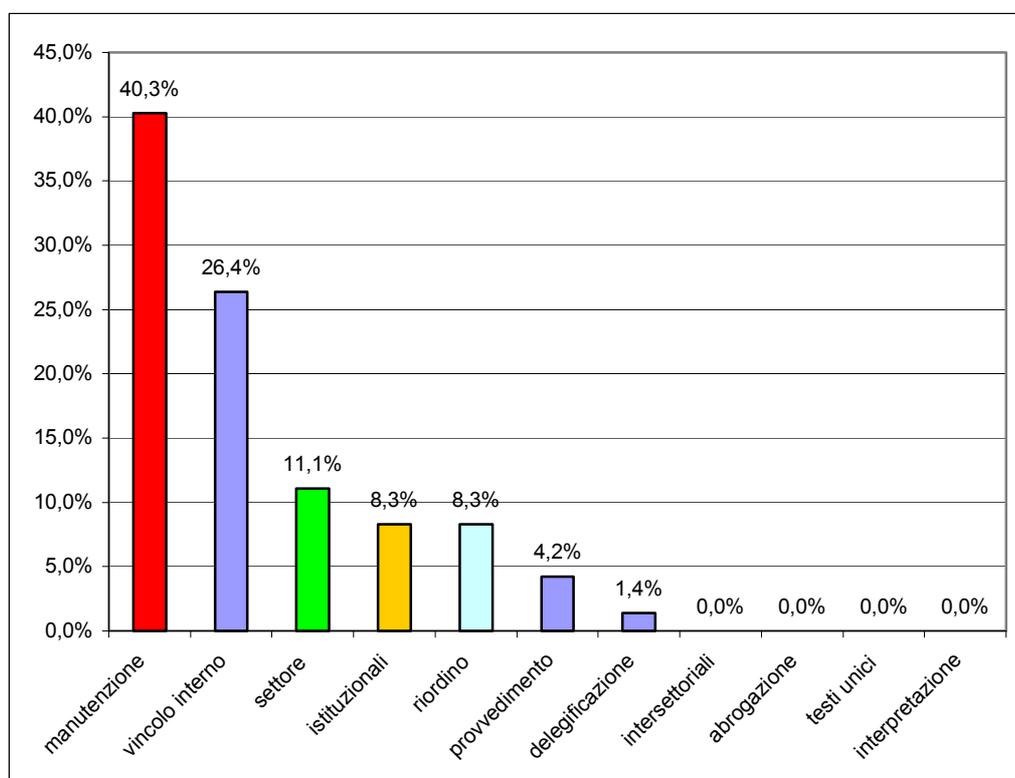
A conclusione della presentazione del lavoro svolto vogliamo far rilevare che questo è il primo Rapporto sulla qualità della legislazione elaborato dalle regioni. Ci sono esempi di riflessione sul proprio ordinamento in alcune relazioni prodotte dalla Regione Puglia, dalla Regione Piemonte, dalla Provincia autonoma di Trento o in relazioni ad uso esclusivamente interno, oltre al lavoro sulla legislazione regionale avviato dall'Ufficio studi della Camera dei Deputati lo scorso anno, a cui il Consiglio regionale della Toscana ha partecipato e della cui esperienza ci si è serviti nell'elaborare lo schema del nostro Rapporto. Utile è stato il confronto avviato con i colleghi delle altre regioni interessate alla riflessione sulla propria produzione normativa e all'elaborazione di studi di sintesi.

Pertanto proponiamo questo documento come argomento di dibattito, speriamo utile, per il miglioramento della legislazione regionale prodotta, ma anche del rapporto stesso.

2.1 - Classificazione della legislazione dall'inizio della VII legislatura (maggio 2000 – novembre 2001)

Le leggi emanate dalla Regione Toscana e sottoposte ad analisi, nel periodo considerato, sono in totale 72 e sono state elencate all'interno di ciascuna categoria di appartenenza. L'analisi è stata svolta sul testo di legge pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana.

Il grafico di cui sotto evidenzia, in termini percentuali, la tipologia delle leggi esaminate:



2.2 - Classificazione delle leggi in base ai vincoli normativi:

a) Vincoli interni: posti da leggi regionali (leggi di bilancio, finanziarie, ecc.);

- 1. L.R. 31 agosto 2000, n. 66**
Rendiconto generale per l'anno finanziario 1999.
- 2. L.R. 31 agosto 2000, n. 67**
Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2000. Assestamento.
- 3. L.R. 31 agosto 2000, n. 68**
Bilancio di previsione per l'anno 2000 - II variazione.
- 4. L.R. 31 agosto 2000, n. 69**
I.R.P.E.T. - Rendiconto esercizio finanziario 1999.
- 5. L.R. 31 agosto 2000, n. 70**
I.R.P.E.T. - Approvazione assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio 2000.
- 6. L.R. 25 ottobre 2000, n. 73**
Bilancio di previsione per l'anno 2000 - Terza variazione.
- 7. L.R. 30 novembre 2000, n. 77**
Bilancio di previsione per l'anno 2000 IV variazione.
- 8. L.R. 5 dicembre 2000, n. 78**
Bilancio di previsione per l'anno 2000 - V variazione.
- 9. L. R. 26 gennaio 2001, n. 3**
Disposizioni per il finanziamento di provvedimenti di spesa per il periodo 2001 - 2003.
- 10. L.R. 26 gennaio 2001, n. 4**
Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2001.
- 11. L.R. 26 gennaio 2001, n. 5**
IRPET - Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno 2001.

12.L.R. 13 febbraio 2001, n. 9

Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (I.R.P.E.T.). – Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2001.

13.L.R. 3 aprile 2001, n. 15

Bilancio di previsione esercizio finanziario 2001. Prima variazione.

14.L.R. 4 luglio 2001, n. 28

Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Approvazione seconda variazione del bilancio di previsione per l'anno 2001.

15.L.R. 16 agosto 2001, n. 41

Rendiconto generale per l'anno finanziario 2000

16.L.R. 16 agosto 2001, n. 42

Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2001. Assestamento e seconda variazione.

17.L.R. 16 agosto 2001, n. 43

I.R.P.E.T. – Rendiconto esercizio finanziario 2000.

18.L.R. 17 ottobre 2001, n. 50

Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2001 – Terza variazione.

19.L.R. 14 novembre 2001, n. 54

Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Approvazione assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2001.

La categoria comprende 19 leggi. In particolare ci sono 9 leggi che riguardano direttamente la Regione nel suo complesso, tra leggi di bilancio, assestamenti e variazioni (cinque approvate nel 2000 e quattro approvate nel 2001), 2 conti consuntivi (uno per il 1999 e uno per il 2000), una legge di disposizioni finanziarie.

Le restanti leggi riguardano bilanci, rendiconti e una autorizzazione all'esercizio provvisorio dell'IRPET, anche per questi atti è prevista l'approvazione legislativa.

