

La qualità della normazione nelle disposizioni del nuovo regolamento interno dell'assemblea legislativa della regione Toscana.

di Ilaria Cirelli

La presente relazione intende procedere, attraverso l'esame del nuovo regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Regione Toscana e di alcune disposizioni statutarie a cui il regolamento stesso da attuazione, ad una breve disamina degli strumenti e dei momenti più qualificanti del percorso che la Regione Toscana ha intrapreso, ormai da molti anni, per migliorare la qualità della normazione.

L'esame verrà condotto non soltanto con riferimento al procedimento legislativo ma anche tenendo presente alcuni aspetti dell'organizzazione consiliare da cui si rileva il valore e l'importanza che l'ordinamento, statutario, legislativo e regolamentare della Toscana attribuisce alla qualità della normazione.

Muovendo proprio da quest'ultimo, dal profilo organizzativo, si può innanzitutto osservare che per l'assemblea legislativa della Toscana non si è optato a favore dell'istituzione di un comitato specializzato, di espressione politica, analogo al Comitato per la legislazione a livello parlamentare, che eserciti in via esclusiva funzioni di consulenza in materia di qualità della normazione nei confronti delle commissioni consiliari e dell'aula. Il nuovo regolamento interno ha scelto, invece, un sistema *diffuso* di esame e di garanzia del rispetto delle disposizioni in materia di qualità normativa e di tecnica redazionale, affidandone espressamente la responsabilità politica ai presidenti delle commissioni referenti e in aula al Presidente del Consiglio.

In tal senso si veda innanzitutto l'articolo 141 che al comma 1 recita: *Il presidente della commissione, coadiuvato dall'ufficio di presidenza della stessa, assicura che gli atti approvati dalla commissione rispettino i principi e le disposizioni in materia di qualità della normativa e tecnica redazionale.* Ora, la scelta organizzativa del legislatore regionale di concentrare nelle commissioni il presidio della qualità normativa è accompagnata da un altro elemento qualificante del sistema, costituito dalla valorizzazione del ruolo di supporto fornito dalle strutture tecniche di assistenza alle commissioni, che, come vedremo dalla lettura di numerose disposizioni, si configura come uno strumento essenziale per la tenuta dell'impianto.

A tale proposito si ricorda il comma 4, sempre dell'articolo 141, ai sensi del quale *gli uffici deputati all'assistenza alla commissione coadiuvano il presidente della commissione nello svolgimento dei compiti di cui al presente articolo* e, ancor prima, l'articolo 140 che stabilisce l'obbligatoria predisposizione, da parte delle strutture interne competenti, di documenti idonei a fornire un quadro conoscitivo dell'atto, tra cui la scheda di legittimità e la scheda di fattibilità.

Ancora a proposito dell'importanza attribuita dall'ordinamento al supporto tecnico agli organi politici in questa materia, è utile menzionare l'articolo 16 della legge sulla qualità della normazione (l.r.55/2008), che al comma 1 recita: *il Consiglio e la Giunta individuano le strutture tecniche per il presidio della qualità della normazione, il supporto alla redazione dei testi normativi e l'elaborazione del rapporto sulla legislazione assicurandone la congrua dotazione organica, l'elevata qualificazione ed il costante aggiornamento professionale.* Il comma 2 prevede poi che le stesse strutture tecniche assicurino *l'assistenza ai titolari del potere di iniziativa legislativa per la formulazione*

delle proposte di legge e per la predisposizione della documentazione di accompagnamento.

Alla disposizione, è stata data piena attuazione almeno per quanto riguarda l'individuazione

del personale con specifiche competenze in ordine alla tecnica redazionale ed all'analisi di fattibilità. Diversa, invece, la situazione per quanto concerne il personale impiegato nell'AIR e nella VIR, che è pressoché assente nella struttura del Consiglio regionale

In generale, tuttavia, l'amministrazione regionale e nello specifico, la dirigenza del Consiglio regionale, ha investito molte risorse nella formazione e nell'aggiornamento professionale in materia di qualità della normazione nei confronti del personale di assistenza generale e professionale alle commissioni e all'aula.

Tra l'altro, in ordine ai contenuti del comma 2, si osserva analoga previsione nella bozza di legge sull'iniziativa popolare, redatta su iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, che attribuisce agli uffici del Consiglio il compito di assistere i soggetti promotori dell'iniziativa per la formulazione di un testo che presenti i requisiti tecnici richiesti dalla legge.

