

L'ESPERIENZA TOSCANA DELLE LEGGI DI MANUTENZIONE

(di Claudia Prina Racchetto¹)

Sommario

1. La manutenzione delle leggi: concetto, tipologia delle disposizioni modificative ed inconvenienti pratici. 2. La manutenzione delle leggi in ambito regionale ed in Toscana in particolare. 3. L'esperienza toscana delle leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale. 3.1. La legge regionale 27 luglio 2007, n. 40: struttura, procedimento e profili problematici. 3.2 La legge regionale 21 novembre 2008, n. 62: un iter di approvazione "abbreviato". 4. L'attività di manutenzione nella legge sulla qualità della normazione. Conclusioni

1. La manutenzione delle leggi: concetto, tipologia delle disposizioni modificative ed inconvenienti pratici

Con il termine di "manutenzione"² gli studiosi di tecnica della legislazione³ indicano le modifiche che occorre apportare via via ad un testo normativo⁴ al fine di aggiornarlo a fronte dei mutamenti di fatto e di diritto sopravvenuti alla sua entrata in vigore⁵. Tale

1 Funzionaria presso il Settore di Assistenza generale alla I, II e V commissione consiliare del Consiglio regionale della Toscana

2 G.U. Rescigno, *La manutenzione delle fonti*, (edizione provvisoria) Roma, 2007 rileva che il termine in questione è stato ripreso dalla pratica relativa alle strade, agli edifici, in generale ai manufatti e che, come per questi ultimi il problema maggiore è mantenerli in buono stato prevenendo, se possibile, e comunque riparando i danni ed i malfunzionamenti dovuti all'uso ed al passare del tempo, lo stesso può dirsi per il sistema normativo. Esso, infatti, con il passare del tempo diviene sempre più confuso, obsoleto, inadeguato rispetto ai mutamenti intervenuti, contorto, incerto, inquinato dagli scarti. Per questo motivo si pone il problema di prevenire e comunque correggere gli aspetti negativi di cui la pratica dimostra l'esistenza ed il continuo riprodursi. L'autore distingue inoltre due aspetti complementari della manutenzione: da un lato, la manutenzione intesa come anticipazione dei rimedi, in modo da prevenire, per quanto possibile, difetti e danni (costruire la strada in modo tale e con materiali tali che l'usura sia più lenta); dall'altro lato, la manutenzione come insieme di correttivi e ed integrazioni successive (la riparazione delle buche).

3 F. Palermo, *La manutenzione della Costituzione*, Padova, Cedam 2006, usa il termine in questione applicandolo alla più importante delle leggi, ovvero la Costituzione, per indicare la funzione dell'adeguamento rapido e funzionale di settori organizzativi più o meno limitati delle Costituzioni. L'Autore pone in evidenza che tale funzione si va sostituendo alle ipotesi di macro riforma che spesso, quando sono tentate, falliscono oppure ottengono l'effetto voluto in forza della volontà in tal senso dei soggetti titolari del potere di indirizzo politico costituzionale. Esse inoltre appaiono, sotto il profilo organizzativo, eccessivamente rigide e dimostrano scarsa capacità di rispondenza alla necessità di adeguamenti rapidi. L'attività di manutenzione costituzionale sembra distinguersi anche dal mero adeguamento (o micro revisione) per la tendenza sempre più diffusa a passare attraverso canali diversi, integrativi, sostitutivi delle procedure ordinarie di revisione, al fine di includere un maggior numero di attori rispetto a quelli ipotizzati dal costituente. Per quanto concerne l'Italia, l'Autore indica, a titolo di esempio, il ricorso privilegiato all'approvazione popolare, prima con la proposta della Commissione bicamerale, poi con la riforma del Titolo V ed infine con la proposta di revisione attualmente all'esame del Parlamento.

4 A. Pizzorusso, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino 1999, pg. 14 e ss, distingue le attività di manutenzione del libro delle leggi in due gruppi, a seconda che esse precedano o seguano l'attività legislativa vera e propria. Nel primo gruppo, colloca le attività di *drafting* mediante le quali esperti di diritto danno forma appropriata agli indirizzi deliberati dagli organi costituzionali politici; nel secondo gruppo, invece, le attività manutentive sono distinte a seconda del rapporto in cui si pongono con le scelte politiche occorrenti per la loro realizzazione.

5 Come vedremo nel prosieguo della trattazione, la recente legge della Regione Toscana in materia di qualità della normazione, ovvero la legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55, contiene all'articolo 13 una

operazione, che è volta a far sì che il testo normativo corrisponda costantemente alle esigenze di semplicità, coerenza e chiarezza che dovrebbero essere sue proprie,⁶ e dunque a contrastare il fenomeno dell'oscurità delle leggi⁷ è pertanto funzionale al mantenimento del valore della certezza del diritto, inteso come *certezza delle norme e dei rapporti giuridici*.⁸

A tale valore è strettamente connesso il tasso di applicazione delle norme e la loro effettività.

Se, nell'ambito dei testi normativi, soffermiamo in particolare la nostra attenzione sulle leggi e prendiamo in considerazione la tipologia delle disposizioni modificative per mezzo delle quali viene realizzata la loro manutenzione, notiamo che, circoscrivendo l'analisi alle sole modificazioni espresse e testuali (*cd. novelle*) si possono, in estrema sintesi, distinguere i seguenti tipi di modificazioni⁹: 1) **soppressioni**: il legislatore toglie da un testo una o più parole (oppure elimina un organo, un ufficio, ecc...) che, isolatamente considerate, non significano nulla. In tal caso, per comprendere l'operazione compiuta, occorre leggere ciò che rimane nel testo dopo aver tolto quelle parole;¹⁰ 2) **integrazioni**: l'atto successivo aggiunge ad un precedente testo una o più parole, una frase, un comma, un articolo; 3) **sostituzioni**: l'atto successivo stabilisce che al posto di una o più parole, di una frase, di un comma o di un articolo intero di un precedente atto normativo vengano poste una diversa parola od insieme di parole, o un diverso articolo o comma. Questa operazione è espressa e testuale soltanto se sono individuate con certezza sia le parti che vengono ad essere sostituite sia quelle che ne prendono il posto.

