

MANUALE OPERATIVO DEL PROCESSO STRATEGICO GIURIDICO-LEGISLATIVO

INDICE

Premessa.....	pag..4
---------------	--------

PARTE I – CONTENUTI E FASI DEL PROCESSO STRATEGICO

1.- Agenda normativa pluriennale.....	5
1.1.- Lo strumento.....	5
1.2.- Fasi del processo di elaborazione dell'agenda.....	6
2. Fasi di elaborazione delle proposte di legge.....	7
2.1.- Informazione al Consiglio.....	7
2.2.- Proposte che richiedono l'inserimento in agenda.....	8
2.3.- Proposte che non richiedono l'inserimento in agenda.....	10
3. Fasi di elaborazione dei regolamenti.....	11
4.- Analisi di impatto della regolamentazione.....	14

PARTE II – RUOLO DELL'AREA DI COORDINAMENTO “ATTIVITA’ LEGISLATIVE E GIURIDICHE”

1.- Ruolo dell'Area di coordinamento “Attività legislative e giuridiche”.....	16
1.1.- Fase preliminare.....	16
1.2.- Elaborazione della proposta.....	17
1.3.- . Il processo di Analisi di impatto della regolazione (AIR).....	17
1.4.- Adeguamento della proposta ai rilievi del CTP.....	18
1.5.- Approvazione della proposta da parte della Giunta.....	19
1.6.- Iter della proposta in Consiglio.....	20
2. Ruolo della Direzione generale Bilancio e finanze	20

PARTE III – STANDARD DI QUALITA’ PER LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE

1.- Criteri per il miglioramento della qualità normativa e per la riduzione della normazione primaria.....	22
1.1.- Riserva di legge.....	23
1.2.- Regolamenti e normativa di dettaglio.....	24
1.3.- Delegificazione.....	26
1.4.- Attuazione degli atti comunitari.....	27

1.5.- Leggi provvedimento.....	27
1.6.- Materie di competenza regionale concorrente.....	28
1.7.- Materie di competenza regionale residuale.....	28
2.- Criteri per la redazione dei testi unici	29
2.1.- Il coordinamento legislativo attraverso i testi unici.....	29
2.2.- Tecniche di redazione dei testi unici.....	31
3.- Contenuti standardizzati di fattispecie normative tipiche.....	36
3.1.- Istituzioni di registri e relativi procedimenti di iscrizione.....	36
3.2.- Sanzioni amministrative.....	38
3.3.- Atti di competenza dei dirigenti e della Giunta regionale. Atti di competenza degli enti locali.....	42
3.4.- Istituzione, composizione, compiti e modalità di funzionamento di commissioni/comitati.....	45
3.5.- Norme transitorie.....	49
3.6.- Abrogazioni.....	53
3.7.- Norma finanziaria.....	60
3.8.- Reviviscenza.....	66
3.9.- De minimis.....	67
3.10.- Contributi.....	68
Allegato A – Scheda di valutazione della proposta di legge.....	70
Allegato B – Contenuti obbligatori del documento preliminare	72
Allegato C – Documenti da allegare alle proposte di legge per l’iscrizione in CTP	78
Allegato D – Documenti da allegare alle proposte di regolamento per l’iscrizione in CTP	79
Allegato E – Documenti da allegare alle proposte di legge per l’iscrizione all’ordine del giorno della Giunta.....	80
Allegato F – Documenti da allegare agli schemi di regolamento per l’iscrizione all’ordine del giorno della Giunta.....	82
Allegato G – Manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”.....	83

Premessa

Il presente manuale operativo scaturisce dall'esigenza di fornire a tutti gli operatori che intervengono, a vari livelli di responsabilità, nel processo di produzione degli atti normativi che si svolge all'interno della Giunta regionale, uno strumento di facile consultazione che sia al contempo di orientamento e ausilio.

In esso vengono da un lato dettagliatamente specificati i passaggi procedurali del processo trasversale strategico giuridico-legislativo, definito con la decisione della Giunta regionale n. 11 del 27 dicembre 2004, con l'apporto delle necessarie integrazioni che derivano dalle disposizioni previste nel nuovo Statuto regionale (in particolare gli artt. 42 e 48); dall'altro vengono fornite prescrizioni riguardo ai contenuti di alcuni atti di rilevante importanza nel processo stesso, quali il documento preliminare sulla proposta di legge, con il quale si forniscono sia all'organo di vertice burocratico (CTP) che al decisore politico (Giunta regionale) adeguati elementi di supporto conoscitivo relativamente all'intervento normativo che verrà proposto, e le relazioni da allegare alle proposte normative per l'iscrizione all'ordine del giorno della Giunta.

L'ultima parte fornisce infine criteri generali e di carattere redazionale finalizzati rispettivamente a ridurre la normazione primaria e a migliorare la qualità dei testi normativi, nonché specifiche formule-tipo, da utilizzare da parte dei redattori delle norme giuridiche, che si aggiungono alle regole contemplate nel manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) con il concorso degli uffici della Regione Toscana e già approvato dalla Giunta regionale nel 2002.

Il lavoro è stato curato dall'Area di coordinamento Attività legislative e giuridiche della Presidenza, con il supporto della Direzione generale Bilancio e finanze per quanto afferisce alle tematiche di carattere finanziario e alle relative disposizioni normative. Per la parte dedicata ai "contenuti standardizzati di fattispecie normative tipiche" (parte III, paragrafo 3) è stato utilizzato il contributo fornito da un gruppo di lavoro al quale hanno partecipato anche funzionari del Consiglio regionale.

Si segnala che il presente manuale costituirà lo strumento attuativo del processo giuridico-legislativo fino alla data di entrata in vigore della legge sulla normazione - a cui fanno rinvio in termini più o meno espliciti vari articoli dello Statuto (39-44-45) - la quale, oltre ad attuare la disposizione statutaria che impone di motivare gli atti normativi, stabilirà fra l'altro gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative, anche eventualmente in modo tale da non corrispondere pienamente alle impostazioni individuate in questa sede.

PARTE I

CONTENUTI E FASI DEL PROCESSO STRATEGICO

Con la decisione n. 11 del 27 dicembre 2004 la Giunta regionale ha definito i nuovi processi trasversali strategici. Particolare rilievo hanno le innovazioni relative al processo giuridico-legislativo, che si sostanziano nell'introduzione dello strumento dell'agenda normativa pluriennale, nell'evoluzione dell'analisi di impatto della regolazione da attività di tipo sperimentale a strumento generale volto a favorire il miglioramento della qualità normativa, nonché nella ridefinizione delle diverse fasi in cui si articola il processo di elaborazione degli interventi regolativi, precisandone meglio contenuti e ruoli dei vari soggetti coinvolti. Di seguito sono partitamente analizzate le novità più significative introdotte con la decisione citata.

1. Agenda normativa pluriennale

1.1. Lo strumento

Come è noto, il progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", inserito nel programma di governo della Giunta regionale per la legislatura 2000-2005, poneva l'accento sulla necessità di programmare l'attività regolativa della Giunta stessa attraverso un'adeguata tempificazione dei processi di produzione degli atti legislativi e regolamentari.

Lo strumento prescelto in fase di prima attuazione è stato l'*agenda normativa* su base annuale, articolata per trimestri e soggetta a revisioni intermedie consistenti sia nella verifica dello stato di avanzamento delle iniziative programmate, sia nella introduzione di eventuali modifiche o integrazioni alle previsioni iniziali.

L'attuazione pratica dello strumento ha incontrato qualche difficoltà, peraltro prevedibile, dovuta alla concomitanza con la riorganizzazione dell'ente, e conseguentemente alla parziale inadeguatezza delle strutture di linea delle direzioni generali, sia dal punto di vista numerico che da quello dell'esatta corrispondenza dei profili alle specificità professionali richieste.

I risultati del triennio di sperimentazione sono stati comunque tali da indurre la Giunta, anche in considerazione dell'interesse dimostrato dalle categorie economiche e sociali nei confronti degli strumenti di miglioramento della qualità normativa, a pianificare gli interventi regolativi con riferimento ad un arco temporale più ampio, che, a regime, coinciderà con la durata dell'intera legislatura.

Rispetto all'impostazione fino ad oggi seguita, l'agenda pluriennale si caratterizzerà per una selezione di tipo "qualitativo" delle iniziative in essa contenute, che riguarderanno esclusivamente testi unici, leggi regionali di riordino per settori organici, interventi volti a configurare una definizione o un mutamento sostanziale della politica regionale in uno o più settori; le proposte di legge di modifica a norme vigenti saranno inserite in agenda esclusivamente nel caso in cui siano finalizzate al mutamento degli obiettivi individuati dalle norme che si vanno a modificare o laddove conseguano alla comprovata inidoneità dei mezzi per raggiungere gli obiettivi medesimi.

L'agenda pluriennale sarà articolata per semestri e verrà sottoposta annualmente a verifica sullo stato di avanzamento e ad eventuali modifiche e integrazioni che si rendessero necessarie.

Ciò premesso, si delineano di seguito le diverse fasi in cui si strutturerà il processo di elaborazione dell'agenda normativa pluriennale.

1.2. Fasi del processo di elaborazione dell'agenda

Le fasi del processo di elaborazione dell'agenda normativa pluriennale sono le seguenti:

1. Elaborazione, da parte dell'Area di coordinamento Attività legislative e giuridiche (di seguito denominata "AC legislativa"), sentite le direzioni generali, delle linee strategiche di legislatura sulle attività legislative, in attuazione del programma di governo e del Programma regionale di sviluppo
2. Analisi del fabbisogno normativo di legislatura, a seguito della compilazione, da parte delle direzioni generali, delle schede di valutazione delle proposte di legge, di cui all'allegato A (pag. 70). L'analisi avviene attraverso una collaborazione fra gli esperti

legislativi delle direzioni generali (di seguito denominati “esperti di linea”), le direzioni stesse e l’AC legislativa

3. Proposta, da parte dell’AC legislativa, di agenda normativa pluriennale, sulla base dell’analisi svolta
4. Verifica, da parte del CTP, della coerenza complessiva della proposta di agenda
5. Sottoposizione della proposta di agenda ai tavoli di concertazione interistituzionale e generale
6. Predisposizione dell’agenda definitiva, articolata in semestri, da parte dell’AC legislativa
7. Approvazione dell’agenda definitiva da parte della Giunta regionale (soggetta a pubblicazione sul B.U.R.T)

2. Fasi di elaborazione delle proposte di legge

2.1. Informazione al Consiglio

Ai sensi dell’art. 48 dello Statuto, le proposte di legge che verranno sottoposte dalla Giunta ai tavoli di concertazione generale e/o interistituzionale devono essere precedute da un’adeguata informazione al Consiglio regionale, che può fornire al riguardo specifici atti di indirizzo.

Come primo atto dell’iter di elaborazione di queste proposte viene quindi predisposto un documento nel quale, previa succinta descrizione del quadro conoscitivo di fatto e di diritto, sono illustrate le finalità e gli strumenti dell’intervento normativo, da iscriverne all’ordine del giorno del CTP (previa valutazione di massima sulla legittimità da parte del AC legislativa) e successivamente della Giunta prima dell’inoltro al Consiglio.

Non si ritiene di poter standardizzare ulteriormente il contenuto di tale documento informativo, che dovrà comunque essere caratterizzato da flessibilità per adeguarsi alla diversa portata e rilievo politico degli interventi legislativi proposti.

2.2. Proposte che richiedono l'inserimento in agenda

Per tutte le proposte inserite nell'agenda normativa pluriennale, successivamente al completamento della fase d'informazione al Consiglio regionale ai sensi del citato art. 48 Statuto, viene predisposto dalla struttura proponente il documento preliminare, seguendo puntualmente lo schema di cui all'allegato B (pag. 72). Esso è uno strumento in cui si evidenziano le ragioni dell'intervento normativo e si forniscono adeguati elementi di supporto conoscitivo sia all'organo di vertice burocratico (CTP) che all'organo politico (Giunta regionale), a fronte dei quali può maturare la decisione politica, che troverà in seguito una puntuale traduzione nelle forme giuridiche più appropriate in sede di elaborazione dell'articolato.

Il documento preliminare viene sottoposto a verifica dell'AC legislativa, della quale quest'ultima dà atto alla direzione generale proponente e al Presidente del CTP. L'esito della verifica è condizione per l'iscrizione del documento preliminare all'ordine del giorno del CTP medesimo.

Qualora la proposta sia stata assoggettata ad AIR (cfr. parte I, paragrafo 4, pag. 14) la relazione finale illustrativa degli esiti dell'analisi farà parte della documentazione da allegare per l'iscrizione in CTP.

L'iter di elaborazione della proposta di legge prosegue poi con l'esame del documento preliminare da parte della Giunta, cui segue la sottoposizione del documento ai tavoli di concertazione interistituzionale e/o generale, ai sensi degli specifici protocolli di intesa.

In seguito la struttura proponente predispone l'articolato e lo trasmette all'AC legislativa; quest'ultima, analogamente a quanto avvenuto per il documento preliminare, comunica alla direzione proponente e al Presidente del CTP l'esito della verifica e ciò è condizione per l'iscrizione della proposta all'ordine del giorno del CTP, corredata della documentazione indicata nell'allegato C (pag. 78).

L'ultimo passaggio è costituito dall'iscrizione – previa acquisizione dei pareri di cui all'art. 29 della l.r. 44/2003 (*Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 "Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale"*) - all'ordine del giorno della Giunta per l'approvazione definitiva, che non può di regola avvenire nella seduta immediatamente successiva a quella del CTP.

Si elencano di seguito schematicamente i passaggi sopra descritti:

1. Redazione del documento preliminare
2. Verifica dell'AC legislativa
3. Iscrizione all'ordine del giorno del CTP, con relazione illustrativa degli esiti dell'AIR
4. Parere del CTP
5. Eventuali modifiche conseguenti
6. Sottoposizione del documento all'esame della Giunta
7. Concertazione sul documento
8. Predisposizione dell'articolato
9. Verifica dell'AC legislativa
10. Iscrizione dell'articolato all'ordine del giorno del CTP, corredato della documentazione di cui all'allegato C (pag. 77)
11. Parere del CTP sull'articolato
12. Eventuali modifiche conseguenti
13. Richiesta, da parte della direzione proponente, dei pareri alle strutture di cui all'art. 29 della l.r. 44/2003
14. Eventuali modifiche conseguenti

15. Iscrizione della proposta all'ordine del giorno della Giunta, corredata della documentazione di cui all'allegato D (pag. 79)

16. Approvazione della proposta da parte della Giunta

2.3. Proposte che non richiedono l'inserimento in agenda

Per tutte le proposte che non richiedono l'inserimento in agenda l'iter di elaborazione si avvia con la compilazione e l'invio all'AC legislativa della scheda di valutazione della proposta (allegato A – pag. 70). Ciò avviene normalmente in concomitanza con la predisposizione dell'agenda normativa pluriennale e dei relativi aggiornamenti annuali; ovviamente possono manifestarsi necessità di interventi normativi a fronte di situazioni eccezionali o impreviste (es. calamità naturali, modifiche a leggi-quadro statali, sentenze della Corte costituzionale che comportano la necessità di adeguamenti normativi) e in tal caso la scheda sarà compilata e inviata all'avvio dell'iter di elaborazione.

Le fasi successive dell'iter di elaborazione di queste proposte di legge sono condizionate dalla necessità di sottoporre o meno le stesse alla concertazione generale e/o istituzionale.

Nel primo caso (proposte da sottoporre a concertazione), una volta effettuata l'informativa al Consiglio regionale (par. 2.1) dovrà essere elaborato il documento preliminare, in una forma più sintetica di quella utilizzata per le proposte inserite in agenda normativa (c.d. documento preliminare semplificato), che si limiterà a contenere le informazioni di cui ai punti da 1 a 6 dell'allegato A, nonché ad indicare gli eventuali effetti finanziari della proposta sul bilancio regionale (specificando se si tratta di spese e/o entrate), la relativa quantificazione di massima e le modalità di copertura degli oneri.

I passaggi procedurali per le proposte di legge sopra descritte corrispondono interamente a quelli indicati al precedente paragrafo 2.2 (pag. 8).

Nel secondo caso (proposte da non sottoporre a concertazione) non si dovrà procedere all'elaborazione del documento preliminare semplificato e i passaggi procedurali corrisponderanno a quelli indicati ai punti da 8 a 16 del paragrafo 2.2.

Qualora la proposta sia sottoposta ad AIR, dovrà essere corredata della documentazione prevista nell'allegato C.

