

# I Sessione

## *Strumenti legistici*

### INTERVENTI DI DRAFTER DELLE REGIONI PUGLIA, LIGURIA, VALLE D'AOSTA, TOSCANA E DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

**Mauro Ceccato**

*Servizio legislativo Consiglio Provincia autonoma di Trento.*

#### **1. Primi passi**

Il 26 gennaio 1987 i consiglieri della provincia autonoma di Trento si vedono recapitare una circolare con cui il presidente del consiglio li sollecita ad applicare alcune regole per la stesura dei progetti di legge. Sono le regole adottate l'anno prima dai presidenti di camera e senato e dal presidente del consiglio dei ministri; in via indicativa, però, si rinvia anche a quelle già utilizzate dalla regione Toscana. L'iniziativa, occasionata non ultimo dalla discussione d'un disegno di legge che non brillava per chiarezza d'articolazione, viene ripresa una quarantina di giorni dopo dal presidente della giunta provinciale, che indirizza un'analogo circolare ai suoi uffici. I testi, comunque, non sono concordati; tant'è vero che il capo dell'esecutivo omette il richiamo al vademecum toscano. Inoltre l'applicazione delle regole tecniche viene raccomandata in maniera piuttosto elastica, consentendo agli uffici di discostarsene, se opportuno.

La giunta provinciale, in seguito, delibera sul procedimento da seguire per la formazione dei disegni di legge: prima della presentazione i testi devono passare dal servizio affari istituzionali e legislativi. Anche se già gli uffici degli assessorati dovrebbero applicare le regole tecniche, il passaggio da questo servizio - che per la verità soffre di qualche deroga - garantisce un'ulteriore possibilità di riscontro [\(1\)](#).

Ma quel che racconterò riguarda i progetti di legge giunti in consiglio. Nella sua circolare dell'inverno 1987 il presidente del consiglio non si limita a individuare le regole che dovrebbero essere seguite al momento di scrivere una legge; incarica anche il servizio legislativo del consiglio di applicare tali regole, tenendosi a disposizione di consiglieri e commissioni, e soprattutto segnalando a queste ultime gli interventi necessari per migliorare la qualità dei testi, in maniera sistematica e per iscritto. Il recepimento di queste osservazioni viene lasciato al prudente giudizio delle commissioni (o dei proponenti): quindi non si individua un momento preciso del procedimento in cui le osservazioni debbano essere prese in considerazione.

Dal 1987, dunque, il servizio legislativo del consiglio - specie se non è già intervenuto nella redazione del progetto di legge - segnala ai commissari (ma in un secondo tempo la segnalazione s'è estesa a tutti i consiglieri) la conformità dei testi alle regole, e gli interventi necessari per adeguarvisi. Non occorre esercitare troppa fantasia per individuare un inconveniente di questa pratica: la possibilità che le segnalazioni vengano usate politicamente, per opporsi a un provvedimento - in carenza d'altri argomenti, magari. Si badi: questo pericolo è insito nel più modesto intervento degli uffici. Ricordo, anni fa, un progetto di legge fondato su una recisa asserzione d'incostituzionalità della normativa provinciale in vigore; solo che, tempo addietro, la corte costituzionale era stata d'opposta opinione proprio su quel punto preciso: qui, dunque, a creare un incidente diplomatico sarebbe bastato il consueto fascicolo di documentazione inviato ai consiglieri.

In ogni caso alcuni (pochi) incidenti diplomatici ci sono stati, soprattutto per disegni di legge della giunta. Sull'opposto versante, e cioè per il recepimento delle segnalazioni, ci si è chiesti quanto fossero digeribili osservazioni e volentieri discussi emendamenti a carattere rigidamente tecnico. Di qui la scelta d'intervenire per quanto possibile in maniera automatica. Non che all'inizio il progetto fosse trattato come un sacro annuncio: già allora, per esempio, si riducevano in lettere le elencazioni divise in trattini. Ma di fronte al testo c'era un qualche timore reverenziale. Quindi, timidamente dapprima, trattandoli come errori materiali, si iniziò a inserire o correggere i riferimenti alle ultime modificazioni d'una disposizione, o l'oggetto di una legge. Il fondamento di questi interventi fu cercato nel potere di correzione formale dei testi, espressamente

attribuito dal nostro regolamento non solo al presidente del consiglio, ma anche ai presidenti di commissione. Ferma la possibilità d'interventi di tal genere in via successiva (ad opera del diverso servizio che segue il procedimento legislativo in aula e in commissione), ovunque l'applicazione d'una regola tecnica non lasciasse margini di discrezionalità, si ritenne che essi fossero ammissibili anche in via preventiva: in fin dei conti la sostanza non cambiava, e in tal modo si consentiva di lavorare su testi più puliti, si abituavano i consiglieri a determinati standard redazionali, ecc. Forse l'applicazione preventiva del potere di correzione trarrebbe giovamento da un fondamento giuridico più sicuro (per esempio una disposizione *ad hoc*): ma alla fin fine non sono sorti dubbi sull'opportunità di estendere i poteri correttivi. Al di là dei formalismi, l'estensione ha indubbi vantaggi; e non penso possa essere soggetta a sindacato da parte di organi giurisdizionali, anche perché mi sembra efficace l'argomentazione secondo cui le fasi precoci *dell'iter* legislativo non sarebbero sindacabili, o sarebbero sostanzialmente sanate dalle votazioni successive (2).

## 2. Recepimento e uso del manuale unificato

Comunque, dell'esperienza maturata a partire dal 1987 si tenne conto nell'agosto del 1993, nel recepire il manuale unificato di tecnica legislativa approvato dalla conferenza dei presidenti dei consigli regionali. Stavolta l'azione fu concordata fra presidenza del consiglio e presidenza della giunta; inoltre le direttive rivolte agli uffici non furono formulate nei termini elastici del 1987. Infine, gli atti di recepimento a livello consiliare (deliberazione dell'ufficio di presidenza e circolare del presidente) richiamarono i poteri di correzione formale, da esercitare anche per dare attuazione alle nuove regole (3).

Le segnalazioni degli uffici sull'osservanza delle regole, però, rimasero: depurate magari dalle osservazioni più minute, trasformate talora - anche a seconda del tempo, delle conoscenze e della sensibilità del funzionario - in brevi relazioni sullo stato della legislazione vigente, ma rimasero. Per la verità, a un certo punto (ben prima del 1993) ci si provò a distribuire anche osservazioni sulla legittimità e sulla fattibilità - quest'ultima, certo, trattata in maniera non sistematica. Però le notazioni, ai consiglieri, sembrarono confinare troppo pericolosamente col merito dei provvedimenti; così queste osservazioni, oggi, vengono stese in maniera occasionale, e tenute come promemoria per gli uffici o sottoposte, al massimo, al presidente di commissione e al proponente.