Poiché si tratta di leggi a contenuto vincolato, nonostante la loro importanza, non si evidenziano, per il momento, particolari necessità di analisi.

b) Vincoli esterni: posti da fonti statali o fonti comunitarie.

1. **L.R. 20 dicembre 2000, n. 79**
Legge Regionale 3 novembre 1998, n.79 (Norme per l'applicazione della valutazione d'impatto ambientale) - Abrogazione del comma 1 dell'art.27.
2. **L.R. 24 aprile 2001, n. 19**
Delegificazione della disciplina regionale in materia di persone giuridiche private e abrogazione della legge regionale 4 agosto 1986, n. 35 (Norme di organizzazione per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di persone giuridiche private).
3. **L.R. 1 ottobre 2001, n. 48**
Attuazione dell'articolo 9 della Direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 sul prelievo in deroga. Riesame.

Le leggi qui elencate sono ricomprese nella successiva classificazione e sono, pertanto, analizzate nell'insieme delle leggi regionali approvate nel periodo in osservazione.

2.3 - Classificazione delle leggi non vincolate e delle leggi a vincolo esterno:

a) leggi istituzionali, concernenti i diritti fondamentali, e l'ordinamento politico-istituzionale:

1. **L.R. 11 luglio 2000, n. 60**
Nuova disciplina sull'assegnazione di Gruppi consiliari dei mezzi necessari per lo svolgimento delle loro funzioni.

2. **L.R. 27 ottobre 2000, n. 76**
Norme per l'adeguamento dell'ordinamento regionale toscano all'introduzione dell'Euro.
3. **L. R. 26 gennaio 2001, n. 2**
Riduzione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive. (IRAP).
4. **L.R. 21 giugno 2001, n. 26**
Istituzione della Festa della Toscana.
5. **L.R. 16 agosto 2001, n. 38**
Interventi regionali a favore delle politiche per la sicurezza della comunità toscana.
6. **L.R. 16 agosto 2001, n. 40**
Disposizioni di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni.

Nella tipologia delle leggi istituzionali sono incluse 6 leggi su un totale di 72 leggi esaminate, ricomprese nel periodo maggio 2000 – novembre 2001.

In questa categoria ci sono sia leggi che riguardano l'organizzazione interna della Regione (in particolare del Consiglio regionale), sia leggi che riguardano l'intera comunità regionale, come singoli cittadini, imprese, enti locali e associazioni; si veda, ad esempio, la promozione dell'euro all'interno dell'ordinamento toscano, l'istituzione della festa della Toscana, e i provvedimenti di più ampio impatto quali la legge sulle politiche locali per la sicurezza e il riordino territoriale e l'incentivazione delle forme associative.

A questa tipologia sarebbero da ascrivere alcune leggi di organizzazione della Regione che, però, qualificandosi come riordino complessivo della materia si è preferito inserire nella corrispondente tipologia, alla quale si rinvia.

b) leggi di settore, normazione volta a introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali:

- 1. L.R. 26 giugno 2000, n. 58**
Indennità integrativa nei casi di abbattimento totale di allevamento bovino nell'ambito di piani obbligatori di risanamento da tubercolosi.
- 2. L.R. 22 maggio 2001, n. 25**
Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sull'attività di trasporto sanitario.
- 3. L.R. 26 giugno 2001, n. 27**
Calendario venatorio 2001-2002.
- 4. L.R. 3 agosto 2001, n. 34**
Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo e rurale.
- 5. L.R. 16 agosto 2001, n. 39**
Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate
- 6. L.R. 1 ottobre 2001, n. 48**
Attuazione dell'articolo 9 della Direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 sul prelievo in deroga. Riesame.
- 7. L.R. 31 ottobre 2001, n. 51**
Soppressione dei Consorzi idraulici di seconda categoria.
- 8. L.R. 19 novembre 2001, n. 57**
Interventi a favore della produzione vivaistica di piante ornamentali ottenuta con metodi di coltivazione biologica.

Sono ricomprese in questo raggruppamento 8 leggi che rappresentano l'11,1% del totale. In ordine all'impatto e alla rilevanza nel quadro complessivo della legislazione sono sicuramente da menzionare la legge di disciplina delle autorizzazioni e vigilanza sul trasporto sanitario e la legge che disciplina i servizi agricoli e rurali, evidenziandone, quali elementi di rilievo, l'attuazione dei principi di decentramento e di sussidiarietà.

c) leggi intersettoriali, che incidono con un unico provvedimento di ampia portata su più settori:

Nessuna legge rientra in questa categoria.

d) leggi di delegificazione, normativa con la quale si trasferisce la disciplina normativa di una determinata materia o attività dalla sede legislativa alla sede regolamentare. Individuando, riguardo alla normativa regionale, anche le leggi che demandano le disposizioni agli atti di pianificazione variamente denominati (programmi, piani di indirizzo o di settore), ovvero ancora ad atti amministrativi aventi natura regolamentare, ma non espressamente indicati come regolamenti (direttive, criteri, indirizzi attuativi), adottati dal Consiglio Regionale e, in qualche caso, anche dalla Giunta:

1. L.R. 24 aprile 2001, n. 19

Delegificazione della disciplina regionale in materia di persone giuridiche private e abrogazione della legge regionale 4 agosto 1986, n. 35 (Norme di organizzazione per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di persone giuridiche private).

In questa tipologia, per il periodo considerato, è stata inserita un'unica legge che espressamente fa un'operazione di delegificazione e non se ne prevedono altre entro la fine dell'anno 2001.

La legge analizzata consiste di due soli articoli, si autodichiara di delegificazione ed è stata emanata in applicazione di una normativa statale che semplifica e delegifica la materia. Il decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della L. 15

marzo 1997, n. 59)) modifica le competenze statali ed attribuisce alle regioni la istituzione di un registro per le persone giuridiche private di sua competenza.

Con l'occasione la Regione, a sua volta, ha delegificato la materia abrogando la propria legge in materia di persone giuridiche private ed ha affidato alla Giunta il compito di emanare un regolamento che disciplini le funzioni amministrative regionali e la istituzione del registro regionale delle persone giuridiche.

L'esistenza di una sola legge in questa tipologia è chiaramente insufficiente per poter avviare una qualsiasi analisi in materia di delegificazione regionale. Si dovranno pertanto aspettare eventuali nuovi sviluppi per avere materiale da sottoporre ad analisi.

e) leggi di abrogazione, a volte definite anche leggi di semplificazione, testi di legge con cui si abrogano un numero imprecisato di leggi non più in vigore o non più operanti, ma che erano ufficialmente ricomprese nel corpo normativo;

Nessuna legge rientra in questa categoria.

f) testi unici, testi di raccolta della legislazione presente in un settore o in una materia, generalmente compilativi;

Nessuna legge rientra in questa categoria.

g) leggi di riordino normativo, testi normativi con cui non solo si raccoglie la normativa presente in un settore, o in una materia, ma con i quali si provvede a riordinare e/o innovare la materia entrando nel merito delle disposizioni;

- 1. L.R. 31 agosto 2000, n. 72**
Riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività motorie.
- 2. L.R. 28 dicembre 2000, n. 81**
Disposizioni in materia di sanzioni amministrative.
- 3. L.R. 28 dicembre 2000, n. 82**
Norme in materia di Comunità Montane.
- 4. L.R. 8 marzo 2001, n. 12**
Disciplina dell'attività contrattuale regionale.
- 5. L.R. 6 agosto 2001, n. 36**
Ordinamento contabile della Regione Toscana.
- 6. L.R. 31 ottobre 2001, n. 53**
Disciplina dei commissari nominati dalla Regione.