3. Fasi di elaborazione dei regolamenti

I regolamenti non vengono inseriti nell'agenda normativa pluriennale in quanto atti meramente esecutivi. L'AC legislativa, al fine di favorire il rispetto dei tempi di approvazione stabiliti per tali atti dalle singole leggi di riferimento, redige semestralmente uno scadenziario, nel quale sono indicati, mese per mese, tutti i regolamenti che giungono in scadenza e lo invia alle direzioni generali competenti.

Queste ultime devono segnalare all'AC legislativa, dandone adeguata motivazione, i casi in cui si rende necessario differire l'approvazione dei regolamenti previsti nel semestre di riferimento. Lo scadenziario, modificato sulla base delle eventuali segnalazioni pervenute dalle direzioni, comunicato al CTP.

Ai sensi dell'art. 42 dello Statuto la competenza ad approvare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, degli atti e delle norme comunitarie spetta alla Giunta, mentre sono soggetti all'approvazione del Consiglio i regolamenti delegati dallo Stato.

Per quanto riguarda l'iter di elaborazione dei regolamenti di competenza della Giunta, il primo atto è costituito dalla predisposizione della bozza di articolato da parte della struttura proponente e dalla sua trasmissione all'AC legislativa, che successivamente comunica alla competente direzione generale e al Presidente del CTP l'esito della verifica, ai fini dell'iscrizione della proposta all'ordine del giorno del CTP. Qualora la proposta si sostanzi in una modifica testuale ad un regolamento vigente o nel caso in cui essa sia stata assoggettata ad AIR, dovrà essere corredata della documentazione prevista nell'allegato D (pag. 79).

Sull'articolato viene poi effettuata la concertazione interistituzionale e/o generale, ai sensi degli specifici protocolli d'intesa.

L'iter prosegue con l'iscrizione— previa acquisizione dei pareri di cui all'art. 29 della l.r. 44/2003 (*Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche*

alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 "Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale") - dello schema di regolamento all'ordine del giorno della Giunta, che lo adotta con decisione. Analogamente a quanto previsto per le proposte di legge, l'iscrizione all'ordine del giorno della Giunta non può di regola avvenire nella seduta del lunedì immediatamente successivo a quella del CTP.

La Giunta richiede il parere obbligatorio della commissione consiliare competente, ai sensi dell'art. 42, comma 2 dello Statuto e, ove il regolamento riguardi l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali, il parere del Consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'art. 66, comma 3 dello Statuto.

Il termine per l'emanazione dei pareri è di 30 giorni dal ricevimento della proposta da parte dell'organo competente (per il Consiglio delle autonomie locali tale termine è al momento solo convenzionalmente stabilito, in assenza di specifiche disposizioni statutarie o normative al riguardo), trascorsi i quali la Giunta può procedere all'approvazione del regolamento.

In presenza di osservazioni della commissione o del Consiglio delle autonomie locali (vale a dire in tutte le ipotesi che si possono profilare: non accoglimento delle osservazioni, accoglimento parziale o totale, con conseguente modifica del testo del regolamento), viene chiesto nuovamente il parere di cui all'art. 29 della l.r. 44/2003.

Si ricorda che l'eventuale scostamento dal parere del Consiglio delle autonomie locali deve essere motivato espressamente, ai sensi dell'art. 66, comma 4 dello Statuto, nella deliberazione della Giunta con cui si approva il regolamento; analoga motivazione non è invece richiesta per le osservazioni della commissione consiliare.

Il testo del regolamento viene poi approvato definitivamente dalla Giunta.

Si elencano di seguito schematicamente i passaggi sopra descritti:

1. Redazione dell'articolato del regolamento
2. Verifica dell'AC legislativa
3. Iscrizione dell'articolato all'ordine del giorno del CTP, corredato della documentazione di cui all'allegato D (pag. 79)
4. Parere del CTP

5. Eventuali modifiche conseguenti
6. Concertazione sull'articolato
7. Eventuali modifiche conseguenti
8. Richiesta, da parte della direzione proponente, dei pareri alle strutture di cui all'art. 29 della l.r. 44/2003
9. Iscrizione dello schema di regolamento all'ordine del giorno della Giunta, corredato dei documenti di cui all'allegato F (pag. 82)
10. Adozione da parte della Giunta
11. Trasmissione alla competente commissione del Consiglio e al Consiglio delle autonomie locali
12. Modifiche conseguenti all'eventuale accoglimento delle osservazioni
13. Richiesta dei pareri alle strutture di cui all'art. 29 della l.r. 44/2003 (in presenza di osservazioni da parte della commissione o del Consiglio delle autonomie locali)
14. Iscrizione della proposta all'ordine del giorno della Giunta
15. Approvazione del regolamento da parte della Giunta

Per quanto riguarda i regolamenti delegati dallo Stato - che sono in base all'art. 42, comma 3 dello Statuto di competenza del Consiglio regionale - qualora essi vengano sottoposti alla concertazione interistituzionale o generale, dovranno essere preventivamente oggetto di adeguata informazione al Consiglio stesso ai fini dell'eventuale approvazione di specifici atti di indirizzo. I passaggi procedurali successivi corrisponderanno a quelli indicati ai punti da 8 a 16 del paragrafo 2.2.

4. Analisi di impatto della regolamentazione

I criteri di selezione degli interventi regolativi da assoggettare ad AIR, nonché le modalità di valutazione economica, sono stati definiti dalla Giunta regionale con la decisione n. 2 del 9 gennaio 2006, su proposta del “Comitato di indirizzo e verifica” previsto dal progetto di messa a regime dell’AIR elaborato nell’ambito del “Nuovo patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana” (decisione della Giunta n. 13 del 7 giugno 2004).

Per le proposte di legge inserite nell’agenda normativa - o su specifici aspetti delle medesime – i cui requisiti corrispondano ai criteri sopra richiamati l’effettuazione dell’AIR è prevista dall’agenda stessa; per le altre proposte di legge e le proposte di regolamento l’effettuazione dell’AIR è decisa periodicamente dal CTP su proposta del Comitato di indirizzo e verifica.

Nell’ipotesi in cui il numero delle proposte sia tale da non consentire alle strutture preposte all’AIR, così come attualmente dimensionate in termini di risorse umane, di garantire l’efficace svolgimento di tutte le analisi, verrà data priorità a quelle inserite nell’agenda.

In ogni caso l’AIR sulle proposte di legge dovrà essere effettuata in tempi congrui per consentire che l’elaborazione del documento preliminare tenga conto degli esiti dell’analisi svolta.

I criteri di selezione degli interventi regolativi da assoggettare ad AIR definiti dalla Giunta regionale nella decisione sopra citata sono i seguenti:

- **Criteri di esclusione.** Sono eliminati a priori dall’ambito di applicazione dell’AIR i seguenti interventi:
 - a) interventi in materia elettorale in senso ampio;
 - b) provvedimenti in materia di bilancio inerenti la distribuzione delle risorse tra diversi ambiti di intervento; provvedimenti in materia di personale e di ordinamento degli uffici interni regionali;
 - c) interventi che non implicano costi di conformità per i destinatari o di scarsa rilevanza (costi per i destinatari inferiori a una soglia monetaria minima);

d) atti normativi di principio o di indirizzo generale non applicabili in assenza delle relative norme attuative.

▪ **Criteri di inclusione**

- a) rilevanza dell'impatto esterno. L'AIR va effettuata quando la norma da adottare comporta effetti sia sulla pubblica amministrazione che sui soggetti esterni (cittadini ed imprese) e laddove esistano alternative di azione effettivamente plausibili;
- b) tipo di politica di intervento. Vanno privilegiati i processi di produzione normativa che riguardano politiche regolative e in particolare quelli orientati a:
 - modificare l'accesso al mercato attraverso ad es. parziali liberalizzazioni, eliminazione di barriere all'entrata o, viceversa, introduzione di tali barriere, condivisione di risorse infrastrutturali scarse da parte di più soggetti, parziale deregulation etc.;
 - assicurare il corretto funzionamento del mercato in presenza di condizioni che impediscono la dinamica concorrenziale;
 - garantire interessi sociali rilevanti come la tutela dell'ambiente o della salute.

PARTE II

RUOLO DELL'AREA DI COORDINAMENTO "ATTIVITA' LEGISLATIVE E GIURIDICHE"

1. Ruolo dell'Area di coordinamento "Attività legislative e giuridiche"

L'AC legislativa esercita una funzione di presidio in ordine alle proposte di legge e di regolamento elaborate dalle direzioni generali. Tale funzione si esplica sia nella fase di avvio del processo legislativo che in tutte quelle successive con le modalità seguenti.

1.1. Fase preliminare

Questa fase riguarda le proposte di legge che debbono essere precedute dal documento preliminare, nella forma più o meno articolata prevista a seconda della rilevanza e strategicità che le proposte stesse rivestono.

Il documento viene elaborato dalla direzione generale proponente e inviato all'AC legislativa, la quale effettua una verifica riguardo alla legittimità e alla completezza dei suoi contenuti rispetto alle prescrizioni stabilite nella Parte I del presente manuale, con particolare attenzione all'adeguatezza della ricostruzione del contesto normativo.

Dell'esito di tale verifica preventiva, che come si è detto in precedenza costituisce una condizione imprescindibile per l'iscrizione del documento all'ordine del giorno del CTP, l'AC legislativa dà atto alla direzione proponente e al Presidente del CTP.

Il documento preliminare viene poi sottoposto al parere del CTP e, qualora vi siano rilievi specifici da parte di quest'ultimo, adeguato dalla struttura proponente e verificato dall'AC legislativa, fatta salva l'ipotesi in cui il direttore generale competente comunichi espressamente di voler confermare il testo originario, ai sensi della circolare del direttore generale della Presidenza avente ad oggetto "*Modalità istruttorie relative all'esercizio delle funzioni consultive di competenza del CTP*" del dicembre 2005 e successive integrazioni.

1.2. Elaborazione della proposta

Il coinvolgimento dell'AC legislativa sugli articolati delle leggi e dei regolamenti deve avvenire a un livello di stesura sufficientemente avanzato: in altri termini compete agli esperti di linea operanti presso le direzioni generali il lavoro di studio, analisi e predisposizione dei testi, su cui l'AC legislativa svolge quindi, anche in questa fase, una funzione di presidio e verifica.

In particolare, viene valutata la conformità della proposta alla Costituzione, al diritto comunitario, allo Statuto, nonché la sua coerenza con l'ordinamento regionale; viene inoltre posta attenzione al rispetto delle competenze degli enti locali, sia sotto il profilo della loro autonomia regolamentare che della corretta allocazione delle competenze stesse – da effettuarsi sempre con legge – in ossequio ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; altresì si dà rilievo all'eventuale non conformità della proposta agli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa previsti dalla normativa statale e regionale in materia, segnalando la presenza di aggravati procedurali.

L'AC legislativa verifica infine il rispetto dei criteri per il miglioramento della qualità normativa e per la riduzione della normazione primaria, di cui alla parte III, paragrafo 1 del presente manuale (pag. 22 e segg.), segnalando l'eventuale inopportunità di provvedere con legge e indicando la tipologia di atto cui ricorrere in alternativa. Nel caso di testi unici, i criteri cui viene fatto riferimento sono quelli indicati nella parte III, paragrafo 2 del manuale (pag. 29 e segg.).

Analogamente a quanto avvenuto per il documento preliminare, dell'esito di questa verifica l'AC legislativa dà conto alla direzione proponente e al Presidente del CTP, per consentire l'iscrizione dell'articolato all'ordine del giorno dello stesso.

1.3. Il processo di Analisi di impatto della regolazione (AIR)

Come si è detto, nel caso di provvedimento assoggettato ad AIR, la relazione finale AIR deve essere allegata al documento preliminare previsto per le proposte di legge inserite in agenda, alle proposte di legge non inserite in agenda e alle proposte di regolamento per l'iscrizione in CTP.

A livello organizzativo, sulla base del modello approvato dal CTP in data 22 dicembre 2005, l'AIR è condotta da un gruppo di lavoro formato dall'esperto di linea e da un funzionario designato come referente AIR della D.G interessata dall'intervento, dal funzionario di settore per lo specifico caso AIR sotto esame ed integrato nella composizione da due nuclei tecnici, istituiti stabilmente presso la D.G. Presidenza e l'Area ISIC Settore Statistico Regionale, che svolgono direttamente alcune fasi operative specialistiche.

Al funzionario designato come referente AIR di D.G. e al funzionario di settore compete congiuntamente la responsabilità e il coordinamento del gruppo di lavoro nonché la redazione dei documenti conclusivi dell'analisi (report analitico, relazione finale e sintesi degli allegati al report analitico). L'esperto di linea, congiuntamente al funzionario di settore, assicura al gruppo di lavoro il supporto necessario per gli approfondimenti di natura giuridico-legislativa, per la ricognizione normativa, l'elaborazione delle opzioni e la valutazione dei presupposti giuridici delle stesse.

Il nucleo AIR della D.G. Presidenza e il nucleo statistico presso l'Area ISIC – Settore Statistico Regionale rappresentano delle costanti di ogni gruppo di lavoro AIR in quanto partecipano stabilmente alle riunioni dei gruppi qualunque sia il caso specifico sotto esame presidiando alcune fasi del processo AIR di particolare delicatezza, quali la valutazione economica, e il supporto statistico-informatico, e le consultazioni.

Il nucleo centrale AIR della D.G. Presidenza ricopre uno specifico ruolo di indirizzo e coordinamento (definendo strumenti, regole e modalità di svolgimento del processo di AIR) e di controllo della qualità delle AIR prodotte. Inoltre partecipa ai gruppi di lavoro e svolge direttamente alcune fasi operative connesse all'analisi economica degli effetti delle opzioni. Ad esso compete la redazione dell'Allegato tecnico di valutazione economica e, congiuntamente al nucleo AIR istituito presso l'Area ISIC – Settore Statistico Regionale, l'Allegato sulle consultazioni.

Il nucleo AIR istituito presso l'Area ISIC – Settore Statistico Regionale svolge funzione di coordinamento delle attività statistico-informatiche richieste per l'analisi, supervisiona gli aspetti connessi alle consultazioni e funge da referente per gli altri soggetti dell'Area ISIC che si renda necessario di volta in volta coinvolgere (per indagini ad hoc, procedure informatiche, sito web, etc.). Ad esso compete la redazione dell'Allegato statistico e, congiuntamente al nucleo AIR della D.G. Presidenza, l'allegato sulle consultazioni.

1.4. Adeguamento della proposta ai rilievi del CTP

Nella fase immediatamente successiva al passaggio in CTP, l'AC legislativa verifica l'avvenuto adeguamento dell'atto da parte della direzione proponente agli eventuali rilievi formalmente espressi dal CTP come organo collegiale o dal suo Presidente in veste di organo monocratico, fatto salvo il caso in cui il direttore generale competente abbia espressamente richiesto la conferma del testo originario, secondo quanto previsto dalla circolare *“Modalità istruttorie relative all'esercizio delle funzioni consultive di competenza del CTP”* sopra citata.

1.5. Approvazione della proposta da parte della Giunta

L'AC legislativa, ai sensi dell'articolo 29 della l. r. 44/2003, formula il parere per i profili di propria competenza ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno della Giunta per l'approvazione.

Per quanto riguarda i regolamenti, essendo statutariamente necessaria l'acquisizione del parere della commissione consiliare competente e - nei casi di proposte che riguardino l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali - del Consiglio delle autonomie locali, il parere ex art. 29 viene reso in sede di approvazione dello schema di regolamento (art. 17 dell'allegato alla decisione della Giunta regionale n. 531 del 16 maggio 2005 *“Regolamento interno della Giunta regionale toscana”*), mentre rispetto all'approvazione definitiva l'AC legislativa si esprime esclusivamente nel caso vi siano state osservazioni da parte degli organi sopra citati.

In ordine al contenuto del parere ex articolo 29 della l.r. 44/2003, l'AC legislativa formula una dichiarazione relativa all'assenza di vizi di legittimità della proposta di legge o di regolamento o, in caso contrario, puntuali rilievi al riguardo. Ciò, ovviamente, nell'ipotesi che questi rilievi – già avanzati in occasione del passaggio in CTP – non siano stati accolti dalla direzione proponente.

L'AC legislativa verifica inoltre il rispetto delle regole di drafting previste nel Manuale *“Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”* (Allegato G – pag. 83) e, qualora nelle proposte si configurino le fattispecie tipiche di cui alla parte III, paragrafo 3

del presente manuale (pag. da 36 a 69), verifica altresì che vi sia stata l'adozione delle formule standard ivi indicate.

