

**LE REGOLE DI BUONA QUALITA' DELLA NORMAZIONE**

**E LE PROBLEMATICHE FINANZIARIE**

**Sommario**

- 1) *Il rilievo degli aspetti finanziari nelle circolari dello stato e nel manuale delle regioni: suggerimenti specifici per la redazione della norma finanziaria?*
- 2) *Le regole per la redazione di una buona norma finanziaria e legge regionale 6 agosto 2001 n. 36 "Ordinamento contabile della Regione Toscana. Uno sguardo alle disposizioni interne della Giunta e del Consiglio regionale.*
- 3) *Il rilievo degli aspetti finanziari nella motivazione delle leggi*
- 4) *Regole congiunte di Consiglio regionale e di Giunta per una buona redazione della norma finanziaria: ipotesi per un'intesa?*
- 5) *Il rilievo degli aspetti finanziari in rapporto ai documenti a corredo delle leggi: l'articolo 7 della legge regionale 55/2008 e le problematiche operative in rapporto alle diverse tipologie di leggi.*
- 6) *le regole di buona qualità normazione e il controllo della spesa: le clausole valutative (art. 45 ST.)*

**a cura di:**

*dott.ssa Eleonora santini*

*Regione Toscana - Giunta regionale*

*Direzione generale Bilancio e Finanze*

*Settore Affari Generali*

## **Introduzione**

*Nell'attuale clima storico-culturale che investe la Pubblica Amministrazione, caratterizzato da una crescente sensibilizzazione agli aspetti del "servizio" e dell'"efficienza" delle risorse, le presenti riflessioni attengono alla rilevanza dei profili finanziari nell'ambito delle regole sulla buona qualità della normazione, ovvero all'attenzione riservata dai giuristi alle problematiche finanziarie nel drafting, riscontrano una lacuna di drafting "specifico" nelle regole generali, in quanto la redazione della norma finanziaria è rimessa alle regole generali di redazione degli atti normativi. Questa conclusione risulta confermata anche nella legge regionale 22 ottobre 2008 n. 55 "Disposizioni in materia di qualità della normazione", ed in particolare nell'ambito della disciplina dettata per la motivazione delle leggi e per la documentazione a corredo delle stesse. Si sostiene quindi la necessità di un approfondimento delle problematiche finanziarie, da effettuare in modo congiunto da parte del Consiglio regionale e della Giunta, allo scopo di per garantire l'efficacia delle stesse disposizioni finanziarie in rapporto anche alle clausole valutative che, in base al nuovo Statuto, devono corredare l'architettura delle leggi in Regione Toscana.*

**1) *Il rilievo degli aspetti finanziari nelle Circolari dello Stato e nel Manuale delle Regioni: suggerimenti specifici per la redazione della norma finanziaria?***

In generale si può osservare che le problematiche finanziarie hanno sempre fatto fatica a trovare una collocazione adeguata e soprattutto una giusta considerazione da parte degli operatori del diritto prima e di coloro che sono poi chiamati ad applicare i contenuti delle disposizioni normative.

Frutto e conseguenza delle politiche finanziarie “pure” che imperavano fino agli anni '90, in cui tutto si ripianava e trovava copertura nell'ambito di un debito pubblico sempre crescente.

Attualmente lo scenario è cambiato drasticamente, e gli aspetti finanziari ed economici sono purtroppo ai primi punti della check-list del “bravo operatore giuridico” di qualsiasi amministrazione pubblica.

In questo momento storico culturale nascono le presenti riflessioni sulle regole di buona qualità della normazione, o meglio nasce la necessità di verificare se anche nell'ambito delle stesse regole di buona qualità della normazione le problematiche finanziarie hanno avuto un'adeguata considerazione, anche in rapporto all'istruttoria legislativa.

Merita chiarire fin da ora, infatti, che - a parere di chi scrive - le problematiche finanziarie rilevano anche dal punto di vista del drafting, come regole e suggerimenti redazionali per una norma finanziaria chiara, precisa e uniforme che - semmai non le si fossero affrontate prima d'ora - dovrebbero comunque rimandare l'operatore ad un'analisi sostanziale delle problematiche finanziarie sottese alla redazione della norma stessa.

Con l'obiettivo ambizioso di garantire anche uniformità redazionale, considerato che, ad esempio nell'esperienza legislativa della Regione Toscana, si sono avute formulazioni variegata della norma finanziaria - laddove questa risulti necessaria naturalmente.

Un esempio ricorrente è rappresentato dalla proposta di legge che modifica una legge precedente, inserendo nuove disposizioni che comportano spese aggiuntive a carico del bilancio.

Quid iuris dei rapporti tra la norma finanziaria della legge originaria e la norma finanziaria della legge di modifica?

Poiché la legge di modifica “scompare”, in quanto le modifiche sono assorbite nel testo coordinato, in questo caso siamo di fronte ad una novella sui generis, in quanto la norma finanziaria della legge originaria è tarata per l'annualità di bilancio in corso alla data di entrata in vigore della stessa legge, mentre le modifiche riguardano l'esercizio finanziario della novella, magari con proiezione sul pluriennale. Ma per la buona redazione della novella sono indispensabili indicazioni di drafting anche - per così dire - finanziario.

La problematica relativa al rilievo degli aspetti finanziari nel drafting va inquadrata, comunque, nell'ordinamento regionale alla luce delle disposizioni del nuovo Statuto, ed in particolare con riferimento all'articolo 44 “Qualità delle fonti normative”, secondo cui “la Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle

procedure” (comma 1), e - per concludere - “la legge ed i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative”.

L’ultimo comma poi stabilisce la sanzione in caso di inosservanza delle disposizioni a tutela della qualità della legislazione: la dichiarazione di improcedibilità da parte del presidente del Consiglio.

Ma per ritornare all’indagine sul rilievo degli aspetti finanziari nelle circolari dello Stato e nel manuale delle Regioni, il riferimento innanzi tutto è alle Circolari di drafting della Presidenza dei due rami del Parlamento, adottate almeno dal 1996 sotto “l’impulso” dei rapporti OCSE sulla qualità della formazione.

