

Rapporto sulla legislazione

(maggio 2000 – novembre 2001)

A cura di

Servizio qualità della legislazione
Con la collaborazione
del Servizio atti consiliari
e delle Aree di assistenza giuridico-legislativa
alle Commissioni e al Consiglio regionale

Gennaio 2002

Toscana. Consiglio regionale
Rapporto sulla legislazione: (maggio 2000-novembre 2001) / Consiglio regionale della Toscana; a cura del Servizio qualità della legislazione con la collaborazione del Servizio atti consiliari e delle Aree di assistenza giuridico-legislativa alle Commissioni ed al Consiglio regionale. – Firenze : Consiglio regionale della Toscana, 2002. – 94 p. ; 30 cm
328.370 945 5

Catalogazione nella pubblicazione CIP a cura della Biblioteca del Consiglio regionale

a cura di *Carla Paradiso e Alessandro Tonarelli*
Progetto grafico: Massimo Signorile
Composizione e stampa: Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana

Indice

Finalità generali del rapporto (R. Libertini)	pag. 7
Parte prima - Il procedimento legislativo (R. Cianferoni, M. Gabrielli, A.Tonarelli)	
Introduzione	pag. 13
1.1 – Quante leggi?	pag. 15
1.2 – Iniziativa legislativa e produzione legislativa	pag. 17
1.3 – Iniziativa e tasso di successo	pag. 19
1.4 – Dimensioni fisiche della legislazione	pag. 23
1.5 – Materie	pag. 25
1.6 – Proprietà funzionali	pag. 27
1.7 – L'esame in commissione: aspetti generali	pag. 28
1.8 – L'attività emendativa delle commissioni	pag. 29
1.9 – La fase d'aula: profili istituzionali	pag. 31
1.10 – Sequenze ricorrenti	pag. 33
1.11 – Fasi post aula	pag. 36
1.12 – Tempi di processo	pag. 38
Conclusioni	pag. 39
Parte seconda - La qualità della legislazione (C. Paradiso)	
Introduzione	pag. 45
2.1 – Classificazione della legislazione	pag. 49
2.2 – Classificazione delle leggi in base ai vincoli normativi	pag. 50
2.3 – Classificazione delle leggi non vincolate e delle leggi a vincolo esterno	pag. 52
2.4 – Le leggi di riordino: una tipologia da approfondire	pag. 63
2.5 – Abrogazioni	pag. 64
2.6 – Clausole valutative	pag. 65
2.7 – Regolamenti regionali	pag. 68

2.8 - Applicazione del Manuale di tecnica legislativa	pag. 71
Conclusioni	pag. 75

Parte terza – Relazioni delle Aree di assistenza giuridico-legislativa alle Commissioni e al Consiglio

3.1 - Relazione area di assistenza giuridico legislativa I Commissione (M. L. Piccinini)	pag. 81
3.2 - Relazione area di assistenza giuridico legislativa II Commissione (I. Cirelli)	pag. 85
3.3 - Relazione area di assistenza giuridico legislativa III Commissione (C. Mangieri)	pag. 87
3.4 - Relazione area di assistenza giuridico legislativa IV e V Commissione (C. Campana)	pag. 91
3.5 - Relazione area di assistenza giuridico legislativa VI Commissione (D. Ferraro)	pag. 93

FINALITA' GENERALI DEL RAPPORTO

FINALITA' GENERALI DEL RAPPORTO

La relazione previsionale e programmatica per il 2002 approvata dal Consiglio regionale, attribuisce grande importanza al tema della qualità della legislazione sia per rispondere all'esigenza dei cittadini di certezza e conoscibilità delle norme, sia per qualificare l'istituzione assemblea legislativa oggi più che mai impegnata sul fronte della legislazione a seguito della novella costituzionale di modifica del titolo V della Costituzione.

Seguendo questo orientamento il Rapporto annuale sulla legislazione che presentiamo, costituisce una prima riflessione sulla attività legislativa regionale dall'inizio di questa legislatura alla fine di novembre del 2001. Esso è diviso in tre parti: la prima comprende tutti i dati quantitativi e statistici rilevanti a partire dalla presentazione degli atti fino alla loro approvazione, seguendo tutto l'iter legislativo. Essa contiene anche prime valutazioni qualitative sul procedimento legislativo con riferimento ai soggetti politici coinvolti nel procedimento stesso. La seconda parte è incentrata sugli aspetti qualitativi della normazione evidenziando, in particolare, la tipologia delle leggi, la loro semplificazione attraverso forme di abrogazione e riordino, l'applicazione delle regole del manuale unificato di *drafting*. La terza dà conto dell'esito delle schede di legittimità predisposte dalle aree competenti durante l'istruttoria in commissione. Siamo di fronte a tre tipologie differenti di analisi delle leggi. La prima approfondisce gli aspetti e le problematiche che l'iter di approvazione comporta, delineando i fenomeni che le fasi del procedimento mettono in luce. La seconda esamina le leggi al momento della loro pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT) con l'intento di evidenziarne alcune caratteristiche tipologiche e la loro qualità formale. La terza, infine, mette in luce un momento dell'iter di approvazione della legislazione: l'intervento degli uffici legislativi in relazione soprattutto alla materia della tecnica legislativa, evidenziando le metodologie di intervento e i problemi incontrati