1.6. Iter della proposta in Consiglio

La prosecuzione dell'iter delle proposte di legge e delle proposte di regolamento delegate da leggi statali presso le commissioni consiliari è presidiata ordinariamente dalla struttura proponente, che viene supportata dall'AC legislativa principalmente nella valutazione delle modifiche proposte dalla commissione, con particolare attenzione a quelle che presentano profili istituzionali.

A tal fine è opportuno che la struttura proponente mantenga costanti rapporti con gli uffici consiliari preposti rispettivamente all'assistenza generale e all'assistenza giuridico-legislativa delle commissioni.

Gli emendamenti alle proposte di legge, elaborati dalla struttura proponente, sono sottoposti alla verifica dell'AC legislativa con il solo limite della compatibilità con la tempistica dei lavori consiliari e successivamente approvate dalla Giunta con decisione, ai sensi dell'art. 16 del "*Regolamento interno della Giunta regionale toscana*".

2. Il ruolo della Direzione generale Bilancio e finanze

È opportuno dar conto del ruolo svolto nell'ambito del processo strategico giuridico-legislativo dalla Direzione generale Bilancio e finanze, che presenta, pur nella diversità delle specifiche competenze, dei punti di contatto con quello dell'AC legislativa quanto alle fasi in cui si esplica.

La Direzione Bilancio e finanze interviene infatti fin dalla fase di avvio dell'iter di elaborazione della proposta di legge, attraverso la segnalazione di eventuali rilievi di ordine finanziario sui contenuti del documento preliminare alla proposta stessa, che vengono espressi - in caso di non accoglimento da parte della struttura proponente - in occasione del passaggio del documento in CTP.

Nella fase di redazione dell'articolato la Direzione Bilancio e finanze supporta, ove richiesto, la direzione proponente nella definizione dei contenuti finanziari della proposta, nella formulazione della norma finanziaria e nella predisposizione della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione, predisposta ai sensi della decisione della Giunta

regionale n. 24 del 17 marzo 2003 (*Direttive per la redazione della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione*). Eventuali rilievi sugli aspetti finanziari vengono infine effettuati sulla bozza di proposta di legge iscritta all'ordine del giorno del CTP.

Per ciò che concerne i regolamenti di attuazione di leggi regionali, che come noto non possono comportare oneri finanziari diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla rispettiva legge, la verifica della Direzione Bilancio e finanze ha per oggetto la coerenza sotto il profilo finanziario della proposta regolamentare con la legge regionale di cui è attuazione.

Ai sensi dell'articolo 29 della l.r. 44/2003 la Direzione Bilancio e finanze verifica la compatibilità finanziaria della proposta di legge o di regolamento con gli equilibri complessivi della finanza regionale e con le politiche di bilancio.

A tale proposito la direzione proponente, prima dell'iscrizione della proposta di legge o di regolamento all'ordine del giorno della Giunta regionale, richiede il parere alla direzione Bilancio e finanze inviando l'articolato della proposta e, per le proposte di legge, la relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione.

La Direzione Bilancio e finanze supporta infine la struttura proponente nella fase di prosecuzione dell'iter della proposta in Consiglio per le tematiche relative alla compatibilità finanziaria di quest'ultima.

PARTE III

STANDARD DI QUALITA' PER LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE

1. Criteri per il miglioramento della qualità normativa e per la riduzione della normazione primaria

La riduzione della normazione primaria attraverso la redazione di testi unici e di leggi di riordino per settori organici, nonché l'attuazione della delegificazione sono elementi da iscrivere nella più generale tendenza alla riduzione e semplificazione delle regole dell'ordinamento. Nella scorsa legislatura è stato approvato il progetto speciale "una Toscana più efficiente e meno burocratica", all'interno del quale venne prevista una specifica azione volta a "completare la riorganizzazione della legislazione regionale in testi unici, riducendo le leggi in vigore" e a "limitare la produzione di nuove leggi evitando la legislazione di dettaglio".

Il ruolo del testo unico legislativo (e conseguentemente regolamentare) nel più generale ambito della politica di semplificazione normativa e di evoluzione dell'amministrazione regionale verso modalità di azione trasparenti, è stato poi ribadito dall'art. 44 del nuovo Statuto regionale, nel quale si dà rilievo alla formazione di testi unici al fine di "*tutelare la certezza del diritto*", nonché di garantire "*l'organicità, la chiarezza e la semplicità delle procedure*".

Il tema della semplificazione riveste infine un ruolo prioritario nel PRS 2006-2010, posto che uno dei progetti integrati regionali in cui si declinano i programmi strategici (precisamente il P.I.R. 4.4) ha come oggetto "*l'efficienza, la riorganizzazione e la semplificazione*" e mira, per quanto interessa in questa sede, ad una riduzione sia del numero delle leggi regionali entro il quinquennio – l'obiettivo è di arrivare almeno al 50% - sia del carico burocratico attraverso "*meno regole e migliori regole poste, con intensità minima, solo quando siano indispensabili per perseguire un interesse pubblico generale ritenuto prevalente sull'interesse dei singoli consociati*".

Da queste premesse si evince che la limitazione e la razionalizzazione della produzione legislativa costituisce un obiettivo tendenziale di permanente attualità, per la realizzazione del quale è necessario osservare determinati criteri e tenere conto di alcuni vincoli che si illustrano di seguito.

1.1 Riserva di legge

Come è noto, si ha riserva di legge quando la Costituzione circoscrive alla sola legge la disciplina di determinate materie o di determinati oggetti.

Sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale la dottrina distingue tra riserve relative e riserve assolute, distinzione che tende a mettere in luce il maggiore o minore ambito che può essere lasciato dal legislatore, all'interno della materia riservata, alle fonti secondarie.

In particolare, alla riserva di legge assoluta consegue la pressoché totale esclusione delle fonti subordinate e la necessità per il legislatore di disciplinare compiutamente la materia riservata con legge; la riserva relativa non esclude invece che alla regolazione della materia concorrano anche norme di secondo grado, ma richiede che la legge disciplini preventivamente almeno le linee essenziali del complessivo intervento normativo.

Dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione è sostanzialmente caduta la tesi - fino ad allora predominante - secondo la quale, per le materie di competenza regionale, dovesse operare una generale riserva di legge, sia pur relativa. Ciò in quanto dal nuovo testo costituzionale emerge la totale equiparazione della fonte regionale a quella statale e la parallela disciplina delle rispettive potestà legislative.

Conseguentemente, si può affermare che i vincoli dettati dalla carta costituzionale in tema di riserva di legge siano i medesimi per il legislatore statale e per quello regionale. La Regione dovrà altresì tener conto di eventuali ulteriori riserve di legge previste dallo Statuto, nonché dello spazio riservato all'autonomia regolamentare degli enti locali in tema di organizzazione e svolgimento delle funzioni, così come per quest'ultimo aspetto, lo stesso legislatore statale.

L'ambito di disciplina che può essere lasciato al regolamento, in assenza delle riserve di legge individuate nei termini sopra illustrati, è pertanto da ritenersi potenzialmente assai ampio, e affidato alle scelte della singola legge di cui il regolamento è attuazione (art. 42 dello Statuto).

1.2 Regolamenti e normativa di dettaglio

La necessità di consentire che la legge svolga la sua precipua funzione di fissazione di disposizioni generali, astratte e innovative, suggerisce comunque di attribuire, a mezzo della stessa legge, al regolamento – fonte normativa sulla quale si può intervenire con la necessaria tempestività qualora se ne richiedano modifiche o adeguamenti - la disciplina degli aspetti procedurali e di dettaglio, nonché quelli di natura eminentemente tecnica¹, quali ad esempio:

- modalità applicative di disposizioni di legge;
- prescrizioni e disposizioni tecniche;
- standard e requisiti tecnici per il rilascio di autorizzazioni da parte della Regione;
- disciplina di procedimenti regionali;
- modalità di esercizio di funzioni tecniche, amministrative e di controllo riservate alla Regione;
- criteri e modalità relative alla presentazione di progetti, ai loro contenuti, all'effettuazione di controlli su attività che riguardino le competenze regionali;
- procedure di gestione per l'erogazione di contributi;
- modalità relative alla tenuta di registri ed elenchi, procedure di iscrizione e cancellazione da questi ultimi, disciplina dei ricorsi avverso l'atto di diniego dell'iscrizione o di cancellazione;
- specificazioni di dettaglio, anche dal punto di vista tecnico, di fattispecie soggette a sanzioni amministrative;
- procedure di nomina delle commissioni e modalità di funzionamento delle stesse;
- standard e requisiti tecnici di strutture o servizi soggetti ad autorizzazione da parte di enti locali;

¹ Nella sentenza n. 61 del 1997 la Corte costituzionale puntualizza la nozione di norma tecnica sancendo che “vanno intese per norme tecniche quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. “scienze esatte” o dalle arti che ne sono applicazione (come, ad esempio, le prescrizioni che individuano standards qualitativi o metodologie di rilevazione dati e/o di trattamento materiali)”.

Per quanto riguarda la dottrina, essa sembra ormai concorde nel ritenere che la tecnicità si risolva essenzialmente nella scientificità delle regole e nel loro carattere specialistico. Non vi è però concordia sul fatto che l'elemento della scientificità sia sufficiente a delimitare il campo della tecnica; è crescente la consapevolezza che si tratta di norme tutt'altro che neutre e disinteressate nonché del fatto che il mondo della tecnica è complesso e che le peculiarità di tali disposizioni sono la flessibilità, l'efficacia nel senso di idoneità al raggiungimento di un preciso scopo e il conseguente adeguarsi spontaneo da parte degli utilizzatori; invece le norme giuridiche (approvate dagli organi preposti a tale funzione dalla costituzione e dallo statuto: n.d.r.) hanno il carattere della coercibilità (M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle «norme armonizzate»*, Riv. ital dir. pubbl. comunitario, 1997, pp. 316-317). Anche le norme tecniche divengono obbligatorie e quindi coercitive quando sono richiamate da norme giuridiche oppure sono approvate dagli stessi organi che producono norme giuridiche.

- condizioni e criteri di priorità per il rilascio di autorizzazioni da parte di enti locali, qualora vi siano esigenze di unitarietà;

Possono anche essere contenute in regolamenti disposizioni concernenti l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, ma solo in via transitoria fino all'autonoma regolamentazione da parte di questi ultimi (art. 63 dello Statuto)

Tale esemplificazione può costituire utile punto di riferimento per regolamenti direttamente attuativi di norme comunitarie, in cui manca quindi la mediazione della legge regionale (v. il par. 1.4)

Alla legge deve essere quindi mantenuto il ruolo di guida che è ad essa connaturato, riservando al regolamento una funzione attuativa di disposizioni che definiscono le linee fondamentali della materia e che non si possono sostanziare in generale in meri conferimenti di potestà regolamentare senza alcuna predeterminazione di principi e criteri direttivi di cui la norma regolamentare sarà svolgimento

Sull'utilizzo troppo "disinvolto" in termini di discrezionalità del potere regolamentare da parte delle giunte regionali è anche intervenuta la Corte Cost. (in part. vedasi la sentenza 324/2003), che ha affermato che l'esercizio del suddetto potere in funzione "suppletiva" del mancato esercizio del potere legislativo, meramente autorizzato da una legge regionale che non lo delimita o indirizza in alcun modo, costituisce violazione del principio di legalità sostanziale. Peraltro la sentenza 324 citata verte su una materia coperta da riserva di legge, così che vale certamente per materie cui la riserva si applica, mentre si può dubitare che se ne possa trarre un principio generale.

D'altro canto l'esigenza di salvaguardare il principio di legalità, e quindi di far sì che il contenuto che la legge affida al regolamento non sia eccessivamente indeterminato, deve essere temperata con quella di evitare una definizione troppo puntuale e dettagliata di tale contenuto, poiché una tecnica redazionale siffatta costringerebbe il legislatore ad un'azione di revisione ogni qual volta si rendesse necessario aggiungere alla disciplina regolamentare nuove fattispecie o modificarle. Ciò anche in considerazione del fatto che spesso, in fase di elaborazione della legge, non è sempre agevole effettuare una completa ricognizione di ciò che il regolamento dovrà disciplinare.

Giova infine ricordare, come si è già accennato in precedenza, che l'art. 39 del nuovo statuto individua quali fonti normative di secondo grado unicamente i regolamenti, al fine evidente di favorire la certezza delle norme regionali ed escludere il fenomeno delle fonti "anomale", affermatosi nella prassi anche recente, in cui gli atti sostanzialmente normativi,

approvati non solo dalla Giunta ma anche dal Consiglio regionale, sono stati piuttosto frequenti e riconducibili a variegate tipologie.

Ogniqualevolta quindi si vogliono introdurre disposizioni la cui osservanza sia per tutti obbligatoria, deve rinviarsi esclusivamente a norme regolamentari

Sotto il profilo redazionale, ai fini di agevolare la comprensione del testo regolamentare, è necessario che nella rubrica di ciascun articolo del regolamento sia indicato l'articolo o il comma della legge di cui l'articolo del regolamento costituisce attuazione.

L'art. 42 dello Statuto individua le tipologie dei regolamenti in base alla diversa provenienza della fonte da attuare (legge regionale, fonte comunitaria e legge statale) e prevede che essi siano approvati dalla Giunta regionale, ad eccezione di quelli delegati dallo Stato, che sono attribuiti alla competenza consiliare.

1.3 Delegificazione

Uno strumento cardine del processo di riduzione della normazione primaria può essere considerato quello della delegificazione, da attuarsi a mezzo di regolamenti ai quali viene demandata da un'apposita legge regionale di delegificazione la disciplina degli aspetti di mero dettaglio e di natura tecnica di materia precedentemente regolate solo dalla legge.

Lo statuto non ha espressamente previsto tale categoria di regolamenti, anche se essa può essere ritenuta ammissibile in via interpretativa riconducendola alla più generale categoria dei regolamenti di attuazione delle leggi regionali.

L'utilizzo della delegificazione favorisce un decongestionamento dell'attività di produzione normativa propria dell'assemblea legislativa e una concentrazione di quest'ultima sugli aspetti più qualificanti, specie dal punto di vista politico, della disciplina.

Anche in tema di delegificazione valgono ovviamente le considerazioni fatte sopra sul rispetto del principio di legalità sostanziale.

1.4 Attuazione degli atti comunitari

A seguito della riforma del titolo V della Cost. (art. 117, comma 5) ricade in capo alle regioni l'obbligo di provvedere all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, sia concorrente che residuale.

Occorre distinguere tra disposizioni comunitarie immediatamente applicabili e disposizioni che necessitano di un intervento attuativo.

Per le prime (regolamenti) si apre di norma la strada all'esecuzione diretta da parte della regione. Non si può comunque escludere che in taluni casi sia necessario ricorrere ad un intervento normativo: in relazione alle singole fattispecie, potrà essere quindi utilizzato lo strumento legislativo - in particolare per la disciplina delle sanzioni amministrative - o quello regolamentare ai sensi dell'art. 42, commi 1 e 4 dello Statuto.

Per le seconde (direttive) l'attuazione può avvenire mediante leggi, regolamenti o atti amministrativi generali a seconda del tipo di intervento necessario.

Si ricorda che l'art. 16, comma 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*) sancisce che *"i provvedimenti approvati dalle Regioni nelle materie di propria competenza legislativa devono recare nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata."*

1.5 Leggi provvedimento

Le "leggi provvedimento", che hanno un contenuto particolare e concreto, appaiono dal punto di vista tecnico non conformi ai caratteri di astrattezza e generalità tipici della legge e i diversi profili di incostituzionalità al loro riguardo possono essere ricondotti ad un'unica e più generale censura: una fonte legislativa avente il contenuto di un atto amministrativo viola il principio di separazione dei poteri, configurando l'assunzione da parte del legislatore di competenze istituzionalmente proprie della pubblica amministrazione.

In via generale deve quindi sconsigliarsene l'uso, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, valutando attentamente in alternativa se possa provvedersi in via amministrativa utilizzando norme legislative già esistenti o se, in subordine, ove la

fattispecie cui si riferisce la proposta di “legge-provvedimento” abbia un carattere ricorrente e non siano date norme legislative vigenti applicabili, sia preferibile porre in essere una volta per tutte la norma di legge generale che eviterà il ricorso futuro ad una pluralità di “leggi-provvedimento”.

