

INTRODUZIONE

Introduzione

La parte relativa alle finalità generali del primo Rapporto sulla legislazione della Toscana (maggio 2000 – novembre 2001), presentato lo scorso anno, si chiudeva con l'auspicio che questa forma di "apprendimento istituzionale" permettesse di guardare alla legislazione regionale con maggiore consapevolezza, acquisendo via via quei suggerimenti necessari per il suo miglioramento qualitativo.

Credo che il Rapporto che presentiamo quest'anno abbia accolto quei suggerimenti e di conseguenza si presenti più ricco di contenuti e più capace di coinvolgere tutti i Servizi e le Aree del Consiglio regionale che contribuiscono al procedimento legislativo, dalla assegnazione della proposta di legge fino alla sua approvazione definitiva.

Va subito detto che il periodo esaminato dal Rapporto è quello dell'anno solare 2002, per evitare quei tronconi di periodi esaminati dal nostro primo Rapporto, da quello della Camera e dai rapporti di altre Regioni che, pur dettati da esigenze aventi una logica interna, non permettono però di dare una visione limpida ed agevole della legislazione anno per anno.

D'ora in poi il nostro Rapporto sarà perciò relativo a ciascun anno individualmente considerato.

Circa i contenuti, le novità di quest'anno sono sostanzialmente quelle successivamente descritte.

Nella prima parte, relativa al procedimento legislativo, una particolare sottolineatura della quantità dell'iniziativa legislativa, della tipologia dei proponenti, delle logiche che stanno alla base dell'iniziativa legislativa, del tipo delle materie oggetto delle proposte di legge, del tasso del loro successo, del ruolo delle commissioni e dell'aula, dell'ampiezza dei testi legislativi.

Nella seconda parte, relativa alla qualità della legislazione, una parte innovativa riguarda l'analisi degli strumenti di monitoraggio per l'applicazione del manuale regionale di tecnica legislativa e della attività del gruppo di lavoro interno costituito dal coordinatore allo scopo di controllare l'applicazione del manuale ed i problemi che essa eventualmente comporta. Segue l'illustrazione di alcuni strumenti a sostegno della qualità legislativa: schede di legittimità, dossier provvedimento, schede di fattibilità, l'analisi ex post, le clausole valutative e l'Air. Un'altra parte nuova è l'esame del

contenzioso tra la Regione Toscana ed il Governo davanti alla Corte costituzionale.

Le due parti sopra indicate conservano, per il resto, l'impostazione del Rapporto precedente come si desume dall'indice del volume.

La parte terza reca, come l'anno scorso, i contributi delle aree legislative.

Del tutto nuove sono invece le ultime due parti del Rapporto: una recante le relazioni delle segreterie delle commissioni consiliari che si soffermano soprattutto su questa essenziale fase del procedimento legislativo che, per tradizione ormai consolidata, comporta, in genere, una significativa riscrittura della proposta di legge esaminata; l'altra che contiene la relazione del Servizio di assistenza generale al Consiglio delle autonomie locali che reca un sommario esame dei pareri di questo organismo che ha lo scopo di raccordare l'attività legislativa regionale con le esigenze delle autonomie locali.

Una novità assoluta di quest'anno è l'elaborazione di un secondo volumetto, che ha una sua autonomia, avente ad oggetto un caso di studio quest'anno individuato nel Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro (l.r. n. 32 del 26 luglio 2002).

Si è inteso compiere un particolare approfondimento su una legge che ha lo scopo di riordinare un'intera materia nello spirito della semplificazione normativa, che è un obiettivo che la Toscana si è data (vedi il progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica" adottato dalla Giunta regionale nel febbraio 2001 e modificato nell'ottobre del 2002).

Si è cercato, dopo una breve spiegazione della proposta di legge, di individuare tutti i passaggi del suo iter procedurale. Si evidenziano alla fine alcuni punti critici della legge quali il linguaggio, l'opportunità della scelta del Testo unico, i problemi della delegificazione, il ruolo del Piano di indirizzo generale integrato, il carattere delle clausole valutative. Il caso di studio è emblematico per i problemi sollevati in merito al ruolo della delegificazione rispetto ai principi della gerarchia delle fonti, della conoscibilità delle norme e al ruolo del Consiglio regionale rispetto alle modifiche costituzionali del titolo V.

Alla stesura del volumetto hanno collaborato le aree ed i servizi che hanno partecipato anche al Rapporto generale con l'aggiunta del servizio che si occupa della fattibilità.

Il quadro generale in cui si muove il nostro Rapporto può così essere riassunto: alcune regioni hanno provveduto a redigere rapporti annuali sulla legislazione, che pur con impostazioni e caratteristiche diverse, hanno però la comune finalità di esprimere una valutazione della legislazione regionale periodica e ricorrente allo scopo di sondarne le linee di tendenza. Esse sono: Abruzzo, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria, Provincia di Trento. Sono in preparazione i rapporti del Veneto e della Emilia Romagna.

L'auspicio che avevamo avanzato che le Regioni procedessero ad elaborare autonomi rapporti sulla legislazione comincia pertanto a trovare concrete realizzazioni e ciò ha un particolare rilievo anche rispetto al Rapporto generale sulla legislazione elaborato dalla Camera dei Deputati che, come è noto, reca anche una parte relativa alla legislazione regionale, costituita dalla elaborazione delle risposte ad un questionario inviato dalla Camera ai Consigli regionali.

E' stato infatti ribadito, negli incontri preparatori al Rapporto della Camera di quest'anno, che è opportuno ed auspicabile che le Regioni facciano propri rapporti sulla legislazione che non sono una sovrapposizione rispetto al contributo che esse danno alla Camera, ma invece costituiscono un preciso approfondimento locale delle tematiche della legislazione che arricchisce il quadro degli studi in materia. Proprio per valorizzare questi singoli rapporti regionali è stato deciso, da parte degli estensori del Rapporto annuale statale, che ci sia una speciale sezione di presentazione dei rapporti regionali che seguirà la presentazione del Rapporto sulla legislazione statale (prima del periodo estivo).

Va aggiunto che proprio perché i rapporti regionali sono necessariamente ed opportunamente eterogenei nella impostazione e nei contenuti nel rispetto della autonomia di ciascun Consiglio regionale, l'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) ha ritenuto di costituire un apposito gruppo di lavoro che ha lo scopo di individuare una serie di punti comuni a tutti i rapporti in modo da renderli comparabili sugli elementi ritenuti essenziali in ciascun Rapporto. Il gruppo ha già elaborato delle proposte che dovrebbero poi costituire la griglia ineliminabile di ciascun Rapporto regionale.

Il Rapporto che presentiamo quest'anno pensiamo possa contribuire ad una migliore "leggibilità dell'ordinamento" regionale in modo che ciascuna legge non sia un caso a sé che si dimentica dopo essere stata approvata, ma trovi una cornice nella quale essere inserita perché, come diceva Bentham, "il corpo delle leggi è un meccanismo complicato di cui nessuna parte può essere pienamente spiegata senza il resto"