Nella categoria delle leggi di riordino ne sono incluse 6 (8,3%). In un solo caso, però, la legge stessa si qualifica come riordino, e si tratta del riordino in materia di attività motorie. La legge in realtà è stata approvata nella precedente legislatura, rinviata dal Commissario di Governo, riapprovata dal nuovo Consiglio regionale e pubblicata sul BURT nella nuova legislatura²⁵.

Alcune delle leggi esaminate si pongono lo scopo di ammodernare o riordinare interi settori in maniera organica. E' il caso della disciplina contrattuale regionale che nell'adeguare la normativa alle regole comunitarie e nazionali riordina tutta la materia cui la Regione stessa deve fare riferimento, sia nel preparare la fase precedente al contratto, sia nella stipula dei contratti stessi. E' anche il caso della normativa sulle Comunità montane, che tra l'altro svolge anche un'operazione di delegificazione del procedimento di costituzione delle comunità stesse e della disciplina in materia di sanzioni amministrative.

Altra significativa normativa ascrivibile a questo settore è la disciplina riguardante l'ordinamento contabile della

²⁵ Si ricorda che l'analisi è svolta sulle leggi a pubblicazione avvenuta e che il periodo preso in esame ha come termine di inizio quello della nuova legislatura.

Regione Toscana, che riunisce in sé una serie di disposizioni sparse in almeno otto leggi, ma introduce anche alcune novità sia pure derivanti da un decreto legislativo statale, il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208.)

Si tratta, in questo caso e in questo primo scorcio della legislatura, di normative che riguardano soprattutto l'organizzazione interna dell'ente regione, di discipline che adeguano vecchie normative a nuove esigenze oppure forniscono nuovi strumenti alla struttura.

h) leggi di interpretazione autentica.

Nessuna legge rientra in questa categoria.

i) leggi provvedimento, finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi;

1. **L.R. 31 gennaio 2001, n. 8**
Concessione di garanzia fideiussoria alla Società Interporto Toscano A. Vespucci SpA
2. **L.R. 15 marzo 2001, n. 13**
Interventi straordinari per la tutela ed il potenziamento delle risorse idropotabili dell'arcipelago toscano.
3. **L.R. 18 aprile 2001, n. 17**
Interventi per la sistemazione idraulica e idrogeologica della piana di Guasticce e per favorire lo sviluppo dell'Interporto Amerigo Vespucci.

E' una tipologia di cui è stato fatto poco uso (solo tre leggi sul totale di 72 leggi). Si tratta di interventi di assegnazione di fondi a soggetti specifici, per problematiche

specifiche o interventi straordinari, ma non sempre. Sicuramente si sceglie lo strumento della legge perché si tratta più specificamente di variazione di capitoli di bilancio e quindi la legge è strumento obbligato.

In due delle leggi osservate (lr 13/2001 e lr 17/2001) si danno, inoltre, disposizioni alla Giunta di predisporre i criteri e le modalità di erogazione dei fondi. In un caso (lr 13/2001) è richiesto che di tale atto deliberativo sia data comunicazione alla commissione competente.

j) leggi di manutenzione normativa, recanti disposizioni di modifica puntuale o di proroga di disposizioni legislative vigenti;

- 1. L.R. 11 luglio 2000, n. 59**
Indennità e rimborso spese ai Consiglieri regionali: modificazioni.
- 2. L.R. 11 luglio 2000, n. 61**
Personale delle strutture speciali di supporto agli organi di direzione politica e personale dei gruppi consiliari: modificazioni alla L.R. 17 marzo 2000, n. 26.
- 3. L.R. 11 luglio 2000, n. 62**
Modifica dell'art. 5 (Disposizioni di Bilancio) della L.R. 11 luglio 2000, n. 61.
- 4. L.R. 3 agosto 2000, n. 63**
Ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti. Modifiche alla L.R. 15 marzo 1996, n. 18.
- 5. L.R. 3 agosto 2000, n. 64**
Modifica della L.R. 14.1.98 n. 1 aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico.
- 6. L.R. 29 agosto 2000, n. 65**
Modifica della Legge regionale 18 novembre 1998, n. 81 recante "L.R. 11 agosto 1997 n. 65 - Istituzione dell'Ente

per la gestione del Parco Regionale delle Alpi Apuane. Soppressione del relativo consorzio. Norma transitoria".

7. L.R. 31 agosto 2000, n. 71

Modifiche alla L.R. 18.5.1998 n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificata dalla L.R. 22.12.1999 n. 70 (Modifiche ed interpretazione autentica della L.R. 18 maggio 1998 n. 25 concernente: "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati").

8. L.R. 25 ottobre 2000, n. 74

L.R. 12 gennaio 2000, n.1 "Norme per la tutela e la difesa dei consumatori e degli utenti". Integrazioni.

9. L.R. 25 ottobre 2000, n. 75

Modifica della Legge regionale 23 febbraio 1999, n. 8 "Norme in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture sanitarie: autorizzazione e procedura di accreditamento", già modificata dalla Legge regionale 8 marzo 2000, n. 20.

10. L.R. 20 dicembre 2000, n. 79

Legge Regionale 3 novembre 1998, n.79 (Norme per l'applicazione della valutazione d'impatto ambientale) - Abrogazione del comma 1 dell'art.27.

11. L.R. 28 dicembre 2000, n. 80

Modifiche alla legge regionale 1 febbraio 2000, n. 10 "Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato Regionale per le Comunicazioni.

12. L. R. 16 gennaio 2001, n. 1

Modifiche alla Legge regionale 6 febbraio 1998, n. 9 concernente l'attuazione del Decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 e alle Leggi regionali 3 novembre 1998, n. 77, 26 novembre 1998, n. 85, 1 dicembre 1998, n. 87, 1 dicembre 1998, n. 88 e 11 dicembre 1998, n. 91 concernenti l'attuazione del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali.