Tale tecnica, alla quale il legislatore ricorre frequentemente per esigenze di rapidità, comporta degli indubbi svantaggi per l'operatore, per il cittadino e per lo stesso soggetto che è chiamato ad approvarle. Il primo, infatti, deve ricostruire l'intero testo, come se si trattasse di un *puzzle*, prendendo da quello base le parti rimaste in vigore e dalla legge di novellazione le parti che devono essere sostituite o aggiunte al testo base; il secondo, in mancanza di un testo coordinato, rischia di comprendere ben poco leggendo la sola legge che modifica la legge precedente; l'ultimo, se non dispone di un testo unificato che gli faccia ben comprendere la portata delle modifiche di cui il vecchio testo è stato oggetto

elencazione, ritenuta priva di carattere tassativo, dei casi in cui il Consiglio e la Giunta, secondo le rispettive competenze, assicurano la costante manutenzione della legislazione.

- 6 A. Pizzorusso, *op. citata*, pg 12, afferma che si tratta di un insieme di attività che sono necessarie ed opportune per tenere in ordine il libro delle leggi considerato nel suo complesso. Secondo l'Autore, per comprendere l'importanza di questo tipo di attività occorre tener presente che nell'epoca contemporanea il legislatore non si trova praticamente mai di fronte al compito di realizzare un ordinamento giuridico interamente nuovo ed anche i casi in cui egli è chiamato a disciplinare una materia prima non prevista, sono estremamente rari: normalmente, infatti, si tratta di migliorare, con limitate modifiche, l'ordinamento già esistente, oppure di sviluppare principi già presenti nell'ordinamento per applicarli ad ipotesi nuove. La manutenzione del libro delle leggi rappresenta un modo di cooperazione della tecnica (e soprattutto della tecnica giuridica) alla politica in quanto l'ordinamento giuridico statale, destinato a durare nel tempo, deve conseguentemente assorbire le modifiche che in esso vengono introdotte dalla legislazione corrente.
- 7 M. Aini, *La legge oscura. Come e perchè non funziona*, Laterza, Roma- Bari, 1997
- 8 G. Martinico, *La razionalizzazione normativa ed i testi unici regionali: un modello in circolo?*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli 2006, pg. 231 e ss. Intende precisamente con questa espressione la necessaria chiarezza di significato che, pur non potendo evitare divergenze interpretative circa la disposizione normativa, impedisce che ad essa si faccia dire "tutto ed il contrario di tutto".
- 9 G.U. Rescigno, *op.citata*, pg 36 e ss
- 10 Ipotesi diversa dall'abrogazione che ha invece ad oggetto una partizione dal significato compiuto entro un atto normativo, quale un articolo, un comma, una parte di una legge,. In tal caso, infatti, per comprendere quale operazione sia stata compiuta è sufficiente leggere ciò che viene abrogato.

rischia di approvare il nuovo testo senza capirne il significato.

L'ulteriore problema che in tali casi si pone concerne l'entità delle novelle apportate alla legge oggetto di modifica: qualora, infatti tali novelle siano poche e non stravolgano il testo originario, il ricorso ad una legge di manutenzione è giustificato mentre ben differente è l'ipotesi in cui la legge originaria risulti completamente modificata e la parte originaria e quella nuova seguono logiche opposte. In tali casi sarebbe stato più opportuno riscrivere completamente la legge originaria.

Accanto all'ipotesi delle modifiche testuali ed espresse vi è quella in cui le modifiche siano compiute in modo espresso ma non testuale oppure non siano compiute né in modo espresso né in modo testuale: ciò accade quando il legislatore successivo apporta modificazioni ad un precedente testo in quanto scrive proposizioni che modificano concettualmente precedenti proposizioni ma spetta all'interprete operare questa modificazione in termini testuali riscrivendo idealmente le disposizioni in modo che il vecchio testo comprenda le modificazioni apportate concettualmente e sostanzialmente dal nuovo testo. Anche tale operazione, volta ad individuare quale sia nel caso concreto il testo esatto da applicare, risulta dispendiosa e difficoltosa e può inevitabilmente dar luogo a degli errori.¹¹

2. La manutenzione delle leggi in ambito regionale ed in Toscana in particolare

Se compiamo una panoramica sull'attività normativa regionale, concentrandoci in particolare sulle ultime due legislature, notiamo, rispetto al passato, una maggiore attenzione al riordino ed alla razionalizzazione della legislazione mediante l'elaborazione di leggi *cd. di settore*: si tratta di quelle leggi che, in linea di massima, disciplinano, in maniera nuova o attraverso un riordino normativo, materie o sub settori o ambiti o aspetti anche parziali ma significativi di attività.

Questo ha comportato un andamento decrescente della produzione legislativa¹² (che ha smentito, per quanto concerne in particolare la VII legislatura, la previsione secondo la quale riforme quali il conferimento di nuove funzioni amministrative alle regioni e la revisione del Titolo V della Costituzione avrebbero comportato un deciso aumento delle leggi regionali), la diminuzione di interventi legislativi di tipo micro settoriale ed episodici nonché la contestuale abrogazione di numerose leggi preesistenti. Nonostante questo, comunque, accanto alle leggi di riordino, che assumono carattere di disciplina organica e tendenzialmente innovativa rispetto a settori o determinati interventi, resta comunque una parte più ridotta, ma in ogni caso ampia (con variazioni notevoli fra le varie regioni), di legislazione regionale classificabile come legislazione "di manutenzione"¹³. Tale

11 G.U. Rescigno, *op.citata.*, pg 36. L'autore pone inoltre in evidenza che in questi casi non si ha una manutenzione delle fonti ma una cattiva gestione delle fonti che rischia di produrre danni anche gravi. Sottolinea la difficoltà di produrre un archivio delle fonti completo ed attendibile: nel migliore dei casi il redattore dell'archivio può solo avvertire in nota delle probabili modificazioni ma deve riprodurre i testi come sono stati pubblicati legalmente e non è autorizzato a correggerli secondo le modificazioni tacite apportate che, in quanto tacite, non sono certe.