Ad una attenta lettura delle stesse, tuttavia si può constatare che nella versione aggiornata del 2001 le problematiche finanziarie non abbiano un particolare rilievo.

E’ prevista infatti una semplice raccomandazione per la redazione delle disposizioni concernenti la copertura finanziaria, per le quali si raccomanda, appunto, che siano *preferibilmente* accorpate in unico articolo (pag. 3).

A prescindere dalla rilevanza che gli aspetti finanziari hanno nell’ambito dell’istruttoria legislativa parlamentare, nelle Circolari di drafting non si rilevano dunque disposizioni particolarmente significative, salvo un’indicazione alquanto generica sulle modalità di composizione della disposizione finanziaria. Nessuna indicazione specifica è dettata per il drafting in senso stretto, per assicurare la redazione di una norma finanziaria chiara e completa.

Per quanto riguarda il manuale delle Regioni, “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” nella versione aggiornata al marzo 2007 3° edizione a cura dell’O.L.I., dall’esame delle indicazioni ivi contenute non si riscontra alcun riferimento specifico di drafting per le disposizioni finanziarie.

In sostanza non si affronta il problema della tecnica redazionale della eventuale norma finanziaria delle leggi, in quanto si ritiene che la natura sostanziale delle problematiche relative alla copertura finanziaria delle leggi di spesa non comporti alcun riflesso specifico sugli aspetti formali di drafting.

Da questa breve disamina quindi si può ragionevolmente concludere che, sia per lo Stato che per le Regioni le problematiche relative alla copertura finanziaria delle leggi non determinano la necessità di dettare specifiche regole di drafting, e pertanto la buona qualità della redazione di una norma finanziaria è assicurata dalle regole generali.

2) ***Le regole per la redazione di una buona norma finanziaria e la legge regionale 6 agosto 2001 n. 36 “Ordinamento contabile della Regione Toscana. Uno sguardo alle disposizioni interne della Giunta e del Consiglio regionale.***

Se nei testi ufficiali di riferimento per il drafting normativo non sono state indicate regole specifiche per la buona redazione della norma finanziaria, tuttavia occorre indagare nell’ordinamento regionale per verificare la possibilità di trarre in modo indiretto indicazioni per una scrittura corretta della norma finanziaria dalla legislazione vigente.

Il riferimento fondamentale è costituito dalla legge regionale 6 agosto 2001 n. 36 “Ordinamento contabile della Regione toscana”, che insieme al relativo regolamento di attuazione approvato con Decreto del Presidente della Regione Toscana 19 dicembre 2001 n. 61/R, rappresenta la normativa fondamentale gli aspetti di finanza e contabilità nell’ordinamento regionale, normativa che si configura quasi come “interposta” rispetto alle altre leggi di settore.

Nella legge regionale 36 infatti, e precisamente negli articoli 10 e 11, sono declinate le varie tipologie di leggi rilevanti dal punto di vista finanziario, distinte in leggi di tipo a), b), e c) e d), che di seguito si indicano in modo sintetico.

- leggi di tipo a), che determinano gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire nonché le caratteristiche degli interventi, rinviando ai successivi bilanci (annuali e pluriennali) la decisione in ordine alle risorse da destinare a tali finalità attraverso gli strumenti di programmazione (legge regionale 11 agosto n. 49 “Norme in materia di programmazione regionale”);
- leggi di tipo b), che quantificano direttamente le risorse da destinare alle azioni oggetto della legge nell’esercizio finanziario in corso: dal punto di vista finanziario esse quindi fissano un tetto di spesa ed operano le conseguenti variazioni al bilancio annuale;
- leggi di tipo c), che introducono automatismi di spesa in quanto la spesa è determinata rinviando a meccanismi automatici esterni della legge, anche mediante il riconoscimenti di diritti a terzi del diritto di ottenere prestazione finanziarie;
- leggi di tipo d), che variano il gettito delle entrate, e che pertanto occorre stimarne l’effetto sul bilancio, sia in termini di diminuzione sia in termini di aumento del gettito stesso.

Le varie tipologie di leggi come sopra delineate rilevano ai fini di una buona composizione della norma finanziaria, in quanto la struttura della stessa è direttamente conseguente alla tipologia di legge.

Ad esempio, posto che per le leggi di tipo a) la norma finanziaria non occorre, per le leggi di tipo b) le risorse finanziarie risulteranno *determinate* nella somma pari ad euro...., nelle leggi di tipo c) le risorse finanziarie saranno invece *stimate* in euro.... mentre, infine, nelle leggi di tipo d) dovranno essere puntualmente analizzati gli effetti finanziari ed eventualmente indicata la relativa copertura.

Il vero problema dal punto di vista operativo è che spesso una legge presenta contemporaneamente caratteristiche ascrivibili a più di una delle tipologie sopra descritte, come spesso emerge nell’ambito dell’istruttoria finanziaria che viene effettuata per le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale dalla Direzione Generale Bilancio e

Finanze. Ad esempio una legge si presenta fundamentalmente come legge di tipo a) ma presenta anche aspetti propri delle leggi di tipo c), e senza che il Settore proponente ne sia troppo consapevole.

A conferma di ciò, infatti le leggi di tipo a) non sono propriamente leggi di spesa ma nella maggior parte dei casi la Direzione Generale Bilancio e Finanze <sup>1</sup> provvede a richiedere la relazione tecnico-finanziaria a fini meramente istruttori, diretta a confermare l'assenza di disposizioni di spesa nella proposta di legge oppure a rivelarne l'inserimento, magari sottoforma di istituzioni di Commissioni o Comitati ai cui membri viene riconosciuta un'indennità.

