

## Osservazione tecniche sulla produzione normativa provinciale - anno 1999 -

**Indice:** 1. Dati quantitativi - 2. Imperfezioni formali - 3. Abrogazioni - 4. Modificazioni - 5. Fattibilità - 6. Pubblicità degli atti

### 1. Dati quantitativi

Nel 1999 sono state promulgate 6 leggi, per un totale di 127 articoli. La produttività del consiglio - in termini di articoli approvati - non può essere misurata facendo riferimento agli anni precedenti, perché l'inizio della legislatura porta con sé una pausa nei lavori del consiglio; semmai bisognerà andare ad altri anni d'inizio legislatura: come il 1994, in cui furono approvate pure 6 leggi, ma più articoli: 148. Andando più indietro nel tempo i numeri aumentano. Negli ultimi anni, inoltre, molti articoli si limitano a modificare leggi vigenti: nel 1999 sono una sessantina.

Le leggi sono nate da 5 proposte della giunta e da un'iniziativa popolare. Ma 4 disegni di legge, di tipo finanziario, potevano essere solo della giunta. Comunque quasi l'84 per cento delle iniziative andate in porto ha avuto origine dall'esecutivo. Da segnalare, in proposito, che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ha promosso un'indagine sui consigli regionali che metterà a confronto, fra l'altro, i dati sulla produzione normativa delle diverse regioni.

Il procedimento legislativo è durato in media 111 giorni (togliendo le fasi di controllo e promulgazione, indipendenti dal consiglio). Escludendo bilanci, finanziarie e collegate, esaminate con maggior rapidità in virtù di apposite disposizioni del regolamento interno, i tempi salgono a 134 giorni (186 giorni se si comprendono controllo e promulgazione). Per valutare i tempi di decisione un paragone significativo può esser fatto con il 1994, e non con gli anni successivi della scorsa legislatura: rispetto ad allora la durata del procedimento è quasi raddoppiata. Solo in piccola parte il dato risente del ritardo causato da un rinvio governativo (nel 1994 non ci furono rinvii).

Qualche altra indicazione sul lavoro del consiglio la fornisce la percentuale delle iniziative andate in porto, ricavabile dal rapporto fra disegni di leggi presentati e leggi promulgate. Nell'VIII, nella IX e nella X legislatura ha avuto buon fine, rispettivamente, il 79, il 47,5 e il 59 per cento delle proposte; nell'XI legislatura (1993 - 1998) è divenuto legge il 28 per cento delle proposte, anche se esse sono diminuite di numero. Il dato del 1999 (con una percentuale di successo di poco superiore al 9 per cento) è confrontabile solo con quello di altri anni d'inizio legislatura; come il 1994, quando fu promulgato il 16,5 per cento delle iniziative.

I regolamenti continuano a essere più numerosi delle leggi, anche se in genere si limitano a modificare disposizioni vigenti: nonostante il rallentamento dell'attività connesso all'inizio di legislatura ne sono stati emanati 17; ad essi vanno sommate alcune deliberazioni della giunta che, pur avendo sostanza regolamentare, non hanno preso la veste del decreto presidenziale. Queste deliberazioni lasciano delle perplessità, anche perché la fuga dalla forma decreto ha effetti negativi sulla conoscibilità: infatti gli atti regolamentari, in tal modo, si confondono fra altre deliberazioni prive di carattere normativo. Va segnalata, in particolare, la deliberazione della giunta provinciale 26 novembre 1999, n. 7485, che attua l'art. 7 della legge provinciale 21 aprile 1997, n. 8, perché l'articolo in questione demandava la propria attuazione a un regolamento (cioè a un decreto).

Un'ulteriore complicazione verrà dall'attribuzione ai dirigenti di funzioni un tempo spettanti alla giunta provinciale, ai sensi della l.p. 3 aprile 1997, n. 7. S'è già dato il caso di atti sostanzialmente regolamentari approvati con determinazione di un dirigente: per esempio la determinazione del dirigente del servizio turismo e attività sportive 29 settembre 1999, n. 213 (pubblicata nel bollettino ufficiale 19 ottobre 1999, n. 47), che attua la l.p. 23 agosto 1999, n. 20; precedenti provvedimenti attuativi di questa legge erano stati approvati dalla giunta, mentre provvedimenti del tutto simili adottati in attuazione di altre leggi erano atti anche formalmente regolamentari (si veda il d.p.g.p. 31 luglio 1997, n. 14-58/Leg). Quindi l'attribuzione di funzioni ai dirigenti accentua l'esigenza di adottare modalità di pubblicizzazione degli atti regolamentari adeguate, uniformi e che ne rendano immediatamente percepibile la natura.