1.6 Materie di competenza regionale concorrente

Come è noto l’art. 1, comma 3 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) – c.d. legge La Loggia – per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni in attesa dell’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, sancisce che nelle materie di competenza concorrente, di cui all’art. 117, comma 3 della Costituzione, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti.

Le Regioni possono in queste materie emanare proprie norme che si sostituiscono totalmente, nei limiti della competenza regionale, a norme statali eventualmente già operanti nelle stesse materie, le quali mantengono la propria vigenza nell’ordinamento con carattere di cedevolezza rispetto all’eventuale intervento normativo regionale (Corte cost. sentenze 329 e 303 del 2003).

Nel caso in cui quindi la Regione intenda far propria la normativa di dettaglio statale vigente in una determinata materia, anche nella denegata ipotesi in cui ciò non comporti l’introduzione di modifiche,² si raccomanda di riprodurre il contenuto delle disposizioni statali di dettaglio, anziché limitarsi a fare ad esse rinvio espresso.

1.7 Materie di competenza regionale residuale

La raccomandazione di riprodurre il contenuto delle disposizioni statali, anziché quella del rinvio espresso a queste ultime, illustrata nel precedente paragrafo, è da ritenersi ancor più valida anche per le materie ricomprese nella competenza residuale regionale ai sensi dell’art. 117, comma 4 della Cost, laddove la Regione legiferando intenda far proprie anche alcune scelte già operate dallo Stato.

2. Criteri per la redazione dei testi unici

2.1 Il coordinamento legislativo attraverso i testi unici

Una delle più importanti applicazioni delle tecniche legislative, formali e sostanziali, consiste nell'attività di riordino e di coordinamento della legislazione, intendendo per coordinamento un'azione volta a mettere ordine in situazioni complesse, caratterizzate da una molteplicità di comportamenti o di atti. Nel concetto di coordinamento sta l'idea di un'azione coerente, volta a realizzare obiettivi specifici tenendo conto di interessi generali. Si tratta peraltro di un termine caratterizzato da una certa dose di ambiguità, e di cui si rinvencono differenti accezioni in diversi ambiti giuridici. Con riferimento al procedimento legislativo, in particolare, possiamo distinguere tra coordinamento prelegislativo e postlegislativo, a seconda del momento nel quale l'operazione è compiuta, rispetto all'entrata in vigore della legge. Il coordinamento postlegislativo, che è quello che ci interessa, si attua principalmente secondo due modalità, definite classicamente come "consolidazione" e "codificazione": con la prima espressione ci si riferisce alla tendenza delle norme a sistemarsi in corpi organici, mentre la seconda va oltre, e allude ad un sistema di diritto nuovo, ossia unità organica esprimente principi generali di diritto su un insieme di materie. Questa distinzione è riecheggiata da un'altra fra "testo unico" e "codice", secondo la quale sarebbe "codice" "un testo che disciplinasse da solo tutta una materia, senza sostituire una molteplicità di leggi sul medesimo argomento"; o, in altri termini, i testi unici raccolgono materiale legislativo preesistente, i codici contengono materiale legislativo almeno prevalentemente nuovo.

Possiamo quindi dire che i testi unici ed i codici rappresentano gli strumenti attraverso i quali si perseguono le diverse finalità di consolidazione e di codificazione in cui si sostanzia l'attività di coordinamento post-legislativo "forte", cioè "teso verso obiettivi di coerenza sostanziale, e perciò legittimato ad espungere quanto di disarmonico offuschi il corpus normativo che si viene edificando" (M. Ainis).

Va tuttavia rimarcato come negli ultimi anni la differenza terminologica sopra esposta sia andata sfumando, fin quasi ad annullarsi, o comunque ad assumere un rilievo puramente nominalistico.

Ai nostri fini però riteniamo ancora preferibile usare l'espressione "testo unico" (anche perché lo Statuto all'articolo 44 usa solo tale espressione) per designare l'atto normativo

² In tal caso infatti sarebbe più ragionevole non legiferare affatto

che unifica e sostituisce una pluralità di testi contenenti la disciplina di una certa materia, raccogliendo ed ordinando in un contesto unitario disposizioni anteriori, collegate da omogeneità di materia, ma emanate in tempi diversi e con atti separati; va da sé che tale definizione non è vincolante, e quindi ben potrà il testo unico contenere anche disposizioni nuove, da armonizzare e mettere in relazione con quelle anteriori collazionate.

Un rapido cenno va fatto alle funzioni peculiari del testo unico, in una prospettiva che raccoglie gli spunti della migliore dottrina e della Corte costituzionale.

La peculiare funzione del testo unico è quella di contribuire al conseguimento di un maggior livello di certezza del diritto, considerata come esigenza fondante dell'ordinamento.

L'esigenza fondamentale è il chiarimento e la semplificazione della legislazione vigente: l'effettività del diritto e la sua stessa "giustiziabilità" dipendono dalla chiarezza delle norme, dall'eliminazione delle sovrabbondanze, dall'assenza di interne contraddizioni; a tanto può servire il testo unico "innovativo" (in tale portata innovativa consiste l'effettiva *ratio* ed utilità del testo unico, almeno in una prospettiva teorica), cioè adottato con fonte avente forza normativa, e fornito di capacità abrogativa delle disposizioni preesistenti. Il testo unico è lo strumento giuridico più utile ai fini della riconduzione ad unitarietà e leggibilità di un corpus normativo frastagliato ed incomprensibile, avendo però la consapevolezza che per compiere con successo un'operazione di tale portata è indispensabile la preliminare ricostruzione di questo *corpus* intorno ad un nucleo concettuale di principi che delimitino giuridicamente le nozioni cui si fa riferimento, e servano da base per la determinazione degli obiettivi di politica del diritto connessi al settore in questione.

L'assetto ordinamentale della Regione ci consente di tralasciare una serie di questioni di ordine teorico, per esaminare rapidamente il rilievo del testo unico nello Statuto della Toscana. Infatti a tale atto sono dedicati ben 5 dei 7 commi che compongono l'articolo 44 dello Statuto, dedicato alla qualità della normazione:

"2. E' promossa, per le finalità del primo comma (certezza del diritto e qualità normativa n. d. r.), la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.

3. I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

4. Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto.

5. I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.

6. La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici."

Lo Statuto riconosce quindi ai testi unici un ruolo preminente per il perseguimento di una maggiore certezza del diritto e una migliore qualità della normazione; contempla l'ipotesi di testi unici anche di mero coordinamento (quindi teoricamente privi di efficacia innovativa, anche se una saggia dottrina avvertiva che ciò non è mai del tutto vero³); dispone l'obbligo di modifiche o abrogazioni solo esplicite. Questa disposizione, la cui collocazione in Statuto non può essere sottovalutata, impone una particolare attenzione a tutti gli attori del processo legislativo, in ordine alla manutenzione dell'ordinamento, senza la quale le operazioni di semplificazione e riordino e gli obiettivi di certezza, già di per sé ambiziosi, sono destinati al fallimento.

2.2 Tecniche di redazione dei testi unici

Nella fase operativa il primo passaggio consiste nell'individuazione delle materie che si intendono disciplinare attraverso l'approvazione di testi unici. Tale individuazione corrisponde a scelte di natura tecnica e politica. Occorre evitare peraltro di approvare testi unici in materie la cui situazione normativa renda ragionevolmente prevedibile la necessità di nuovi interventi in tempi ravvicinati, (ad esempio soprattutto per il varo di attese ed imminenti leggi quadro nazionali per le materie di competenza concorrente); l'operazione di coordinamento mediante testi unici ha un senso in quanto si avvia un processo idoneo a diffondere l'idea che la stabilità nel tempo della normativa regionale costituisce di per sé un valore per tutti i destinatari di regole che non possono essere messe continuamente in discussione e sostituite.

Per ciascuna delle materie di cui si avvia l'elaborazione del testo unico, occorre procedere preliminarmente ad una precisa individuazione dei confini della materia interessata dal riordino normativo; si avvia quindi la vera e propria elaborazione secondo le seguenti fasi:

- a) ricognizione di tutte le disposizioni regionali da ritenersi in vigore, compresi eventuali contenuti normativi attualmente presenti in piani o altri atti amministrativi;
- b) individuazione delle disposizioni vigenti:

³Per ESPOSITO il testo unico "importa sempre l'unificazione delle disposizioni vigenti e la loro susseguente formulazione in un unico testo". Tali disposizioni "una volta ricomprese nel testo unico diventano parti di un tutto", e tale unità non è meramente estrinseca, bensì giuridicamente rilevante, perché permette di respingere l'opinione secondo cui il testo unico si limita a facilitare la conoscenza delle leggi vigenti attraverso la loro ripubblicazione, nonché quella che nega al t.u. l'efficacia abrogatrice nei confronti delle norme (riprodotte) esistenti al momento dell'emissione: "se il testo unico importa la sostituzione di un'unità ad una molteplicità, è contraddittorio ritenere che questa molteplicità sussista pur dopo la emissione del testo di legge dichiarato autenticamente unico"

- da confermare;
 - da modificare;
 - da abrogare;
- c) ricomposizione delle stesse;
- d) individuazione dei nuovi ambiti normativi da coprire;
- e) stesura del testo, comprensivo delle nuove disposizioni che si intende inserire nel *corpus* del testo unico.

La predisposizione di un testo unico richiede il compimento di operazioni in certa misura diverse da quelle relative alla stesura di una legge o di un altro atto normativo, e di operazioni concettualmente simili, ma che assumono un'altra valenza in considerazione delle finalità particolari del t.u. In primo luogo si deve sottolineare il carattere sostanzialmente interpretativo del lavoro svolto dai compilatori del testo, ai quali è richiesto come detto sopra di determinare, in vista del coordinamento, quali norme debbano essere mantenute in vigore nella materia considerata, stabilire il rapporto tra di esse e collocarle organicamente nel sistema. La prima operazione da compiere a tal fine è l'individuazione dei principi che informano la normazione esistente, principi che vengono ricavati per via induttiva "con un procedimento di *astrazione generalizzante*, attraverso l'analisi del contenuto di tutte le norme relative a quel particolare settore"; questi principi possono essere già esplicitati, oppure andranno ricavati dal raffronto di tutte le norme previgenti. Dopo avere ricavato i principi si provvederà all'esame delle singole disposizioni con l'anzidetto scopo di armonizzarle, ed eventualmente dai principi si trarranno alla luce nuove norme indispensabili per l'integrazione del sistema, seguendo l'inverso procedimento dal generale al particolare.

Le disfunzioni cui si cerca di ovviare attraverso il ricorso ai testi unici ed alle operazioni interpretative sopra descritte coprono tendenzialmente l'intero spettro dei fenomeni che causano indeterminatezza nel sistema, e possono essere distinte in "testuali" e "sistematiche":

- a) le prime riguardano la singola disposizione, e consistono nell'uso di termini equivoci o semanticamente ambigui, nell'improprietà sintattica, nell'uso promiscuo di congiunzioni e disgiunzioni;
- b) le seconde riguardano i rapporti fra disposizioni, e possono consistere nella scarsa chiarezza delle interazioni implicite o esplicite (abrogazioni, modifiche, deroghe, sospensione di efficacia, rinvii) prodotte dalle norme nel sistema di riferimento. Mentre

per le disfunzioni testuali, in ragione della loro eterogeneità, non vi sono criteri generali di intervento, per quelle sistematiche un criterio può essere così sintetizzato: una nuova disposizione *A* interviene in una materia già disciplinata dalla disposizione *B*, che non viene menzionata dalla prima; *B* potrebbe contenere norme compatibili con *A*, norme identiche ad *A* e norme con essa incompatibili: la disposizione di coordinamento *C* dovrà pertanto specificare le interazioni esistenti, riformulando *A* e la parte di *B* con essa compatibile, abrogando (di preferenza) espressamente sia *A* che *B*. Gli scopi conseguiti in questo caso (per la verità abbastanza semplificato) sono tre: novazione (o meglio "rinnovazione") implicita della fonte *B*, abrogazione implicita della sua parte incompatibile con la nuova disposizione, e semplificazione del sistema dei rinvii, che ora possono riferirsi esclusivamente a *C*.

Proprio il sistema dei rinvii, unitamente all'inconveniente delle norme intrusive, rappresenta un altro fecondo campo di intervento per i testi unici: in ordinamenti fortemente stratificati l'accumularsi di rinvii dà luogo a catene di rimandi lunghe e complicate, e la riconduzione di tutta la disciplina di una certa materia ad una fonte unica può dare un grosso contributo in termini di semplificazione; analogo discorso può farsi in relazione al frequente fenomeno di norme, concernenti il settore considerato dal t.u., ma contenute in provvedimenti "*omnibus*" o in atti che riguardano materie del tutto diverse.

Ancora, una operazione suggerita ai redattori di tt.uu. è il recepimento delle sentenze della Corte Costituzionale, da compiersi secondo modalità differenziate, a seconda del tipo di pronuncia adottato dalla Corte: così, ci si potrà limitare ad omettere le norme dichiarate illegittime da una sentenza di accoglimento, o creare una formula adeguata traendola dal dispositivo. Queste formule dovranno essere il più possibile aderenti al testo o perlomeno al precetto del dispositivo, evitando interventi estensivi, riduttivi, manipolativi o di specificazione. Sempre con riferimento alle decisioni della Consulta, può rivelarsi utile, all'atto del coordinamento, prevedere il recepimento anche delle sentenze interpretative di rigetto, nel senso di adeguare il testo unico all'interpretazione della norma che, secondo la Corte, è conforme alla Costituzione, (ommettendo ovviamente quella considerata illegittima), in modo da evitare gli equivoci che potrebbero derivare dalla riproduzione della norma considerata nel suo tenore letterale, quantunque di per sé non incostituzionale.

Un profilo particolare dal punto di vista del *drafting* attiene infine (dando per scontato, in quanto propria di tutta l'attività normativa, l'impiego esclusivo anche nel t.u. di formule

abrogative espresse) all'opportunità (perlomeno nelle stesure tecniche preliminari all'approvazione del testo) della rubricazione degli articoli con l'indicazione tra parentesi delle fonti originarie da cui derivano le disposizioni ritrascritte in ciascuno di essi; tali indicazioni possono costituire utile strumento di lavoro nel procedimento di formazione del testo unico; di esse peraltro non deve esservi traccia al momento del varo del provvedimento, ritenendosi prevalenti gli svantaggi sui vantaggi ove l'indicazione della norma di riferimento originaria dovesse permanere nel testo pubblicato (una sistemazione adeguata del fenomeno andrebbe peraltro trovata nella legge sulla pubblicazione degli atti normativi, di cui si prevede il rifacimento).

Doverosa infine l'elencazione, in articoli distinti, delle disposizioni espressamente abrogate e di quelle che, ancorché non collocate nel testo unico, rimangono comunque in vigore.

Riassuntivamente, possiamo schematizzare il complesso di operazioni attinenti alla predisposizione di testi unici suddividendole in tre gruppi: sistematica, linguaggio e relazioni fra le norme. Le operazioni di coordinamento saranno perciò le seguenti:

a) quanto alla sistematica:

- introduzione di nuove partizioni di livello superiore all'articolo (sezioni, capi, titoli, parti);
- differente collocazione e numerazione (rispetto ai testi di partenza) di articoli e commi;
- riformulazione dei rinvii sulla base della sistematica assunta nel testo unico;
- eliminazione di norme intruse;
- eliminazione di ridondanze;

b) quanto al linguaggio:

- correzione di errori di stampa;
- normalizzazione della grafia;
- esplicitazione di sigle;
- normalizzazione delle forme di citazione;
- aggiornamento delle denominazioni di organi, istituzioni, enti, etc. mutate nel tempo;
- rimozione delle ambiguità causate da uso improprio di congiunzioni, disgiunzioni, punteggiatura;
- conseguimento di omogeneità terminologica del testo, e quant'altro prescritto nel manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*" (allegato G – pag. 82) e nel presente manuale operativo;

c) quanto alle relazioni fra le norme:

- aggiornamento del testo alla luce di abrogazioni espresse, modifiche testuali sopravvenute, referendum abrogativi approvati, etc. ;
- eliminazione di disposizioni anteriori incompatibili o prive di oggetto;
- eliminazione di articoli, commi o frasi oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale;
- riformulazione degli enunciati normativi per adeguarli agli indirizzi interpretativi della stessa Corte Costituzionale;
- riformulazione degli enunciati a scopo di raccordo;
- esplicitazione di modifiche non testuali.