In base alla legge 36, ed in particolare all'articolo 12, si richiede, infatti, a corredo delle leggi di spesa o per le leggi che diminuiscono il gettito delle entrate la redazione di una specifica relazione tecnica, definita come "relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione". Si tratta della c.d. relazione tecnico - finanziaria che costituisce un documento fondamentale a corredo delle leggi della Regione toscana, sia per la Giunta che per il Consiglio. Infatti, al comma 3 si precisa che in caso di leggi o di emendamenti di iniziativa consiliare il Presidente del Consiglio richiede alla Giunta una verifica sulle relazioni tecniche correlate.

Merita aggiungere che, riguardo alla relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione, con un atto interno della Giunta - la decisione n. 24 del 17 marzo 2003 (*Direttive per la relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione*) - sono state fornite ulteriori indicazioni operative per la redazione della relazione tecnica, proprio in rapporto alle tipologie di spesa previste dalla legge.

Si tratta tuttavia di un atto che riguarda l'istruttoria legislativa interna alla Giunta, e che quindi non esplica i suoi effetti in primo luogo nei confronti dello stesso Consiglio regionale.

Per restare nel campo d'indagine che qui interessa, quindi si può concludere che la legge regionale 36/2001 fornisce indirettamente indicazioni di drafting per una buona qualità della norma finanziaria, in quanto le diverse tipologie di leggi comportano importanti riflessi per l'architettura della norma finanziaria, in grado di orientare l'operatore nella stesura della disposizione che sarà quindi diversa a seconda della tipologia di legge.

Nell'ambito delle disposizioni interne della Giunta, poi, importanti suggerimenti ed indicazioni per la redazione della norma finanziaria si possono reperire poi nel "Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo", approvato con la decisione n. 3 del 24 luglio 2006.

Tale manuale costituisce uno strumento di consultazione e di supporto operativo per tutti gli operatori che - a vari livelli - intervengono nel processo di produzione degli atti normativi della Giunta regionale, dettagliandone in modo specifico i vari passaggi e adempimenti.

Nel suddetto Manuale, infatti è dedicato uno specifico spazio alla Direzione Generale Bilancio e Finanze della Giunta regionale, struttura chiamata a dare supporto per la definizione dei contenuti finanziari delle proposte di legge, nella formulazione

---

<sup>1</sup> In ogni caso merita ricordare che, nella normativa regionale vigente, l'articolo 29 della legge regionale 5 agosto 2003 n. 44 (Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000 n. 26), ai fini dell'approvazione in Giunta degli atti normativi prescrive che 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.

della norma finanziaria e nella predisposizione della relazione finanziaria.

Inoltre nella Parte III “Standard di qualità per la produzione normativa regionale”, al punto 3 “Contenuti standardizzati di fattispecie normative tipiche” è dedicato un intero paragrafo alla Norma finanziaria (3.7), definita come “un articolo specifico della legge destinato a disciplinare le modalità di copertura degli oneri derivanti dalla stessa”.

La norma finanziaria quindi è quell’articolo della legge diretto a quantificare gli oneri che le disposizioni di legge stessa determinano a carico del Bilancio regionale e nel quale si procede ad individuarne le relative modalità di copertura.

Infine, dopo aver richiamato la distinzione delle tipologie di leggi in base agli effetti finanziari dalle stesse prodotte, si riportano alcune ipotesi di scrittura della norma finanziaria, precisando che la D.G. Bilancio e Finanze supporta la struttura proponente nella fase di prosecuzione dell’iter della proposta in Consiglio per le tematiche relative alla compatibilità finanziaria di quest’ultima.

Per quanto riguarda le norme interne del Consiglio regionale, ed in particolare il Regolamento interno, modificato con delibera C.R. del 14 ottobre 2008, dalla disamina delle disposizioni dedicate al procedimento legislativo sembra di poter ricavare solamente suggerimenti generici per la redazione della norma finanziaria. Non si ritrovano invece indicazioni di drafting specifico, neppure indirettamente.

Infatti nell’art. 89 “Presentazione delle proposte di legge e di regolamento” è disciplinata la documentazione a corredo delle proposte di legge di iniziativa consiliare, ed nel comma 3 è stabilito che le proposte di legge che comportano spese o minori entrate devono indicare l’ammontare della spesa o minore entrata nonché i mezzi per farvi fronte, proponendo le conseguenti variazioni di bilancio.

In sostanza si tratta di suggerimenti redazionali per la norma finanziaria per le leggi di iniziativa consiliare, del tutto coerente con la legge regionale 36/2001.

Quindi, a conclusione delle considerazioni fino qui svolte, si può rilevare che se nelle regole sulla buona qualità della normazione sia dello Stato sia delle Regioni le problematiche finanziarie non hanno un rilievo specifico, e pertanto la redazione della norma finanziaria risulta ricompresa nelle regole generali di drafting, tuttavia nella legislazione regionale vigente, ed in particolare nella legge regionale n. 36/2001, “Ordinamento contabile della Regione Toscana”, si possono rinvenire regole “sostanziali” di redazione per la buona qualità della norma finanziaria.

Infine si può osservare che anche nell’ambito delle norme interne soprattutto della Giunta regionale ma anche – seppur in minore misura - del Consiglio si possono rinvenire indicazioni e suggerimenti per la redazione della norma finanziaria.

3) *Il rilievo degli aspetti finanziari nella motivazione delle leggi alla luce della legge regionale 22 ottobre 2008 n. 55 “Disposizioni in materia di qualità della formazione”*

In attuazione della disposizione statutaria di cui all'art. 39, secondo cui “le leggi ed i regolamenti sono motivati nei modi previsti dalla legge”, la legge regionale n. 55/2008 introduce nell'ordinamento regionale uno specifico articolo dedicato alla motivazione delle leggi.

Merita un breve accenno il carattere dirompente di tale previsione mutuata dalla normativa europea, e che rappresenta una novità assoluta nel panorama culturale e normativo regionale ed anche - e soprattutto - statale: da sempre le leggi non necessitano di alcuna motivazione, in quanto in Italia gli organi politici non devono giammai dare conto della coerenza delle scelte effettuate durante il proprio mandato con i programmi politici proclamati, ed in definitiva anche con le disponibilità finanziarie complessive dello Stato: si approva la legge del momento e basta.