12 La tendenza al decremento è costante dal 1995 ed è dunque precedente sia alla riforma del Titolo V sia alle riforme del cd. *Federalismo amministrativo*, avviate dalle legge n. 59/1997. I dati rilevati per il 2007 però segnalano un incremento, anche se contenuto, del numero delle leggi e delle loro dimensioni.

13 A.G. Arabia, *Focus sulla produzione normativa nella VII legislatura*, in *Camera dei deputati, IV Legislatura, Osservatorio sulla legislazione, Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 fra Stato, Regioni ed Unione europea, luglio 2005*, pg 106 e 107 e tabelle 2 e 3 dalle quali emerge che negli anni 2001-2004 su 2214 leggi in totale, 662 leggi (29, 9%) sono da ritenersi leggi di manutenzione, 1089 leggi settoriali nuove (49, 2%) e 463 (20, 9%) sono leggi di tipo finanziario. Per quanto concerne invece i dati

legislazione si presta ad una duplice lettura: nelle regioni che, dimostrando una forte vitalità, intervengono con leggi di riordino a carattere generale, esse sono giustificate dalla necessità di adeguare nel tempo i contenuti delle leggi alle riforme, mentre nelle regioni che non sono intervenute in modo massiccio con provvedimenti organici denotano un modo di legiferare frazionato in tanti piccoli interventi a danno della chiarezza del complesso normativo.¹⁴

Una interpretazione del primo tipo è praticabile rispetto alla Regione Toscana che ha fatto registrare sempre un considerevole numero di leggi di manutenzione rispetto al totale delle leggi approvate, aggiudicandosene il primato¹⁵ in alcune annualità (come è accaduto nel 2007): scendendo nel dettaglio, notiamo che nel periodo 2001-2004 tali leggi hanno rappresentato il 49% del totale mentre nel periodo 2005-2006 sono state promulgate 28 leggi di manutenzione normativa¹⁶, pari al 38, 3% delle 73 totali. Tale percentuale, come si anticipava poco sopra, è andata ulteriormente aumentando negli ultimi anni: nel 2007, su 51 leggi emanate sono state approvate 26 leggi di manutenzione (51%) mentre nel 2008, infine, su 52 leggi emanate sono state approvate 21 leggi di manutenzione, pari al 40, 4% del totale. Quello che colpisce esaminando più analiticamente tali dati, è il fatto che nella Regione Toscana il numero delle leggi di manutenzione è sempre nettamente superiore rispetto a quello delle leggi di settore.¹⁷

Se, come abbiamo già anticipato in precedenza, l'elevato numero delle leggi di manutenzione non costituisce di per sé un elemento negativo in quanto può anche essere considerato come un indice di stabilità del quadro normativo, la problematicità di questa categoria deve tuttavia essere ravvisata nell'uso eccessivamente frequente, in tempi troppo ravvicinati e spesso con interventi ripetuti sulla stessa legge: ciò fa sì che questa categoria costituisca un elemento di inquinamento della legge in quanto la rende difficilmente comprensibile.

Per risolvere questo problema e migliorare al contempo la qualità dell'intero complesso normativo si è pensato di ricorrere ad una legge annuale di manutenzione di

relativi agli ultimi anni si vedano i *Rapporti sulla legislazione 2008, 2007, 2006* che evidenziano che nel 2007 sono state approvate 243 leggi settoriali e 157 leggi di manutenzione (24% del totale di cui 25, 9% nelle regioni ordinarie e 17, 4% in quelle speciali), nel 2006, invece, le leggi settoriali sono state 195 e quelle di manutenzione 158 (pari al 30, 5% del totale delle leggi nelle regioni ordinarie e 17, 9% in quelle speciali) ed infine che nel 2005 sono state approvate 206 leggi settoriali e 131 leggi di manutenzione (pari al 30, 2% delle leggi emanate nelle regioni ordinarie ed al 23, 4% di quelle emanate nelle regioni a statuto speciale)

14 A.G. Arabia e C. Desideri, *L'attività normativa nella settima legislatura regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè editore, 2005, p.479 ss

15 Occorre a proposito ricordare come siano numerose le regioni che utilizzano le leggi finanziarie come un contenitore per disciplinare interventi di carattere sostanziale di vario tipo -“di manutenzione” ma anche innovativi relativi sia a settori sia a profili organizzativi e procedurali. Ciò ha comportato la diminuzione della necessità di ricorrere all'adozione di specifiche leggi con un effetto di contenimento sul numero complessivo delle leggi.

16 Dal *Rapporto sulla legislazione toscana 2005-2006* risulta che tali leggi hanno modificato complessivamente 24 leggi e che ben 10 delle 28 leggi di modifica sono intervenute su 4 sole leggi che sono state in questo arco di tempo oggetto di un'attenzione veramente particolare. Le 24 leggi modificate sono state oggetto di 80 modifiche nell'arco della loro vigenza per una media di 3,3 modifiche pro-capite.

17 Nel periodo compreso fra maggio 2000 (inizio VII legislatura) e dicembre 2001, le leggi di settore e di riordino sono state complessivamente 16 contro 33 leggi di manutenzione; nel 2002 le leggi di settore e riordino sono state 7 contro 19 leggi di manutenzione; nel periodo compreso fra maggio 2005 (inizio VIII legislatura) e dicembre 2006 e leggi di settore e riordino sono state 13 contro 28 leggi di manutenzione; nel 2007 le leggi di settore e riordino sono state 8 contro 26 leggi di manutenzione; nel 2008, infine, le leggi di settore e riordino sono state 12 contro 21 di manutenzione.

carattere generale o settoriale ovvero una legge che modifichi contestualmente una molteplicità di leggi appartenenti all'intero ordinamento normativo regionale oppure ad uno specifico settore¹⁸: la prima è, come vedremo più dettagliatamente nel prosieguo, la strada che è stata scelta dalla Regione Toscana, unica fra le regioni ordinarie, dalla Regione Valle d'Aosta¹⁹ e dalla Provincia di Bolzano²⁰.