La previsione delle commissioni consiliari quali *rete diffusa*, appunto, dell'intervento a garanzia della qualità normativa dove tutti gli atti in esame vengono valutati anche sotto questo profilo e dove il presidente ha una espressa responsabilità sull'applicazione dei principi e delle disposizioni in materia, appare significativa della volontà di perseguire l'obiettivo della qualità, anche alla luce di alcune considerazioni che riguardano la disciplina delle commissioni che si possono formulare alla luce dello statuto regionale e del nuovo regolamento interno.

In primo luogo si può parlare del riflesso, anche se indiretto, sulla qualità della normazione dato dal numero delle commissioni permanenti, nonché dal numero dei consiglieri alle stesse assegnati.

Più alto il numero delle commissioni, e meno numerosi i componenti, dovrebbero quest'ultimi, almeno in teoria, avere a disposizione maggior tempo a disposizione per esaminare un numero inferiore di atti con un'attenzione a tutti i profili coinvolti altrimenti difficile da conseguire.

E' quindi significativo che il numero delle commissioni consiliari permanenti sia passato da un numero di sei, previsto dal regolamento interno del 1973, alle sette attuali, a fronte, peraltro, del numero dei consiglieri ridotto da 65 a 55, a seguito della modifica allo statuto e alla legge elettorale vigente. Va detto, in ogni caso, che il legislatore regionale, con l'approvazione delle disposizioni sul punto, certo non ha inteso perseguire prioritariamente l'obiettivo della qualità della normazione ma si tratta, comunque, di elementi meritevoli di menzione rispetto al tema qui trattato.

Va, inoltre, considerato che il contingentamento dei tempi per la discussione in aula, così come previsto dal nuovo regolamento interno, fa sì che assuma sempre maggiore rilievo ed importanza il lavoro svolto in commissione ed il ruolo che questa assume nel presidio della qualità normativa.

Certo non si può non considerare che, in ogni caso, è determinante la sensibilità, verso questo tema, del singolo presidente di commissione che ha, peraltro, nel suo ruolo di principale garante della qualità normativa, come più volte ricordato, una mera responsabilità politica.

Altro elemento che è opportuno menzionare è l'introduzione nell'ordinamento toscano del Collegio di garanzia statutaria.

Il giudizio, attribuito al Collegio, sulla conformità delle fonti regionali allo statuto, e quindi anche sul rispetto dell'articolo 44 (Qualità delle fonti normative), con tutte le conseguenze giuridiche previste dalla legge istitutiva (l.r.34/2008) nel caso di valutazione di non conformità dell'atto normativo allo statuto, ha senz'altro un riflesso diretto sulla qualità della normazione.

Venendo ora al secondo dei due ambiti di riferimento indicati per l'esame oggetto della presente relazione: il procedimento legislativo, si osserva come tutte le sue fasi sono potenzialmente interessate dal tema della qualità.

Il momento iniziale del procedimento legislativo, nell'ordinamento toscano, è disciplinato dall'articolo 23 dello statuto che stabilisce il diritto d'iniziativa a favore di ciascun consigliere, della giunta e degli altri soggetti previsti dallo statuto. L'iniziativa popolare delle leggi è invece prevista dall'articolo 74, comma 1, a favore di cinquemila elettori, tre consigli comunali, ciascun consiglio provinciale, dalla città metropolitana e dal consiglio delle autonomie locali. Il comma 3, sempre dell'articolo 74, stabilisce poi il voto nel merito della proposta di legge da parte del Consiglio non oltre nove mesi dalla sua presentazione.

Si può quindi leggere nelle disposizioni in parola l'orientamento del legislatore toscano a favorire in generale l'iniziativa legislativa, sia a livello consiliare, essa infatti spetta a *ciascun consigliere*, sia a livello d'iniziativa popolare, rispetto alla quale l'invio obbligatorio della proposta in Consiglio entro il termine di cui al comma 3 dell'articolo 74, ha indubbiamente lo scopo di incentivare le proposte di iniziativa popolare, e di evitare le pratiche dilatorie che si sono verificate nei confronti delle proposte di legge d'iniziativa popolare durante la vigenza del regolamento del 1973.