Ora, anche se nessuno ha mai messo radicalmente in discussione la pratica delle segnalazioni sull'osservanza delle regole tecniche, una volta che ci si fu abituati a correggere direttamente i testi dei progetti di legge si ritenne che questo tipo di interventi garantisse maggiori possibilità di successo rispetto alla divulgazione di segnalazioni, ancora estese a questioni tecniche come la formulazione delle modificazioni in maniera testuale, ecc. Queste piccole relazioni scritte, infatti, entrano pur sempre nel gioco politico; i loro effetti e la loro efficacia, quindi, sono più aleatori e indeterminabili di un'azione diretta sui testi, per interventi che non abbiano alcun influsso sul merito del provvedimento (com'è per la stragrande maggioranza dei casi).

Da queste considerazioni - e da alcune notizie spicciole sulla prassi formatasi in parlamento - viene il passo successivo; che fino ad oggi non è sancito in alcun documento, proprio perché si voleva lasciar spazio e tempo alla sperimentazione su casi concreti, prima di costringersi nella gabbia d'una procedura standardizzata. Beninteso, la formalizzazione è più che opportuna e, assestatosi ormai il sistema, dovrebbe essere prossima. Attualmente, comunque, succede più o meno questo: fermo che tutti i progetti di legge sono soggetti automaticamente a un'opera di correzione per conformarli alle regole tecniche che non consentono discrezionalità nelle scelte redazionali, talora il testo viene ulteriormente rielaborato per ottenere formulazioni tecnicamente migliori: modificandone l'articolazione, chiarendo il rapporto con le disposizioni previgenti, ecc. Il livello di approfondimento di questo lavoro, per il vero, non è del tutto uniforme; ma è difficile pensare che possa esserlo. Talora i progetti di legge vengono redatti in maniera abbastanza rudimentale, vuoi perché ciò che interessa, principalmente, è dare un segnale d'iniziativa politica sull'argomento, vuoi perché s'intende stimolare l'esecutivo a presentare un proprio disegno di legge, e così via: sarà difficile, allora, una revisione più che grossolana, anche per non stravolgere completamente un'iniziativa che - spesso - è già stata diffusa all'esterno. Altre volte il testo è ben articolato, e favorisce precisazioni: come potrebbe essere la riscrittura in termini testuali d'una modificazione non testuale. Si dirà che molte volte il lavoro revisionale è sprecato, viste le scarse possibilità di successo di numerose iniziative;

ma la considerazione varrebbe per una parte non indifferente dell'attività consiliare, e non toglie che progetti di minoranza siano giunti inopinatamente in porto. Inoltre, rimane il valore educativo dell'abitudine a determinati standard redazionali.

Tutti questi interventi, comunque, vengono effettuati previo consenso del proponente (consenso che non è mai mancato), prima della distribuzione ufficiale del testo, che viene ritardata di alcuni giorni.

Originariamente si chiedeva al proponente di sostituire il testo protocollato dalla segreteria del consiglio e inserito nella banca dati consiliare dei progetti di legge. In seguito, dato che la costante sostituzione dei testi sembrava un'anomalia (e non permetteva di documentare il lavoro svolto), si sono accettate difformità anche rilevanti fra testo presentato e testo distribuito dopo le correzioni (ambedue presenti in banca dati), acquisendo, per prudenza, una sottoscrizione del proponente sul testo corretto.

Ma per i disegni di legge dell'esecutivo? È banale notare che l'atto della giunta sottostante all'esercizio del potere d'iniziativa legislativa non dovrebbe consentire modificazioni sostanziali al testo, salvo che nella stessa forma della deliberazione giuntale. Quindi, per ora sui disegni di legge della giunta si compiono le sole limature riportabili al potere di correzione formale del presidente. Per fare qualcosa di più bisognerebbe inserirsi in una fase *dell'iter* in cui è possibile modificare sostanzialmente il testo: penso, per esempio, agli interventi di coordinamento votati dalla commissione o dal consiglio. Anche a prescindere dagli spunti forniti dalle recenti circolari dei presidenti delle camere (4), ritengo che uno dei prossimi passi da fare nel nostro consiglio sia valorizzare, a questo fine, gli spazi forniti dal procedimento in commissione (ovviamente referente): per il suo minor formalismo, perché è più facile mcontrarvi tempi morti - che potrebbero essere utilizzati per una revisione tecnica senza incidere sulle scadenze politiche - perché qui forse, ma ben più difficilmente in aula, è pensabile un rinvio della votazione finale che darebbe il tempo per una revisione da tradurre in interventi di coordinamento votati (5). Si potrebbe pensare, poi, a interventi routinari dei tecnici, che suggeriscano al proponente del disegno di legge gli opportuni emendamenti (6). Conta che sia formalizzato, in qualche misura, l'intervento, e determinato come e quando esso debba esser preso in considerazione; forse basta che l'attività sia diretta al proponente (specie se questi è la giunta) e al presidente di commissione (almeno per conoscenza), senza indirizzarsi direttamente alla commissione, se è vero che quest'attività tecnica deve entrare il meno possibile nel gioco politico.

Quasi inutile rilevare che la necessità di interventi analoghi a quelli compiuti sul testo presentato può sorgere in fasi successive del procedimento, in seguito all'approvazione di emendamenti (ma anche per l'aggiornamento di dati, o magari per semplici dimenticanze). In questi casi, a Trento, i poteri presidenziali di correzione formale vengono sistematicamente attivati per garantire il rispetto delle regole tecnico-redazionali, sempre che esse siano univocamente interpretabili come correzione di veri e propri errori: l'ufficio responsabile di questi interventi non è più il legislativo, ma il servizio che segue i lavori d'aula e di commissione (e che registra, fra l'altro, l'accoglienza delle segnalazioni sulla tecnica legislativa da parte delle commissioni). Revisioni più pesanti richiederebbero una votazione; ricadiamo quindi negli interventi sostanziali di cui s'è detto poc'anzi.

Mi sembra utile ricordare che gli uffici provvedono anche alla redazione di note esplicative allegate ai testi, sul modello di quelle in uso a livello statale, e all'impostazione d'un più ampio fascicolo di documentazione. Le note sono presenti pure nei progetti di legge, a cura degli uffici della giunta o di quelli del consiglio (per le proposte di origine consiliare). Niente di particolare, si dirà: se non che quest'attività, talora ingrata, permette un'ulteriore verifica sui testi proprio per i loro aspetti normalmente più problematici, e cioè per il rapporto con le leggi già vigenti.