3. L'esperienza toscana delle leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale

Ad oggi le leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale adottate dalla Regione Toscana sono due (la terza è in fase di preparazione): ci riferiamo alla legge regionale 27 luglio 2007, n. 40 ed alla legge regionale 21 novembre 2008, n. 62.

Sebbene le criticità riscontrate rispetto a questa tipologia di legge di manutenzione accomunino le leggi sopra citate, rendendole oggetto di un giudizio negativo, occorre sottolineare come il loro procedimento di formazione abbia presentato significative differenze.

Sembra pertanto opportuno analizzarle distintamente.

3.1. La legge regionale 27 luglio 2007, n. 40: struttura, procedimento e profili problematici

Nella relazione di accompagnamento alla prima legge di manutenzione toscana si individuano espressamente quelle che sono le finalità di tale strumento ovvero *“far confluire in un unico atto tutti gli interventi normativi volti ad adeguare l'ordinamento regionale ai mutamenti sopravvenuti nell'ordinamento statale, a ripartire diversamente alcune funzioni amministrative e ad apportare correttivi tecnici che si siano resi necessari. Tali interventi si concretizzano in modifiche testuali alle leggi vigenti e non incidono sugli obiettivi che queste ultime intendono perseguire”*. Si specifica inoltre che tale legge concorre all'obiettivo della riduzione delle fonti primarie contenuto nel PIR 4.4. *“Efficienza, riorganizzazione e semplificazione” del PRS 2006/2010.*

Sotto il profilo della struttura (che sarà ripresa anche dalla legge di manutenzione dell'annualità 2008), la legge si presenta suddivisa in capi, corrispondenti alle direzioni generali della Giunta regionale, ed ogni capo è suddiviso in sezioni corrispondenti alle leggi regionali oggetto di modifica. All'interno delle sezioni, ogni articolo contiene le modifiche apportate ai singoli articoli delle leggi interessate dalla manutenzione.

Questa struttura è peculiare alle sole leggi toscane di manutenzione: se infatti

18 Si veda a tal proposito la legge provinciale 12 ottobre 2007, n. 10 “Modifiche delle leggi provinciali in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia, di associazioni agrarie nonché di raccolta dei funghi” approvata dalla Provincia autonoma di Bolzano.

19 Si vedano a tal proposito la legge regionale 5 dicembre 2005, n. 31 “Manutenzione per l'anno 2005 del sistema normativo regionale. Modificazioni di leggi regionali ed altre disposizioni”, la legge regionale 4 agosto 2006, n. 21 “Manutenzione per l'anno 2006 del sistema normativo regionale. Modificazioni di leggi regionali ed altre disposizioni” e le leggi regionali 29 marzo 2007, n. 4 “Manutenzione per l'anno 2007 del sistema normativo regionale. Modificazioni di leggi regionali ed altre disposizioni” e la legge regionale 24 dicembre 2007, n. 34 “Manutenzione per l'anno 2007 del sistema normativo regionale. Modificazioni di leggi regionali ed altre disposizioni”. Come si può notare, inoltre, in questa regione, le leggi di manutenzione non sono adottate a cadenza annuale ma con frequenza più ridotta: nel 2007, ad esempio, ne sono state adottate due.

20 Si veda la legge provinciale 23 luglio 2007, n. 6 “Modifiche di leggi provinciali in vari settori” che consta di 42 articoli che modificano 40 leggi, ne abrogano integralmente 4 oltre a singoli articoli e commi di essi.

facciamo un raffronto fra di esse e le corrispondenti leggi della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano notiamo che queste ultime sono suddivise in capi, corrispondenti alle materie oggetto delle leggi che si intende modificare, e che ogni singolo articolo all'interno dei capi (le sezioni mancano) contiene tutte le modifiche apportate ad una determinata legge²¹. Inoltre, mentre questa legge toscana di manutenzione (così come la successiva del 2008) si limita alla “manutenzione” della normativa, la l.r. 21/2006 e la l.r. 4/2007 della Regione Valle d'Aosta non si limitano a ciò: la prima, infatti, consta di 28 articoli, 23 dei quali modificano altrettante leggi mentre i rimanenti 5 contengono disposizioni integralmente nuove, quali, ad esempio, quelle in materia di introito dei compensi dovuti per gli incarichi attribuiti ai dirigenti regionali oppure quelle in materia di rimborso delle spese legali e processuali agli amministratori e dipendenti regionali; la seconda, invece, consta di 38 articoli che modificano 35 leggi e destina il Capo I alla manutenzione della normativa ed il Capo II all'adeguamento della normativa regionale alla disciplina statale in materia di liberalizzazioni.

Per quanto concerne invece il procedimento, possiamo dire che questa legge è stata, in linea di massima, espressione di un procedimento “analogo” a quello adottato per le altre leggi regionali in quanto articolato in più fasi e partecipato da più soggetti.

Innanzitutto, infatti, nel caso in esame sono state espletate le procedure previste dall'articolo 48 dello Statuto regionale che stabilisce che nel caso di atti da sottoporre all'attenzione del Consiglio regionale, il Presidente della Giunta possa far precedere l'avvio delle fasi formali da un'adeguata informazione del Consiglio che può approvare specifici atti di indirizzo: il documento preliminare, per disposizione dell'Ufficio di presidenza, è stato illustrato direttamente in sede di I commissione consiliare, competente in materia di affari istituzionali, ma non ha suscitato l'espressione di alcun indirizzo. I commissari, come del resto accade frequentemente in questi casi, si sono limitati semplicemente a prenderne atto.