- 13.L.R. 31 gennaio 2001, n. 6**
Modifiche della legge regionale 21 marzo 2000 n. 39
“Legge forestale della Toscana”.
- 14.L.R. 31 gennaio 2001, n. 7**
Legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5 (Norme per il
governo del territorio) Modifiche ed integrazioni agli articoli
25, 30, 39, 40.
- 15.L.R. 21 febbraio 2001, n. 10**
Modifiche alla Legge regionale 11 aprile 1995, n. 50 –
Norme per la raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi
freschi e conservati destinati al consumo e per la tutela e
la valorizzazione degli ecosistemi tartufigeni.
- 16.L.R. 23 marzo 2001, n. 14**
Legge regionale 17 ottobre 1994, n. 74 (Disciplina
dell’attività di estetista) Modifiche. Riesame.
- 17.L.R. 18 aprile 2001, n. 16**
Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26
(Riordino della legislazione regionale in materia
organizzazione e personale).
- 18.L.R. 24 aprile 2001, n. 20**
Modifiche alla legge regionale 14 gennaio 198, n. 1 “Aiuti
per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico
delle specie animali di interesse zootecnico” già modificata
dalla legge regionale 3 agosto 2000, n. 64.
- 19.L.R. 24 aprile 2001, n. 21**
Legge regionale 3 marzo 1999, n. 9 “Norme in materia di
commercio su aree pubbliche”. Modifiche.
- 20.L.R. 15 maggio 2001, n. 23**
Legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5 (Norme per il
governo del territorio). Modifiche degli articoli 28 3 29
(mappa di accessibilità urbana e dell’articolo 35 bis (poteri
in deroga alle disposizioni dei piani regolatori generali).
- 21.L.R. 4 luglio 2001, n. 29**
Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 (Norme in
materia di politiche del lavoro e di servizi per l’impiego).
Soppressione dell’Ente Toscana Lavoro.

22. L.R. 4 luglio 2001, n. 30

Modifiche alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 63 (Intervento a sostegno dell'Istituto Storico della Resistenza).

23. L.R. 27 luglio 2001, n. 33

Modifiche alle tabelle relative agli oneri di urbanizzazione, allegata alla legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52, concernente le concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio attività.

24. L.R. 3 agosto 2001, n. 35

Modifica Legge Regionale 3 agosto 2001 n. 34 "Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo e rurale".

25. L.R. 16 agosto 2001, n. 37

Legge regionale 13 giugno 1983, n. 47 (Indennità e rimborso spese ai Consiglieri regionali) e Legge regionale 4 agosto 1986, n. 37 (Trattamento economico di missione dei Consiglieri regionali). Modifiche.

26. L.R. 31 ottobre 2001, n. 52

Modifiche alle leggi regionali 13 giugno 1983 n. 47 (Indennità e rimborso spese ai consiglieri regionali) e successive modificazioni, e 13 giugno 1983 n. 48 (Norme sulla previdenza, l'assicurazione infortuni e l'indennità di fine mandato ai consiglieri della Regione Toscana) e successive modificazioni.

27. L.R. 14 novembre 2001, n. 55

Modifiche alla legge regionale 26 giugno 2001, n. 27 "Calendario venatorio 2001-2002".

28. L.R. 14 novembre 2001, n. 56

Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1998, n. 52 (Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego).

29. L.R. 19 novembre 2001, n. 58

Modifica alla legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 (Riordino in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica).

É la tipologia più numerosa, il numero delle leggi di manutenzione risulta considerevole sul totale delle leggi approvate (29 su 72 leggi esaminate), anche se essendo all'inizio di legislatura in alcuni casi si tratta di variazioni a leggi approvate alla fine della legislatura precedente.

Si tratta, nella maggioranza dei casi, di piccole modifiche, ma in alcuni altri casi sono innovazioni a leggi di grande portata (vedi modifiche alle leggi Bassanini, alla legge sul governo del territorio, alla legge in materia di commercio su aree pubbliche, alla legge sulla soppressione dell'Ente Toscana Lavoro).

In alcuni casi si tratta di modifiche al testo base ripetute nel tempo, il che suggerirebbe la previsione di testi coordinati²⁶ affinché sia chiara la norma da applicare e in maniera da dover consultare un unico testo.

Le leggi di manutenzione normativa sono quelle che più di altre presentano scostamenti dalle regole del Manuale di tecnica legislativa, di cui si dirà al paragrafo sull'applicazione del Manuale.

2.4 - Le leggi di riordino: una tipologia da approfondire

La tipologia che si ritiene di dover approfondire è quella che raggruppa le leggi di riordino, per il rilievo delle materie toccate. Come risulta dalla classificazione, di questa categoria fanno parte ben sei leggi, due delle quali riguardano la riorganizzazione degli strumenti che le strutture regionali utilizzano per lo svolgimento delle proprie attività, altre riguardano gli strumenti che la Regione utilizza nella sua attività di governo, come il riordino delle Comunità montane, la disciplina dei commissari straordinari di nomina regionale, oppure ancora la disciplina delle sanzioni amministrative.

Gli intenti sono diversi: dalla volontà di dotarsi di strumenti più moderni e più snelli per lo svolgimento delle attività interne, alla volontà di raccogliere in un unico testo (senza che si sostanzii, però, un vero testo unico) normative

²⁶ Si tenga conto che in alcuni casi un testo aggiornato viene predisposto dal Servizio qualità della legislazione, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza e indicazione delle Aree legislative e pubblicato sul BURT, in base a quanto prevede la normativa sulla pubblicazione degli atti (l.r. 15 marzo 1996, n. 18 (Ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti.), come modificata dalla l.r. 3 agosto 2000, n. 63 (Ordinamento del Bollettino Ufficiale della Regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti. Modifiche alla L.R. 15 marzo 1996, n. 18.)).

sparse in modo parziale tra numerose leggi, come la disciplina delle sanzioni amministrative, rendendo più trasparente e leggibile la consultazione delle norme della materia. L'intento può essere quello di cercare maggiore precisione, come per la disciplina sui commissari nominati dalla Regione con la quale si cerca di riempire vuoti della normativa esistente facendo, nel contempo, chiarezza anche sui rapporti che intercorrono tra la figura del commissario, la Regione, l'ente sostituito.

L'esistenza già di un nutrito numero di leggi che nella sostanza possono essere ritenute di riordino pone l'esigenza di chiarire quali sono i criteri in base ai quali devono essere redatti tali testi. Dalla documentazione della Giunta regionale non si ricava quale metodo si sia seguito, anche se va considerato che, in alcuni casi, è stato costituito un gruppo di lavoro. Mentre per l'elaborazione dei testi unici la Giunta ha a più riprese provveduto a dare indirizzi ed indicazioni, in questo campo non sembra ci sia stata alcuna riflessione sul metodo di elaborazione delle leggi di riordino. In questo caso, come per i testi unici, si tratta di utilizzare strumenti che finora erano adoperati di rado. Pertanto può essere necessario indicare delle linee guida per la loro redazione

2.5 - Abrogazioni

Nelle leggi esaminate non ci sono formule generiche di abrogazione, mentre sono state usate formule esplicite di abrogazione di leggi, articoli di leggi o parti più piccole quali commi o lettere.