### 2. Imperfezioni formali

Si segnalano alcune imperfezioni minori:

- a) abrogando il primo comma dell'art. 3 della l.p. 12 luglio 1982, n. 12, l'art. 7 della l.p. 27 agosto 1999, n. 3 avrebbe dovuto modificare anche il secondo comma, che contiene un rinvio al "precedente comma" ora divenuto incomprensibile.
- b) L'art. 48 della l.p. n. 3 del 1999 sostituisce le parole "soggetto privato", contenute nell'art. 9, comma 4 della l.p. 12 luglio 1991, n. 14, con una lunga espressione. Ma le parole "soggetto privato" ricorrono per quattro volte nel comma; è verosimile che se si volesse sostituire solo una volta, anche perché il comma, altrimenti, diventa illeggibile. Per individuare il caso in cui si voleva sostituire bastava includere nell'espressione sostituita qualche altra parola.
- c) L'art. 44 della l.p. n. 3 del 1999 modifica l'art. 82 della l.p. 13 novembre 1992, n. 21: nella modifica è citata la l.p. 28 maggio 1998, n. 6, di cui però non si ricorda il titolo.
- d) L'art. 53 della l.p. n. 3 del 1999 inserisce l'art. 1 bis nella l.p. 2 novembre 1993, n. 29: in questa disposizione una sigla (IPRASE) non è scritta tutta in maiuscolo e si usa la congiunzione "e/o", difformemente da quanto prescrivono le regole di tecnica legislativa.
- e) Nell'art. 12 ter della l.p. n. 4 del 1996, aggiunto dall'art. 41 della l.p. 13 dicembre 1999, n. 6, il comma 11 cita la stessa "legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4" anziché la "presente legge".
- f) Sempre l'art. 12 ter della l.p. n. 4 del 1996, nel comma 13, abroga alcune disposizioni. Ma un articolo modificativo non dovrebbe contenere a sua volta modificazioni: le abrogazioni in questione andavano fatte a parte, in un altro comma dell'art. 41 della l.p. n. 6 del 1999.
- g) L'art. 39 della l.p. n. 6 del 1999, introducendo un art. 3 quater nella l.p. 29 maggio 1980, n. 14, non ne numerava il comma.

Le imperfezioni sono più frequenti nei regolamenti. A mo' d'esempio se ne citano un paio:

- a) d.p.g.p. 18 ottobre 1999, n. 12-11/Leg: l'art. 2 va a capo dentro un elenco (possibilità non prevista dalle regole tecniche: ne derivano problemi nel trattamento informatico dei testi e nelle citazioni); l'art. 6 contiene le formule finali di rito, che non vanno comprese nell'articolato.
- b) d.p.g.p. 27 settembre 1999, n. 11-10/Leg: nel modificare l'art. 4 del d.p.g.p. 20 luglio 1998, n. 16-88/Leg non rispetta le regole che impedirebbero di andare a capo entro un comma e di dividere i commi in trattini (anziché in lettere).

In qualche caso lo stesso uso della lingua italiana è un po' zoppicante: per esempio, in una norma d'attuazione del nostro statuto speciale (decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 344: vedi la lettera b dell'art. 1) si dice "la legge provinciale prevede che ... è riconosciuta ..." anziché "... sia riconosciuta". Ancora, l'art. 7 della l.p. 30 agosto 1999, n. 4 parla di "relativa autorizzazione di spesa"; ma dalla frase non si deduce a che cosa dovrebbe essere relativa l'autorizzazione.

Si segnala inoltre la lunghezza eccessiva dell'art. 12 ter della l.p. 8 luglio 1996, n. 4, aggiunto dall'art. 41 della l.p. n. 6 del 1999: accogliendo le indicazioni di alcune direttive di tecnica legislativa bisognerebbe dividere le disposizioni formate da troppi commi (una lunghezza massima indicativa potrebbe essere 10 commi). Per evitare che nella nostra provincia si diffondano prassi come quella, affermatasi a livello statale e imitata in regione, degli articoli lunghi pagine e pagine, si potrebbe riformare lo statuto speciale prevedendo che non sia necessaria la votazione per articoli delle proposte; in altri paesi, infatti, la votazione dei provvedimenti (ferma restando l'approvazione finale) non avviene in maniera così rigida. Le funzioni della votazione per articoli - e in particolare la possibilità di esprimere posizioni differenziate su punti diversi del provvedimento - sarebbero salvaguardate prevedendo che sia possibile chiedere una votazione separata su singole disposizioni.