A questa fase è seguita quella ampiamente partecipata del tavolo di concertazione interistituzionale, presso la Presidenza della Giunta regionale, nel corso del quale sono stati però discussi i soli interventi di modifica che il documento preliminare specificava che sarebbero stati sottoposti a procedure di confronto. Tale documento, infatti, includeva anche l'elenco, suscettibile di integrazioni al momento della redazione dell'articolato, degli altri interventi di modifica che sarebbero confluiti nella legge di manutenzione senza essere preliminarmente sottoposti a procedure di confronto.

Dopo che il confronto sullo schema della proposta della legge di manutenzione si è concluso positivamente in tale sede, la proposta è stata assegnata per l'espressione del parere referente alla I commissione consiliare che, senza indire le consultazioni, come è invece prassi nel caso di leggi particolarmente complesse, ha cominciato il suo esame.

La commissione, che si è trovata di fronte ad una proposta di legge composta di 79 articoli che modificavano 28 leggi²² (la più risalente nel tempo approvata nel 1988 e la più recente, invece, nel 2006) ha esercitato appieno la propria capacità emendativa attenendosi fedelmente alla scheda di legittimità formulata dal settore di assistenza professionale.

In essa si poneva in evidenza come questa proposta di legge, nonostante il titolo, non si limitasse a meri interventi di puntuale correzione o adeguamento (secondo quella

21 Si tratta di una struttura che può causare problemi in sede di voto e di presentazione di emendamenti.

22 Alcune di queste leggi, quale, ad esempio la l.r. 67/2003 “Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività”, erano quasi integralmente riscritte poiché venivano modificate in 14 articoli.

che è appunto l'accezione corrente di questa tipologia normativa) ma contenesse piuttosto disposizioni di modifica anche sostanziale di numerose discipline settoriali vigenti e che ciò (sebbene non presentasse di per sé profili di legittimità) fosse tuttavia suscettibile di porre profili problematici²³, per le modifiche sostanziali apportate, riguardo al rispetto delle procedure di esame previste dal regolamento consiliare interno: si faceva riferimento, in primo luogo, alle consultazioni con i soggetti interessati che, come anticipato poco sopra, la commissione referente tiene nell'istruttoria delle proposte di legge e degli atti più rilevanti.

In aggiunta a ciò si sottolineava come la non corrispondenza fra il titolo ed il contenuto della legge fosse censurabile sotto il profilo del rispetto delle regole sulla qualità delle fonti normative cui l'articolo 44 dello Statuto riserva particolare attenzione e tutela.

Sulla scorta di tali considerazioni e della puntuale individuazione delle disposizioni con carattere di manutenzione e di quelle che ne erano prive, la commissione ha pertanto provveduto sia alla eliminazione dal testo delle seconde²⁴ sia alla riformulazione di quelle di esse che potevano, se debitamente "ritoccate" essere conservate nel testo²⁵.

In questa fase sono stati inoltre presentati alcuni emendamenti, da parte della Giunta, di un consigliere e dalla IV e VI commissione in sede di parere secondario.

I primi, che prevedevano l'introduzione nel testo della proposta di due nuove sezioni (contenenti rispettivamente le modifiche alla l.r. 29/2007 in materia di emergenza idrica²⁶ e le modifiche alla l.r. 25/1998 in materia di tributo in discarica) e l'introduzione della disposizione sull'entrata in vigore immediata della legge, sono stati accolti mentre i secondi (consiliari) lo sono stati soltanto parzialmente²⁷.

Il testo licenziato dalla commissione non è stato sostanzialmente stravolto dall'Aula.

23 Anche la III commissione consiliare nel proprio parere secondario, pur pronunciandosi a favore di questa proposta di legge, ha raccomandato che il provvedimento nel suo complesso si mantenesse nell'ambito della manutenzione/adeguamento tecnico del quadro normativo mentre la V commissione consiliare ha accompagnato l'espressione di un parere favorevole con una raccomandazione di tipo linguistico ovvero ha auspicato la sostituzione del termine "manutenzione" con uno linguisticamente più appropriato. La VI e la IV commissione hanno invece entrambe approvato un emendamento.

24 Si pensi alla eliminazione dal testo della proposta di legge della sezione che conteneva le modifiche alla già citata l.r. 67/03 in materia di protezione civile nonché della sezione che modificava la l.r. 53/2001 in materia di commissari nominati dalla Regione. Per quanto concerne la prima, segnaliamo (per far comprendere quale fosse la reale portata di queste disposizioni) la disposizione che sostituiva l'articolo 15 della l.r. 67/2003 eliminando dalla disciplina vigente, data dal regolamento regionale, una serie di fattispecie relative alla materia protezione civile destinate ad essere disciplinate dagli atti normativi degli enti locali od ancora la disposizione che abrogava un comma dell'articolo 24 della l.r. 67/2003 eliminando la comunicazione che la Giunta fornisce al Consiglio regionale in ordine agli interventi adottati per il superamento dell'emergenza nell'ambito della protezione civile.

25 Si pensi alle numerose disposizioni contenute nella proposta di legge in esame che si discostavano dal sistema di ripartizione delle competenze Giunta-Consiglio regionale delineato nello Statuto in quanto attribuivano alla Giunta, in luogo del Consiglio, la competenza ad individuare, oltre che le modalità, anche i criteri per l'attuazione degli interventi settoriali. Queste disposizioni sono state tutte riformulate attribuendo tale competenza al Consiglio.

26 Il settore di assistenza professionale alla I commissione ha ritenuto questo intervento di dubbio carattere manutentivo ma ne ha posto in evidenza il carattere di urgenza applicativa e la richiesta espressa da parte degli interessati.

27 E' stato accolto l'emendamento presentato dal Consigliere regionale mentre sono stati respinti quelli presentati dalle commissioni.