Purtroppo non sempre la tecnica di abrogazione è limpida. A volte le abrogazioni sono previste nello stesso articolo, o addirittura comma, in cui si fanno delle modifiche, oppure non sono segnalate né nel titolo della legge, né nella rubrica dell'articolo.

In ogni caso si sottolinea positivamente la tendenza che emerge dalla legislazione regionale fin qui esaminata, chiaramente indirizzata all'uso di formule precise ed esplicite di abrogazione.

2.6 - Clausole valutative

Per clausola valutativa si deve intendere non una generica richiesta di informazioni da fornire agli organi consiliari, eventualmente anche sotto forma di relazione, ma almeno una richiesta di informazioni corredata di elementi precisi quali finalità, metodi e tempi della valutazione, periodicità della valutazione, elementi che il Consiglio regionale introduce nella legge in approvazione, specificando, quindi, i criteri e i contenuti della relazione²⁷ stessa. La ricerca dell'esistenza di questa definizione "minima" di clausola valutativa nell'analisi dei testi normativi ha portato al seguente risultato²⁸:

- la l.r. 13/2001 (interventi straordinari per la tutela ed il potenziamento delle risorse idropotabili dell'arcipelago toscano) prevede l'invio, alla commissione competente, della deliberazione con cui la Giunta regionale stabilisce i criteri per l'assegnazione, il riparto e la modalità di erogazione dei contributi;
- la l.r. 12/2001 concernente la disciplina dell'attività contrattuale regionale dispone la trasmissione, al Consiglio regionale, del programma annuale dei contratti, con allegata la relazione relativa all'anno precedente, approvato dalla Giunta regionale, unitamente all'elenco dei contratti stipulati nell'esercizio precedente;
- la l.r. 53/2001 (disciplina dei commissari nominati dalla Regione), all'articolo 15 (comunicazioni e relazioni al Consiglio regionale) dispone la trasmissione degli atti di nomina dei commissari predisposti dal Presidente della Giunta regionale.

²⁷ Per approfondimenti sul concetto di clausola valutativa si veda il volume che il Consiglio regionale ha preparato con il Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze "Il ruolo delle assemblee elettive", vol. II., ed. Giappichelli.

²⁸ Rispetto a quanto rilevato nella prima parte del Rapporto, paragrafo 1.6, l'analisi ha preso in considerazione, non solo la previsione di relazioni, ma anche la richiesta di altri atti informativi.

- Sempre il Presidente della Giunta regionale, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Consiglio regionale una relazione sulle attività commissariali in corso e su quelle concluse nell'anno precedente;
- la l.r. 38/2001 (interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana) all'articolo 8 prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale ogni anno, entro il 30 giugno, una relazione generale sullo stato di sicurezza in Toscana. Il comma 2 dello stesso articolo recita *"la relazione dà conto anche dell'attuazione della presente legge, con particolare riferimento all'articolo 2 (si tratta degli atti di collaborazione istituzionale) ed all'impiego dei finanziamenti"*;
 - la l.r. 40/2001 (disposizioni in materia di riordino territoriale ed incentivazione delle forme associative di comuni) predispone che, in relazione alla cadenza di aggiornamento del programma di riordino territoriale, la Giunta regionale presenti ogni tre anni al Consiglio regionale una relazione sui risultati raggiunti e sugli obiettivi previsti per il triennio successivo;
 - la l.r. 39/2001 (norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate) prevede che la Giunta regionale informi il Consiglio sull'utilizzo delle strutture preposte ad esaminare i campioni tissutali.

Le "clausole valutative" sopra elencate, in realtà, non si possono definire a pieno titolo tali poiché si tratta di formule molto generiche, semplici informazioni sull'operato della Giunta regionale, che non fanno riferimento alla richiesta di dati precisi o dettagliati, oppure alla presentazione di studi e ricerche.

Una clausola valutativa per poter essere definita tale deve contenere richieste più dettagliate e precise, quali

finalità, metodi e tempi della valutazione, periodicità della valutazione, articolando la richiesta di dati quali, ad esempio, la quantificazione e l'analisi dei costi sostenuti per l'attuazione degli interventi, l'analisi dei tempi necessari all'attuazione degli stessi, altri tipi di monitoraggio²⁹.

Per la restante parte delle numerose leggi esaminate non esistono clausole valutative, né indicazioni alla Giunta regionale di fornire al Consiglio regionale informazioni approfondite sull'andamento e sull'applicazione delle norme interessate.

²⁹ Interessante a questo proposito è quella che sembra essere la prima clausola valutativa che risulta approvata in ambito regionale, inserita nella legge 8 agosto 2001, n. 24 (disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo) della regione Emilia-Romagna, che qui si riporta interamente: "Art. 55 (Monitoraggio e valutazione di impatto) 1. A partire dal primo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale presenta annualmente una relazione al Consiglio in cui siano contenute, in forma sintetica, almeno le seguenti informazioni:
a) stato di attuazione della legge;
b) quantificazione e analisi dei costi sostenuti per l'attuazione degli interventi previsti;
c) analisi dei tempi necessari all'attuazione degli interventi, eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto dalla presente legge;
d) monitoraggio del patrimonio erp.
2. La Giunta regionale svolge un'analisi del processo di attuazione della legge e un'analisi degli effetti degli interventi, avvalendosi delle attività dell'Osservatorio regionale del sistema abitativo e dell'Anagrafe dell'intervento pubblico. Le analisi possono essere altresì affidate a istituti di ricerca o società di consulenza aventi le necessarie competenze e comprovata esperienza in attività di valutazione. I risultati delle analisi sono presentati al Consiglio regionale.
3. L'analisi di processo è conclusa entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e deve informare il Consiglio anche sui seguenti aspetti:
a) opinioni dei soggetti coinvolti sull'utilità degli interventi previsti;
b) opinioni e analisi di osservatori qualificati sull'utilità della legge e sulle eventuali opportunità di miglioramento.
4. L'analisi di impatto è avviata a conclusione dell'analisi di processo ed è conclusa entro i successivi tre anni. L'analisi di impatto si concentra sui seguenti aspetti:
a) variazioni quantitative e qualitative del patrimonio di erp;
b) grado di efficienza ed efficacia della gestione erp;
c) grado di copertura delle domande di accesso agli alloggi erp e al mercato delle locazioni e delle abitazioni.
5. La competente Commissione consiliare può, nel corso delle attività per le analisi di processo e di impatto, chiedere informazioni alla Giunta regionale, convocando a tal fine i rappresentanti delle strutture, società e istituti eventualmente incaricati delle analisi."