3. CONTENUTI STANDARDIZZATI DI FATTISPECIE NORMATIVE TIPICHE

3.1 Istituzione di registri e relativi procedimenti di iscrizione

Seguendo una tendenza in atto già nella scorsa legislatura, si suggerisce di utilizzare il termine "registro" quando quest'ultimo sia istituito da una legge regionale, mantenendo invece la terminologia utilizzata dal legislatore statale ("albo" o "registro") laddove si tratti di dare attuazione a disposizioni in materie a competenza concorrente.

In legge devono essere contenute le disposizioni istitutive del registro, l'individuazione dell'eventuale ente locale competente alla sua tenuta, la disciplina dei requisiti per l'iscrizione e le ipotesi di incompatibilità, nonché le norme transitorie, se necessarie. Quest'ultima ipotesi si verifica in particolare nel caso di istituzione di un nuovo registro, che ne incorpora o sostituisce uno esistente; la norma transitoria dovrà disciplinare l'iscrizione d'ufficio dei soggetti precedentemente iscritti o le eventuali diverse modalità di passaggio delle iscrizioni dal vecchio al nuovo registro.

Saranno invece oggetto di rinvio al regolamento di attuazione:

- l'individuazione della struttura regionale competente alla tenuta del registro;*
- le modalità di tenuta e aggiornamento dello stesso;*
- le procedure di iscrizione (presentazione della domanda, termini, documentazione richiesta, ecc.) e cancellazione;*
- la disciplina dei ricorsi avverso l'atto di diniego dell'iscrizione o di cancellazione dal registro.*

Naturalmente, ove la tenuta dei registri sia affidata ad enti diversi dalla Regione, il rinvio verrà fatto al regolamento dell'ente in questione.

Art.

Istituzione del registro

1. E' istituito il registro regionale.....

Oppure

1. E' istituito il registro....., la cui tenuta è affidata a... (*inserire ente locale competente*)
2. Il registro è organizzato in sezioni tematiche/territoriali....

Art.

Requisiti per l'iscrizione al registro

1. L'iscrizione al registro è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:
 - a)...
 - b)...
 - c)...
 - d)...
2. La perdita di almeno uno dei requisiti di cui al comma 1 comporta la cancellazione dal registro.

Art.

Incompatibilità

1. *(descrizione dei casi di incompatibilità)*
2. (...)

Art.

Regolamento di attuazione

1. Con regolamento, da approvarsi entro ... giorni *(solo in caso di regolamento regionale)* sono disciplinati:
 - a)...
 - b)...
 - c)...

Art.

Trasferimento al nuovo registro

1. I soggetti già iscritti al registro regionale, disciplinato dalla legge regionale... *(estremi)*, abrogata dall'articolo della presente legge, sono iscritti d'ufficio all'albo regionale di cui all'articolo

3.2 Sanzioni amministrative

La materia delle sanzioni amministrative è retta dai principi generali contenuti nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), peraltro sostanzialmente recepiti anche dalla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 81 (Disposizioni in materia di sanzioni amministrative), fra i quali particolare rilievo assume, per ciò che interessa l'attività del legista, il principio di legalità, in base al quale nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

L'individuazione delle fattispecie sanzionabili e l'entità delle relative sanzioni amministrative dovranno pertanto essere disciplinate da norme primarie; in taluni casi, auspicabilmente limitati, la necessità di fare riferimento a misure, dati o caratteristiche tecniche particolari potrà rendere necessario che la descrizione puntuale e dettagliata delle fattispecie medesime sia affidata al regolamento, al quale la legge dovrà quindi operare un rinvio, prevedendo però essa stessa le sanzioni.

Si ricorda inoltre che, in base alla norma generale regionale (art. 2 della l.r. 81/2000), all'applicazione delle sanzioni amministrative per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale provvedono gli enti che, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, esercitano le funzioni di amministrazione attiva, salvo che la legge non disponga espressamente in modo difforme dalla norma generale citata, e che i proventi derivanti dalle sanzioni spettano all'ente competente all'applicazione delle stesse. E' da ritenersi quindi superfluo l'inserimento di disposizioni, molto ricorrenti nella prassi legislativa regionale, che si limitino a ribadire questa regola generale o che ad essa facciano esplicito rinvio.

Ovviamente la varietà delle fattispecie la cui violazione può comportare l'applicazione di sanzioni amministrative è vastissima, e poco determinabile a priori; va in ogni caso tenuto presente un nucleo minimo di contenuti necessari delle leggi che prevedono sanzioni, non tutti peraltro idonei a essere standardizzati:

- descrizione della fattispecie (con eventuale rinvio al regolamento per i dettagli)*
- eventuali sanzioni accessorie e/o eventuale disciplina delle ipotesi di recidiva;*
- individuazione del soggetto competente alla vigilanza, all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni (solo se diverso dall'ente che esercita la funzione di amministrazione attiva);*
- procedimento di applicazione delle sanzioni (in caso di sanzioni applicate direttamente dalla Regione)*

Di seguito si fornisce un'elencazione di formule-tipo da inserire in legge, raggruppate per singoli argomenti

1) LA LEGGE INDIVIDUA LE FATTISPECIE E LE SANZIONI DA APPLICARE

Esempio 1: lo stesso articolo di legge individua contemporaneamente la fattispecie e la relativa sanzione

Art.

Sanzioni amministrative

1. Per la violazione delle disposizioni della presente legge sono applicate le seguenti sanzioni amministrative:

- a) pagamento di una somma minima di euro x e massima di euro y per ogni ... metri quadrati di terreno, o frazione minore, ove è stata effettuata la trasformazione dei boschi in altra qualità di coltura in deroga al divieti di cui all'articolo ...;
- b) pagamento di una somma minima di euro xx e massima di euro yy per ogni ... metri quadrati di terreno, o frazione minore, in cui sono state realizzate opere connesse al taglio dei boschi in assenza di autorizzazione o in difformità della stessa;
- c) (....)

oppure

Art.

Sanzioni amministrative

1. È soggetto alla sanzione amministrativa da x euro a y euro:

- a) chi pubblicizza, con qualunque mezzo, un livello di classificazione di residence superiore a quello posseduto;
- b) chi non fornisce i servizi previsti dall'articolo ... per il tipo di struttura.

2. È soggetto alla sanzione amministrativa da xx euro a yy euro:

- a).....
- b).....

oppure

Art.

Sanzioni amministrative

1. Chiunque esercita la pesca senza essere munito di licenza è soggetto alla sanzione amministrativa da euro x a euro y.
2. Chi, pur essendone munito, non sia in grado di esibire la licenza è soggetto alla sanzione di euro xx, purché, entro dieci giorni dalla contestazione, ne dimostri il possesso alla provincia sul cui territorio è avvenuta l'infrazione.
3. Chiunque introduce nei corpi idrici della regione fauna ittica estranea a quella autoctona, senza la prescritta autorizzazione è soggetto alla sanzione amministrativa da euro xxx a euro yyy, e a un'ulteriore sanzione da euro x a euro y per ciascun capo.

Esempio 2: un articolo di legge fissa la sanzione, rinviando ad altri articoli della stessa legge la descrizione delle fattispecie

Art.

Sanzioni amministrative

1. È soggetto alla sanzione amministrativa da x euro a y euro chi contravvenga a quanto previsto dalle seguenti disposizioni:
 - 1) articolo...
 - 2) articolo..., commi...
 - 3) articolo....
 - 4) articolo..., comma ...

2) LA LEGGE RINVIA AL REGOLAMENTO PER L'INDIVIDUAZIONE DEI DETTAGLI TECNICI RELATIVI ALLE FATTISPECIE SANZIONABILI (solo in casi di particolare specificità tecnica)

Art.

Sanzioni amministrative

1. Col regolamento di cui all'articolo... sono stabiliti i limiti e i divieti relativamente a:
 - a) (...);

- b) (...);
- c) (...);
- d) (...)

2. La violazione degli obblighi di cui al comma 1, lettera a) comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da euro x a euro y.

3. La violazione degli obblighi di cui al comma 1, lettera b) comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da xx euro a yy euro.

4. La violazione degli obblighi di cui al comma 1, lettera c) comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da euro xxx a euro yyy.

(etc.)

3) RECIDIVA

Per quanto riguarda le ipotesi di recidiva, è preferibile, salvo casi particolari e motivati, non discostarsi dallo schema previsto dall'art. 8-bis della legge 689/1981, che prevede che vi sia reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, lo stesso soggetto commetta un'altra violazione della stessa indole. Pertanto la disposizione regionale, da inserirsi in uno specifico comma, si dovrà limitare a definire l'entità della sanzione connessa all'ipotesi di recidiva. Esempio:

Art.

Sanzioni amministrative

1.

2. ...

3.

4. In caso di reiterazione di una delle violazioni di cui al presente articolo, ai sensi dell'articolo 8 bis della legge 689/1981, le sanzioni amministrative sono aumentate del...

3.3 Atti di competenza dei dirigenti e della Giunta regionale. Atti di competenza degli enti locali

Come è noto, il processo di riforma della pubblica amministrazione che è stato avviato con il d.lgs. 29/1993 (oggi trasfuso, dopo numerose modifiche, nel D.Lgs 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), comunemente conosciuto come "privatizzazione del pubblico impiego", ha come momento centrale l'introduzione nell'ordinamento del principio della "distinzione" tra competenze proprie degli organi di governo e competenze riservate alla dirigenza amministrativa. Nel 1998 il legislatore statale ha provveduto a specificare il significato di detto principio, indicando (seppur non tassativamente) quegli atti dei quali consta la funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e attribuendo espressamente ai dirigenti la titolarità esclusiva dell'attività di amministrazione concreta, quale che ne sia il regime giuridico (di diritto pubblico o di diritto privato) e quale che sia la natura degli atti in cui detta amministrazione concreta si sostanzia (provvedimenti amministrativi d'imperio, atti di spesa, contratti). Nell'attività gestionale del dirigente rientrano poi le determinazioni organizzative e di gestione del personale, che questi è tenuto ad esercitare "con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro".

I principi contenuti nel d.lgs. 29/1993 e successive modifiche sono stati prontamente recepiti dal legislatore regionale, il quale, riguardo ai rapporti tra organi di direzione politica e dirigenza, ha sancito che i primi "esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare e adottando gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni", mentre alla seconda spetta "l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa[...]" (art. 3 della l.r. 26/2000). I medesimi principi sono poi ribaditi dall'art. 53, comma 4 del nuovo statuto regionale.

La linea di confine tra atti politici e atti gestionali non è però ben delimitata, come testimonia la giurisprudenza formatasi sul punto. E' quanto ammesso in particolare dallo stesso Consiglio di Stato (parere n. 7 del 10 giugno 1999), osservando che la demarcazione tra competenze del ministro e dei dirigenti presenta aspetti non chiaramente decifrabili, dal momento che il d.lgs. 80/98 "non detta un elenco esaustivo degli atti attraverso i quali si esprime l'indirizzo politico-amministrativo (...); il vero problema interpretativo è quello di individuare, nell'ampio novero dei provvedimenti non meramente gestionali, quegli atti i quali attengono alle scelte di fondo dell'amministrazione". Ciò vale a maggior ragione nell'ordinamento regionale in cui assai spesso l'amministrazione agisce attraverso atti, appunto, non meramente gestionali. Per individuare tali atti - prosegue il Consiglio di Stato - il criterio guida non può essere quello della "latitudine della discrezionalità" che la legge attribuisce all'organo, che può richiamarsi al più come ultima ratio; l'opzione preferibile è quella empirica, quella cioè che "si affida al vaglio

analitico delle normative di settore, le quali spesso forniscono - direttamente o indirettamente - indicazioni trancianti per la soluzione dei problemi in rassegna”.

E’ il caso di osservare come dalla giurisprudenza emerga una chiara tendenza a risolvere fattispecie controverse nel senso della competenza dirigenziale, lasciando al potere politico solo le ipotesi nelle quali chiaramente sono in gioco scelte di fondo dell’amministrazione.

E’ chiaro che il criterio distintivo inizialmente privilegiato, basato sull’attribuzione dell’attività discrezionale agli organi politici e dell’attività vincolata alla dirigenza, cede il passo ad un più corretto criterio che rimette ai dirigenti la titolarità di gran parte dei poteri discrezionali dell’amministrazione.

Ciò premesso, si forniscono di seguito alcune formule-tipo da utilizzare negli atti normativi.

ATTI DEI DIRIGENTI

Art.
(rubrica)

1. Il dirigente della competente struttura regionale approva/designa/autorizza/individua i soggetti/notifica/comunica

Alternativa:

1. Con decreto del dirigente della competente struttura regionale è approvata... etc.

ATTI DELLA GIUNTA

Art.
(rubrica)

1. La Giunta regionale adotta (*riferito ad atti che saranno soggetti a successiva approvazione da parte di altri organi*)

oppure

1. La Giunta regionale approva.....

i criteri

gli indirizzi (*l’espressione “indirizzi” è da preferirsi a “direttive”*)

le linee guida (*espressione da utilizzare per le istruzioni non vincolanti*)

Alternativa:

1. Con deliberazione della Giunta regionale sono adottati/approvati

ATTI DI PROVINCE, COMUNI ED ALTRI ENTI LOCALI

Per gli enti locali va usato sempre il plurale, senza specificare l'organo competente

Le province approvano

I comuni approvano.....

Le comunità montane approvano.....

USO DEI TERMINI "REGIONE TOSCANA"

Quando si intende l'ente si può usare indifferentemente l'espressione "la Regione Toscana" o "la Regione"

Quando si intende il territorio si deve usare solo "Toscana"

Esempi:

I cittadini residenti in Toscana

Le associazioni....., o gli enti..... aventi sede in Toscana

3.4 Istituzione, composizione, compiti e modalità di funzionamento di commissioni/comitati

Il ricorso all'istituzione di commissioni o comitati non è da considerarsi in via generale sempre opportuno laddove le funzioni attribuite a tali organi o organismi siano esclusivamente di tipo consultivo; ciò in quanto si può configurare il rischio di duplicazioni e conseguenti appesantimenti burocratici, specialmente in presenza di protocolli d'intesa che regolano la concertazione e il confronto, con le rappresentanze istituzionali e sociali, sugli atti di iniziativa degli organi di governo.

Le previsioni che necessariamente devono essere contenute in legge riguardano :

- a) istituzione, finalità e sede;*
- b) composizione e nomina;*
- c) durata in carica;*
- d) compiti;*
- e) eventuali indennità ai componenti.*

Le procedure per la nomina e le modalità di funzionamento della commissione dovranno invece essere disciplinate dal regolamento di attuazione della legge o, eventualmente, (solo con riferimento alle modalità di funzionamento) dal regolamento interno approvato dalla commissione stessa.

Per quanto riguarda le indennità ai componenti le commissioni, la legge deve indicare se lo status di componente della Commissione comporta la corresponsione di un compenso oppure se dà luogo al solo rimborso delle spese sostenute.

Una successiva deliberazione della Giunta dovrà determinare il tipo di indennità spettante (di presenza o di carica), i relativi importi e le modalità di erogazione.

In alternativa a quanto sopra, la legge dovrà prevedere se la partecipazione alla commissione è a titolo gratuito.

Ciò premesso, e ritenendo la futura legge di attuazione statutaria in materia di partecipazione l'eventuale sede in cui affrontare la disciplina generale delle commissioni consultive, si danno alcune indicazioni sulle formule da utilizzare.

Art.

Istituzione, finalità e sede

1. È istituita la commissione regionale..., di seguito denominata..., al fine di....

oppure

1. E' istituita, presso ciascuna provincia (*oppure: altro ente locale*), la commissione.....al fine di....

Art.

Composizione e nomina

1. La Commissione è nominata con decreto del Presidente della Giunta ed è composta da:

- a)...., con funzioni di Presidente;
- b) *numero* componenti designati da ...;
- c) *numero* componenti designati da ... *etc.*

2. Per ciascun componente effettivo è nominato un supplente, che partecipa alle sedute in caso di impedimento o assenza del componente effettivo. (*eventuale **)

3. Per la trattazione degli argomenti previsti dall'articolo.., la Commissione è integrata da *numero* componenti designati da... (*eventuale*)

** La previsione di membri supplenti è necessaria solo se il quorum deliberativo della commissione è tale da impedirne lo svolgimento dei lavori in caso di reiterate assenze dei membri effettivi*

Art.