### **3. Riscontri sul rispetto delle regole**

Ma le verifiche sull'applicazione delle regole non sono finite: infatti, pure dopo l'approvazione delle leggi gli uffici del consiglio svolgono una certa attività di riscontro sull'osservanza del manuale unificato. Ciò deriva dal fatto che il servizio legislativo è responsabile per la redazione del codice provinciale, opera a schede mobili che contiene leggi e regolamenti provinciali nel testo vigente (e che prossimamente dovrebbe essere informatizzata), sulla base di un archivio cartaceo aggiornato in tempo reale. È proprio nel costruire i testi vigenti che emergono con maggior facilità le mende dei testi appena approvati. Facile, dunque, tener

memoria di questi problemi. A questo punto, di propria iniziativa, gli uffici han pensato di sistematizzare il materiale, facendone oggetto d'una breve relazione. Questo accade dal 1989, con cadenza annuale. La presidenza del consiglio ha ritenuto utile divulgare le relazioni, che così non rimangono nei cassetti degli uffici direttamente interessati ai problemi redazionali, ma vengono distribuite ai consiglieri. Ad esser sinceri, è verosimile che esse vengano apprezzate principalmente - se mai - da chi si occupa di redazione dei testi, come memoria dei tranelli dov'è più facile cadere, se non di carenze cui si potrebbe rimediare al momento di ritornare sulla materia. Tuttavia, visto che le relazioni contengono anche note di carattere generale sull'attività legislativa e sul modo di migliorare la qualità delle leggi, non è del tutto escluso che esse possano giocare un piccolo ruolo nella maturazione d'una coscienza attenta a questi problemi, anche sul versante politico.

Qui val la pena divagare lievemente, per sottolineare come l'attività di redazione del codice provinciale venga svolta dagli stessi uffici che intervengono sui testi presentati in consiglio. Le due cose hanno un legame: fra gli scopi della tecnica legislativa, in fondo, non secondario è quello di facilitare la costruzione di testi vigenti. Una modificazione implicita, presa da sola, è indubbiamente più leggibile d'una modificazione testuale, preceduta magari da lunghi elenchi di modificazioni anteriori, ecc.; ma solo la seconda permette di costruire agevolmente dei testi vigenti, meglio interpretabili di più leggi mal coordinate. Dunque l'attività redazionale di un codice non solo aiuta a conoscere le leggi, ma soprattutto consente di valutare meglio i progetti di legge dal punto di vista della successiva attività di preparazione e divulgazione dei testi vigenti. Tornando all'attività di riscontro successivo sul rispetto delle regole, varrà la pena provarsi a trarre qualche conclusione in argomento, attingendo alle relazioni di cui s'è detto. Tutto sommato, si può affermare che le regole più meccaniche e minute vengono generalmente osservate: le poche eccezioni, diminuite con gli anni, potranno essere attribuite a mai del tutto evitabili distrazioni. Per la verità, negli uffici c'è stata qualche perplessità sul rispetto di poche regole: ad esempio, non s'è mai capita la ragione per cui commi o articoli aggiunti in coda all'articolo o alla legge debbono ricevere il numero della partizione precedente seguito da "bis", ecc. (7). Per un po', quindi, ci sono state oscillazioni nell'osservanza della regola. Successivamente, visto che pareva opportuno darsi una norma d'azione univoca, s'è stabilito (d'accordo fra uffici del consiglio e della giunta) che anche tali regole dovevano esser rispettate. In altre parole, si son fatte prevalere sulle perplessità personali le esigenze di uniformità: com'è bene che sia, visto che siamo in tema di convenzioni linguistiche, e che proprio da questa constatazione s'è fatta derivare la possibilità d'intervenire sui testi per correggerne gli "errori". Solo in un paio di casi, dov'erano in ballo questioni meramente grafiche, s'è privilegiata una regola locale diversa da quella del manuale unificato. In qualche altro caso s'è dettagliata la regola del manuale, dove essa (logicamente, per non aver potuto prevedere ogni possibile occorrenza) dava adito a scelte redazionali diverse e comportanti margini di discrezionalità (8).

Un giudizio diverso dev'esser dato sul rispetto delle regole che incidono in maggior misura sulle scelte redazionali: per esemplificare, si prenda di nuovo la formulazione di una norma come modificazione testuale o meno, oppure il contenuto non omogeneo di certi progetti di legge. Qui non sembra che la codificazione di alcune regole di buona scrittura, e gli sforzi degli uffici per farle rispettare, abbiano condotto a risultati apprezzabili. Talora si sarà pure ottenuta una formulazione migliore; ma sembra aumentata, di pari passo, la frequenza con cui vengono approvate leggi a contenuto disomogeneo, o comprendenti modificazioni non testuali. È probabile che questo sia dovuto, almeno in parte, ad evenienze locali. Per la prima volta nella storia dell'autonomia trentina, la legislatura in corso è caratterizzata da un livello d'instabilità politica paragonabile a quello che ha angustiato e/o deliziato (si scusi la deviazione dalle regole tecniche) generazioni di rappresentanti del popolo italiano. Ne consegue, per esempio, che ogni tram diventa buono per far passare una norma rimasta più o meno lungamente nel limbo delle buone intenzioni, o più o meno urgente. A dir la verità, ho il vago dubbio che talora, più dell'instabilità politica, giochi una qualche attitudine degli uffici ad applicare la tattica beckenbaueriana dello "stiamo un po' a vedere" (quel che succede), evocata nella Germania giuridica, e non calcistica a proposito delle novelle alla legge sui delitti a sfondo sessuale. Stupisce infatti la frequenza con cui vengono modificate certe leggi: si tratterà pure di adeguamenti a una normativa statale o a una realtà magmatica, ma quando (per il vero in un regolamento) oggetto di modifiche è la sostituzione della parola "gabinetto" con servizi igienici" (9), le indagini sulla più

aggiornata terminologia giuridica sembrano curiosamente vicine all'atmosfera delle prime trasmissioni di Roberto Benigni.

Tornando alle cose serie, ciò che più colpisce nella legislazione trentina degli ultimi anni è l'ingigantirsi delle leggi finanziarie, che comprendono ormai disposizioni d'ogni tipo, a volte - per la fretta - espresse in forma di modificazione o integrazione non testuale. Recente, poi, l'introduzione delle leggi collegate; che però, da noi, non nascono insieme a una ridefinizione restrittiva delle finanziarie, per esigenze di tempo e di equilibri politici, ma perché una finanziaria alleggerita da numerose disposizioni intruse non correrà il rischio di un rinvio governativo (10). Ora finanziaria o collegata che sia, nessun politico sarà disposto a lasciarsi scappare un treno utile per l'approvazione di certe disposizioni, più o meno urgenti e necessarie. Come nelle leggi di fine legislatura, dove non può mancare, in fine, la disposizione intrusa dell'ultima ora, qui sono le esigenze politiche a far premio sulle belle illusioni dei tecnici. Ed è logico che sia così: così in parlamento, dove potrebbe tranquillamente scriversi che la regola sul piccolo numero dei commi non si applica ove venga posta la questione di fiducia. Così, almeno, finché non si riterrà che il rispetto d'una regola tecnica debba essere imposto con altri mezzi (11); o che il mancato rispetto della regola nasce da esigenze di programmazione legislativa evidentemente irrinunciabili, che dovranno trovare altro e più corretto modo d'esprimersi.