2.7 - Regolamenti regionali

Anno 2000

- 1. Reg. 3 maggio 2000, n. 5**
Modifiche e integrazioni al Regolamento regionale 26 luglio 1999 n.4 di attuazione della L.R. 17 maggio 1999 n.28 in materia di commercio in sede fissa.
- 2. Reg. 3 agosto 2000, n. 6**
Regolamento d'attuazione della L.R. 15 aprile 1999, n. 25, concernente l'uso del marchio collettivo "Prodotto da agricoltura integrata".
- 3. Reg. 6 novembre 2000 n. 7**
Regolamento di attuazione dell'art. 16 della LR 17 ottobre 1994, n. 76 "Disciplina delle attività agrituristiche". Criteri generali e procedure per la classificazione delle strutture ricettive agrituristiche.
- 4. Reg. 15 novembre 2000, n. 8**
Regolamento per la gestione faunistico-venatoria della popolazione di cervo dell'Appennino-Tosco-Emiliano.
- 5. Reg. 20 dicembre 2000, n. 9**
Regolamento di attuazione della L.R. 11.08.99 n.51 in materia di linee elettriche ed impianti elettrici.

Anno 2001

- 1. DPGR. 1 marzo 2001, n. 11/R**
Regolamento recante modificazioni al Regolamento Regionale 3.5.1996 n. 3 e successive modificazioni e integrazioni.
- 2. D.P.G.R. 23 aprile 2001, n. 18/R**
Regolamento di attuazione del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo (L.R. 23 marzo 2000, n. 42).

- 3. D.P.G.R. 24 aprile 2001, n. 22/R**
Albo regionale delle imprese agricolo-forestali.
Regolamento di attuazione dell'art.13, comma 4, della L.R:
21 marzo 2000, n. 39, "Legge forestale della Toscana".
- 4. D.P.G.R. 17 maggio 2001, n. 24/R**
Regolamento d'attuazione della L.R. 6 aprile 2000, n. 53
"Disciplina regionale in materia di organismi geneticamente
modificati (O.G.M.)" relativo alla disciplina del controllo sul
divieto di coltivazione e produzione di specie che
contengono O.G.M.
- 5. D.P.G.R. 17 luglio 2001, n. 31/R**
Regolamento di attuazione della L.R. 2 aprile 2001, n. 19 in
materia di persone giuridiche private.
- 6. D.P.G.R. 17 luglio 2001, n. 32/R**
Regolamento regionale di attuazione ai sensi della lettera e)
comma 1 dell'art. 5 L.R. 25/98 "Norme per la gestione dei rifiuti e
la bonifica dei siti inquinati", contenete norme tecniche e
procedurali per l'esercizio delle funzioni amministrative e di
controllo attribuite agli Enti Locali.
- 7. D.P.G.R. 5 settembre 2001, n. 44/R**
Regolamento di attuazione della L.R. 21 marzo 2000 n. 39
"Legge forestale della Toscana".
- 8. D.P.G.R. 5 settembre 2001, n. 45/R**
Regolamento di attuazione della L.R. 8 marzo 2001, n. 12
"Disciplina dell'attività contrattuale regionale"
- 9. D.P.G.R. 1 ottobre 2001, n. 46/R**
Regolamento regionale di attuazione della L.R. 22.5.2001, n. 25
"Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sull'attività di
trasporto sanitario"
- 10. D.P.G.R. 1 ottobre 2001, n. 47/R**
Regolamento regionale 3 maggio 1996 n. 3 di accesso e
gestione degli ambiti territoriali di caccia. Modifica.
- 11. D.P.G.R. 15 ottobre 2001, n. 49/R**
Modifiche ed integrazioni al regolamento regionale 15 novembre
2000 n. 8. Regolamento per la gestione faunistico venatoria della
popolazione di cervo dell'Appennino Tosco-Emiliano.

Per l'analisi dei regolamenti si è provato ad utilizzare, per quanto compatibile, la classificazione prevista dall'articolo 17 della legge 400/1988 (disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), facendo riferimento a:

- a) regolamenti di esecuzione delle leggi regionali e da esse previsti;
- b) regolamenti attuativi o integrativi delle leggi regionali, ma non espressamente previsti;
- c) regolamenti di delegificazione;
- d) regolamenti di attuazione di norme comunitarie;
- e) regolamenti di attuazione delle leggi statali o delegati dallo Stato alla Regione;
- f) regolamenti interni degli organi regionali.

Sono 16 i regolamenti pubblicati sul BURT tra maggio 2000 e novembre 2001.

Come si vede dall'elencazione, la Giunta ha adottato, a cominciare dal 2001, una numerazione differente da quella utilizzata fino alla fine del 2000; prima di questa data i regolamenti seguivano una numerazione autonoma, dall'inizio del 2001 i regolamenti vengono numerati all'interno della numerazione che si adopera per le leggi, facendo seguire al numero una "/R". I regolamenti esaminati sono stati emanati dal Presidente della Giunta regionale, in seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale 1 del 1999.

Nel caso di quattro regolamenti (n. 5/2000, n. 11/R del 2001, n. 47/R e il n. 49/R del 2001) si tratta di modifiche a regolamenti emanati precedentemente e previsti dalle rispettive leggi regionali.

Altri 11 regolamenti (n. 6/2000, n. 7/2000, n. 9/2000, e i numeri 18/R, 22/R, 24/R, 31/R, 32/R, 44/R, 45/R, 46/R del 2001) si definiscono, nel titolo stesso, regolamenti d'attuazione e sono previsti nelle rispettive leggi regionali che ne prevedono i contenuti. In alcuni casi, però, la legge non prevede espressamente l'emanazione di un regolamento, ma direttive (reg. 9/2000) o direttive tecniche (reg. n.32/R), oppure parla di disposizioni (reg. 22/R) o genericamente di provvedimenti (reg. 7/2000 in attuazione della l.r. 17 ottobre

1994, n. 76). In quest'ultimo caso si tenga conto che la legge è precedente alla l. cost. 1/1999, pertanto prevedere l'utilizzo di un documento amministrativo significava che occorreva meno tempo per l'approvazione ed il controllo, mentre l'organo che approvava il documento era sempre lo stesso, cioè il Consiglio regionale.

Un ultimo regolamento (n. 8/2000) non ha alcuna definizione, ma si tratta ugualmente di regolamento previsto in legge.

Nel caso del regolamento n. 6 del 2000, la legge parla di un regolamento 'd'uso' (l.r. 25/1999).

L'analisi mette in luce la necessità di una più ampia riflessione sui regolamenti, soprattutto sulla necessità che le leggi prevedano indicazioni e criteri sul contenuto degli stessi il più possibile precisi, mentre siamo davanti, per ora, ad indicazioni, a volte, piuttosto generiche. Si tenga conto che in alcuni casi i regolamenti analizzati sono previsti da leggi precedenti alla l.cost. 1/1999 che sposta la competenza dal Consiglio regionale alla Giunta regionale. Si può ipotizzare, ragionevolmente, che, in precedenza, quando l'organo che approvava la legge era lo stesso che approvava il regolamento si sentiva meno il bisogno di puntualizzare i contenuti che questo doveva possedere.