Durata in carica

1. La Commissione dura in carica XXX anni.

(Si sconsiglia fortemente l'uso della seguente formula, salvo i casi di commissioni elettive:

1. La Commissione dura in carica per il periodo della legislatura regionale)

2. I componenti della Commissione possono essere riconfermati una sola volta.

Art.
Compiti

1. La Commissione svolge i seguenti compiti: (*esempi*)
 - a) elabora progetti....
 - b) presenta/formula proposte...
 - c) valuta e verifica...
 - d) formula/esprime pareri/osservazioni...
 - e) riferisce su...
 - f) raccoglie e diffonde le informazioni riguardanti...
 - g) promuove ...
 - h) svolge indagini conoscitive e ricerche su...

Art.
Regolamento

1. Il regolamento di attuazione disciplina:
 - a) la procedura per la nomina della Commissione;
 - b) le modalità di funzionamento.

Oppure, in caso di rinvio al regolamento interno (due ipotesi alternative):

1. Le modalità di funzionamento della Commissione sono disciplinate con regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa.

1. Entro ... giorni dalla prima convocazione la Commissione approva il proprio regolamento interno, che ne disciplina le modalità di funzionamento.

Art.
Indennità

1. Ai membri della Commissione è corrisposta una indennità, nella misura e con le modalità di erogazione stabilite con deliberazione della Giunta regionale.

oppure

1. Ai componenti della Commissione è corrisposto esclusivamente il rimborso delle spese sostenute, nella misura e con le modalità definite con deliberazione della Giunta regionale.

Opzione alternativa:

1. Ai componenti della Commissione non compete alcuna indennità.

3.5 Norme transitorie

Le disposizioni transitorie hanno la funzione di disciplinare il passaggio dal regime anteriore a quello nuovo, regolando gli effetti delle situazioni o dei rapporti giuridici sorti sotto la normativa previgente e ancora pendenti; tale regolazione può consistere tipicamente nel prorogare l'efficacia della vecchia legge per disciplinare i rapporti sorti durante la sua vigenza (ultrattività) o nell'introdurre un regime particolare per dette situazioni.

Per quanto riguarda i rapporti giuridici pendenti essi, in base ai principi generali, continuano ad essere regolati dalle disposizioni abrogate; pertanto in questi casi le norme transitorie sono necessarie solo se il legislatore intende espressamente derogare a tali principi.

Viceversa, esse possono essere discrezionalmente inserite laddove si voglia ribadire il principio per ragioni di chiarezza e certezza della norma, in particolare quando la legge disponga l'abrogazione differita di una pluralità di fonti, tale da rendere complessa la ricostruzione del quadro relativo ai rapporti giuridici pendenti. La clausola (facoltativa) che può essere introdotta in questa ipotesi è la seguente:

"Sono fatte salve le obbligazioni assunte sulla base delle disposizioni abrogate dalla presente legge."

Si ricorda che gli atti amministrativi (es. deliberazioni della Giunta o del Consiglio) che non siano incompatibili con la legge o il regolamento sopravvenuti continuano a spiegare la loro efficacia: sono quindi da evitare norme transitorie al riguardo.

E' fortemente raccomandata invece l'adozione di norme transitorie in caso di trasformazione di enti pubblici o altri soggetti giuridici.

Le norme transitorie non devono essere modificate da leggi successive.

Sono state di seguito individuate formule redazionali, raggruppate per tipologie di fattispecie e corrispondenti a singoli commi, da utilizzare nelle fonti di primo grado.

1) PROCEDIMENTI IN CORSO

La formula generale da utilizzare per la disciplina dei procedimenti in corso è la seguente:

1. I procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge sono conclusi sulla base della legge regionale (*estremi*), abrogata dalla presente legge.

Qualora si ritenga necessaria la descrizione circostanziata di determinate fattispecie ai fini di una migliore comprensione del testo normativo, si forniscono le formule relative ad alcuni casi esemplificativi:

Es. evidenza pubblica

1. Le procedure di aggiudicazione o di affidamento in corso alla data di entrata in vigore della presente legge ed i relativi contratti sono conclusi secondo l'articolo/gli articoli... della legge regionale (*estremi*), abrogata dalla presente legge.

Es. concorsi

1. Le disposizioni della presente legge non si applicano ai concorsi in fase di svolgimento alla data di entrata in vigore della stessa.

2) TERMINI DI ADEGUAMENTO ALLE NUOVE REGOLE

questa disposizione può essere inserita sia in una legge che in un regolamento

1. Entro ... mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge (*oppure: regolamento*) il soggetto X si adegua ai requisiti previsti dall'articolo...

oppure

gli esercizi già autorizzati/accreditati adeguano le proprie strutture e i propri servizi alle disposizioni previste dalla legge stessa (*oppure: dal regolamento stesso*)

3) REGOLE PER LA PRIMA APPLICAZIONE

1. In fase di prima applicazione si applica la disciplina di cui agli articoli (*oppure: commi*) seguenti.

(omissis)

Quella sopra enunciata costituisce la formula generale da utilizzare, sia nelle leggi che nei regolamenti, per la disciplina della prima applicazione di una determinata norma.

Un caso specifico che si può riscontrare riguarda l'ipotesi in cui la legge preveda un piano o programma avente caratteristiche diverse o comprendente interventi ulteriori rispetto a quello vigente. Esempio:

1. In fase di prima applicazione il piano di cui all'articolo ... ha efficacia a decorrere da..... e fino a tale data è prorogata l'efficacia del piano ... approvato con deliberazione del Consiglio regionale(*estremi*).

4) APPLICAZIONE DELLA NUOVA DISCIPLINA AD ATTIVITA' NON CONCLUSE SOGGETTE A TITOLO ABILITATIVO PRECEDENTEMENTE RILASCIATO

1. Le disposizioni della presente legge (*oppure*: del presente regolamento) si applicano anche ai lavori già autorizzati prima dell'entrata in vigore della stessa (*oppure*: dello stesso).

5) TRASFORMAZIONE/SOPPRESSIONE DI ENTI E SUCCESSIONE NEI RAPPORTI

1. L'ente X è soppresso a far data da...
2. La Regione (o altro ente) subentra nei rapporti attivi e passivi dell' (*ente soppresso*), ivi compresi i rapporti di lavoro del personale.

La legge disciplina la trasformazione dell'organismo X in organismo Y

1. L'organismo Y subentra ad ogni effetto nei rapporti giuridici di cui era titolare l'organismo X all'atto della trasformazione.

6) TRANSIZIONE FRA ORGANI/COMMISSIONI

1. Fino all'insediamento dell'ente/commissione X (*ente istituito dalla presente legge*) la Regione continua ad avvalersi dell'ente/commissione Y istituita dalla legge regionale (*estremi*), abrogata dalla presente legge.

7) EFFICACIA DIFFERITA

Questa ipotesi si verifica quando la legge (o parti di essa) non spiega i suoi effetti a decorrere dalla sua entrata in vigore, bensì dalla data di entrata in vigore del regolamento attuativo.

Formula da utilizzare quando l'efficacia differita riguardi le disposizioni dell'intera legge:

1. Le disposizioni della presente legge si applicano dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo...

Formula da utilizzare quando l'efficacia differita riguardi singole parti della legge:

1. Le disposizioni di cui al titolo I, capo III si applicano dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo....

Sono da evitare, ai fini della certezza del diritto, i casi in cui l'efficacia si dispiega a decorrere dall'entrata in vigore di atti amministrativi diversi dai regolamenti, quali ad esempio piani, programmi e direttive tecniche.

3.6 Abrogazioni

Nel nostro ordinamento l'istituto dell'abrogazione è trattato nell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, che prevede tre modi o forme di abrogazione delle leggi: a) abrogazione espressa; b) abrogazione tacita; c) abrogazione per nuova disciplina dell'intera materia.

*L'abrogazione è **espressa** quando la norma abrogatrice identifica inequivocabilmente il suo oggetto, ossia una legge (o altro atto normativo) o una singola disposizione o parte di essa. In tal caso quindi il legislatore dispone direttamente la fuoriuscita dall'ordinamento della precedente disposizione.*

*Si ha invece abrogazione **tacita** di preesistenti norme di legge quando esse risultano incompatibili con quelle di una nuova legge o quando la nuova legge regoli l'intera materia già regolata dalla precedente legge. Nel caso della abrogazione tacita, sussistendo sia la nuova che la precedente disposizione, la valutazione della incompatibilità tra le norme spetta di volta in volta all'organo competente all'applicazione, in definitiva al giudice. Ma è possibile che altri giudici interpretino la disposizione precedente come non incompatibile con quella successiva. Poiché ciò determina uno stato di incertezza circa il diritto vigente, si spiega la raccomandazione di tutte le direttive di tecnica legislativa di ricorrere sempre, per quanto possibile, all'abrogazione espressa.*

Il legislatore deve quindi abrogare in maniera espressa, indicando con precisione le norme abrogate (si ricorda che lo Statuto prevede all'art. 44 l'abrogazione espressa con riferimento ai testi unici), mentre sono da evitare;

- *la cosiddetta "abrogazione innominata", che consiste nell'espressione "sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge" e simili;*
- *l'"abrogazione parzialmente innominata", vale a dire quella espressa con la formula "sono abrogate le disposizioni della legge x, in quanto incompatibili con la presente legge" o con altre espressioni interpretabili come limiti all'abrogazione, quali ad esempio "sono abrogate le disposizioni della legge ... riguardanti ...".*

Queste formule, che costituiscono una chiara ammissione del legislatore di non essere in grado di fare un preciso riferimento, risultano infatti del tutto inutili e in questi casi è quindi più opportuno il silenzio.

Come si è già detto nella parte dedicata alle norme transitorie, secondo i principi generali i rapporti nati prima dell'abrogazione e non ancora esauriti continuano a essere regolati dalle disposizioni abrogate. La legge o disposizione di legge abrogata non fuoriesce del tutto dal

sistema giuridico: essa è eliminata quanto ai rapporti successivi alla sua abrogazione, ma continua ad essere applicabile ai rapporti sorti sotto la sua vigenza. Questo concetto è stato espresso chiaramente dalla Corte costituzionale a partire dal 1970 con le sentenze nn. 49 e 63. L'abrogazione non incide pertanto sulle disposizioni finanziarie, sugli atti di gestione del personale e simili riguardanti i rapporti sorti sotto la vigenza della legge abrogata.

1) ABROGAZIONE DI UNA SINGOLA LEGGE, OPPURE DI ARTICOLI O PARTI DI ESSI:

E' sempre opportuno dedicare a questa tipologia di abrogazione un articolo autonomo, da collocarsi alla fine dell'articolo, anziché inserire la disposizione abrogativa all'interno di un articolo (ad es. una norma finale) in cui sono disciplinate altre fattispecie.

Possano presentarsi vari casi:

1.1) Abrogazione di una legge regionale che non ha subito modifiche:

In questo caso la legge regionale va citata per esteso, anche se non si tratta della prima citazione

Esempio:

Art....
Abrogazione

1. La legge regionale(la legge va citata per esteso, anche se non si tratta della prima citazione) è abrogata.

1.2) Abrogazione di una legge regionale che ha subito modifiche:

In questo caso vanno abrogate espressamente anche le leggi di mera modifica testuale travolte dall'abrogazione della legge di base, dedicando ad ogni singola legge una lettera apposita.

Esempio:

Art. 1
Abrogazioni

1. Sono abrogate le seguenti leggi:

- a) legge regionale XXX (*citazione per esteso, anche se non si tratta della prima citazione*);
- b) legge regionale....(*citazione per esteso della legge di mera modifica testuale alla legge XXX*);
- c) legge regionale....(*citazione per esteso della legge di mera modifica testuale alla legge XXX*);
- d) legge regionale YYYY (*citazione per esteso*).

1.3) Abrogazione di singoli articoli o parti di essi:

Esempio:

Art. ...
Abrogazioni

- 1. L'articolo 5 della legge regionale ...(*citazione per esteso, anche se non si tratta della prima citazione*) è abrogato.
- 2. Il comma 3 dell'articolo 9 della legge regionale (*citazione per esteso*) è abrogato.
- 3. La lettera c) del comma 2 dell'articolo 3 della legge regionale (*citazione per esteso*) è abrogata.
- 4. Il numero 3) della lettera a) dell'articolo 20 della legge regionale (*citazione per esteso*) è abrogato.

E' da ritenersi opportuno che le abrogazioni di singole disposizioni di legge (articoli o parti di essi) da parte di una legge di mera modifica testuale siano effettuate, anziché mediante uno specifico articolo posto alla fine dell'articolato, all'interno dell'articolato stesso, seguendo l'ordine numerico degli articoli della legge modificata. Ciò tenuto conto della tecnica redazionale da adottare in questi casi, che prevede vi sia un articolo di modifica per ogni articolo modificato.

2) ABROGAZIONE DI VARIE LEGGI O DISPOSIZIONI DI LEGGE

Occorre redigere un articolo apposito, da collocare all'interno del capo dedicato alle norme finali, qualora esistente, ovvero alla fine dell'articolato.

Esempio:

Art....
Abrogazioni

1. Sono abrogate le seguenti leggi e disposizioni:

- a) legge regionale XXX (*citazione per esteso, anche se non si tratta della prima citazione*);
- b) legge regionale....(*citazione per esteso della legge di mera modifica testuale alla legge XXX*)
- c) legge regionale....(*citazione per esteso della legge di mera modifica testuale alla legge XXX*)
- d) legge regionale YYYY (*citazione per esteso*);
- e) articoli da 3 a 18 della legge regionale (*citazione per esteso*);
- f) articoli 1, 3 e 5, articoli da 7 a 18 e articolo 25, comma 3 della legge regionale (*citazione per esteso*);
- g) comma 7 dell'articolo 25 della legge regionale....(*citazione per esteso*).

Esempi di formule abrogative da non utilizzare:

Esempio 1.

Formula da non utilizzare:

E' abrogata la legge regionale....., con l'eccezione degli articoli 1 e 5.

Formula corretta:

Sono abrogati gli articoli da 2 a 4 e da 6 a 20 della legge regionale....

Esempio 2.

Formula da non utilizzare:

E' abrogata la legge regionale...., fatto salvo il titolo I.

Formula corretta:

Sono abrogati i titoli da II a V della legge regionale....

Esempio 3.

Formula da non utilizzare:

E' abrogato l'articolo 7 della legge regionale...., fatta eccezione per il comma 5.

Formula corretta:

Sono abrogati i commi da 1 a 4 e da 6 a 10 dell'articolo 7 della legge regionale.....

3) ABROGAZIONE DIFFERITA

Talvolta l'abrogazione di leggi o disposizioni di legge è subordinata all'entrata in vigore di un regolamento: in questa ipotesi la legge delegificante dovrà individuare con precisione le leggi o le disposizioni abrogate. Sono invece da evitare, ai fini della certezza del diritto, i casi in cui l'abrogazione si verifica a partire dall'entrata in vigore di atti amministrativi diversi dai regolamenti, quali ad esempio piani, programmi e direttive tecniche.

3.1) Abrogazione differita di una o più leggi regionali

Art...

Abrogazione

1. Alla data di entrata in vigore (*Oppure: A decorrere dall'entrata in vigore*) del regolamento di cui all'articolo è abrogata la legge regionale

Qualora vi siano leggi di mera modifica testuale della legge abrogata valgono le considerazioni fatte sopra al § 1.2)

3.2) Abrogazione differita di leggi e disposizioni regionali

Art...

Abrogazioni

1. Alla data di entrata in vigore (*oppure: A decorrere dall'entrata in vigore*) del regolamento di cui all'articolo sono abrogate le seguenti leggi e disposizioni:

- a) legge regionale.....
- b) legge regionale....

c) articoli da 5 a 18 della legge regionale.....

3.3) Abrogazioni differite e non

In una stessa legge possono essere previste abrogazioni che si verificano all'entrata in vigore della legge stessa e abrogazioni differite.

In tal caso è opportuno che l'articolo dedicato alle abrogazioni sia strutturato in due commi distinti, nel modo seguente:

Art...

Abrogazioni

1. Alla data di entrata in vigore (*oppure*: A decorrere dall'entrata in vigore) della presente legge sono abrogate le seguenti leggi e disposizioni (regionali):

a)....

b)....

c)....

2. Alla data di entrata in vigore (*oppure*: A decorrere dall'entrata in vigore) del regolamento di cui all'articolo sono abrogate le seguenti leggi e disposizioni (regionali):

a)....

b)....

c)....

4) REGOLAMENTI CHE SI SOSTITUIRANNO ALLA LEGGE

I regolamenti alla cui entrata in vigore si produce l'effetto abrogativo di leggi o disposizioni di legge dovranno espressamente dichiarare le disposizioni legislative abrogate, rinviando alla norma delegificante.