Rispetto a tale orientamento istituzionale e quindi ad un numero verosimilmente ampio di iniziativa legislativa proveniente dai singoli consiglieri e dall'iniziativa popolare, il tema della qualità si può porre in termini più problematici rispetto a quanto, almeno in teoria, si potrebbe porre a fronte di un'incentivazione minore dell'iniziativa legislativa di questo tipo.

A ciò, dovrebbero comunque far fronte le norme di cui al combinato disposto dell'articolo 13 comma 2 e 44 comma 7 dello statuto che prevede, tra le funzioni del Presidente del Consiglio, la dichiarazione d'improcedibilità delle proposte di legge regionale nel caso in cui queste non osservino le disposizioni a tutela della qualità della legislazione.

Di tali norme statutarie il regolamento interno ha tuttavia dato, con l'articolo 119, un'interpretazione restrittiva (art.119 comma 4), limitando la possibilità di dichiarare, da parte del Presidente, l'improcedibilità soltanto rispetto ad alcune fattispecie quali:

- a) la mancata formulazione del testo in un preambolo e in uno o più articoli; (art.119 comma 2)
- b) l'assenza della documentazione prevista dalla legge sulla qualità della normazione;(art.119 comma 2)
- c) l'indicazione, nelle proposte di legge, che comportano spese o minori entrate, di quest'ultime nonché della loro copertura finanziaria; (art.119 comma 3).

Infatti, la previsione del comma 5 dell'articolo in parola che richiede, per le proposte di legge e per gli articoli che lo compongono, un contenuto omogeneo, il quale costituisce un fondamentale requisito della corretta tecnica redazionale, non è sanzionata nella sua violazione.

Ad ogni buon conto, ancor prima dell'entrata in vigore del regolamento interno, le disposizioni statutarie di cui agli articoli 13 comma 2 e 44 comma 7, hanno ricevuto un'attuazione pienamente conforme alle successive previsioni regolamentari a cui si è ora fatto cenno, di cui all'articolo 119 commi 2, 3 e 4.

Della scelta del legislatore toscano di individuare, nella successiva fase procedurale data dal passaggio in commissione, il momento più importante nell'applicazione delle disposizioni in materia di qualità, si è già accennato.

E' opportuno tuttavia soffermarsi su altri aspetti che rafforzano ulteriormente tale assunto, come la partecipazione obbligatoria alle sedute di commissione da parte delle strutture di assistenza giuridico legislativa e di assistenza per la valutazione delle politiche di cui all'articolo 35 comma, a parte i casi eccezionali previsti al comma 7 dello stesso articolo. Così come la previsione dell' eventuale partecipazione alle sedute della commissione, da parte di altre strutture regionali in grado di interloquire con la stessa sugli aspetti tecnici dell'affare trattato, nonché di esperti estranei all'amministrazione il cui apporto può contribuire ad un testo *migliore*.

Altro aspetto che, invece, non appare altrettanto garantista della qualità del prodotto normativo è dato dalla circostanza che i pareri secondari espressi dalle commissioni su un determinato affare oggetto del parere referente di un'altra, di cui all'articolo 41 del regolamento interno, vengono espressi sul testo originario della proposta e non sul testo emendato dalla commissione che è, spesso, completamente diverso dal primo. Solo in ordine all'espressione del parere istituzionale, di cui all'articolo 42 del regolamento interno, è prevista, in caso di modifiche ampie e sostanziali da parte della commissione referente al testo originario che siano comunque rilevanti rispetto al parere istituzionale già espresso, la comunicazione alla commissione affari istituzionali per consentirle di esprimere al Consiglio eventuali osservazioni.

Anche nella fase in aula, numerosi sono gli istituti rilevanti per il tema qui trattato.

A cominciare dall'introduzione della proposta di stralcio di cui all'articolo 122 del nuovo regolamento interno, prima sconosciuta all'ordinamento toscano, che consiste nella possibilità attribuita a ciascun consigliere di chiedere, durante la discussione di una proposta di legge, che uno o più articoli o commi *che si distinguono dagli altri per la loro rilevanza autonoma rispetto al testo complessivo* siano stralciati dalla proposta e non esaminati. Sulla richiesta di stralcio si svolge una discussione al termine della quale il Consiglio si esprime in merito.