In sintesi, il testo definitivo, costituito da 65 articoli²⁸, ha complessivamente modificato 32 leggi e per la precisione 52 articoli di esse. La legge maggiormente modificata è stata la l.r. 9/2006 (Istituzione dell'elenco regionale dei laboratori che effettuano analisi nell'ambito delle procedure di autocontrollo delle industrie alimentari): 7 sono stati infatti gli articoli modificati su un totale di 17 che la compongono.²⁹

3.2. La legge regionale 21 novembre 2008, n. 62: un iter di approvazione “abbreviato”

Nel novembre del 2008 e dunque più di un anno dopo rispetto alla prima legge di manutenzione e circa un mese dopo l'approvazione della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 in materia di qualità della normazione, la Regione Toscana ha adottato la seconda legge di manutenzione dell'ordinamento regionale.

L'indicazione di queste due circostanze temporali per collocare il momento dell'approvazione della legge in esame, potrebbe, da un lato, far pensare ad una maggiore ampiezza di questa seconda operazione di manutenzione rispetto alla prima e, dall'altro, che in questo caso, visto quanto stabilito dalla l.r. 55/2008 con riguardo all'attività di manutenzione, non si siano nuovamente verificate le criticità riscontrate durante l'iter di approvazione della l.r. 40/2007.

Entrambe queste considerazioni risultano però disattese: in primo luogo, come vedremo più dettagliatamente nel prosieguo, la l.r. 62/2008 ha modificato un numero minore di leggi rispetto alla l.r. 40/2007 e, in secondo luogo, quanto verificatosi nel corso del suo iter di approvazione ha ulteriormente rafforzato il giudizio negativo su questa tipologia di legge.

Merita infatti segnalare che tale procedimento è stato meno articolato rispetto a quello seguito nel caso della prima legge di manutenzione: non vi è stata infatti alcuna informativa preliminare ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale né in commissione né direttamente in aula, né tanto meno il testo della proposta di legge è stato sottoposto al tavolo di concertazione interistituzionale. La proposta di legge è stata pertanto assegnata direttamente alla I commissione consiliare per l'espressione del parere referente: anche in questo caso non è stata indetta alcuna consultazione e si è preferito iniziare subito l'esame del testo. I commissari si sono trovati di fronte ad un testo avente la medesima struttura della prima legge di manutenzione e composto complessivamente da 54 articoli di modifica di 17 leggi³⁰: di una di esse, ovvero della l.r. 1/2005, la legge regionale in materia

28 Gli articoli di modifica sono stati 41; 9 gli articoli che hanno operato sostituzioni; 9 anche quelli che hanno operato l'inserimento di nuovi articoli o commi; 1 l'articolo che ha disposto l'abrogazione di una legge; 4 quelli che hanno abrogato altrettanti articoli.

29 Per comprendere nel dettaglio l'entità delle modifiche apportate alle singole leggi, sembra opportuno fornire i seguenti dati:

- una sola legge ha visto modificati 6 degli articoli che la componevano;
- due leggi sono state modificate in 5 articoli;
- due leggi sono state modificate in 4 articoli;
- una sola legge è stata modificata in 3 articoli;
- sono state invece 17 le leggi modificate in 1 solo articolo;
- sono state infine 8 le leggi modificate in 2 articoli.

30 Oggetto di modifica sono state sia leggi molto recenti (es: 5 leggi del 2007) sia leggi maggiormente risalenti nel tempo (es: 3 leggi del 1998).

di urbanistica, si proponeva la modifica di ben 24 articoli.³¹

Ciò che ha contraddistinto l'istruttoria di questo provvedimento rispetto a quella della prima legge di manutenzione non è stata tanto la puntuale verifica e conseguente eliminazione delle modifiche sostanziali alle leggi di settore vigenti³², quanto piuttosto la presentazione in questa sede di importanti emendamenti³³ relativi all'introduzione, nella proposta di legge, di disposizioni di natura settoriale. Tali emendamenti sono stati sia di iniziativa della Giunta che di iniziativa consiliare³⁴.

La commissione si è trovata pertanto di fronte al compito di valutare nel merito disposizioni che esulano completamente dalle materia di sua competenza e che invece, per loro natura, avrebbero dovuto essere esaminate dalle commissioni competenti per materia. Queste ultime, invece, non hanno potuto farlo nemmeno in sede di parere secondario: quando infatti tali emendamenti sono stati presentati, i pareri secondari erano già stati espressi³⁵ sul testo della proposta di legge assegnato, completamente diverso rispetto a quello che la commissione ha successivamente licenziato.

La stessa Giunta regionale ha incontrato difficoltà notevoli a valutare le criticità connesse all'approvazione degli emendamenti di iniziativa consiliare. Si pensi, a tal proposito, all'emendamento, in precedenza respinto dalla commissione competente in materia sanitaria, che ha esteso a tutti i “*comuni classificati come montani o parzialmente montani ai sensi della normativa statale e regionale*” l'istituzione delle proiezioni delle sedi farmaceutiche, che la legge regionale 16/2000 attribuiva ai soli sindaci di comuni con popolazione fino a dodicimila abitanti: esso ha dato luogo ad una disposizione della legge di manutenzione che è stata impugnata dal Governo davanti alla Corte Costituzionale in quanto ritenuta in contrasto con il criterio fissato dal legislatore statale per la pianificazione territoriale dell'assistenza farmaceutica.³⁶

31 Di quasi la maggioranza di tali leggi (8 su 17) si proponeva la modifica di un solo articolo.

32 Nonostante la scheda di legittimità predisposta dal settore di assistenza professionale avesse suggerito di stralciare dalla legge di manutenzione le disposizioni, piuttosto numerose, prive di carattere manutentivo: si pensi a tal proposito alla disposizione che sostituiva l'articolo 33 della l.r. 1/2005 introducendo nuovi contenuti nello statuto del PIT (Piano di indirizzo territoriale). Sebbene infatti si trattasse di un intervento di adeguamento della disciplina regionale reso effettivamente necessario dalle sentenze della Corte Costituzionale nonché dalle recenti modifiche apportate al Codice dei beni culturali e del paesaggio dal dlgs 157/2006, si era proposto, data la complessità e rilevanza di un intervento di modifica dei contenuti del PIT (fondamentale strumento della pianificazione territoriale regionale) di far confluire queste disposizioni in una proposta di legge *ad hoc*, al fine di consentire l'esame e gli approfondimenti necessari da parte della commissione competente per materia. Tale suggerimento è stato accolto rispetto agli articoli di modifica della l.r. 1/2006 che facevano confluire nel Piano agricolo regionale (PAR) i contenuti del distinto Piano dei servizi di sviluppo agricolo e rurale.

