

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FIRENZE  
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA  
CORSO DI PERFEZIONAMENTO  
"LA BUONA QUALITA' DELLA NORMAZIONE"**

**LA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE:  
PRIME MODALITÀ ATTUATIVE**

A cura di Carla Paradiso

anno accademico 2008-2009

## **LA LEGGE SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE: PRIME MODALITÀ ATTUATIVE**

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Le disposizioni attuative della legge introdotte nel regolamento interno del Consiglio - 3. Il regolamento interno della Giunta - 4. Le linee guida per la scrittura della motivazione delle leggi e dei regolamenti - 5. Alcuni dati sull'applicazione della motivazione delle leggi - 6. La legge di manutenzione - 7. La comunicazione degli atti normativi - 8. Conclusioni

### **1. Introduzione**

Questo breve lavoro sulla legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) si occuperà non tanto dei presupposti teorici a base delle norme a tutela della qualità delle leggi, quanto delle prime modalità di attuazione della legge, attraverso l'analisi del regolamento interno del Consiglio regionale e delle linee guida sulla motivazione delle leggi e dei regolamenti.

La legge specifica i “principi della qualità della normazione a cui l'ordinamento regionale toscano deve adeguarsi (art. 2)”:

- a) programmazione normativa;
- b) snellezza delle procedure;
- c) semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme;
- d) manutenzione e riordino costanti della normativa;
- e) analisi preventiva e verifica successiva dell'impatto della normazione;
- f) contenimento degli oneri amministrativi.

E individua gli strumenti a supporto della qualità:

- 1) il programma di azione normativa (art. 3);
- 2) la documentazione a corredo delle proposte di legge e di regolamento (AIR, VIR, ATN, scheda di legittimità, scheda di fattibilità) (artt. 4, 5, 7 ed 8);
- 3) la motivazione delle leggi e dei regolamenti (art 9);
- 4) i testi unici e la legge sulla manutenzione (artt. 12 e 13);
- 5) il rapporto sulla qualità della normazione (art. 15);
- 6) la comunicazione legislativa (art. 14).

In buona parte sono strumenti che gli uffici regionali hanno messo a punto ed adoperano da molti anni: è il caso della scheda di legittimità e della scheda di fattibilità, introdotte in Consiglio regionale (con decisione dell'Ufficio di presidenza) già dalla prima metà degli anni '90 del secolo scorso; oppure in tempi più recenti, tra il 2001 e il 2006, l'analisi di impatto della regolazione (AIR) introdotta, prima in via sperimentale e poi in via definitiva, presso la Giunta regionale e sempre dai primi del 2000, in Consiglio esiste una forma di valutazione d'impatto della regolazione (VIR), attraverso le cosiddette ricerche valutative.

Avere introdotto in legge tutti questi strumenti dà loro un peso che finora non avevano e rappresenta un impegno per i politici, ma anche per i tecnici.

Tra gli strumenti di adozione recente, invece, in particolare dopo l'approvazione della legge, vi è l'analisi tecnico-normativa da parte della Giunta<sup>1</sup>.

Anche l'introduzione della programmazione normativa, con il nome di agenda normativa è stata sperimentata negli ultimi anni (a partire dal 2003), probabilmente sollecitati anche dall'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione, la cui realizzazione ha bisogno di tempi più lunghi e di conseguenza la programmazione degli interventi facilita la scelta delle materie da sottoporre ad AIR. Infatti è del 2001, con il progetto speciale "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", che la Regione Toscana avvia la sperimentazione pluriennale (2001-2004) della metodologia AIR che, successivamente, a partire dal 2006, entra a far parte degli strumenti 'a regime'<sup>2</sup> di supporto alla scelta di redigere le proposte di legge.

Lo stesso discorso, fin qui fatto per gli strumenti precedenti, vale anche per il rapporto sulla qualità della legislazione che è stato redatto dagli uffici del Consiglio a partire dal 2002 ed è stato 'istituzionalizzato' con la l.r. 55/2008. In questo caso la novità è data dall'aver previsto anche la partecipazione della Giunta per gli atti di propria competenza. Mentre di recente sperimentazione è l'introduzione della legge di manutenzione (nel 2008 è stata presentata la seconda proposta di legge in materia).

Anche se una parte dei contenuti della l.r. 55/2008 non rappresentano una novità per gli operatori e i tecnici in materia, ciò non toglie che la legge rappresenti una novità assoluta nel panorama italiano e che ci siano elementi fortemente innovativi anche per le stesse strutture regionali toscane.