Tra l'altro si ricorda che in una primissima fase di applicazione dello Statuto Albertino i progetti di legge presentati nella Camera subalpina erano preceduti dall'esposizione dei motivi in forma di preambolo, ma tale tecnica legislativa fu rapidamente abbandonata.

Con grande fatica quindi ha iniziato ad affermarsi la logica delle valutazioni delle politiche e della qualità della normazione, come affermazione di democrazia anche a livello di produzione normativa.

In base all'articolo 9 della LR n. 55/2008, la motivazione delle leggi e dei regolamenti deve essere contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo, composta dai “Visto” e dai “Considerato”.

I Visto indicano “il quadro giuridico di riferimento” e “le fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto”, con specifico riferimento ai pareri obbligatori e pronunce del Collegio di garanzia; i Considerato “motivano in modo coinciso le disposizioni essenziali dell'articolato, formulando adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce”. Nel comma 3, in particolare, si precisa che non si può riprodurre né parafrasare il dettato normativo.

Infine, ai sensi del comma 5, ulteriori specificazioni sulle caratteristiche ed i contenuti dei “visto” e dei “considerato” possono essere stabilite nei regolamenti interni del Consiglio e della Giunta, sulla base degli atti d'intesa tra Consiglio e Giunta regionale dirette a definire regole sulla qualità della normativa, previsti dall'art. 20.

Restando nell'ambito delle problematiche finanziarie oggetto delle presenti riflessioni, si può osservare che relativamente alla motivazione delle leggi nessun riferimento alle stesse è riscontrabile quindi a livello normativo; non risulta alcun riferimento specifico neppure nell'ambito delle prime disposizioni operative per gli uffici della Giunta regionale, allo scopo di preparare la fase iniziale di applicazione della legge 55/08.

Resta ancora tutto da costruire il percorso per raggiungere gli atti d'Intesa tra Consiglio e Giunta regionale e la definizione del relativo contenuto.

A fronte del “silenzio” istituzionale, va rilevato, invece, che nell'ambito dei “Visto” potrebbe trovare giusta collocazione anche il riferimento alla legge di Bilancio

dell'esercizio finanziario in corso della proposta di legge, quale garanzia – peraltro solamente formale – della copertura finanziaria dell'intervento normativo.

Tramite le intese di cui all'art. 20 della l.r. 55/2008, si potrebbe definire l'articolazione dei "Visto" includendovi quindi il richiamo anche alle leggi di bilancio, restituendo oltretutto adeguata considerazione ai profili di legittimità finanziaria, che risultano - spesso anche culturalmente - confinati nell'ambito eccessivamente ristretto degli esperti di bilancio.

Infatti "il quadro giuridico di riferimento" risulta essere locuzione certamente più ampia di "base giuridica", con la quale il riferimento è all'indicazione della sola disposizione in forza della quale una istituzione ritiene di poter emanare un atto giuridico (cfr. S. Boccalatte: La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni di prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge).

Il quadro giuridico di riferimento comprende, innanzitutto, l'indicazione della norma costituzionale relativa all'attribuzione della competenza legislativa, nonché delle eventuali altre norme costituzionali rilevanti; il riferimento statutario di cui lo specifico atto legislativo costituisce in qualche una esecuzione o una estrinsecazione ed infine ogni altro atto normativo regionale, statale e comunitario o internazionale che il legislatore regionale ritenga rilevante nella materia oggetto dell'intervento legislativo.

In quest'ultima categoria potrebbero rientrare, quindi, anche le leggi di bilancio, le quali leggi - di natura meramente formale - rappresentano il titolo giuridico che legittima e autorizza la spesa e che pertanto costituiscono il riferimento fondamentale per la legittimità finanziaria dell'intervento, profilo indispensabile di valutazione oltre a quello della legittimità strettamente "giuridica".

Quindi, concludendo, si rileva che, anche a livello di motivazione delle leggi, al momento le problematiche finanziarie non hanno ricevuto una specifica ed adeguata considerazione.

Tuttavia tale "lacuna" potrebbe essere recuperata nell'attuale fase di prima applicazione della l.r. 55/2008, laddove negli atti d'Intesa tra Consiglio e Giunta regionale si concordasse che nei "Visto" debbano essere indicate anche le leggi di Bilancio, ossia le disposizioni che legittimano l'intervento normativo dal punto di vista finanziario, oltreché strettamente giuridico.

#### **4) Regole congiunte di Consiglio regionale e di Giunta per una buona redazione della norma finanziaria: ipotesi per un'intesa?**

L'argomento è proposto come terreno di confronto, tutto ancora da sviluppare nelle future intese che, ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale n. 55/2008 Consiglio e Giunta dovranno adottare per definire regole sulla qualità normativa in attuazione della stessa legge regionale 55.

L'obiettivo (ambizioso) sarebbe quello di individuare formulazioni omogenee sia per il Consiglio regionale sia per la Giunta, quali indicazioni da fornire alle strutture operative che poi materialmente provvedono alla stesura degli atti legislativi, tenuto conto che le modalità di gestione finanziaria dei capitoli di bilancio sono le stesse, "nonostante" l'autonomia del Consiglio ex L.R. 5 febbraio 2008 n. 4 "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale" e tenuto conto la maggior parte delle leggi regionali sono di iniziativa della Giunta regionale.

Si sentirebbe il bisogno di regole condivise, anche in rapporto alla previsione di cui all'articolo 12 comma 3 sopra richiamato, ovvero alla verifica che la Giunta è chiamata ad effettuare sulle relazioni tecnico-finanziarie delle proposte di legge del Consiglio, disposizione che al momento incontra, da parte degli uffici competenti della Giunta, diversi ostacoli di tipo relazionale per lo svolgimento dell'istruttoria finanziaria.