33 Si veda in proposito il “*Rapporto sulla legislazione (gennaio – dicembre 2008)*” della Regione Toscana, pg 17.

34 Complessivamente sono stati 12 gli emendamenti presentati: 6 consiliari e 6 della Giunta.

35 Tutte le commissioni, a parte la III (attività produttive), hanno espresso parere secondario. In virtù di accordi politici sono stati tutti pareri favorevoli a maggioranza (con la sola eccezione del parere formulato dalla II commissione competente in materia di agricoltura, che ha proposto di apportare al testo alcune modifiche) nonostante fossero presenti nel testo numerose disposizioni che introducevano modifiche sostanziali alle discipline vigenti, quali ad esempio gli articoli che intervenivano sulla disciplina vigente in materia di difesa del suolo o quelli, già citati, che modificavano la legge urbanistica regionale.

36 Il Governo ha impugnato anche un'altra disposizione della legge regionale di manutenzione ovvero l'articolo 34 che, nel sostituire l'articolo 12-bis della legge regionale n. 91/1998, introduce al comma 4, lettera h), la previsione che la Regione emani un regolamento per “la definizione dei criteri per il riuso delle acque” mentre l'articolo 99, comma 2, del decreto legislativo n. 152/2006 individua come competenza regionale unicamente l'adozione di “norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua ed il riutilizzo delle acque reflue depurate”. Tale disposizione è stata impugnata inoltre perché ritenuta in

In aula il testo licenziato dalla I commissione ha subito ulteriori modifiche.

Il Consiglio regionale ha inoltre approvato anche un ordine del giorno un po' "anomalo" con il quale, a fronte della modifica operata dalla stessa legge di manutenzione all'articolo 87 della legge regionale 1/2005, con la quale si è posto in capo ai soli comuni (eliminando il riferimento agli enti parco) il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, in applicazione del disposto dell'articolo 146, comma 6, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ha invitato la Giunta regionale a verificare tutte le possibilità consentite dall'ordinamento per riportare siffatta competenza in capo agli enti parco regionali (per i territori compresi nel loro ambito) e alle province (per i territori compresi nelle riserve naturali e negli enti parco provinciali) e ad attivare il procedimento per addivenire alle necessarie modifiche legislative, in considerazione del fatto che l'autorizzazione paesaggistica rilasciata da questi soggetti ha rappresentato un'importante misura di semplificazione garantendo al meglio l'integrità dei territori stessi.

In estrema sintesi, la seconda legge di manutenzione, composta da 68 articoli, ha modificato 25 leggi e, per la precisione, 50 articoli di esse. Per quanto concerne l'entità di tali modifiche, sotto il profilo quantitativo, occorre sottolineare che delle 25 leggi modificate, 16 lo sono state in un solo articolo³⁷. La legge maggiormente modificata è stata la legge regionale 1/2005, della quale sono stati modificati 25 articoli.

4. L'attività di manutenzione nella legge sulla qualità della normazione. Conclusioni

Da quanto esposto nei paragrafi precedenti sull'iter di approvazione delle leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale adottate dalla Regione Toscana, emerge, con particolare evidenza, che tali leggi costituiscono uno strumento visto con particolare favore soprattutto dai politici che, da quando l'hanno "scoperto", ne sollecitano sempre di più l'utilizzo in quanto consente loro, quasi fosse una sorta di "corsia preferenziale", di far approvare con celerità³⁸ modifiche sostanziali alle discipline vigenti, senza sottostare alle lungaggini e soprattutto ai "rischi" del tavolo di concertazione.

Ne consegue pertanto che si tratta di uno strumento molto delicato in quanto suscettibile di falsare i rapporti di competenza fra le commissioni e di alterare le procedure consiliari previste dal regolamento interno.

A questi aspetti negativi connessi al suo utilizzo occorre aggiungere anche quello della estrema difficoltà per i cittadini di conoscere il diritto vigente, dato che alla pubblicazione sul BURT del testo della legge di manutenzione non si accompagna la pubblicazione del testo coordinato. Tale testo potrà essere reperito soltanto *on line*, consultando banche dati quali la "Raccolta normativa" del Consiglio regionale.

Sembra pertanto che gli aspetti critici connessi all'utilizzo di questa tipologia di

contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione che conferisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

37 Delle rimanenti 9 leggi, a parte la già citata l.r. 1/2005, una è stata modificata in 2 articoli, quattro in 3 articoli e tre in 4 articoli.

38 Entrambe le leggi di manutenzione generali prevedono l'entrata in vigore immediata delle disposizioni in esse contenute: in particolare, la l.r. 40/2007, stabilisce che tali disposizioni entrino in vigore il giorno stesso della pubblicazione della legge sul BURT, mentre la l.r. 62/2008 fa decorrere questo effetto dal giorno successivo alla data della pubblicazione sul BURT.

legge stiano ormai superando quelli positivi che potevano essere ravvisati nella diminuzione delle leggi di modifica, il cui numero rimane comunque molto elevato: nel 2008, come già riportato sopra, si conferma una massiccia presenza delle leggi di modifica (21 su 52, pari dunque al 40, 4%)³⁹.

Si auspica però che l'entrata in vigore della legge regionale sulla qualità della normazione, consenta di evitare nel futuro distorsioni nell'utilizzo di questa tipologia di legge riconducendola alla sua vera natura di strumento di miglioramento della legislazione esistente ed evitando che essa sia adoperata per l'innovazione in senso sostanziale dell'ordinamento.