## **2. Le disposizioni attuative della legge introdotte nel regolamento interno del Consiglio**

Contemporaneamente all'approvazione della legge, l'assemblea consiliare ha ritenuto di dover approvare anche le disposizioni operative, necessarie per l'attuazione della legge, da inserire nel regolamento interno del Consiglio, soprattutto nella sua parte più innovativa, la motivazione. Gli articoli riguardano l'individuazione dei contenuti dei documenti che accompagnano le proposte di legge durante l'istruttoria in Consiglio e predisposte dalle strutture tecniche del Consiglio stesso: la scheda di legittimità e la scheda di fattibilità. La modifica al regolamento interno specifica su quali atti le schede devono essere redatte e quali sono i loro contenuti, creando una differenza tra le schede di legittimità<sup>3</sup> da presentare su tutti gli atti normativi e deliberativi sottoposti al vaglio della commissione, e la scheda di fattibilità che è redatta su atti di particolare rilievo ed impatto quali le leggi di settore, di riordino, leggi in materia istituzionale, le leggi previste dall'agenda normativa e sugli atti di programmazione.

---

<sup>1</sup> In realtà forme di ATN sia pure non ufficializzate erano già presenti anche in Giunta.

<sup>2</sup> Nel 2006, con la redazione del progetto di "Messa a regime dell'Analisi di impatto della regolazione - AIR" - definito in maniera condivisa con le categorie economiche e sociali e con le rappresentanze della comunità scientifica riunite in un apposito Comitato di indirizzo - l'AIR, pur non essendo ancora istituzionalizzata, è divenuta una fase ordinaria del processo legislativo regionale. Essa è circoscritta ai provvedimenti più significativi, selezionati sulla base dell'agenda normativa regionale e di un apposito set di "Criteri di selezione degli interventi regolativi da sottoporre ad analisi di impatto della regolazione e modalità di valutazione economica" approvati con Decisione della Giunta regionale n. 2 del 9 gennaio 2006, su proposta del suddetto Comitato di indirizzo.

<sup>3</sup> La scheda di legittimità dal momento della sua introduzione a supporto delle proposte di legge ha subito solo piccole variazioni a seguito delle modifiche al titolo V della Cost.. Con l'entrata in vigore della l.r. 55/2008 altre modifiche saranno necessarie sia per adeguare la scheda alla presenza della motivazione sia per inserire ulteriori problematiche specifiche che sebbene già rilevate non hanno uno spazio loro dedicato.

Per quanto riguarda i contenuti la scheda di legittimità corrisponde essenzialmente all'analisi tecnico-normativa, quindi con osservazioni in merito alla legittimità statutaria e costituzionale, alla conformità alle disposizioni comunitarie e nazionali, osservazioni sul rispetto delle regole di tecnica legislativa adottate dall'ufficio di presidenza, proposte tecniche di modifica del testo.

La scheda di fattibilità deve contenere: a) l'analisi delle potenziali criticità del testo di legge con particolare riferimento alle condizioni operative degli uffici pubblici chiamati ad applicare le disposizioni in approvazione; b) gli elementi necessari alla valutazione delle politiche, eventualmente proponendo l'inserimento di clausole valutative; c) l'analisi finanziaria; d) osservazioni sull'AIR se è presente la relazione in materia.

Negli articoli successivi viene specificato come si procede per l'AIR e la VIR, a chi spetta la richiesta, se si procede con le strutture interne di Consiglio o di Giunta o con organismi di ricerca, la predisposizione e l'approvazione di un programma per l'effettuazione della verifica. Il Consiglio per quanto riguarda la scelta delle proposte di legge su cui svolgere l'AIR ha deciso di fare riferimento ai criteri di inclusione e di esclusione individuati dalla Giunta.

La modifica al regolamento interno individua anche quali operazioni i presidenti di commissione, come referenti per la cura della qualità normativa, possono far svolgere alle strutture tecniche sulle proposte di legge. In particolare, il regolamento interno individua: a) la divisione degli articoli se troppo lunghi; b) la riformulazione sotto il profilo linguistico, per evitare ambiguità ed oscurità; c) la correzione della motivazione, affinché vi sia coerenza tra testo della legge e preambolo; d) le correzioni richieste dalle regole di tecnica legislativa.

Nel regolamento interno, è stato specificato che gli emendamenti alle proposte di legge devono contenere gli eventuali (quindi solo se incidono sulla motivazione) adeguamenti del preambolo per mantenerne la coerenza; inoltre, è possibile presentare emendamenti solo al preambolo sempre a condizione che ciò non crei incoerenza con l'articolato. Si ribadisce, come già presente nella legge, che la motivazione è votata nel suo complesso dopo la votazione articolo per articolo e prima del voto finale alla legge.