A tale riguardo, come già ricordato la Giunta con proprie disposizioni interne ha già provveduto a dare indicazioni alle strutture per una corretta impostazione della norma finanziaria.

Infatti, nel manuale del processo legislativo sopra richiamato sono riportate alcune formulazioni standard della norma finanziaria, individuate in rapporto alle tipologie più ricorrenti di leggi regionali.

Si tratta di formulazioni che naturalmente hanno valore di esemplificativo per l'operatore, posto che ogni legge contiene specifiche variabili.

Questo comunque potrebbe essere un riferimento da valorizzare a livello delle future intese tra Consiglio e Giunta, una base per giungere ad un prodotto condiviso che possa comunque facilitare l'istruttoria legislativa che a vari livelli coinvolge i funzionari regionali, sia di Consiglio che di Giunta.

In fondo, si parla tanto di unificare i manuali di drafting tra lo Stato e le Regioni, almeno il Consiglio e la Giunta regionale della Toscana potrebbero dare l'esempio, e procedere ad adottare regole comuni per la buona redazione della norma finanziaria.

Dal punto di vista strutturale, come già prima indicato, la norma finanziaria deve comprendere la quantificazione complessiva della spesa determinata dalle singole disposizioni della legge, sia che essa rappresenti un importo stimato sia che invece si presenti come un tetto massimo di spesa; inoltre non può mancare l'indicazione delle Unità Previsionali di Base del bilancio di previsione del corrente esercizio finanziario e del bilancio pluriennale, nelle quali sono raggruppati i capitoli di bilancio ed in cui sono allocati gli stanziamenti che danno copertura alla spesa prevista dalla legge.

Quindi, schematizzandone il contenuto, norma finanziaria deve contenere sempre:

- l'importo, costituito dalla somma degli oneri derivanti dalle singole disposizioni della legge aventi un contenuto finanziario e che quindi comportano spese;
- l'indicazione delle unità revisionali di base (UBP) del bilancio di previsione annuale e

pluriennale in cui sono allocati adeguati stanziamenti per la copertura degli oneri derivanti dalla legge.<sup>2</sup>

In definitiva poi la struttura della norma finanziaria dipende dalla tipologia di appartenenza della proposta di legge, tipologia individuata nella legge regionale n. 36/2001 in base agli effetti finanziari che la legge produce.

Per quanto riguarda il Consiglio regionale, infine, non si riscontrano disposizioni nel Regolamento interno che contengano indicazioni sulla composizione della norma finanziaria, mentre si rinvengono specifiche disposizioni per la declinazione della documentazione a corredo delle leggi.

Concludendo, dall'esame delle disposizioni della legge regionale 55/2008 al momento attuale si potrebbero delineare gli spazi per individuare regole congiunte per il Consiglio regionale e per la Giunta, dirette a garantire una buona qualità della norma finanziaria e più in generale anche per la buona qualità delle leggi regionali.

Infatti le "intese" di cui all'art. 20 potrebbero offrire sicuramente uno strumento utile a tale scopo ed anche facilmente attivabile, rimesso sostanzialmente all'impegno degli Uffici Legislativi del Consiglio regionale e della Giunta. Resta tuttavia il problema dell'efficacia degli accordi in tal modo eventualmente raggiunti.

Infatti tali intese si configurano come accordi interistituzionali e rivestono sostanzialmente natura pattizia, seppur in attuazione di una legge. Potrebbe valere anche per questa particolare categoria lo storico principio di derivazione squisitamente privatistica, "(Ait pretor pelegrinus:) Pacta sunt servanda"?

---

2 Sinteticamente la copertura finanziarie delle leggi può essere determinata:

- con mezzi di bilancio, ovvero con l'utilizzo dei fondi speciali per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi, distinti in parte corrente e in c/capitale,
- con interventi normativi: in questo caso la copertura è determinata dalla modifica della legislazione vigente, in modo da istituire nuove o maggiore entrate oppure ridurre le spese derivanti da precedenti disposizioni legislative. In questo caso sarà necessario stimare non solo le spesa dell'emenanda novella legge, ma anche le maggiori entrate o il risparmio derivanti dalla modifica della legislazione vigente.

5) ***Il rilievo degli aspetti finanziari in rapporto ai documenti a corredo delle leggi: l'articolo 7 della legge regionale 55/2008 e le problematiche operative in rapporto alle diverse tipologie di leggi.***

In via preliminare si evidenzia che gli aspetti finanziari rivestono un importante rilievo nella documentazione a corredo delle leggi, sicuramente maggiore rispetto a quello ad esse riconosciuto nell'ambito delle regole generali di drafting oppure nell'ambito della motivazione delle leggi.

Infatti in base all'articolo 7 della L.R. 55/2008, "Documenti a corredo delle proposte di legge", le proposte di legge devono essere corredate dai seguenti documenti, sempre necessari:

- 1) relazione illustrativa delle finalità generali
- 2) relazione tecnico-normativa, che contiene l'eventuale avvenuta notifica alla Commissione europea
- 3) relazione tecnico-finanziaria.

Inoltre, nei casi previsti dai regolamenti interni al Consiglio e Giunta, le proposte di legge sono corredate dai seguenti documenti:

- 1) relazione esiti AIR
- 2) scheda legittimità
- 3) scheda fattibilità

Infine l'art. 7 rinvia alle Intese di cui all'articolo 20 per la definizione di ulteriori specifiche disposizioni sui contenuti dei suddetti documenti. Tali intese – si può aggiungere – saranno necessarie anche per definire l'impostazione stessa degli atti, nonché le modalità di presentazione, tali da evitare interpretazioni di tipo formalistico della legge e da alleggerire anche il carico di lavoro degli uffici .

Relativamente alla documentazione prescritta ed in particolare relativamente alla relazione tecnico-finanziaria, si chiarisce fin da ora che gli Uffici Legislativi del Consiglio e della Giunta concordano che questa relazione è (coincide con) la relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione, prevista dall'art. 12 della legge regionale di contabilità n. 36/2001, come sopra specificato.