Di grande rilevanza è la disciplina degli emendamenti dettata dal nuovo regolamento, a cominciare dall'articolo 131 che, riproducendo in parte le disposizioni previgenti, regola la presentazione degli emendamenti stabilendo che gli emendamenti che comportano maggiori spese o minori entrate devono essere inderogabilmente presentati entro il termine ordinario e, in ogni caso, devono conseguire l'attestazione della regolarità contabile e della copertura finanziaria da parte della struttura di assistenza alla commissione referente, che viene convocata d'urgenza. Unica deroga a tale disposizione è prevista al comma 4, ai sensi del quale il presidente della commissione referente può presentare emendamenti con le caratteristiche ora citate anche oltre il termine ordinario ma sempre prima della discussione della proposta di legge a cui si riferisce l'emendamento, ma in tal caso è lo stesso presidente a farsi carico di attestare l'esistenza della copertura finanziaria e della regolarità contabile.

Estremamente importante è poi la disposizione dell'articolo 132, sempre del regolamento, che definisce i requisiti necessari degli emendamenti. Si tratta di una novità rispetto al

passato che si lega strettamente e completa la norma sui requisiti che gli atti devono possedere al momento della presentazione, a pena d'improcedibilità.

Qui la disposizione prevede la dichiarazione, anche d'ufficio, da parte del Presidente dell'*inammissibilità* degli emendamenti che non hanno un contenuto determinato, ossia non siano riferiti ad uno specifico oggetto, omogeneo rispetto al testo cui si riferiscono e che non siano formulati secondo i principi di qualità normativa. La norma dovrebbe, quindi, impedire anche la presentazione del cosiddetto maxiemendamento, che ha trovato spazio nell'esperienza regionale Toscana con la legge 29 del 2009 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana). Si sottolinea, in ogni caso, l'importanza di aver attribuito al Presidente la dichiarazione di inammissibilità e del fatto che quest'ultima non sia stata rimessa all'aula, che avrebbe, verosimilmente, deciso in base al merito politico dell'emendamento.

Altrettanto significativo è l'articolo 135 in materia di subemendamenti. Si stabilisce infatti, a pena di inammissibilità, la necessaria identità di oggetto tra il subemendamento e l'emendamento a cui il primo si riferisce nonché il divieto di presentazione di subemendamenti ad altri emendamenti. In ogni caso, stabilisce il comma 4 dell'articolo 135, ai subemendamenti si applicano le stesse disposizioni previste per gli emendamenti.

Infine si segnala, all'articolo 137, la possibilità che il Presidente, prima della votazione finale sulla proposta di legge, richiami l'attenzione del Consiglio sulla necessità di provvedere a

- a) correzioni di forma;
- b) modifiche di coordinamento;
- c) modifiche per la presenza di disposizioni in contrasto tra di loro e inconciliabili con lo scopo della legge;
- d) modifiche per la presenza di incongruenze, contrasti e inconciliabilità con disposizioni vigenti.

È richiesta in questo caso, da parte di chi ha sollevato la questione, la formulazione di una proposta in ordine alla quale il Consiglio delibera.

Non è, tuttavia, molto chiaro il confine tra le due fattispecie di cui alle lettere a) e b) e quali siano esattamente i contenuti delle stesse.

Il Consiglio può, inoltre, demandare al Presidente del consiglio la predisposizione di un testo finale da sottoporre al voto in una seduta successiva.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 137, il Presidente del Consiglio può, dopo la votazione finale, disporre il *coordinamento meramente formale* del testo.

Tale disposizione, sostanzialmente riproduttiva della norma regolamentare previgente, non risolve i problemi che si sono verificati e che continueranno a verificarsi in ordine ai numerosi casi in cui si pone la necessità di provvedere a correzioni una volta che il testo è già stato approvato dall'aula.

D'altro canto individuare, da parte del regolamento interno dell'assemblea legislativa, i contenuti specifici della nozione di coordinamento formale del testo, il quale implica la modifica in sede tecnica di un articolato già approvato dall'aula, costituisce un'operazione quanto mai delicata e difficile.

La relazione ripercorre le disposizioni e gli istituti più significativi adottati dalla Regione Toscana per assicurare la qualità normativa delle sue leggi.

L'analisi viene essenzialmente condotta sulla base di due parametri di riferimento: l'organizzazione dell'assemblea legislativa ed il procedimento legislativo nelle fasi relative alla presentazione delle proposte di legge, all'esame in commissione, alla discussione in aula e al cosiddetto *post aula*, così come risultano disciplinati dal regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale n.12 del 27 dicembre 2009.