Il regolamento interno prevede che la votazione dei testi unici è svolta con unico voto per le parti compilative (già in Statuto) e con le forme ordinarie per le parti innovative. Sarà la commissione competente ad indicare quali sono le parti del testo unico da considerarsi di mero coordinamento compilativo.

L'ultimo articolo di modifica al regolamento interno adegua i casi di improcedibilità delle proposte di legge e di regolamento tenendo conto di tutta la documentazione prevista in accompagnamento alle proposte di legge in base alle nuove disposizioni presenti nella legge sulla qualità normativa.

### **3. Il regolamento interno della Giunta**

Come per il Consiglio, anche per la Giunta la legge rinvia al regolamento interno le disposizioni di dettaglio per quanto riguarda la disciplina dei criteri di inclusione ed esclusione per l'AIR, le modalità di effettuazione dell'AIR e dell'analisi di fattibilità; infine la possibilità di disciplinare ulteriormente i contenuti dei documenti a corredo delle proposte di legge. La Giunta regionale non ha fino ad oggi approvato il proprio regolamento interno, ma sta predisponendo una bozza che dovrebbe contenere almeno le disposizioni in ordine all'effettuazione dell'AIR e dell'analisi della fattibilità e ai casi di inclusione ed esclusione.

#### **4. Le linee guida per la scrittura della motivazione delle leggi e dei regolamenti**

La novità di maggiore impatto sotto tutti i profili è l'introduzione della motivazione delle leggi e dei regolamenti, ma qui ne tratteremo sotto il profilo organizzativo e per gli elementi che riguardano la sua redazione.

La legge, all'articolo 9, afferma che la motivazione è contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo, ed è composta dai *visto* e dai *considerato*.

I *visto* indicano qual è il quadro giuridico di riferimento e gli elementi essenziali del procedimento di formazione dell'atto, quali i pareri obbligatori e le pronunce eventuali del Collegio di garanzia.

La parte dedicata alla motivazione vera e propria dell'atto è quella dei *considerato* che espongono in maniera concisa le ragioni di adozione dell'atto e le disposizioni essenziali dell'articolato "senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo"; inoltre i *considerato* devono spiegare i motivi del mancato o parziale accoglimento dei pareri obbligatori e delle pronunce del Collegio di garanzia.

L'iniziativa legislativa è esercitata in maniera preponderante dalla Giunta e questo significa che coloro che si 'cimenteranno' maggiormente nella redazione del preambolo sono le strutture tecniche della Giunta, ancora di più perché nella Regione Toscana i regolamenti di attuazione (che poi sono la maggior parte dei regolamenti emanati a livello regionale) spettano alla Giunta ed anche i regolamenti necessitano di motivazione.

Le linee guida sono state elaborate d'intesa tra l'Area di coordinamento Attività legislative e giuridiche della presidenza della Giunta e l'Area di coordinamento per l'assistenza professionale del Consiglio regionale.

La legge, all'articolo 20, rubricato "strumenti attuativi", prevede che Giunta e Consiglio "definiscono, con uno o più atti d'intesa, regole sulla qualità normativa, in attuazione di quanto previsto dalla presente legge e in conformità alle regole stabilite di comune accordo fra le regioni e fra le regioni e lo Stato, e le forme e le modalità di collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la qualità normativa."

Nella prima predisposizione delle linee guida, le indicazioni offerte ai tecnici per la definizione del quadro normativo previsto dai VISTO è molto particolareggiato senza essere eccessivamente minuzioso. Le disposizioni da prendere in considerazione devono innanzitutto definire la competenza esercitata dalla Regione e quindi bisognerà citare l'articolo 117 della Costituzione, comma terzo per l'esercizio della potestà concorrente, il quarto comma per indicare la competenza residuale (entrambe se la legge interessa materie a diversa competenza). Le linee guida richiedono anche l'esplicitazione delle disposizioni che regolano l'attuazione di atti comunitari (art. 117, quinto comma, Cost.) e, qualora si tratti di interventi specifici in materia di pari opportunità e politiche di genere<sup>4</sup> queste vanno segnalate citando il comma settimo dell'art. 117. Sempre in ordine alla legislazione statale vanno citate la legge quadro o le leggi di riferimento per l'esercizio della potestà e le norme che qualificano i livelli essenziali delle prestazioni.

Non deve mancare la citazione degli atti comunitari in caso di loro recepimento.