Per quanto riguarda il Regolamento interno del Consiglio, modificato con delibera C.R. del 14 ottobre 2008, l'art. 89 "Presentazione delle proposte di legge e di regolamento" contiene disposizioni pienamente adeguate rispetto alla legge 55 e con carattere quasi ripetitivo.

Infatti il comma 2 specifica che le proposte di legge devono essere accompagnate dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa, nonché dalla relazione tecnico finanziaria redatte ai sensi della legge regionale sulla qualità della normazione e dei relativi atti di intesa tra Consiglio e Giunta.

L'articolo 89 stabilisce poi che qualora le proposte di legge risultino carenti della documentazione richiesta, il presidente del Consiglio invita il proponente a completare gli atti entro un congruo termine, decorso inutilmente il quale la proposta di legge è dichiarata *improcedibile*.

Infine nel comma 3 è stabilito che le proposte di legge che comportano spese o minori entrate devono indicare l'ammontare della spesa o minore entrata nonché i mezzi

per farvi fronte, proponendo le conseguenti variazioni di bilancio.

In sostanza si tratta di suggerimenti redazionali per la norma finanziaria per le proposte di legge, del tutto coerenti con la legge regionale 55/2008.

Comunque il rilievo degli aspetti finanziari nella documentazione a corredo delle proposte di legge del Consiglio trova conferma anche nelle successive disposizioni del Capo XII bis “Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione”.

Infatti, in base all’art. 105 bis (Documentazione a corredo dell’istruttoria), le proposte di legge devono essere corredate da specifica documentazione quale la scheda di legittimità, la scheda di fattibilità e “altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo della proposta e delle sue finalità”.

In particolare la scheda di fattibilità è elaborata dalle strutture competenti del Consiglio regionale nell’ambito dell’istruttoria legislativa sulle proposte di legge, soprattutto di iniziativa della Giunta regionale, e - come specificato all’articolo 89 comma 3 - contiene tra l’altro, gli elementi di valutazione delle politiche con eventuale clausola valutativa (sezione 3), e l’analisi finanziaria (sezione 4).

Riguardo a quest’ultimo aspetto, sarebbe auspicabile in sede delle “famose” intese rivederne il contenuto con la Giunta regionale, proprio in rapporto ai contenuti della relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione, eventualmente integrandola con gli aspetti relativi alla copertura della legge e con i riferimenti finanziari essenziali per i riscontri di bilancio, agevolando in questo modo l’istruttoria legislativa di Giunta e del Consiglio. Anzi, a tale riguardo ci si potrebbe spingere ad adottare una *scheda di fattibilità unica* delle proposte di legge, articolata in due parti, nel rispetto dei diversi ruoli istituzionali: la prima di natura tecnico-finanziaria, a cura degli Uffici Legislativi della Giunta; la seconda di natura politico- valutativa a cura degli Uffici Legislativi del Consiglio. Da consegnare in aula per la discussione e votazione della legge, individuando così modalità omogenee di flussi informativi tra gli organi istituzionali della Regione.

Per quanto riguarda il Regolamento interno della Giunta regionale approvato con DGR n. 531 del 16 maggio 2005, occorre precisare che è in corso la relativa revisione in adeguamento alla legge 55/08; comunque le disposizioni attualmente vigenti non contengono indicazioni particolarmente significative, in quanto l’articolo 15 dedicato alle “proposte di legge” ne disciplina la trattazione sotto profilo procedurale delle sedute collegiali senza fare riferimento alcuno alla documentazione a corredo delle proposte stesse, aspetto senz’altro da recuperare nell’attuale fase di revisione.

Infine un accenno merita la problematica che sta derivando dalla elencazione dei documenti a corredo delle proposte di legge, ed in particolare dalla relazione tecnico-finanziaria come prescrive l’articolo 7 della legge 55.

Infatti, in attesa delle intese previste dall’articolo 20, ma in ogni caso in forza della gerarchia delle fonti, tale documento risulta disciplinato dalla legge 36/2001, legge relativa all’Ordinamento contabile della Regione toscana, che all’articolo 12 disciplina in particolare la relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione. Tale relazione tecnico-finanziaria accompagna necessariamente ma *solamente* le leggi di spesa e neanche tutte indistintamente. Da questo punto di vista nessun riferimento è previsto alle leggi finanziarie in senso “proprio”, quali la legge di bilancio, la legge di rendiconto, la legge di assestamento e le leggi di variazione del bilancio in quanto leggi meramente formali e come tali non rientranti nel campo di applicazione dell’articolo 12, come si ricava anche dall’art. 81 della Costituzione.

Discorso a parte merita la legge finanziaria, che in pratica è una legge di tipo sostanziale anche se “sui generis”, rispetto alla quale valgono le regole generali anche se richiederebbe comunque accordi procedurali congiunti con finalità di semplificazione.

Pertanto, anche allo scopo di evitare interpretazioni di tipo formalistico, nelle famose intese sarà necessario confermare la l’inapplicabilità della relazione tecnica-finanziaria per le leggi finanziarie formali, mentre si dovranno specificare i casi in cui la stessa relazione tecnica-finanziaria costituisce o meno un documento necessario, in rapporto agli effetti finanziari delle varie tipologie di leggi di spesa.

Concludendo, le leggi finanziarie - in quanto leggi meramente formali - richiedono dei parametri diversi rispetto alle altre leggi sostanziali, e questo dovrà essere tenuto conto anche per la definizione dei contenuti della motivazione delle leggi.

**6) *Le regole di buona qualità normazione e il controllo della spesa: le clausole valutative (art. 45 St.)***

In generale si definisce *clausola valutativa* un articolo di legge che attribuisce ai soggetti incaricati della sua attuazione un mandato esplicito a produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie per conoscere tempi e modalità di attuazione e per valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i suoi destinatari diretti e per l'intera collettività regionale.