2.8 - Applicazione del Manuale di tecnica legislativa³⁰

Premesso che l'applicazione del Manuale con le sue regole e i suoi suggerimenti di tecnica di *drafting* non è così semplice come può apparire ad un primo esame e che in alcuni casi perfino regole di un corretto uso della grammatica italiana sembrano non essere di facile interpretazione (vedi l'uso della regola della scrittura delle maiuscole e della scrittura dei nomi di enti e organismi); bisogna sottolineare che dall'analisi del

³⁰ La rilevazione dei dati inerenti il paragrafo è stata svolta in collaborazione con Elisabetta Crescioli del Servizio qualità della legislazione.

pacchetto di leggi esaminate finora, l'applicazione del Manuale è senz'altro buona.

Sono ancora presenti alcuni errori dovuti più che altro a distrazioni o a tempi ristretti di approvazione della normativa, tendenzialmente in diminuzione. Si tratta di errori che potrebbero facilmente essere corretti. In alcuni casi si tratta di difformità che potrebbero essere corrette direttamente dall'ufficio.

In altri casi più che davanti a veri e propri errori siamo davanti a differenti interpretazioni delle regole o dei suggerimenti del Manuale. In altri casi ancora il Manuale non è affatto esaustivo ed ognuno applica il proprio "buon senso" nell'individuare la regola che più si adatta alla circostanza che si trovano a risolvere.

In particolare, in questa prima fase di osservazione sull'applicazione delle regole di tecnica legislativa, si evidenzia la necessità di un approfondimento della regola di scrittura dei titoli delle leggi di modifica. Gli ambiti su cui riflettere sono due. Il primo riguarda il titolo delle leggi di modifica. L'analisi ha evidenziato che ogni legge ha un'impostazione diversa (es. "*modifiche alla legge regionale n.....*"; oppure "*legge regionale Modifiche*").

L'altro problema concerne la citazione della legge per esteso compreso il titolo e la citazione abbreviata della legge. In questo caso il Manuale non sembra essere sufficientemente chiaro, ma secondo l'interpretazione dei più (e ci sono delle ragioni per condividerla), la citazione per esteso della legge, compreso il titolo, va fatta nel titolo della legge, nella rubrica del primo articolo in cui si cita e nella prima citazione che se ne fa nel corpo della legge. Una valida motivazione è data dal fatto che questa interpretazione della regola permette una più facile ricerca attraverso i mezzi informatici. Resta, comunque, da non sottovalutare che, in alcuni casi, l'uso pedissequo di questa regola rende il testo di difficile lettura, specie al cospetto di leggi che modificano leggi già modificate più volte (per esempio: è sempre opportuno citare tutte le leggi di modifica? È utile citare anche nel titolo e nella rubrica oltre che nel corpo del testo tutte le modifiche? E nel caso che si citi

solo l'ultima legge di modifica questa va citata per esteso compreso il titolo?). Lo stesso problema di leggibilità si presenta anche nel citare, nel titolo e nella rubrica, leggi con un titolo eccessivamente lungo.

Un altro problema che andrebbe esaminato riguarda l'uso della formula "*e successive modificazioni*", che il Manuale ritiene scorretto, di cui, però, si fa ampio uso nei testi delle leggi. Il Manuale ritiene scorretto l'uso di tale formula perché avverte che quella legge è stata modificata, ma non dice niente su quante volte e da quali leggi tali modifiche sono previste, rendendo non trasparente il testo. Senza nulla dire sul fatto che a volte viene usato genericamente solo per salvaguardarsi dall'esistenza di possibili modifiche di cui non si sa niente o da future modifiche.

Detto questo si sottolinea che non sempre questi problemi sono di facile soluzione e che spesso sono legati ad una diversa interpretazione della stessa dottrina. Ciò nonostante, arrivare ad una applicazione o interpretazione univoca della regola applicata, almeno tra coloro che utilizzano il Manuale, sarebbe un notevole passo avanti, oltre a significare che i funzionari e dirigenti interessati hanno fatto una riflessione e un approfondimento che non può che giovare alla chiarezza dei testi di legge della Regione Toscana.

In percentuale le maggiori difformità nell'applicazione delle regole del Manuale ci sono nelle leggi di modifica composte da uno o due articoli. Sembra evidente che la brevità dei testi e, forse, la celerità con cui si approvano, comporta, spesso, una superficialità di analisi riguardo all'applicazione del Manuale stesso.

Va, invece, segnalato come caso a sé un pacchetto di disposizioni di modifica che riguardano l'organizzazione degli organi politici della Regione. Si tratta di 5 leggi che presentano un notevole numero di scostamenti dalle indicazioni del Manuale delle regole di tecnica legislativa: a volte non è citata nel titolo la legge che viene modificata, oppure se viene citata manca il titolo della legge modificata; non c'è corrispondenza tra la rubrica dell'articolo e il contenuto dell'articolo (secondo il Manuale, nella rubrica va segnalata l'articolo della legge

interessato dalla modifica); la citazione delle leggi, fatta per la prima volta, non contiene il titolo delle leggi che si citano; un'ultima fattispecie di scostamento è rappresentata dalle regole per la numerazione dei commi secondo le quali gli articoli o i commi aggiuntivi seguono la regola della "numerazione bis" e in presenza di articoli o commi abrogati la regola invita a lasciare vuote le posizioni occupate da tali parti³¹.

Agli inconvenienti provocati da una cattiva, distratta o a volte impossibile applicazione del Manuale³² possibili soluzioni sono individuabili, nel caso di errori di distrazione, nel diffondere il più possibile la "cultura del *drafting*" affinché tutti coloro che a qualche titolo sono interessati alla stesura del testo di legge possano accorgersi di alcuni errori di scrittura.

Per le altre forme di "difformità" o di "interpretazioni multiple" delle regole la soluzione può venire da un approfondimento del Manuale, attraverso la valutazione e la riflessione sulle regole di non chiara interpretazione e da uno scambio tra le strutture interessate affinché, in presenza di regole o suggerimenti con indicazioni multiple, si arrivi a scegliere quella che può essere la più conveniente, sempre avendo come obiettivo la chiarezza delle norme e delle informazioni che si intendono trasmettere ai cittadini e prestando attenzione alla leggibilità del testo normativo. In questo secondo caso una possibile soluzione potrebbe essere la creazione di un "organismo", quale un gruppo di lavoro ristretto (composto dalle strutture interessate, oppure in seconda ipotesi lo strutturarsi di riunioni periodiche), che faccia da supporto nei casi di difficoltà o incertezze nell'interpretare le regole di tecnica legislativa in maniera tale da suggerire agli operatori l'adozione di un'unica soluzione. Inoltre è necessaria la prosecuzione del lavoro di formazione/approfondimento che il Servizio formazione ha svolto, in collaborazione con il Servizio qualità della

³¹ Vedi il Manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" (1991), par. 67, par. 68 e allegato C.

³² Si tenga conto che, a volte, è lo stesso procedimento di approvazione della proposta di legge, soprattutto se si è in presenza di tempi ristretti, che causa questa cattiva applicazione delle regole di tecnica legislativa.

legislazione, attraverso corsi specifici sulle varie parti del Manuale, di cui il più rilevante potrebbe essere un corso sull'analisi del linguaggio utilizzato nelle proposte di legge.