---

<sup>4</sup> In effetti la regione ha da poco licenziato una legge sulla cittadinanza di genere, la l.r. 2 aprile 2009, n. 16, nel cui preambolo si fa riferimento alla competenza residuale (quarto comma) e al settimo comma dell'art. 117 Cost.

Le linee guida non dimenticano il caso in cui la legge viene predisposta in attuazione di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o della Corte costituzionale i cui estremi si indicano nei visto.

Per quanto riguarda le norme regionali si ritiene utile citare l'articolo 4 (finalità principali), dello Statuto individuando la lettera che interessa la proposta di legge in oggetto oppure si cita il comma di riferimento dell'articolo 3 (principi generali) dello Statuto. In ogni caso va citato l'articolo dello Statuto di cui la legge si ritiene attuazione.

Devono essere citate le leggi sulle quali si interviene modificandole, mentre non vanno citate le leggi abrogate nel testo normativo né c'è bisogno di fare riferimento a leggi che sono citate nell'articolato.

Per quanto riguarda l'intervento esclusivo del Consiglio, esso consiste in particolare nel citare l'espressione dei pareri obbligatori, in particolare quello del Consiglio delle autonomie locali.

Le indicazioni sulla redazione dei considerato sono molto stringate perché specificano che sotto un unico CONSIDERATO si riuniscono tutte le argomentazioni che spiegano le ragioni su cui si basa la legge, con le eccezioni delle leggi di semplificazione e di manutenzione, le finanziarie ed eventualmente le leggi comunitarie (che per ora non sono mai state predisposte) che riguardando una molteplicità di materie per le quali si articolano tanti *considerato* quante sono le partizioni presenti in legge.

Gli argomenti che il *considerato* deve tener presente sono così riassunte:

- tipo di competenza esercitata, nei soli casi in cui l'individuazione si presenti particolarmente problematica
- finalità dell'intervento (di norma non dovranno quindi comparire nell'articolato articoli dedicati alla mera enunciazione delle finalità)
- strumenti utilizzati per conseguire le finalità
- ragioni dell'eventuale non pieno rispetto dell'autonomia normativa degli enti locali
- disposizioni derogatorie
- disposizioni transitorie
- efficacia differita
- retroattività di alcune disposizioni

Il rilievo più interessante delle linee guida in merito al *considerato* è la raccomandazione che non può consistere in affermazioni generiche quali ad esempio "Considerato necessario intervenire nella materia...", indicazione che vuole evitare forme rituali e vuote di motivazione o pure dichiarazioni di intenti.

Ultima notazione è il richiamo delle linee guida al rispetto delle regole di tecnica legislativa anche nella redazione del preambolo come per il testo dell'articolato.

Le linee guida sin qui illustrate sono state redatte dai tecnici ed applicate in via sperimentale e potrebbero essere soggette a modifiche e precisazioni in base alla casistica che si produrrà. Non è chiaro al momento se, terminata la sperimentazione, di cui però non è definita la durata, le linee guida saranno adottate ufficialmente e con che tipo di atto, verrà sottoscritta un'intesa vera e propria dal Consiglio e dalla Giunta? Verranno riassorbite all'interno dei rispettivi regolamenti? L'esperienza prodottasi in Regione Toscana ha finora evidenziato la bontà del metodo utilizzato, da una parte difendere e

rafforzare i principi, dall'altra le indicazioni operative di dettaglio e le regole tecniche vengono prima sperimentate e non irrigidite, in modo tale da poter includere nuovi casi. In alcuni casi, le regioni, in merito all'applicazione delle tecniche legislative, hanno preferito adottare protocolli ufficiali in materia di tecnica legislativa per la definizione sia del procedimento che delle regole comuni da seguire (è il caso del Piemonte e dell'Emilia-Romagna).

## **5. Alcuni dati sull'applicazione della motivazione delle leggi**

Al 30 aprile 2009 sono state approvate 11 leggi contenenti la motivazione<sup>5</sup>, di cui 3 d'iniziativa consiliare e 8 d'iniziativa della Giunta.

A partire da metà dicembre 2008 sono iniziate a pervenire le proposte di legge, d'iniziativa di Giunta, anche con il preambolo e, sempre al 30 aprile 2009, sono pervenute n. 17 proposte di legge di cui 11 d'iniziativa della giunta e 6 d'iniziativa dei consiglieri.