nell'applicazione di tale tecnica. Si fa presente che le difformità di dati, in particolare tra la parte prima e la parte seconda, sono dovute essenzialmente al diverso materiale di indagine: le proposte di legge dal momento della presentazione fino alla loro approvazione in aula nel primo caso, le leggi approvate e pubblicate sul BURT nel secondo caso. Tali difformità sono state segnalate all'interno del Rapporto.

Il Rapporto, pertanto, costituisce una particolare forma di valutazione sotto il versante legislativo arricchendo il quadro di altri tipi di valutazione sotto profili diversi quali quello economico, del rapporto costi/benefici, di impatto della regolazione, ecc. Il Rapporto annuale sulla legislazione toscana rappresenta infatti una rilevante novità a livello regionale perché altre esperienze a quel livello sono limitate ad aspetti particolari (come il *drafting* nel rapporto del Consiglio della Provincia autonoma di Trento) o privilegiano i dati quantitativi mancando del requisito della scansione annuale (come nella esperienza della Puglia, Piemonte, Umbria) e difettano di quella organicità che speriamo di dare al Rapporto che si presenta. E' evidente che essendo questo il primo tentativo a livello regionale potranno esserci imperfezioni o lacune, ma proprio aver previsto la sua cadenza annuale permetterà, con l'esperienza, di provvedere ai necessari perfezionamenti dovuti anche ai suggerimenti delle altre regioni che sono interessate a questo esperimento e che già hanno momenti di valutazione collettiva in proposito attraverso propri strumenti di collegamento e formazione (quali l'Osservatorio legislativo interregionale). La valutazione legislativa relativa a più anni permetterà così, in futuro, un giudizio più ponderato sull'andamento della legislazione regionale.

Va detto che da alcuni anni esistono, a livello nazionale, due momenti di valutazione della legislazione.

Il primo è costituito dal rapporto annuale sulla legislazione predisposto dall'Ufficio studi della Camera dei deputati che da due anni reca anche una parte dedicata alla legislazione regionale formulata col contributo degli uffici delle relative assemblee legislative e che ha visto la collaborazione dell'Istituto per lo studio delle regioni del C.R.N. e di alcuni

docenti universitari e che è stato anche al centro dell'attenzione della classe politica nelle numerose riunioni interistituzionali organizzate dalla Camera diventando un elemento di rilievo sul versante della qualità normativa. In sede di riunioni preparatorie del rapporto è stata sottolineata con forza la opportunità che ciascuna regione provveda ad elaborare un autonomo rapporto annuale sulla legislazione in modo da arricchire il quadro generale di valutazione di questo fenomeno nel suo complesso. D'altra parte le recenti modifiche al titolo V della Costituzione porteranno ad un incremento quantitativo e qualitativo della legislazione che necessita di una verifica periodica nel senso sopra detto.

L'altro momento di valutazione della legislazione a livello nazionale è costituito dal rapporto semestrale del Comitato della legislazione che dal 1° gennaio 1998 esprime un giudizio sui testi normativi esaminati dalla Camera dei deputati. Il rapporto si sofferma sui profili quantitativi e qualitativi degli enunciati normativi, sulle principali questioni procedurali, sugli orientamenti della propria "giurisprudenza", sugli effetti delle proprie pronunce, sul bilancio dell'esperienza e le prospettive per il futuro.

Anche a livello di Unione europea ci si è occupati più volte del tema della qualità normativa nei testi comunitari e si è suggerito agli stati membri di dare una particolare importanza a questo profilo nella preparazione delle loro leggi (si veda, in particolare, la dichiarazione n.39 del trattato di Amsterdam).

L'imminente stesura del nuovo Statuto regionale offre una formidabile occasione per rilanciare i temi della qualità della legislazione che avrebbero così una particolare copertura a livello di fonti potendosi inserire nello statuto alcuni principi di fondo su questo tema (come dettagliatamente suggerito nella ricerca sulle assemblee elettive curata dal Consiglio regionale in collaborazione con il Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze) demandando poi ad una legge organica sulla normazione lo sviluppo di tali principi tra cui dovrebbe anche esserci quello di una valutazione periodica della legislazione prodotta.

L'auspicio e l'impegno del Servizio qualità della legislazione che ha la responsabilità del Rapporto, del Servizio atti consiliari e delle Aree legislative che hanno collaborato alla sua stesura, è che questa forma di "apprendimento istituzionale" consenta di guardare alla legislazione regionale con maggiore consapevolezza in modo da coglierne i pregi ed i limiti ed acquisire quei suggerimenti necessari per il suo miglioramento qualitativo.