Senza entrare nel merito delle problematiche molto articolate che questo tipo di clausole determina, si osserva che quanto più le richieste informative contenute nella clausola sono ben definite ed esplicite, tanto maggiori sono le probabilità di ottenere informazioni utili per il legislatore.

Si può quindi precisare che l'introduzione della valutazione delle politiche determina anche la valutazione della qualità della normazione, e pertanto della qualità della spesa.

L'argomento implica aspetti di non facile soluzione, ma merita in questa sede accennare brevemente all'esistenza di questo strumento – le clausole valutative - che il nuovo Statuto regionale ha previsto e valorizzato (art. 45) garantendo quindi il controllo democratico delle leggi attraverso il Consiglio regionale, che anche in questo modo si riappropria di un ruolo centrale nella democrazia regionale.

Infatti lo Statuto della Regione Toscana attribuisce alle Commissioni consiliari il compito di promuovere la valutazione degli effetti sui destinatari delle politiche regionali. Alle commissioni permanenti sono attribuite *“funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull'attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione”* (art. 19 c. 2). Inoltre si specifica che *“le commissioni, per l'esercizio delle loro funzioni, svolgono indagini conoscitive, si avvalgono di esperti ed organismi scientifici, agenzie, consultano enti, organizzazioni, associazioni”* (art. 19 c. 3). Infine viene dettata la disciplina fondamentale della Commissione di Controllo (articolo 20)

E' importante sottolineare che nello Statuto è disciplinato esplicitamente lo specifico meccanismo d'innescò dell'attività di controllo e valutazione, costituito appunto dalle clausole valutative: *“l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutare gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie”* (art. 45 comma 2).

Si rinvia quindi al regolamento interno del Consiglio per l'attuazione di tale previsione e si stabilisce inoltre che il bilancio del Consiglio garantisca, "ai fini dello svolgimento delle funzioni, la disponibilità di adeguate risorse" (comma 4).

A seguito del nuovo Statuto, il Consiglio regionale ha apportato alcune importanti modifiche al Regolamento interno nella seduta del 12 dicembre 2006 e per quanto riguarda la funzione di controllo e valutazione, si segnala in particolare la revisione dell'articolo 24 che assegna esplicitamente alle commissioni permanenti il compito di controllare l'attuazione delle politiche regionali nelle materie di competenza e di verificarne gli effetti.

In attuazione delle previsioni statutarie, quindi, nella recente legislazione regionale sono state inserite clausole valutative di tenore sostanzialmente omogeneo, di cui si riportano di seguito alcuni esempi:

- L. R. 18 dicembre 2008, n. 66 – Toscana Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza

Art. 20 Clausola valutativa

- 1) Entro novanta giorni dalla conclusione di ogni esercizio finanziario, a decorrere dall'anno 2009, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione in ordine al raggiungimento degli obiettivi della presente legge, contenente in particolare le seguenti informazioni:
  - a) lo stato di attuazione della legge in relazione agli strumenti della programmazione evidenziando le modalità di raccordo tra i vari soggetti preposti ad essa;
  - b) l'ammontare del fondo, la sua composizione e la ripartizione tra le zone-distretto;
  - c) il livello di estensione territoriale dei presidi previsti dalla legge, quali i punti insieme e le UVM;
  - d) gli esiti dell'applicazione dei nuovi criteri per la compartecipazione economica e per l'individuazione dei livelli di gravità del bisogno;
  - e) i tempi medi di attesa per la risposta assistenziale previsti dall'articolo 10, comma 1, e dall'articolo 12, comma 3;
  - f) i risultati raggiunti in merito all'incremento del numero delle persone assistite.

- L.R. 20 febbraio 2008, n. 9 – Toscana Norme in materia di tutela e difesa dei consumatori

Art. 11 - Clausola valutativa

1. La Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione che illustra:
  - a) lo stato di attuazione delle iniziative di cui all'articolo 6, comma 4;
  - b) i contenuti delle convenzioni di cui all'articolo 7;
  - c) le iniziative di informazione, educazione e formazione, di cui all'articolo 10;
  - d) i risultati del monitoraggio di cui all'articolo 6, comma 7, con particolare riferimento ad eventuali revoche di finanziamenti ai sensi dell'articolo 8.

L.R. 4 febbraio 2008, n. 3 – Toscana

- Istituzione e organizzazione dell'Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (ISPO). Gestione liquidatoria del Centro per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (CSPO).

Art. 20 - Clausola valutativa

1. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale presenta al Consiglio una relazione nella quale sono illustrati:
  - a) gli atti relativi alla liquidazione del CSPO, alla costituzione dell'ISPO ed al subentro di quest'ultimo nelle funzioni del preesistente ente;
  - b) lo stato di avanzamento della procedura per il riconoscimento da parte del Ministero della Salute dell'ISPO quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico.
2. Entro centottanta giorni dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario, la Giunta regionale trasmette altresì al Consiglio una relazione nella quale si dà conto delle attività svolte dall'ISPO nell'anno precedente e della sua situazione patrimoniale e finanziaria.

L.R. 13 luglio 2007, n. 38 - Toscana

Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro

Art. 67 (Clausola valutativa)

1. A decorrere dal secondo anno di applicazione, la Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione in ordine ai risultati ottenuti nell'attuazione della presente legge, con riferimento:a) alle iniziative svolte per promuovere la collaborazione, il coordinamento e l'integrazione tra le stazioni appaltanti e per promuovere la qualificazione e la formazione del relativo personale ed ai risultati conseguiti in termini di ricorso alla gestione comune delle procedure di gara e di conseguente riduzione del numero delle procedure di appalto avviate sul territorio regionale;b) alle iniziative assunte in ordine al coordinamento ed al potenziamento della attività di controllo in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro da parte delle aziende USL e ai risultati conseguiti in termini di incremento del numero di controlli effettuati, stabilendo che nell'anno 2008 essi dovranno essere incrementati di almeno il 10 per cento rispetto all'anno 2007 e nel 2009 di un ulteriore 10 per cento rispetto allo stesso anno;
2. Alla relazione è allegato il rapporto di sintesi dell'Osservatorio di cui all'articolo 5, comma 11.
3. Nella prima relazione viene altresì dato conto delle attività svolte per il potenziamento dell'Osservatorio regionale sui contratti pubblici e dei relativi provvedimenti attuativi.
4. Al compimento del quinto anno di applicazione della presente legge la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione che illustra gli esiti dei controlli effettuati e l'evoluzione temporale delle diverse tipologie di violazione accertate.