La formulazione suggerita è la seguente:

Art...

Abrogazioni differite

1. Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento decorre/ha effetto, ai sensi dell'articolo... della legge regionale..... l'abrogazione delle seguenti leggi o disposizioni di legge:

a) legge regionale XXX (*citazione per esteso, anche se non si tratta della prima citazione*);

b) legge regionale....(*citazione per esteso della legge di mera modifica testuale alla legge XXX*)

- c) legge regionale....(*citazione per esteso della legge di mera modifica testuale alla legge XXX*)
- d) legge regionale YYYY (*citazione per esteso*);
- e) articoli da 3 a 18 della legge regionale (*citazione per esteso*);

Nel caso in cui il regolamento abroghi a sua volta precedenti regolamenti dovrà essere previsto per questo un articolo apposito, distinto da quello relativo alle abrogazioni differite di disposizioni di legge.

5) CESSAZIONE DELL'EFFICACIA DI LEGGI O DISPOSIZIONI STATALI

Art.

Disapplicazione di leggi e disposizioni statali

1. Dalla data di entrata in vigore (*oppure*: A decorrere dall'entrata in vigore) della presente legge (*oppure*: Dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo) cessano di avere applicazione in Toscana le seguenti leggi e disposizioni statali:

- a) legge....(*citazione per esteso, anche se non si tratta della prima citazione*);
- b) articoli da 7 a 15 del decreto legislativo (*citazione per esteso*);
- c) titolo V della legge.....(*citazione per esteso*).

Analogamente a quanto detto al § 4, qualora la disapplicazione di leggi o disposizioni statali venga fatta dipendere dall'entrata in vigore di regolamenti di attuazione, questi ultimi dovranno espressamente dichiarare le disposizioni legislative la cui efficacia viene meno, rinviando alla norma di legge che lo ha disposto.

La formulazione suggerita è la seguente:

Art...

Disapplicazione differita di leggi e disposizioni statali

1. Dalla data di entrata in vigore (*Oppure*: A decorrere dall'entrata in vigore) del presente regolamento cessano di avere applicazione in Toscana, ai sensi dell'articolo... della legge regionale....., le seguenti leggi e disposizioni statali:

- a).....
- b).....
- c).....

3.7 Norma finanziaria

La c.d. "norma finanziaria" di una legge è un articolo specifico destinato a disciplinare le modalità di copertura degli oneri derivanti dalla stessa. Esso deve contenere sempre:

- **l'importo**, costituito dalla somma degli oneri derivanti delle singole disposizioni della legge aventi un contenuto finanziario; tali oneri possono consistere in maggiori o nuove spese oppure in minori entrate;
- l'indicazione degli stanziamenti del bilancio di previsione annuale e/o pluriennale a copertura degli oneri derivanti dalla legge; devono a tale proposito essere specificati **anno/i** e **unità previsionale di base** (UPB).

Riguardo alla copertura degli oneri derivanti da una proposta di legge, l'articolo 11 della l.r. 36/2001 (Ordinamento contabile della Regione Toscana) individua le seguenti due modalità:

1) copertura con mezzi di bilancio, ovvero attraverso:

- l'utilizzo delle quote dei fondi speciali per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi, distinti per la parte corrente e per quella in c/capitale;
- la riduzione di altri stanziamenti di spesa il cui importo sia stato "autonomamente determinato dal bilancio"⁴, limitatamente alla quota non impegnata ed effettivamente disponibile in quanto non necessaria per altri interventi. Si ricorda che gli stanziamenti appostati sui fondi di riserva sono indisponibili, in quanto necessari per l'equilibrio complessivo del bilancio.

2) copertura con interventi normativi, ovvero attraverso la modifica della legislazione vigente in modo da istituire nuove o maggiori entrate o ridurre le spese derivanti da preesistenti disposizioni legislative che stabiliscono direttamente l'importo da stanziare in bilancio ovvero istituiscono automatismi di spesa. In questo caso, ai fini della copertura finanziaria, è necessario stimare/determinare non solo l'onere derivante dalla nuova proposta di legge, ma anche il risparmio o le maggiori entrate derivanti dalla modifica della legislazione vigente.

La tecnica di redazione della norma finanziaria dipende dalla tipologia di appartenenza della proposta di legge. A tale riguardo, l'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c) della l.r. 36/2001 elenca tre diverse categorie di leggi di spesa; ad esse si aggiungono le leggi che variano il gettito delle entrate.

Nello schema che segue si propongono alcune formule-tipo di norme finanziarie, corrispondenti alle tipologie di proposte di legge suddette.

⁴ Uno stanziamento di spesa è stato autonomamente determinato dal bilancio quando lo stesso non è stato previsto esplicitamente in una legge sostanziale e non deriva da automatismi di spesa.

→ **LEGGI DI TIPO A**, che determinano gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire e che definiscono le caratteristiche dei relativi interventi regionali, rinviando ai successivi bilanci annuali e pluriennali la decisione in ordine alle risorse da destinare a tali finalità (art. 10, comma 1, lettera a) della l.r. 36/2001)

Appartengono a questa categoria le leggi che disciplinano l'attività della Regione in ampi settori di intervento. Un elemento caratteristico che le accomuna è costituito, oltre che dall'ampiezza e dalla complessità del campo di azione, anche dalla previsione di uno specifico strumento di programmazione destinato a definire le politiche regionali di intervento.

Dal punto di vista finanziario, in linea di massima, queste leggi si pongono in modo neutrale rispetto alla decisione sulle risorse da destinare, rinviando tale decisione ai rispettivi strumenti di programmazione. Tuttavia, è opportuno che:

- *siano stimati gli oneri collegati alle politiche di intervento attraverso una quantificazione di massima e ne sia valutata la fattibilità finanziaria in rapporto alle disponibilità di bilancio;*
- *qualora la legge comporti (cosa che in genere si verifica) oneri di diversa natura, non collegabili allo specifico strumento di programmazione e riferibili alle tipologie B e C (ad esempio, spese di funzionamento di commissioni istituite per legge, oneri per la costituzione e la gestione di banche dati, albi/elenchi regionali o osservatori), è necessario che tali spese siano quantificate e ne sia indicata la relativa copertura nel bilancio regionale.*

Art...

Norma finanziaria

1. Le disposizioni della presente legge e le relative agevolazioni finanziarie hanno efficacia a decorrere dall'anno___, sulla base del piano (*oppure: del programma*) di cui all'articolo
2. Le risorse di cui al comma 1, per il triennio 200_/_ , sono stimate in euro ___ annui e sono poste a carico della unità previsionale di base (*oppure: delle unità previsionali di base*) n. ___ "....." del bilancio pluriennale vigente.
3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

→ **LEGGI DI TIPO B**, che, nel disciplinare i profili di cui alle leggi di tipo A, ovvero nel richiamare la disciplina di essi prevista da altre leggi, stabiliscono direttamente l'ammontare della spesa da stanziare a tal fine in bilancio (art. 10, comma 1, lettera b) della l.r. 36/2001).

Appartengono a questa categoria le leggi che quantificano direttamente le risorse da destinare. Oggetto della scelta politica del legislatore è pertanto sia la disciplina di settore, sia il "quantum" da destinare all'intervento regionale. In genere, questa categoria di leggi non prevede per la sua attuazione nessuno strumento di programmazione e concerne settori di intervento più ristretti rispetto a quelli delle leggi di tipo A

Dal punto di vista finanziario, esse si traducono nella fissazione di un "tetto" di spesa; come previsto dalla legge di contabilità la quantificazione è obbligatoria solo per il primo anno, rinviando per gli anni successivi alla legge di bilancio; tale quantificazione, in base alla decisione della Giunta regionale n. 24 del 17 marzo 2003 (Direttive per la redazione della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione), deve essere congrua rispetto alle finalità perseguite dalla legge e tale congruità deve essere esplicitata nella relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione.

Art...

Norma finanziaria

1. Per l'attuazione della presente legge è autorizzata la spesa di euro ____ per l'anno ____, cui si fa fronte con gli stanziamenti della unità previsionale di base (UPB) n. ____ "....." del bilancio di previsione ____.
2. Al fine della copertura della spesa di cui al comma 1, al bilancio di previsione ____ è apportata la seguente variazione per competenza e cassa di uguale importo:
anno ____
in diminuzione, UPB n. ____ ".....", per euro (*)
in aumento, UPB n. ____ ".....", per euro (**)
3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

(*) Il comma 2 di questo articolo non deve essere inserito qualora ai fini della copertura non sia necessaria una variazione di bilancio

(**) Il comma 3 di questo articolo non deve essere inserito qualora la legge abbia carattere una-tantum, vale a dire in caso si tratti di c.d. legge provvedimento

→ **LEGGI DI TIPO C**, che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 10, comma 1, lettera c) della l.r. 36/2001)

Appartengono a questa categoria le leggi che introducono "automatismi di spesa"; ciò significa che sono gli stessi meccanismi automatici messi in atto dalle disposizioni legislative che inducono la spesa. A differenza pertanto delle leggi di tipo B, il quantum da destinare a un certo intervento non è direttamente l'oggetto della scelta politica del legislatore, il quale si pronuncia invece sui meccanismi che producono "l'automatismo" di spesa.

Dal punto di vista finanziario è pertanto necessario analizzare tali meccanismi, stimare gli oneri da questi derivabili attraverso la relazione tecnica di cui alla dec. g.r. 24/2003 ed individuarne la copertura per i tre anni considerati dal bilancio pluriennale. Appartengono a questa categoria tutte le leggi regionali che istituiscono enti strumentali (una volta costituiti, la Regione non può sottrarsi, almeno in linea di massima, dal mettere a loro disposizione le risorse necessarie per il personale e per gli altri costi fissi).

Art...

Norma finanziaria

1. Agli oneri di cui alla presente legge, stimati in euro ____ per l'anno ____, euro ____ per l'anno ____ ed euro ____ per l'anno ____, si fa fronte con gli stanziamenti della unità previsionale di base (UPB) n. ____ "....." del bilancio di previsione ____ e pluriennale a legislazione vigente _____.

2. Al fine della copertura della spesa di cui al comma 1, al bilancio di previsione ____ e pluriennale a legislazione vigente ____ sono apportate le seguenti variazioni rispettivamente per competenza e cassa di uguale importo e per sola competenza:
anno ____
in diminuzione, UPB n. ____ ".....", per euro
in aumento, UPB n. ____ ".....", per euro

anno ____
in diminuzione, UPB n. ____ ".....", per euro
in aumento, UPB n. ____ ".....", per euro

anno ____

in diminuzione, UPB n. ____ ".....", per euro
in aumento, UPB n. ____ ".....", per euro (*)

3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio. (**)

(*) Il comma 2 di questo articolo non deve essere inserito qualora ai fini della copertura non sia necessaria una variazione di bilancio

(**) Il comma 3 di questo articolo non deve essere inserito qualora la legge abbia carattere una-tantum, vale a dire in caso si tratti di c.d. legge provvedimento

→ **LEGGI DI TIPO D, che variano il gettito delle entrate**

Appartengono a questa categoria le leggi che, attraverso le disposizioni in esse contenute, sono suscettibili di determinare un aumento o una riduzione delle entrate regionali. In questo caso, dal punto di vista finanziario, è necessario stimare l'effetto sul bilancio regionale (annuale e pluriennale), redigere la relazione tecnica di cui alla dec. g.r. 24/2003 e dare copertura alle eventuali riduzioni del gettito.

Art...

Norma finanziaria

1. Le minori entrate derivanti dalla presente legge sono stimate in euro ____ per l'anno ____, euro ____ per l'anno ____ e euro ____ per l'anno ____ e fanno carico agli stanziamenti della unità previsionale di base (UPB) n. ____ "....." del bilancio di previsione ____.
2. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma precedente al bilancio di previsione ____ e pluriennale a legislazione vigente ____/____ sono apportate le seguenti variazioni, rispettivamente per competenza e cassa di uguale importo e per sola competenza:
anno ____
in diminuzione, UPB n. ____ di entrata ".....", euro
in diminuzione, UPB n. ____ di spesa ".....", euro

anno ____
in diminuzione, UPB n. ____ di entrata ".....", euro
in diminuzione, UPB n. ____ di spesa ".....", euro

anno ____
in diminuzione, UPB n. ____ di entrata ".....", euro

in diminuzione, UPB n. ____ di spesa ".....", euro

3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

Art...

Norma finanziaria

1. Gli oneri di cui alla presente legge sono stimati in euro ____ per l'anno ____ e fanno carico agli stanziamenti della unità previsionale di base (UPB) n. ____ "....." del bilancio di previsione ____.
2. Le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo.... sono stimate in euro ____ per l'anno ____ e sono iscritte alla UPB di entrata n. ____ .
3. Al bilancio di previsione ____ sono apportate le seguenti variazioni per competenza e cassa di uguale importo:
anno ____
in aumento, UPB n. ____ di entrata ".....", euro
in aumento, UPB n. ____ di spesa ".....", euro

3.8. Reviviscenza

Secondo la dottrina prevalente e la giurisprudenza, l'abrogazione di una norma abrogatrice non comporta la reviviscenza delle norme abrogate, salvo che il legislatore disponga in tal senso (Cons. Stato sez. VI, sent. 15 aprile 1987, n. 254).

Pertanto, qualora il legislatore voglia far rivivere una disposizione o una legge abrogata, non basta che abroghi la disposizione abrogativa, ma bisogna che preveda espressamente, in un articolo a ciò specificamente dedicato, la reviviscenza della disposizione abrogata. Tale reviviscenza dovrà essere indicata anche nel titolo della legge che la dispone.

Esempio

L'articolo 15 della l.r. 17/1998 ha abrogato la l.r. 12/1990, che si vuol far rivivere. L'articolo che lo dispone sarà così formulato:

Art.

Reviviscenza della l.r. 12/1990

1. L'articolo 15 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 17 (*titolo*) è abrogato. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge vige nuovamente la legge regionale 3 marzo 1990, n. 12 (*titolo*).

Qualora invece la disposizione abrogatrice venga annullata per illegittimità costituzionale, la norma abrogata riacquista efficacia, come afferma la Corte costituzionale nelle sentenze 107/1974 e 108/1986 ("Dichiarata l'illegittimità di norme abrogative, ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni caducate dalla pronuncia di incostituzionalità").

In questo caso non sarà pertanto necessario l'intervento da parte del legislatore regionale per disporre la riviviscenza della norma abrogata.

3.9 De minimis

La regola del "de minimis" è stata prevista per la prima volta nel 1992 nell'ambito della prima disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore delle piccole e medie imprese.

La Commissione ritiene che gli aiuti di esigua entità, i cosiddetti aiuti "de minimis", non abbiano alcun potenziale effetto sulla concorrenza e gli scambi tra gli stati membri e che non rientrino pertanto nel campo di applicazione dell'art. 87, paragrafo 1 del trattato.

L'art. 87 del trattato stabilisce che gli aiuti di stato sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato comune, anche se riconosce alcuni casi - giustificati da circostanze eccezionali - in cui essi sono ammissibili ovvero compatibili con il mercato comune, come appunto il caso degli aiuti di importanza minore che, per questo motivo, sono esentati dall'obbligo di notifica previsto dall'art. 88 del trattato stesso.

Art.

Modalità di applicazione degli aiuti

1. Gli aiuti previsti nella presente legge sono concessi nei limiti della disciplina comunitaria sugli aiuti "de minimis" di cui al regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore.

oppure

1. Gli aiuti previsti nella presente legge sono concessi alle condizioni e nei limiti consentiti dalla normativa comunitaria in materia di aiuti "de minimis". (*)

() nelle leggi di agevolazione tributaria la parola "aiuti" è sostituita dalla parola "agevolazioni"*

Questa seconda formula potrebbe superare ogni problema in caso di mutamento delle disposizioni comunitarie. Si ricorda che il regolamento n. 69/2001 resta in vigore fino al 31 dicembre 2006.

3.10 Contributi

Il procedimento che porta all'erogazione dei contributi nei testi di legge può avere la seguente scansione

Art.
Finalità

(In quest'articolo sono individuate le finalità della legge in generale; gli articoli che disciplinano i contributi non necessariamente seguono in questa sequenza).

Art.
Tipologia degli interventi

1. Per la realizzazione delle finalità della presente legge, la Regione eroga i contributi per i seguenti interventi:

- a).....
- b).....