Quindi: l'esperienza trentina conferma che le esigenze tecniche sostanziali, quelle destinate a chiarire e semplificare il rapporto fra norme, non hanno la forza per imporsi da sole, almeno in costanza di alcune variabili politico - istituzionali che confinano con la forma di governo (vedi programmazione legislativa). Almeno, non hanno la forza per imporsi nella fase di redazione e approvazione delle leggi. Ora, visto che per noi tecnici queste variabili politico - istituzionali sono indipendenti (ci mancherebbe che scelte sulla forma di governo fossero fatte dipendere dalla tecnica legislativa!), il modo per riguadagnare coerenza al sistema normativo non potrà poggiare più di tanto, infine, sugli interventi preventivi sopra i progetti di legge, ma piuttosto sugli interventi *a posteriori*. Per esempio: se gli interventi preventivi non giungeranno mai a depurare finanziarie o collegate da contenuti estranei o da modificazioni non testuali, forse qualcosa di simile lo si potrebbe ottenere dopo l'approvazione di queste leggi, riprendendone il contenuto entro testi unici che disciplineranno una data materia. Certo, anche l'approvazione di questi testi unici sarebbe lasciata alla buona volontà dei politici: ma visto che - politicamente - il tema della semplificazione e dei testi unici è di moda, forse vale la pena, come tecnici, approfondire l'argomento.

Questo è quant'è successo in Trentino: nell'ambito di un comitato per la semplificazione normativa, a composizione politica ma non senza partecipazione tecnica, s'è discusso anche di testi unici. Constatato che lo strumento era trascurato, si sono proposte (luglio 1996) alcune misure che potrebbero incentivarne l'uso: una modificazione al regolamento interno destinata a facilitare l'approvazione di testi unici legislativi; una modificazione dello statuto speciale per attribuire alla giunta questa potestà. Chiaro che i due strumenti sono alternativi: il primo, infatti, è già utilizzabile, perché inserito di recente nel regolamento interno del consiglio provinciale; il secondo è legato da un procedimento molto più complesso, e non ha compiuto che il primo passo della proposta al consiglio regionale per l'esercizio dell'iniziativa legislativa costituzionale rivolta alle camere (12). Comunque, se è presto per dire che l'iniziativa ha avuto o meno gli effetti sperati, la convinzione degli uffici nel lavorare in questa direzione e le formulazioni adottate (a partire dall'*input* politico) vengono in parte dai risultati e dai limiti dell'esperienza compiuta nella revisione dei progetti di legge, anzi, ne sono in certo qual modo l'immagine speculare. Per questo m'è parso utile dirne.

#### **4. Conclusioni.**

Come si sarà visto, nella piccola storia che ho raccontato non c'è niente di nuovo, o che meriti medaglie. Se ho ritenuto valesse la pena perdervi e farvi perdere un po' di tempo, è per due motivi.

In primo luogo, tutto quel che abbiamo fatto in consiglio provinciale su questa materia lo abbiamo fatto quasi alla cieca, provando e magari sbagliando. Pochi, logicamente, gli spunti di dottrina; che pure si sono cercati d'approfondire. Ma frammentarie anche le notizie dalle altre assemblee legislative; soprattutto quando si passa dall'enunciazione di un principio ai problemi concreti: come e quando intervenire sui progetti di legge, fino a che punto farlo. Allora: se raffinare i testi, sulla base delle direttive politiche, è

parte non secondaria del nostro lavoro, dire come lo facciamo, in questa carenza d'informazioni, potrà servire per trarre spunti e suggerimenti utili a cercar meglio il nostro dovere.

In secondo luogo, mi sembra che lo sviluppo dell'esperienza trentina abbia non solo singolari punti di contatto - per quanto ne ho recentemente saputo - con quella della Valle d'Aosta, ma sia anche conseguente ad alcune diagnosi espresse in sede teorica (13). Quanto dovrebbe bastare, in termini probabilistici, per supporre d'aver incrociato o turbato l'orbita d'un qualche modo del fare legislativo. Se ne possono trarre le conclusioni che seguono.

a) È bene che l'attività di revisione tecnica dei progetti di legge avvenga in maniera quanto possibile informale. Almeno fintantoché un miglior risultato può essere ottenuto in tal modo. Infatti la nostra esperienza ha suggerito di passare da un maggiore a un minor livello di formalizzazione, per incrementare il rispetto delle regole tecniche.

b) L'informalità attiene la divulgazione dell'attività di revisione, non l'organizzazione di questa attività. I consiglieri sanno che gli uffici svolgono certi compiti redazionali, che li svolgono in base a precise attribuzioni (regolamento per l'organizzazione dei servizi consiliari), applicando regole predefinite e adottate formalmente (manuale unificato), e in maniera imparziale. Anche per questo, ritengo, non c'è mai stata contestazione sull'opportunità degli interventi (al massimo, come s'è detto, sul contenuto di un qualche intervento). Non a caso quando, di recente, abbiamo trasmesso ai gruppi consiliari un modello informatizzato per la battitura dei progetti di legge, chiedendo collaborazione per evitare un doppio lavoro su banali aspetti redazionali (margini, rientri, ...), c'è pervenuta la nota d'un consigliere che paventava una lesione delle proprie prerogative; e però, espressamente, non metteva in discussione il rispetto delle regole di tecnica legislativa.

c) Ci sono comunque alcuni aspetti della revisione che non possono tradursi in un intervento diretto sui testi. Certo, bisogna cercare di ridurre il novero (ad esempio sfruttando meglio l'esame in commissione); proprio per questo, quanto rimane escluso dall'intervento diretto dovrebbe assomigliare sempre più a una valutazione sull'impatto normativo dei provvedimenti. Se si ritiene utile formalizzare un'attività degli uffici in questo campo (non del tutto dissimile a quella svolta in parlamento in materia di copertura finanziaria) bisogna prepararsi a contestazioni; quindi bisogna avere le spalle coperte da una decisione politica: com'è il nostro caso,

d) D'altro canto, tutte queste attività sono possibili in quanto ci sia il tempo per rivedere le proposte dal punto di vista tecnico. Infatti le leggi finanziarie sono normalmente scritte peggio di altre leggi anche perché i tempi per la loro elaborazione e trattazione sono ristretti. Da questo punto di vista è positivo che in Trentino esista (e sia osservato) un termine per la presentazione degli emendamenti. Certo, qui si tratta di porre vincoli tecnici all'attività politica: però, se politicamente si vogliono perseguire obiettivi come la semplificazione normativa, bisogna pur dire che i vincoli e le perdite di tempo sono necessari. Alla politica stabilire, senza infingimenti, quali esigenze debbano prevalere.

## **ALLEGATO**

### **STRUTTURE CHE INTERVENGONO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E NELL'ATTIVITÀ DI REDAZIONE DELLE LEGGI TRENTO 9 GIUGNO 1997**

Nel procedimento legislativo e nelle attività di redazione e implementazione dei testi normativi e delle relative banche dati intervengono due strutture appartenenti alla organizzazione del Consiglio provinciale. Queste strutture svolgono anche altri compiti (es. dal 5. legislativo dipende la biblioteca; il s. organi collegiali cura l'attività di segreteria, di verbalizzazione e di resocontazione dei lavori degli organi collegiali) qui non presi in considerazione.