L.R. 16 novembre 2007, n. 59 - Toscana

Norme contro la violenza di genere

Art. 11 - Clausola valutativa

1. A partire dal secondo anno dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale riferisce al Consiglio regionale, entro il primo semestre di ciascun anno, sull'attuazione della legge stessa e sui risultati ottenuti in termini di promozione dell'attività di prevenzione della violenza di genere e di adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime di cui all'articolo 2, comma 1.
2. A tal fine la Giunta regionale trasmette annualmente alla commissione consiliare competente la documentazione relativa all'attività di monitoraggio e di analisi svolta ai sensi dell'articolo 40, comma 4-ter della l.r. 41/2005, così come introdotto dall'articolo 10 della presente legge, integrandola con le seguenti informazioni:
  - a) linee guida e di indirizzo contro la violenza di genere adottate;
  - b) intese e protocolli di intervento omogenei di cui all'articolo 3, comma 1, promossi e adottati;
  - c) azioni intraprese per la costituzione della rete di relazioni tra gli enti di cui all'articolo 2, comma 2;

Si tratta in sostanza di disposizioni il cui contenuto si concreta nell'obbligo per la Giunta di inviare informazioni al Consiglio con cadenza per lo più annuale, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 5 comma 2 della legge 55/2008, e che risulta puntualmente attuato mediante l'invio dei rapporti annuali al Consiglio nei quali - diversamente dal monitoraggio - si da' conto oltre che della quantità soprattutto della qualità degli interventi attuati, compresa la qualità della spesa.

L'inserimento quindi di tali clausole nelle proposte di legge, che risponde ad un requisito di legittimità dell'atto (in ottemperanza allo Statuto ed alla lr 55), determina l'introduzione di un elemento fortemente innovativo, la qualità della legislazione. Inoltre si garantisce una maggiore correttezza istituzionale, in quanto viene posto all'organo esecutivo un vincolo che consente al legislatore di ri-orientare il proprio intervento, in quanto organo di indirizzo oltre che di controllo, fornendo adeguate indicazioni alla Giunta.

Per gli aspetti oggetto delle presenti riflessioni, quindi si evidenzia che attraverso le clausole valutative si consente di valutare la qualità della normazione compresa la "normazione finanziaria", e si consente il controllo della qualità della spesa.

Merita ricordare, infine, che in base all'articolo 15 della legge regionale 55/2008 il Consiglio regionale cura l'elaborazione e la pubblicazione periodica del rapporto sulla normazione in collaborazione con la Giunta regionale, rapporto che "raccolge e analizza sotto il profilo tecnico ed istituzionale i dati quantitativi e qualitativi delle leggi e dei regolamenti regionali nel periodo considerato".

Anche a tale scopo si conferma, quindi, l'opportunità per il Consiglio regionale e per la Giunta di definire modalità omogenee per i flussi informativi relativi alle leggi, mediante le intese previste dalla legge 55, ed anche attraverso un confronto sui documenti a corredo delle stesse proposte di legge, quale -ad esempio - la scheda di fattibilità, nella quale - oltre alla parte tecnico -finanziaria come indicato al paragrafo 5 - potrebbe essere maggiormente sviluppata anche la sezione dedicata alla valutazione delle politiche, introducendo importanti elementi di valutazione anche finanziaria delle proposte di legge regionale.

Ben distinte restano le Note informative sull'attuazione delle politiche regionali, elaborate dal Consiglio regionale, dalla struttura tecnica che si occupa di valutazione che attualmente è impegnata, oltre che nel supporto tecnico per la redazione di clausole valutative, nella produzione di Quaderni di ricerca e nel supporto tecnico per l'affidamento all'esterno della realizzazione di ricerche valutative.

Brevemente si ricorda che le attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche svolte presso il Consiglio regionale della Toscana fanno riferimento alle elaborazioni metodologiche sviluppate nell'ambito di Progetto CAPIRe, progetto nato nel 2002 per iniziativa delle assemblee legislative di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, con il supporto scientifico dell'ASVAPP e che ha raccolto l'adesione della quasi totalità dei Consigli regionali, culminata nell'adesione di 15 Consigli regionali e provinciali alla "Carta di Matera" nel giugno 2007.

Si tratta di un progetto ispirato alle esperienze sviluppate nei Paesi soprattutto del mondo anglo-sassone, che da tempo hanno affrontato questo tema, e mira a sviluppare un approccio alla valutazione concretamente attuabile nel contesto istituzionale ed organizzativo delle assemblee legislative regionali italiane, per poter offrire al legislatore regionale strumenti nuovi per superare la diffusa insoddisfazione verso i tradizionali strumenti del controllo ispettivo.

L'obiettivo non è dunque solo quello di determinare decisioni bensì quello di consentire al legislatore decisioni più informate e consapevoli, attraverso una valutazione, intesa come uno strumento che consenta di incrementare il patrimonio collettivo di conoscenze sul funzionamento delle attività pubbliche, fornendo elementi utili al processo decisionale attraverso la raccolta, l'elaborazione e l'interpretazione di informazioni.

L'approfondimento degli aspetti finanziari potrebbe costituire sicuramente uno sviluppo interessante dell'attività valutativa che attualmente è in fase di crescita, tale da consentire anche la diffusione a livello di assessori e consiglieri di informazioni più complete sui dati finanziari delle singole leggi in modo da consentirne anche un'approvazione più consapevole degli atti normativi.