Art.
Beneficiari e misura del contributo

1. I contributi sono concessi:

- a) per gli interventi di cui all'articolo... , comma..., lettera a favore di nella misura / fino a ...
- b).....
- c).....

Art.
Divieto di cumulo

1. I contributi di cui alla presente legge non sono cumulabili con altri benefici/agevolazioni/ contributi concessi per lo stesso intervento dall'Unione europea, dallo Stato, dalla Regione o da altri enti pubblici.

Art.

Regola del "de minimis"

1. I contributi previsti nella presente legge sono concessi nei limiti della disciplina comunitaria sugli aiuti "de minimis" di cui al regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore.

Art.

Piano annuale di finanziamento

(articolo da inserire solo nei casi di programmazione di contributi che non si esauriscono in una annualità)

1. La Giunta regionale, entro il di ogni anno, propone al Consiglio regionale un piano di finanziamento.

2. Il piano indica:

a).....

b).....

c).....

3. Entro il... la Giunta regionale trasmette alla commissione consiliare competente una relazione a consuntivo degli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno precedente.

Dovranno invece essere disciplinate dal regolamento di attuazione della legge le modalità e i termini di presentazione della domanda di finanziamento, nonché i casi di revoca e di riduzione del contributo.

ALLEGATO A

SCHEDA DI VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA DI LEGGE

1. Materia e oggetto della proposta

.....
.....

2. Obiettivi che si intendono perseguire con la proposta

.....
.....
.....
.....

3. Esigenze economiche e/o sociali che la proposta intende soddisfare

.....
.....
.....

4. Indicare se l'oggetto della proposta è già disciplinato da fonti comunitarie, leggi o regolamenti statali o leggi regionali, riportandone gli estremi

.....
.....
.....

5. Indicare in che modo verrà disciplinato il rapporto tra la nuova normativa e la normativa regionale vigente:

- modifiche (specificarne la natura: es. sostituzione di uno o più articoli, integrazioni, abrogazioni, delegificazione)

.....
.....

- coordinamento (es. testi unici, leggi di riordino, ecc.)

.....
.....

6. Strumenti ai quali la nuova legge conterrà un rinvio per la sua attuazione

- Regolamenti (unica fonte legittimata dallo Statuto, oltre alla legge, a porre norme giuridiche obbligatorie *erga omnes*)
- Piani/programmi

7. Indicare se la proposta comporterà:

nuove o maggiori spese	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
minori entrate	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>

8. Indicare il mese in cui, tenuto conto dei necessari adempimenti procedurali, si intende iscrivere il documento preliminare⁵ sulla proposta all'ordine del giorno del CTP

.....

9. Indicare il semestre nel quale si intende iscrivere la proposta all'ordine del giorno della Giunta regionale

.....

⁵ Necessario in caso di proposte che richiedono l'inserimento nell'agenda normativa pluriennale o che saranno sottoposte a concertazione interistituzionale e/o generale

ALLEGATO B

CONTENUTI OBBLIGATORI DEL DOCUMENTO PRELIMINARE SULLE PROPOSTE DI LEGGE

*N.B. – il documento preliminare deve essere redatto **in modo completo**, fornendo se necessario risposte negative ad alcune specifiche domande. In relazione ai contenuti e alle caratteristiche delle singole leggi, alcune parti possono richiedere trattazioni particolarmente ampie.*

1 – Materia e oggetto della proposta

2 - Esigenze giuridiche, economiche e sociali

2.1 - Quali sono le esigenze (economiche, sociali o di altro tipo) che la proposta intende soddisfare?

2.2 - Perché è indispensabile il ricorso allo strumento legislativo? (evidenziare i contenuti che richiedono il ricorso alla legge ovvero segnalare la necessità di adeguare la normativa primaria regionale a modifiche intervenute nell'ordinamento giuridico comunitario o statale)

3 - Obiettivi

3.1 - Qual è la finalità generale della proposta?

3.2 - Quali sono gli obiettivi specifici (strumentali al raggiungimento della finalità generale)?

4 - Destinatari dell'intervento

4.1 - Quali sono i destinatari (diretti e indiretti) della proposta?

4.2 - Vi sono pubbliche amministrazioni coinvolte (enti locali o altri enti pubblici)?

5 - Strumenti di intervento

5.1 - Descrivere gli strumenti di intervento che si intendono utilizzare per perseguire gli obiettivi (sono possibili anche più risposte):

- fissazione di standard e/o requisiti minimi strutturali, di prodotto, soggettivi o di comportamento (nei confronti di enti pubblici o soggetti privati)
- introduzione e/o incremento delle regole di disciplina di uno o più settori (ad es. introduzione di regimi autorizzatori o concessori)
- riduzione e/o eliminazione delle regole di disciplina di uno o più settori (deregolazione)
- semplificazione amministrativa e procedimentale (ad es. unificazione di procedimenti, riduzione di adempimenti amministrativi)
- liberalizzazione di uno o più settori economici
- incentivazione (finalizzata ad ottenere comportamenti desiderati dall'amministrazione: i destinatari si assumono determinati obblighi per ottenere l'incentivo)
- disincentivazione (finalizzata a ridurre comportamenti indesiderati dall'amministrazione: ad es. tasse a carico di chi svolge determinate attività, licenze a pagamento)
- altro (specificare)

6 - Individuazione del contesto normativo

6.1 - Indicare, dandone adeguata motivazione, se la competenza legislativa regionale interessata dalla proposta è di tipo residuale o concorrente

6.2 - In caso di competenza concorrente:

- vi è già una normativa nazionale di principio in materia?

- la proposta nasce dall'opportunità di armonizzare l'attuale quadro normativo regionale ai principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale vigente?

6.3 - In caso di competenza sia residuale che concorrente, qualora la materia oggetto della proposta sia già disciplinata da una legge statale, quale rapporto si instaurerà fra le due fonti?

- sostituzione integrale (preferibile in base alle regole di tecnica redazionale)
- sostituzione parziale

6.4 - Per quanto riguarda il quadro normativo comunitario, vi è una normativa alla quale la Regione deve uniformarsi o a cui deve dare attuazione?

6.5 - La materia della proposta è già disciplinata da leggi regionali (indipendentemente dal tipo di competenza esercitata)? Indicare estremi

6.6 - In che modo si intende disciplinare il rapporto tra la normativa regionale attuale e quella futura?

- coordinamento (es. testi unici, leggi di riordino, ecc.)
- modifiche (specificarne la natura: es. sostituzione di parti significative, integrazioni, sostituzione integrale con abrogazione della precedente disciplina, delegificazione)

6.7 - E' prevista una disciplina transitoria per i rapporti giuridici o i procedimenti instauratisi per effetto della precedente disciplina?

6.8 - Vi sono state in materia sentenze della Corte Costituzionale e come si colloca l'intervento normativo proposto rispetto ad esse?

6.9 - Vi sono giudizi pendenti davanti alla Corte Costituzionale sulla medesima materia?

6.10 - Vi sono state in materia sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee o vi sono giudizi pendenti?

6.11 - Vi sono state in materia pronunce di altre autorità giurisdizionali (es. sentenze o pareri del Consiglio di stato, sentenze della Corte di cassazione, ecc.)?

6.12 - Sono attualmente in corso, nella materia oggetto della proposta, procedure di infrazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 226 del Trattato istitutivo della C.E.?

6.13 - Vi sono stati ricorsi del Governo avverso leggi di altre Regioni sulla stessa materia?

6.14 - La proposta incide sulle competenze istituzionali di enti locali? In caso affermativo, quale rapporto si instaurerà tra la normativa regionale e quella di competenza degli enti locali?

7 – Strumenti attuativi

7.1 - A quali strumenti la legge rinvierà per la sua attuazione?

- Regolamenti (unica fonte legittimata dallo Statuto, oltre alla legge, a porre norme giuridiche obbligatorie *erga omnes*)
- Piani/programmi
- Altri atti amministrativi (es. atti di indirizzo, bandi, decreti)

8 - Presupposti organizzativi

8.1 - Nel testo in esame sono previsti procedimenti amministrativi? In caso affermativo, elencarli descrivendone sinteticamente le caratteristiche (es. sportello unico, bando)

8.2 - Per ciascun procedimento o attività sono stati individuati i soggetti istituzionali e/o gli organi o le strutture amministrative regionali che devono attuare la normativa?

8.3 - L'attribuzione delle competenze ai soggetti istituzionali e/o alle strutture amministrative è conforme alle regole generali sulla distribuzione delle competenze stesse (es. norme statutarie sui rapporti fra Regione ed enti locali o fra Consiglio e Giunta regionale, ecc)?

9 - Analisi economica

9.1 - L'intervento si caratterizza come:

- incentivazione
- trasferimento di risorse ai soggetti istituzionali esercenti le funzioni
- altro (specificare)

9.2 - Su quali categorie di destinatari (soggetti privati e/o pubblica amministrazione) in particolare i costi connessi all'attuazione della legge andranno a gravare?

9.3 – Quali categorie di destinatari (soggetti privati e/o pubblica amministrazione) saranno i maggiori beneficiari dell'intervento?

10 – Analisi finanziaria

10.1 – La proposta produce effetti finanziari sul bilancio regionale?

10.2 – In caso di risposta affermativa al punto 10.1, indicare se la proposta produce solo effetti di spesa, solo effetti sulle entrate o se sono presenti entrambe le fattispecie, e in particolare illustrare quali sono i contenuti della proposta stessa suscettibili di determinare tali effetti

10.3 - Indicare se gli effetti sul bilancio regionale hanno un carattere una-tantum o ricorrente e se le eventuali spese hanno natura corrente o di investimento

10.4 – Indicare la quantificazione di massima delle spese (e/o eventualmente delle entrate) connesse all'attuazione della legge, specificando in modo particolare gli eventuali oneri per l'esercizio delle funzioni da parte degli enti locali e per il funzionamento della Regione e degli enti dipendenti

10.5 – Indicare le ipotizzate fonti di copertura degli oneri connessi alla proposta di legge, in particolare evidenziando se:

- non sono necessarie risorse aggiuntive, in quanto saranno ad esempio recuperate risorse derivanti dall'abrogazione di precedenti leggi di spesa (specificando quali) o saranno sottratti fondi ad altri interventi (specificando quali), con un'opera di razionalizzazione della spesa complessiva;
- si dispongono contemporaneamente nuove o maggiori entrate (specificandone la stima);
- sono necessarie risorse aggiuntive e le stesse sono già state inserite nel fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi del bilancio annuale e pluriennale vigente.

ALLEGATO C

DOCUMENTI DA ALLEGARE ALLE PROPOSTE DI LEGGE PER L'ISCRIZIONE ALL'ORDINE DEL GIORNO DEL CTP

Per l'iscrizione delle proposte di legge in CTP è obbligatorio allegare:

1. **l'analisi del contesto normativo**, che consiste nell'illustrare, per qualunque tipologia di proposta, quanto indicato ai punti da 6.1 a 6.14 dell'allegato B, con gli eventuali aggiornamenti che si rendono opportuni in caso di mutamenti intervenuti nel quadro normativo.

2. se la proposta ha rilevanza finanziaria, comportando una variazione del gettito delle entrate oppure nuove o maggiori spese, deve essere allegata la **relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione della spesa**, predisposta sulla base dello schema e secondo le indicazioni contenute nella decisione della Giunta regionale n. 24 del 17 marzo 2003 (*Direttive per la redazione della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione*). In essa sono esplicitate le metodologie seguite per le quantificazioni delle grandezze finanziarie, nonché gli elementi e i criteri di calcolo impiegati; sono evidenziati altresì gli oneri di gestione indotti dagli interventi.

3. **se la proposta si sostanzia nella modifica testuale a una o più leggi vigenti**, in aggiunta a quanto indicato ai punti precedenti devono essere allegati:
 - **il testo vigente della legge o delle leggi che si intendono modificare;**
 - **il testo o i testi aggiornati con le modifiche proposte**, evidenziate in carattere corsivo, con la funzione di agevolare la comprensione del testo normativo oggetto delle modifiche (es. introduzione di nuovi articoli o commi, modifica di articoli, commi o parti di essi, abrogazione di articoli o commi, sostituzione o soppressione di singole parole, ecc.). In caso di atti normativi di particolare lunghezza, il testo aggiornato può limitarsi alla partizione interessata (titolo, capo o sezione).

Per le proposte di legge assoggettate ad AIR la relazione finale illustrativa dell'analisi svolta dovrà essere allegata al documento preliminare, laddove previsto, o alla proposta di legge.

ALLEGATO D

DOCUMENTI DA ALLEGARE ALLE PROPOSTE DI REGOLAMENTO PER L'ISCRIZIONE ALL'ORDINE DEL GIORNO DEL CTP

L'obbligo di allegare una documentazione specifica riguarda esclusivamente le proposte di regolamento che si sostanziano in una modifica testuale ad un regolamento vigente e quelle assoggettate ad AIR.

Per le proposte di modifica testuale tale documentazione è costituita da:

1. testo vigente del regolamento che si intende modificare;
2. testo aggiornato con le modifiche proposte, evidenziate in carattere corsivo; in caso di atti normativi di particolare lunghezza, il testo aggiornato può limitarsi alla partizione interessata (titolo, capo o sezione).

Per le proposte di regolamento assoggettate ad AIR, dovrà essere allegata la relazione finale illustrativa dell'analisi svolta.

ALLEGATO E

DOCUMENTI DA ALLEGARE ALLE PROPOSTE DI LEGGE PER L'ISCRIZIONE ALL'ORDINE DEL GIORNO DELLA GIUNTA

1. Relazione illustrativa

Tutte le proposte di legge, per l'iscrizione all'ordine del giorno della Giunta, devono essere obbligatoriamente accompagnate da una relazione illustrativa. Nel caso si tratti di proposta per la quale sia stato precedentemente elaborato il documento preliminare (allegato B - pag. 71), la relazione illustrativa deve ispirarsi a tale schema, evidenziandone all'occorrenza gli scostamenti emersi nella redazione dell'articolato, commentare sinteticamente gli articoli, nonché dare atto dell'esito dei tavoli di concertazione.

Nel caso in cui non vi sia stata invece la redazione del documento preliminare di cui all'allegato B, tale schema potrà costituire comunque un utile strumento, con le opportune semplificazioni, per la stesura della relazione illustrativa, con particolare riguardo agli aspetti concernenti l'analisi del contesto normativo.

La relazione dovrà poi descrivere sinteticamente il contenuto dei singoli articoli, nonché dare conto dell'esito delle eventuali procedure di concertazione a cui l'atto è stato sottoposto, ed esplicitare, in caso di assenza della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione della spesa, che la proposta di legge non comporta oneri per il bilancio regionale.

2. Relazione finale illustrativa degli esiti dell'AIR

3. Relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione della spesa

Questa relazione deve essere presentata ai sensi della citata decisione della Giunta regionale n. 24 del 17 marzo 2003 (*Direttive per la redazione della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione*), a corredo di tutte le proposte di legge suscettibili di variare il gettito delle entrate e che comportano nuove o maggiori spese (cfr. pag. 77 punto 2).

4. Testo vigente e testo aggiornato (in caso di proposta di modifica testuale a una o più leggi vigenti)

Laddove si tratti di proposta di legge di modifica testuale a una o più leggi vigenti, è necessario allegare inoltre:

- il testo vigente della legge o delle leggi che si intendono modificare;
- il testo o i testi aggiornati, consistenti nella stesura del nuovo testo normativo come risultante dalle modifiche apportate, evidenziate in carattere corsivo. Tale testo aggiornato può limitarsi alla partizione interessata dalle modifiche (titolo, capo o sezione).

ALLEGATO F

DOCUMENTI DA ALLEGARE ALLO SCHEMA DI REGOLAMENTO PER L'ISCRIZIONE ALL'ORDINE DEL GIORNO DELLA GIUNTA

1. Relazione illustrativa

La relazione deve descrivere i contenuti della proposta, commentare sinteticamente ogni singolo articolo, nonché dare atto dell'esito degli eventuali tavoli di concertazione.

2. Testo vigente e testo aggiornato (in caso di proposta di modifica testuale ad un regolamento)

- Il testo aggiornato, necessario laddove si tratti di proposta di modifica testuale ad un regolamento vigente, consiste nella stesura del nuovo testo normativo come risultante dalle modifiche apportate, evidenziate in carattere corsivo. Tale testo aggiornato può limitarsi alla partizione interessata dalle modifiche (titolo, capo o sezione).

3. Relazione finale illustrativa degli esiti dell'AIR, qualora la proposta sia stata assoggettata a tale analisi.