#### **1. Servizio legislativo**

*a) competenze:*

- cura la correzione dei progetti legislativi (prima della loro distribuzione e secondo le regole di tecnica legislativa), la creazione del fascicolo di documentazione e delle note al disegno di legge (ove già non predisposte);
- cura l'annotazione delle leggi provinciali pubblicate sul B.U.;
- cura la redazione dei testi coordinati delle leggi provinciali, anche per la pubblicazione su T B.U.;
- cura la redazione e l'aggiornamento del codice delle leggi provinciali, e la redazione della pubblicazione annuale delle leggi provinciali nel testo storico;
- assicura la consulenza legislativa su richiesta dei consiglieri o delle commissioni;
- partecipa, per i settori di rispettiva competenza, alla gestione della banca dati sull'iter degli atti politici (IDAP)

*b) personale assegnato:*

- 1 dirigente
- 2 funzionari laureati (80 livello)
- 2 funzionari diplomati (60 e 70 livello)
- 2 operatrici di segreteria (50 e 60 livello)

Le attività di redazione e correzione dei testi normativi e la loro annotazione, nonché le attività di aggiornamento e implementazione delle relative banche dati sono svolte esclusivamente dai funzionari laureati.

## **2. Servizio organi collegiali:**

*a) competenze:*

- nell'ambito dell'attività di assistenza ai lavori delle commissioni e del Consiglio cura la correzione dei progetti legislativi e degli emendamenti dopo la loro assegnazione alle commissioni e per tutto il seguito dell'iter;
- e cura il coordinamento e la correzione finale dei disegni di legge, una volta approvati dal Consiglio e prima della loro trasmissione al controllo governativo;
- assicura la consulenza legislativa ai consiglieri, alle commissioni e al Consiglio, durante l'iter legislativo; e partecipa, per i settori di rispettiva competenza, alla gestione della banca dati sull'iter degli atti politici
- (IDAP)

*b) personale assegnato:*

- 1 dirigente
- 4 funzionari laureati (8° livello), di cui 3 effettivamente in servizio
- 2 funzionari diplomati (7° livello)
- 5 operatrici di segreteria (5° livello)

Le attività di redazione, correzione, coordinamento e correzione finale dei testi legislativi sono svolte esclusivamente dai funzionari laureati.

*Allegato:* estratto regolamento organizzazione servizi consiglio provinciale di Trento

## **ESTRATTO DAL REGOLAMENTO PER L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI DEL CONSIGLIO PROVINCIALE**

*(Omissis)*

Art. 5  
*Servizio organi collegiali*

1. Il servizio organi collegiali provvede alla programmazione dei lavori per l'aula, le conferenze, le commissioni e le loro articolazioni.
2. Assicura l'attività di segreteria per gli organi di cui al comma 1 e tiene il protocollo della corrispondenza delle commissioni.
3. Provvede all'attività di resocontazione e alla redazione dei processi verbali.
4. Cura l'istruttoria degli atti degli organi di cui al comma 1 e presta l'assistenza giuridica per gli adempimenti procedurali relativi al funzionamento degli organi stessi.
5. Segue il procedimento legislativo in *commissione e in aula* curando l'istruttoria *dei disegni di legge e la corretta formulazione* dei testi.
6. D'intesa con il servizio legislativo, segue il procedimento relativo alla presentazione dei disegni di legge d'iniziativa popolare e quello relativo a referendum abrogativi di leggi provinciali.
7. Cura le incombenze relative alle nomine e designazioni.
8. *Omissis (4)*

Art. 6  
*Servizio legislativo*

1. Il servizio legislativo presta consulenza giuridica agli organi consiliari, ai consiglieri ed agli uffici del Consiglio.
2. Previa autorizzazione del Presidente, svolge studi e ricerche interessanti l'attività consiliare.
3. Presta la consulenza e l'assistenza legale per le questioni concernenti controversie o che possono dar luogo a contenzioso.
4. Assicura la difesa giurisdizionale del Consiglio e dei suoi organi e segue il relativo contenzioso, curando gli eventuali collegamenti con i legali esterni.
5. Provvede alla raccolta, catalogazione e conservazione della documentazione di interesse regionale e ne assicura la divulgazione presso gli organi consiliari, i consiglieri e gli uffici del Consiglio, anche per mezzo di apposite pubblicazioni.
6. Effettua ricerche bibliografiche e documentali.
7. Organizza e cura i servizi di biblioteca e di documentazione automatizzata.
8. Provvede agli adempimenti finalizzati alla *corretta formulazione dei disegni di legge prima della loro assegnazione alle commissioni*.
- 8-bis. Coordinandosi, ove occorra, con gli altri settori, provvede all'istruttoria degli atti di controllo e di indirizzo politico e cura gli adempimenti concernenti la loro attuazione, esclusa l'assistenza alla relativa trattazione in seno agli organi collegiali.
9. Provvede al sistematico aggiornamento del codice a schede delle leggi provinciali.
10. D'intesa con il servizio organi collegiali, segue il procedimento relativo alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare e quello relativo a referendum abrogativi di leggi provinciali.
11. Mantiene i collegamenti con i servizi legislativi degli organi dello Stato e delle regioni e cura i rapporti con l'osservatorio legislativo interregionale.
12. Cura gli adempimenti organizzativi relativi alle conferenze di informazione (5).

*(Omissis)*

**SCHEDE DI TECNICA LEGISLATIVA**

*Disegna di legge 30 maggio 1997 n. 154/XI*

***Proponente:***

Giunta provinciale (per iniziativa del presidente Carlo Andreotti)

*Titolo:*

Disposizioni concernenti l'autorizzazione e la variazione di spese previste da leggi provinciali e altre disposizioni finanziarie assunte per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 1997 e pluriennale 1997 - 1999 della Provincia autonoma di Trento

*Materia:* Contabilità (1.8.1.)

*Competenza legislativa:* quanto allo strumento della legge finanziaria, primaria, materia ordinamentale

(art. 8, n. 1 dello statuto).

*Precedenti normativi:* per la definizione di legge finanziaria si veda l'art. 26 della L.P. n. 7 del 1979

*Altri riferimenti:* per le numerose leggi cui fanno riferimento i singoli articoli si vedano le note esplicative e il fascicolo di documentazione.

*Osservazioni di tecnica legislativa*

Riguardo ai problemi tecnici connessi al contenuto disomogeneo delle finanziarie (tipico dell'ordinamento italiano) si rinvia a quanto detto sugli scorsi progetti di legge di tal genere; con l'avvertenza che in questa finanziaria il fenomeno è più limitato del solito.

Poiché i problemi di conoscibilità che derivano da questo fatto sono particolarmente evidenti per le disposizioni che si agganciano ~ *corpus* normativo vigente in una determinata materia senza modificare o integrare testualmente le leggi ivi comprese, bisognerebbe riformulare come integrazioni testuali gli articoli 19 e 26 del disegno di legge in esame. Salvo approfondimenti, questi potrebbero essere riscritti rispettivamente come comma aggiunto all'art. 57 della L.P. n. 7 del 1997 e come articolo 34 bis da aggiungere alla legge provinciale n. 17 del 1981. Gli uffici, naturalmente, sono disponibili per tradurre in emendamenti queste indicazioni, d'accordo con i competenti servizi della giunta.