Altri utili elementi di chiarimento e di approfondimento verranno dalle modifiche al Manuale che il gruppo di lavoro costituitosi all'interno dell'Osservatorio legislativo interregionale ha elaborato, tenendo conto di dieci anni di esperienza sull'applicazione delle regole di tecnica legislativa. Il nuovo testo del Manuale potrebbe risolvere alcuni problemi interpretativi.

Conclusioni

Bisogna tener presente che il periodo preso in considerazione parte dall'inizio della nuova legislatura e risente quindi del tempo di "rodaggio" del nuovo Consiglio.

Da metà dell'intervallo di tempo considerato la Regione comincia ad approvare testi legislativi di un certo peso, quali quelli in materia di attività contrattuale (l.r.12/2001), di contabilità (l.r. 36/2001), di Comunità montane (l.r. 82/2000), di nomine dei commissari (l.r. 53/2001).

Nella prima parte del periodo esaminato, si evidenzia il dato significativo di ben 29 leggi su 72 che rappresentano testi di modifiche ed integrazioni a leggi precedenti. Tale circostanza del tutto coerente alle esigenze di manutenzione e di adeguamento del *corpus juris*, rappresenta, per converso un appesantimento per la conoscibilità e la completezza informativa degli utenti e degli stessi operatori del diritto.

Questo dato evidenzia la necessità di continuare ad ampliare un'attività di coordinamento dei testi legislativi da ricondurre sia alla fase "prelegislativa", al momento, cioè, di formazione della legge, sia alla "fase post-legislativa" al periodo, cioè, di vigenza della legge, ricorrendo, in questo caso, alle figure tipiche del coordinamento, quali testi aggiornati e testi unici allo scopo di evitare al cittadino faticose ricerche per ricostruire l'assetto delle singole materie.

La presenza, invece, nella seconda metà del periodo di osservazione di leggi di spessore, soprattutto in campo istituzionale, segna una svolta sia nel lavoro della Giunta regionale, che è l'organo che propone la maggior parte delle leggi portate ad approvazione, sia da parte del Consiglio regionale che entra nel vivo del proprio lavoro di assemblea legislativa. Risulta evidente la volontà della Regione, in primo luogo, di adeguare i propri strumenti operativi, anche su indicazione di disposizioni statali, per affrontare con maggiore organicità e chiarezza la nuova fase che si prospetta. Anche se non sempre tale volontà si traduce nella chiarezza e trasparenza delle leggi approvate (vedi in particolare la legge sull'attività contrattuale della Regione, di faticosa lettura). D'altra parte non si ritiene che la tecnicità della materia possa essere sempre causa sufficiente di tale mancanza di scorrevolezza nella lettura di un testo normativo.

Riguardo ad alcune categorie, invece, si può vedere che la relativa tipologia individua classificazioni vuote. Il riferimento è rivolto in particolare alla categoria dei testi unici e delle leggi di semplificazione rimaste vuote chiaramente perché non sono state approvate leggi che corrispondessero alle caratteristiche richieste. La necessità di testi unici e delle leggi di semplificazione è data dal bisogno di sfoltire il nostro sistema di leggi implicitamente abrogate o non più operanti, dal voler rendere la legislazione trasparente e fruibile sia dagli operatori del diritto che dai cittadini. In luogo dei testi unici la Regione ha operato attraverso le leggi di riordino (in alcuni casi come la legge sulla contabilità regionale il confine tra leggi di riordino e testi unici è veramente molto labile) raggruppando una serie di disposizioni sparse in numerosi atti normativi, abrogandone poi le diverse fonti normative originarie, svolgendo, nello stesso tempo un'operazione di pulizia normativa (si veda il numero delle leggi abrogate nella prima parte di questo Rapporto, predisposta dal Servizio Atti consiliari).

In ogni caso si tenga presente il progetto della Giunta regionale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", che, all'azione n. 2, prevede la riorganizzazione della legislazione regionale in testi unici, allo scopo di ridurre le

leggi in vigore. L'elaborazione di testi unici e di revisione di alcune leggi organiche è prevista nell'arco di quattro anni, a partire dal 2001 fino al 2004 e dovrebbe riguardare le seguenti materie: attività e beni culturali; istruzione, educazione, formazione professionale, orientamento e lavoro; agricoltura; urbanistica e materia edilizia; commercio; tutela dell'ambiente; la legge sul servizio sanitario regionale; gli interventi in materia di servizi sociali.

A conclusione dell'analisi svolta e precedentemente illustrata si sottolineano alcuni elementi sui quali si suggerisce di lavorare:

- la riduzione delle leggi di modifica;
- il maggiore ricorso ai testi aggiornati o coordinati;
- il qualificare, in quanto tale e per chiarezza di chi legge, la legislazione di riordino e i testi unici. A questo proposito si fa notare che varrebbe la pena avere direttive ed indicazioni valide sia per l'elaborazione di testi unici che delle leggi di riordino;
- una maggiore attenzione alle clausole valutative, con indicazioni precise dei dati che il Consiglio regionale vuole ottenere dalla Giunta regionale, poiché nel differenziarsi dei ruoli spetta al Consiglio regionale dotarsi di una più ampia funzione di controllo, da affiancare alla funzione legislativa. Per fare questo deve essere, almeno, in grado di ricevere informazioni adeguate³³;
- l'approfondimento dell'uso del Manuale di tecnica legislativa, eventualmente attraverso la diffusione della cosiddetta "cultura del *drafting*" tra tutti i livelli delle strutture consiliari e la creazione di una "struttura" tecnica, a supporto dei tecnici, che ricerchi e studi le soluzioni per le problematiche sollevate dall'applicazione del Manuale, anche con il contributo di esperti, attraverso la promozione di ulteriori corsi di studio e

³³ L'esistenza di adeguate clausole valutative è solo un primo elemento per lo svolgersi della funzione di controllo. Sulle clausole valutative e, in particolare, sull'analisi valutativa dell'applicazione delle leggi, già da tempo è aperto il dibattito all'interno delle strutture tecniche e politiche del Consiglio.

approfondimento delle tecniche legislative, quali ad esempio l'analisi del linguaggio normativo³⁴. Ciò non darebbe luogo ad un'applicazione pedissequa e non ragionata delle regole contenute nel Manuale, ma creerebbe un procedimento di lavoro e riflessione *in itinere*.

Quanto sopra elencato sono alcuni suggerimenti che l'analisi svolta ha fornito alla riflessione e al dibattito che, all'interno dell'ente Regione e del Consiglio regionale in particolare, si dovrà articolare per il miglioramento delle leggi regionali toscane.

³⁴ Il linguaggio normativo, tra l'altro, corrisponde alla prima parte del manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"; sicuramente anche altre parti del manuale si gioverebbero di approfondimenti e riflessioni specifiche.