La l.r. 55/2008, infatti, come già anticipato, interviene anche in materia di manutenzione, in primo luogo, qualificando l'attività di manutenzione della normativa come principio di qualità della normazione cui la Regione è tenuta ad adeguare il proprio ordinamento (cfr. art. 2, comma 2, lett. d); in secondo luogo, individuando all'articolo 13, comma 1, in modo puntuale, anche se sembrerebbe non tassativo (...”in particolare..”), i contenuti normativi riconducibili al concetto di manutenzione (*correzione di errori materiali o imprecisioni; l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie o nazionali; l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale*) e assicurando mediante il comma 2 copertura a leggi di manutenzione inevitabilmente eterogenee specificando che *“con un'unica legge o un unico regolamento possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, rispettivamente legislative o regolamentari, nel limite in cui ciò riguarda esclusivamente i casi di cui alle lettere a),b), c) e d) del comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia”*.⁴⁰

In questo modo⁴¹ si consente di superare la possibile obiezione di un contrasto fra questi strumenti ed il principio di organicità delle norme enunciato dall'articolo 2, comma 2, lett. c).

La legge sulla normazione sembrerebbe godere di una concreta effettività sia in forza dei poteri attribuiti dall'articolo 6 ai presidenti delle commissioni consiliari, cui è riconosciuto l'onere di vigilare sulla qualità delle proposte di legge⁴², sia in forza di quanto previsto dall'articolo 11 che stabilisce espressamente che :”...la violazione delle norme

39 Le leggi di modifica nel 2008 hanno inciso su 45 leggi: in media le leggi modificate in questa annualità hanno avuto 4 interventi manutentivi a testa. Si va da leggi che hanno subito una sola modifica a leggi che hanno subito fino ad un massimo di 12 modifiche. Le leggi che hanno subito il maggior numero di modifiche nel tempo più breve sono state la già citata l.r. 1/2005 e la l.r. 40/2005: entrambe sono state modificate 10 volte in 3 anni.

40 Periodo, quello evidenziato in grassetto, di non facile comprensione. Non è ben chiaro, infatti, in primo luogo, se il “*limitati*” debba essere inteso in senso quantitativo o qualitativo e, in secondo luogo, a quale tipo di adeguamenti si faccia riferimento (rispetto a quelli menzionati al comma 1 dell'art. 13) Si tratta inoltre di una disposizione che, in quanto formulata in maniera generica, è apparentemente in contrasto con il tentativo di circoscrivere i casi in cui è consentito il ricorso a periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni, legislative o regolamentari.

41 M. Mingioni, “*La legge sulla qualità della normazione: il punto di vista della Giunta*”, in *Osservatorio sulle fonti.it, fasc.n. 1/2009* rileva che la legge sulla manutenzione, da subito, e inevitabilmente, opera dei bilanciamenti fra i principi che essa stessa enuncia.

42 L'articolo 105 ter del Reg. int. del Consiglio regionale ribadisce il ruolo centrale del Presidente prevedendo che egli possa disporre la divisione in più articoli o la riformulazione sotto il profilo linguistico nonché la correzione della motivazione e dell'articolato, secondo le regole tecniche adottate dal Consiglio.

statutarie in materia di qualità della normazione può essere sottoposta al giudizio del Collegio di garanzia” organo chiamato, fra le altre cose, a verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto.

Ne consegue pertanto che la legge sulla normazione potrebbe diventare una sorta di parametro per il sindacato del Collegio di garanzia che, nel caso specifico della proposta di legge di manutenzione, potrà indicare le disposizioni prive di carattere manutentivo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, invitando il Consiglio a stralciare queste disposizioni in modo da renderle oggetto di un'autonoma proposta di legge.⁴³

Per affermare se sia stato effettivamente compiuto un passo in avanti in materia di attività di manutenzione normativa e se sia possibile eliminare i profili problematici connessi, fino ad oggi, all'approvazione di tali leggi, bisognerà comunque sia verificare in quale maniera sarà applicata la legge sulla normazione sia attendere che il Collegio di Garanzia sia costituito ed inizi ad operare concretamente.

Abstract:

Il presente lavoro trae spunto dalla mia esperienza lavorativa di funzionaria presso il Settore di assistenza generale alla I commissione del Consiglio regionale, competente in materia di Affari Istituzionali. Dopo una breve introduzione volta ad illustrare sinteticamente il concetto di manutenzione e la tipologia delle disposizioni modificative mediante le quali viene realizzata la manutenzione delle leggi, si concentra sull'attività di manutenzione legislativa svolta in ambito regionale e, in particolare, in Toscana, esaminando soprattutto il rapporto intercorrente fra le leggi di manutenzione e le leggi di settore. I paragrafi successivi riguardano invece una tipologia di legge di manutenzione molto discussa e controversa: la legge di manutenzione generale volta a modificare contestualmente una pluralità di leggi regionali. Il lavoro esamina dettagliatamente, sotto il profilo della struttura, dell'iter di approvazione, le due leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale adottate fino ad oggi dalla Regione Toscana, ponendo in luce i profili problematici riscontrati rispetto ad esse.

L'ultimo paragrafo analizza le disposizioni della legge toscana sulla qualità della normazione relative alla manutenzione (artt. 2 e 13) e contiene l'auspicio che la piena applicazione di questa legge e l'operato del Collegio di Garanzia consentano di superare le problematiche connesse a questa tipologia di leggi.

43 P.L.Geti, “*Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale toscana sulla qualità della normazione*”, in *Osservatorio sulle fonti.it, fasc.n. 1/2009* il quale rileva che i punti più critici della legge riguardano la sua effettività e ritiene che se si fosse prevista la possibilità per il presidente della commissione o del Consiglio di dichiarare l'improcedibilità della proposta non formulata nel rispetto delle regole del Manuale si sarebbe assicurata alla legge sulla normazione una maggiore incisività.