Si rileva inoltre:

a) colpisce anche in questo progetto di legge il fatto che si ritorni a brevissima distanza di tempo su alcune leggi, che erano state appena modificate: ci si riferisce in particolare agli articoli 16, 24 e 27. Indubbiamente, questo continuo ritornare sulle stesse disposizioni può essere causato da una realtà o da una normativa statale particolarmente magmatica.

Comunque sia, ne risente la certezza del diritto e l'affidamento che i soggetti devono poter nutrire in un minimo di stabilità delle leggi; e ne può risentire la conoscibilità, tant'è vero che gli uffici provinciali e lo stesso legislatore, lo scorso anno, si sono ingannati sulla violenza di certe norme, ritornando su disposizioni che erano già state abrogate. A lungo andare, quindi, il fenomeno potrebbe causare inefficienza.

b) Le parole "di norma", al comma 1 dell'art. 3, potrebbero diluire il comando contenuto nella disposizione, prestandosi ad applicazioni eccessivamente discrezionali e rischiando dunque di produrre del contenzioso.

c) Dal punto di vista logico, in relazione alle lettere b) e c) dell'articolo 8, potrebbe sorgere il problema di come trattare dei punti di ribasso compresi fra il 25 e il 26 o il 30 e il 31 per cento.

d) Il comma 3 dell'art. 15 abroga l'art. 16 della L.P. n. 36 del 1988; a questa disposizione è collegato, almeno in parte, l'art. 22 della L.P. n. 8 del 1995. Bisogna stabilire che fine faccia questa seconda disposizione, e se del caso abrogarla (anche parzialmente).

**DISEGNO DI LEGGE (*testo originario*)**

Modifica alla legge provinciale 7 marzo 1997, n. 5 recante: "Modifiche alle disposizioni vigenti in materia di lavori pubblici (legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26), edilizia abitativa (legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21), protezione civile (legge provinciale 10 gennaio 1992, n. 2), edilizia abitativa a favore di persone anziane (legge provinciale 18 giugno 1990, n. 16), edilizia

universitaria (legge provinciale 21 dicembre 1984, n. 13), ambiente (testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti - legge provinciale 11 settembre 1995, n. 11) e utenze d'acqua pubblica.".

**Articolo unico**  
**Modifica all'articolo 28**  
**della legge provinciale 7 marzo 1997, n. 5**

1. L'articolo 10 del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, come modificato dall'articolo 4 della legge provinciale 25 luglio 1988, n. 22, e sostituito dal seguente:

**"Art. 10**  
**Combustibili ammessi**

1. Con apposito regolamento di esecuzione sono stabilite le caratteristiche merceologiche e le condizioni di impiego dei combustibili, in coerenza con le finalità delle disposizioni normative statali recanti limiti all'autonomia provinciale ai sensi dello Statuto speciale. Il regolamento di esecuzione può stabilire norme più restrittive rispetto alla disciplina statale di riferimento, quando sia dimostrata la necessità di assicurare la prevenzione, la conservazione ed il risanamento della qualità dell'aria nel territorio provinciale od in singole zone.

2. Il regolamento di cui al comma 1 può essere aggiornato ogni momento, anche in relazione al piano provinciale di risanamento e tutela della qualità dell'aria, e reca la disciplina per l'adeguamento degli impianti di esercizio.

2. In attesa dell'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 10 del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, come sostituito dal presente articolo, si applica la disciplina statale in vigore.".

**DISEGNO DI LEGGE (Testo corretto e distribuito)**

Modificazioni al decreto del presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti) e alla legge provinciale 7 marzo 1997, n. 5, in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

**Articolo 1**

1. Il comma I dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-/Legisl. (Testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti), come da ultimo sostituito dall'articolo 28 della legge provinciale 7 marzo 1997, n. 5, è sostituito dal seguente:

"1. Con apposito regolamento di esecuzione sono stabilite le caratteristiche merceologiche e le condizioni di impiego dei combustibili, in coerenza con le finalità delle disposizioni normative statali recanti limiti all'autonomia provinciale ai sensi dello Statuto speciale. Il regolamento di esecuzione può stabilire norme più restrittive rispetto alla disciplina statale di riferimento, quando sia dimostrata la necessità di assicurare la prevenzione, la conservazione ed il risanamento della qualità dell'aria nel territorio provinciale o in singole zone.

**Articolo 2**

1. Il comma 2 dell'articolo 28 della legge provinciale 7 marzo 1997, n. 5, in materia di tutela deU'ambiente dagli inquinamenti, è sostituito dal seguente:

"2. In attesa dell'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 10 del testo unico delle leggi

provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, come sostituito dal presente articolo, si applica la disciplina statale in vigore."

*N.B.: Il D.P.GP. 26.1.1987. n. 1-41/Legisl. è stato legiferato, è le leggi in esso raccolte abrogate: per questo e il decreto che deve essere modificato.*

## OSSERVAZIONI TECNICHE SULLA PRODUZIONE NORMATIVA PROVINCIALE - ANNO 1995

TRENTO, 10 SETTEMBRE 1996

Queste note si soffermano sui problemi di corretta formulazione tecnica delle norme provinciali approvate l'anno scorso. Loro scopo è contribuire a un miglioramento nella qualità dei testi coll'evidenziare alcuni snodi critici nella loro redazione.

### 1. Dati quantitativi

Il 1995 ha visto promulgare undici leggi provinciali: un dato notevolmente inferiore a quelli di altre annate poste nel cuore della legislatura. Rispetto ad allora, d'altro canto, c'è un visibile aumento nella mole delle leggi finanziarie: a dispetto di quanto stabilito dalla nostra legge di contabilità, queste contengono costantemente disposizioni estranee alla manovra finanziaria, qui inserite per ottenere una rapida approvazione. Dal punto di vista tecnico tali disposizioni dovrebbero essere oggetto di provvedimenti autonomi: quindi l'indulgere nella prassi delle finanziarie onnibus sfalsa la valutazione sulla quantità di leggi prodotte. Sull'opposto versante, *non* sempre il legislatore adotta il punto di vista della compattezza delle norme riguardanti una materia in una o poche leggi base: per esempio la L.P. 18 aprile 1995, n. 5 (condono edilizio) ha lasciato in piedi una minima parte della precedente L.P. 2 settembre 1985, n. 16.

Le undici leggi dell'anno derivano dall'approvazione di altrettanti disegni di legge (non c'è stato alcun caso di unificazione), nove d'iniziativa della giunta e due di provenienza consiliare. In termini percentuali si tratta dell'82 e del 18 per cento. L'iniziativa consiliare, quindi, ha un peso superiore rispetto al 1994, ma inferiore al 1993; l'esiguità dei numeri, però, induce alla cautela nel valutarne l'incidenza.