Da una prima disamina superficiale delle leggi con preambolo pubblicate entro la fine di aprile 2009 si può dire che ad eccezione di una (la l.r. 9/2009) le motivazioni non occupano mai più di una pagina di testo, pur tuttavia solo la motivazione alla legge concernente la variazione di bilancio appare effettivamente generica<sup>6</sup>.

## **6. La legge di manutenzione ordinaria**

Tra le disposizioni in materia di qualità della normazione è stata introdotta la previsione di una nuova tipologia di legge, la cosiddetta legge – o regolamento - di manutenzione, cercando di individuarne i contenuti (anche se l'elenco introdotto non è chiaramente sottolineato come tassativo). La norma, che non prevede altre disposizioni di dettaglio in atti successivi, elenca così le operazioni che si possono svolgere con la legge di manutenzione ordinaria: correzione di errori materiali o imprecisioni, adeguamento di rinvii interni o esterni, l'inserimento di contenuti obbligatori in base a disposizioni comunitarie o nazionali, l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia, della Corte europea per i diritti umani e della Corte costituzionale. Il rischio che comporta una tale tipologia di legge è che diventi un contenitore di modifiche non solo di vari argomenti, con le difficoltà conseguenti di rintracciare le disposizioni attraverso le banche dati, ma di indurre ad introdurre in quell'occasione temi già trattati e respinti per ultimo, a non meno importante, l'occasione di sottrarre alle commissioni competenti l'espressione del parere su materie di loro pertinenza.

## **7. La comunicazione degli atti normativi**

Ultimo argomento contenuto dalla legge riguarda la diffusione degli atti normativi regionali anche attraverso gli strumenti telematici.

La Regione Toscana si è già dotata di diverse banche dati consultabili via Internet e il suo Bollettino ufficiale è pubblicato già dal 2008 soltanto sul sito web della Giunta.

La disposizione normativa si riferisce alla possibilità di far conoscere le proprie decisioni con strumenti diversi da quelli ufficiali e con valore legale.

È un tema sempre presente, soprattutto in Consiglio, dove era stato redatto un progetto per la comunicazione legislativa che prevedeva la predisposizione di schede sulle proposte di

---

<sup>5</sup> La prima legge con la motivazione è la numero 4 del 4 febbraio 2009 concernente le spese di rappresentanza del Consiglio regionale, d'iniziativa dell'Ufficio di presidenza del Consiglio.

<sup>6</sup> Si ricorda qui la discussione durante una lezione del corso proprio in merito alla scelta di motivare tutte le leggi ed in particolare di motivare anche la legge di bilancio e delle difficoltà che tale scelta comporta.

legge regionale, redatte dagli uffici legislativi e pubblicate sul sito web del Consiglio<sup>7</sup>. Non risultano al momento decisioni politiche o tecniche in merito alla comunicazione consiliare.

## **8. Conclusioni**

Troppo poco tempo è trascorso dall'entrata in vigore della legge sulla qualità della normazione perché si possa trarre indicazioni sul suo funzionamento e sulle novità introdotte. In questa fase iniziale sono soprattutto gli uffici a farsi carico delle novità, in particolare della motivazione. Questa non sembra, per il momento, aver sollecitato particolari 'appetiti' nella componente politica, se si confronta con quanto avviene a livello dell'Unione europea, unico termine di paragone.

Nella legge il legislatore ha sottolineato l'esigenza di professionalità adeguate e di una dotazione organica congrua per avere e mantenere la qualità, rilevando che, come succede in altri campi, anche per le attività da dedicare alla qualità della normazione è necessario indicare le risorse con le quali tali attività devono essere svolte; generalmente si fa riferimento a risorse economiche ed umane, in questo caso il riferimento è soprattutto a quelle umane e sottintende quelle economiche.

C'è bisogno di avere un numero di atti più consistente per poter esprimere valutazioni sulla funzionalità delle disposizioni normative individuate con la legge regionale 55/2008. È però ci sono alcuni elementi che dovranno essere monitorati con attenzione, in particolare l'impatto della motivazione, la funzione dei presidenti delle commissioni in qualità di "referenti della qualità della legislazione", la funzionalità della improcedibilità.

## **Abstract**

Il lavoro tratta delle disposizioni attuative della legge regionale 55/2008 (Disposizioni in materia di qualità della normazione), in particolare si analizzano le modifiche al regolamento interno del Consiglio e le linee guide per la stesura della motivazione delle leggi e dei regolamenti. Uno sguardo è dedicato anche agli altri strumenti a supporto della qualità della normazione individuati dalla legge.

---

<sup>7</sup> Le schede informative sono state effettivamente redatte e pubblicate sul sito del Consiglio fino al dicembre del 2008.