La durata media dell'iter è di 146 giorni (109 se si esclude la fase di controllo governativo e promulgazione, di cui il consiglio non è padrone). Di nuovo il dato è superiore a quello del 1994 ma di gran lunga inferiore al 1993. Escludendo bilanci, rendiconti e leggi finanziarie (che hanno un iter più rapido) i tempi del 1994 restano pressoché invariati, quelli del 1993 salgono di 33 giorni, quelli del 1995 di 42 giorni. Comunque non si tratta di tempi biblici: e ciò legittimerebbe la conclusione che eventuali ritardi nell'intervento dell'organo legislativo non debbono essere attribuiti tanto a intoppi tecnico-regolamentari, ma hanno una diversa origine (potrebbe essere questione, per esempio, di compattezza delle maggioranze). Prima di più dettagliati strumenti regolamentari sulla tempistica, insomma, sembra mancare una programmazione legislativa di governo paragonabile a quella definita, in Gran Bretagna, dai discorsi della corona; tant'è vero che nel 1994 s'è annacquato il più preciso cenno di programmazione legislativa esistente, e cioè l'indicazione in bilancio delle somme da accantonare per le spese derivanti dall'approvazione di nuove leggi (in passato singolarmente individuate, giusta l'art. 24 della L.P. n. 7 del 1979). Una certa lentezza delle procedure, in singoli casi, potrebbe essere dovuta invece a fenomeni di ostruzionismo assimilabili a quelli verificatisi a livello statale nel corso degli anni ottanta, e lì affrontati con opportune modifiche dei regolamenti parlamentari.

Nessun disegno di legge è stato rinviato dal governo a nuovo esame del consiglio, secondo una tendenza consolidatasi negli ultimi anni, che ci vede in una situazione privilegiata rispetto ad altre regioni.

Quanto ai regolamenti, come lo scorso anno il loro numero non raggiunge la dozzina, in gran parte

modificativi di regolamenti già in vigore. Rispetto a una decina d'anni fa, però, il dato è falsato dalla tendenza a una fuga dalla forma regolamento (e cioè dal decreto presidenziale: ad esempio, il D.P.C.P. 18 dicembre 1987, n. 492 è stato sostituito dalla deliberazione della giunta provinciale 3 febbraio 1995, n. 909). Questioni formali a parte, la tendenza può sollevare qualche dubbio dal punto di vista della conoscibilità e della certezza del diritto: e questo per la maggior difficoltà nell'individuare tali provvedimenti, più rilevanti di altre deliberazioni della giunta; per il fatto che non sempre questi atti sono pubblicati sul bollettino ufficiale; e anche perché il formalismo ridotto può aver contribuito a una minor cura redazionale e, parallelamente, a una tendenza a modificare gli atti a ogni piè sospinto. Per esempio, anche quest'anno quattro deliberazioni hanno modificato il regolamento di attuazione della legge in materia di edilizia abitativa. La complessità, la tecnica redazionale non inappuntabile e le continue modificazioni a questo regolamento (che non trovano riscontro nei testi precedentemente in vigore) non sembrano positivi sul versante dell'affidamento generato negli utenti, che qui, oltretutto, sono comuni cittadini, e non categorie particolarmente attrezzate.

## **2. Impedizioni formali**

Solo un paio di segnalazioni, in ambo i casi legate a riferimenti ad altre leggi contenuti in disposizioni di modifica. L'art. 54, comma 2 delle L.P. 3 febbraio 1995, n. 1 ha corretto un rinvio che induceva in errore sul periodo di vigenza di una norma (perché la novella rinviava alla "presente legge", cioè alla legge modificata, mentre in realtà voleva riferirsi alla legge modificativa).

Più complesso valutare la discrasia fra l'art. 27 della L.P. 1/1995 (che abroga - per la nostra provincia - la legge regionale 16 novembre 1956, n. 19) e l'art. 31 della medesima legge, che al comma 7 richiama la legge regionale prima abrogata, a cui sembrerebbe doversi fare tuttora riferimento per determinate fattispecie.

## **3. Abrogazioni**

Nel 1995 si sono abrogate per intero 4 leggi provinciali: dato intermedio, in termini percentuali, rispetto alle 0 del 1994 e alle 27 del 1993. Dato, comunque, che dovrebbe esser migliorato per avvicinarsi al totale delle leggi licenziate, depurato da un 25 - 30 per cento di leggi che hanno carattere intrinsecamente transitorio; sempre che l'obiettivo sia frenare una crescita indefinita nelle dimensioni del sistema normativo.

## **4. Modificazioni non testuali e disposizioni intruse**

Si tratta di disposizioni che rendono notevolmente più difficili gli sforzi ricostruttivi degli interpreti (e in generale degli utenti), provocando una frammentazione nel quadro normativo. Modificazioni non testuali di leggi previgenti sono contenute, per esempio, nell'art. 13 della L.P. 11 settembre 1995, n. 11; o nell'art. 52 della L.P. 1/1995, che interviene in materia di compensi a componenti di commissioni, disciplinati già da una pluralità di leggi mal coordinate. Nella stessa legge provinciale l'art. 50 e l'allegato B sopprimono una serie di comitati senza intervenire sul testo delle relative disposizioni (di cui restano in piedi alcune parti, con gli adattamenti formulati dallo stesso art. 50 in forma di modificazione non testuale). Un altro esempio è nell'art. 28 della L.P. 7 agosto 1995, n. 8. In quest'ultimo caso, trattandosi di urla proroga (e quindi di una disposizione a carattere transitorio), c'è bensì una tradizione larga nei consentire formule di modifica non testuale. Ma poiché gli stessi termini erano stati prorogati, negli anni precedenti, usando invece la tecnica delle modificazioni testuali, meglio sarebbe stato proseguire su quella via, anche per non disorientare il lettore.

Un settore in cui, negli ultimi anni, si interviene in maniera occasionale e frammentaria all'interno delle leggi finanziarie è quello tributario, dove la provincia si inserisce oltretutto in un quadro normativo più coerente, costituito dalle leggi regionali anteriori al passaggio di competenze al nostro ente: si vedano da ultimo, in materia, gli articoli 7, 8, 28 e 29 della L.P. 1/1995 e l'art. 31 della L.P.

8/1995.

Sulle modificazioni, più in generale, va detto che l'abbondanza e la fretta con cui vengono infilate nelle leggi finanziarie va a scapito di una loro corretta sistematica. Così, nella citata L.P. n. 1 del 1995 modificazioni alla stessa legge sono collocate a notevole distanza l'una dall'altra (negli articoli 20 e 62); mentre, sul versante opposto, lo stesso articolo di una legge viene modificato sia nell'art. 47 che nell'art. 48, quando queste modificazioni avrebbero dovuto entrare in un solo articolo. Va rilevato poi che circa due terzi delle modificazioni a leggi già vigenti, nel 1995, sono contenute nelle due leggi finanziarie dell'anno. Il dato (che raddoppia quello del 1994) è testimone dell'uso improprio delle leggi finanziarie come sessione di adeguamento delle leggi provinciali alle necessità dell'ultim'ora, e potrebbe indurre al pessimismo sulla decrescente coerenza del sistema normativo. Se il fenomeno è incontrastabile non resterebbe che prenderne atto, a livello teorico, definendo come oggetto dell'attività normativa non più la legge, ma singole sue partizioni, con tutto ciò che ne consegue a livello applicativo (sull'interpretazione della singola norma rispetto al tutto, ecc. Si possono leggere da questo punto di vista anche i casi di promulgazione parziale): ma questo non sembra conforme alla tradizione, né a principi del diritto parlamentare come quello della votazione finale. Un tentativo di recupero infratestuale dell'omogeneità nelle leggi finanziarie si trova nella L.P. 8/1995; ma la divisione di questa legge in capi più omogenei segue un criterio approssimativo (competenze delle strutture provinciali). Migliore sembra la strada imboccata dallo stato, qualche anno fa, con una ridefinizione contenutistica delle leggi finanziarie: ridefinizione che non è avvenuta compiutamente, a livello provinciale, neppure con le recenti modificazioni della nostra legge di contabilità.

## 5. Fattibilità

In materia solo qualche appunto. C'è una tendenza a modificare le stesse leggi, e anche le stesse norme ripetutamente, a breve distanza di tempo da una precedente modifica. La lettura delle disposizioni in parola fa pensare che non si sia sempre in presenza di interventi resi necessari dal sopravvenire di norme statali o di fatti nuovi: spesso sembra trattarsi di semplici ritocchi, sintomo forse di un insufficiente approfondimento delle modifiche, specie dal punto di vista della loro ricaduta (e quindi della fattibilità). Un caso del genere potrebbero essere due successive modificazioni alla brevissima L.P. 27 agosto 1982, n. 20; un'integrazione da parte dell'art. 24 della L.P. 1/1995 e una modificazione alla disposizione così aggiunta da parte dell'art. 9 della L.P. 8/1995. Per inciso, anche qui la continua modificazione delle stesse disposizioni fa dubitare che vengano messe in primo piano le esigenze di conoscibilità e certezza del diritto e di tutela dell'affidamento in un minimo di stabilità delle norme: cosa che potrebbe avere effetti negativi sul grado di civismo, ricadenti in un aumento del contenzioso, che produce irrigidimento delle norme e quindi, ulteriormente, necessità di frequenti modifiche. Risultato: un progressivo peggioramento della situazione.

Colpisce ancora la tendenza delle leggi settoriali ad aumentare il numero delle strutture che si occupano della materia: avviene spesso con gli uffici, talora anche con i servizi. La cosa, in sé, non è sintomo di carenti riflessioni sull'impatto organizzativo della nuova legge; salvo quando la moltiplicazione delle strutture sembra corrispondere a una diminuzione nei compiti dei servizi provinciali, come avviene per la L.P. 28 agosto 1995, n. 10 (articoli 28 e 29. Analogo rafforzamento, ad apparente parità di funzioni, è previsto dalla L.P. 11/1995). Colpisce ancora, in argomento, la restituzione di alcune competenze in materia di caccia e pesca dal servizio faunistico, appositamente scorporato dal servizio foreste pochi anni fa per svolgere questi compiti, allo stesso servizio foreste: ma già prima non c'era piena distinzione di funzioni. In quest'ultimo caso il legislatore è tornato sui suoi passi dopo qualche anno: l'art. 55 della L.P. 1/1995, invece, abroga una modifica alle attribuzioni dei servizi che datava a cinque mesi prima. Quindi, da un lato è probabile che una puntuale definizione in legge di queste attribuzioni sia troppo rigida, per cui sarebbe opportuno, se non delegificare *tout court* esprimersi in termini più generali; dall'altro sembra quasi che a volte, nel ridefinire tali attribuzioni, si proceda per tentativi.

## 6. Potestà regolamentare

Di alcuni problemi attinenti la conoscibilità delle norme s'è detto sopra. In proposito va ricordato, ancora, il D.P.G.P. 25 ottobre 1995, n. 13-27/Leg., che attua quanto disposto dall'undicesimo comma dell'art. 188 della L.P. 12/1983. La disposizione in questione prevede che la disciplina regolamentare venga collocata nell'ambito di un altro regolamento, a carattere più generale: invece si è emanato un regolamento a sé stante, con l'effetto, almeno, di spiazzare il lettore.

Non sempre le norme regolamentari rendono esplicito il loro rapporto con quelle che le hanno precedute: così, la deliberazione della giunta provinciale 5 settembre 1995, n. 9756 (in materia di turismo) dovrebbe aver sostituito la deliberazione 3 febbraio 1989, n. 1287, ma non lo dice; lo stesso vale per la deliberazione 27 gennaio 1995, n. 780 rispetto alla deliberazione 14 dicembre 1990, n. 16166 e successive modificazioni, ecc.

Altro caso: il D.P.G.P. 17 novembre 1995, n. 14-28/Leg. deroga il periodo canonico di *vacatio legis* per la propria entrata in vigore. Però la dottrina (Mortati, Pizzorusso) ritiene che la deroga sia possibile per le leggi, non per i regolamenti.

Non è conforme al dettato della L.P. 21 aprile 1987, n. 7 il D.P.G.P. 9 giugno 1995, n. 8-22/Leg., poiché l'art. 59 della legge prevede, per l'esercizio della potestà regolamentare, l'espressione di un parere da parte della competente commissione consiliare; parere che non è stato richiesto (al contrario di quanto è accaduto per il precedente D.P.G.P. 22 novembre 1991, n. 19-49/Leg.). Si tratterebbe quindi di atto illegittimo: per quanto si possa discutere sull'opportunità di coinvolgere il consiglio nell'esercizio dell'attività amministrativa, ciò è richiesto dalla legge. Il decreto in parola, inoltre, rende in forma di allegato una disciplina espressa in articoli. Gli allegati, però, dovrebbero essere usati per contenere tabelle, ecc., e non un vero e proprio articolato.

Da rilevare che nella deliberazione della Giunta provinciale n. 10529 del 1995 (in materia di istruzione) sono incluse delle note esplicative, che invece - secondo motivati criteri in uso a livello statale e provinciale - non dovrebbero far parte dell'atto.

Trattando - a parte - dei decreti che approvano gli statuti comprensoriali bisogna segnalare l'errore contenuto nei D.P.G.P. 22 dicembre 1995, n. 123, che sostituisce il secondo comma dell'art. 14 dello statuto comprensoriale lagarino (trascurando di citarne gli estremi: D.P.G.P. 9 dicembre 1974, n. 3575): dalla lettura dello statuto, però appare evidente che si voleva sostituire, in realtà il secondo periodo del primo comma. Peraltro agli statuti comprensoriali (come alcuni regolamenti, evidentemente non sottoposti a un'istanza di revisione centralizzata: vedi per esempio il D.P.G.P. 17 novembre 1995, n. 14-28/Leg.) sono redatti spesso con scarsa attenzione per le regole tecniche: ferma la responsabilità, per questo, dei comprensori che hanno approvato tali atti, ci si domanda se non sia possibile alcun intervento da parte della provincia.