### 3. Abrogazioni

Nel 1999 sono state abrogate per intero 6 leggi provinciali. A queste dev'essere aggiunta, però, almeno un'abrogazione implicita: infatti l'art. 3 della l.p. 30 agosto 1999, n. 4 riprende il contenuto della l.p. 29 luglio 1976, n. 19, che quindi non dovrebbe più essere in vigore. Inoltre alcune lettere dell'art. 14, comma 1 della l.p. n. 3 del 1999 dovrebbero essere implicitamente abrogate dall'art. 38 della l.p. n. 6 del 1999. Quindi la prassi delle abrogazioni implicite, da cui nascono problemi di conoscibilità del sistema, non s'è del tutto persa negli ultimi anni, nonostante le raccomandazioni a procedere in maniera più trasparente: può essere che ciò derivi da semplice distrazione, oppure da valutazioni politiche sull'inopportunità di emendare certe disposizioni (come quelle contenute in progetti di legge d'iniziativa popolare). In ogni caso le abrogazioni dovrebbero essere esplicite; se non si è abrogato a tempo debito si potrebbero ipotizzare periodiche operazioni di pulizia. Queste abrogazioni - in quanto abbiano portata ridotta - potrebbero esser collocate anche nelle leggi collegate alla manovra di bilancio (com'è successo in Veneto), tenuto conto che nel contenuto delle leggi collegate rientrano le modificazioni di altre leggi.

Sul versante opposto sta il fenomeno delle disposizioni abrogate per errore: per esempio l'art. 38 della l.p. n. 6 del 1999 ha abrogato per sbaglio, pare, l'art. 3 della l.p. 20 gennaio 1987, n. 3: lo si deduce dal fatto che quest'ultimo articolo non riguarda soltanto gli aiuti alle imprese, ma anche le agevolazioni di edilizia abitativa, che sono estranee all'oggetto della l.p. n. 6 del 1999. Il fenomeno è riconducibile alle carenze di valutazione di cui parlerà il paragrafo 5 di questa relazione.

Tenuto conto dei dati sulle abrogazioni si possono valutare le dimensioni del sistema normativo provinciale. Alla data del 31 dicembre 1999 sono in vigore meno di 350 leggi provinciali: questa cifra la si ottiene sottraendo al totale delle leggi provinciali promulgate a partire dal 1951 (1081) le leggi abrogate esplicitamente (341), quelle che contengono esse stesse un chiaro termine di vigenza (291), quelle dichiarate costituzionalmente illegittime (4) e - secondo l'uso tedesco - quelle che si limitano a modificare testualmente altre leggi (97). Il totale di 348 leggi, però, potrebbe scendere ancora, perché fra esse ci sarà qualche altra legge implicitamente abrogata (come la citata l.p. n. 19 del 1976) o che ha esaurito i suoi effetti. Inoltre diverse leggi sono brevi e di non grande importanza. Per i regolamenti il dato è meno certo, perché è raro che essi vengano abrogati esplicitamente; in compenso l'abrogazione implicita può essere dedotta senza troppe difficoltà - di norma - dall'abrogazione delle disposizioni legislative connesse ai regolamenti. Comunque, escludendo i regolamenti esclusivamente modificativi, quelli a termine e quelli abrogati il numero degli atti in vigore non supera di molto il centinaio.

Sono dati positivi, specie a confrontarli con quelli di altre regioni, quali risultano da anticipazioni sull'indagine del CNEL ricordata all'inizio. Se ne può dedurre che la complicazione del sistema non deriva dal numero eccessivo di disposizioni provinciali, ma semmai da altri fattori, come l'intreccio con la normativa statale e comunitaria o la complessità dei testi.

### 4. Modificazioni

Le modificazioni non testuali intervengono sulle disposizioni previgenti senza toccare formalmente il loro testo. Un esempio di modifica non testuale è nell'art. 49, comma 3 della l.p. n. 3 del 1999; o nell'art. 5 della l.p. n. 4 del 1999, che avrebbe dovuto esser formulato come integrazione dell'allegato C alla l.p. 29 aprile 1983, n. 12. Ultimamente la cosa succede anche nei regolamenti: la deliberazione della giunta provinciale 1 ottobre 1999, n. 6853 (B.U. 16 novembre 1999, n. 51) integra diverse deliberazioni neppure citate per estremi, che devono essere individuate per via indiretta. Così gli utenti dovranno compiere un lavoro di armonizzazione fra norme vecchie e nuove che spetterebbe al legislatore; ne vengono disconomie sociali. Per esempio l'art. 11 della l.p. n. 3 del 1999, al comma 1, delegifica per alcuni aspetti (e in via temporanea) la l.p. n. 26 del 1993, al cui posto dovrà applicarsi un regolamento; ma lo fa senza inserire la disposizione delegificante nella stessa l.p. n. 26 del 1993. Consultando quest'ultima legge il cittadino non potrà ricostruire correttamente il sistema: dovrà essere avvisato dell'esistenza dell'art. 11 della l.p. n. 3 del 1999 e di un regolamento. Ma questo non avviene automaticamente; inoltre, se diventa difficile ricostruire il quadro normativo gli uffici sono messi in una posizione di superiorità nei confronti dell'utente che è poco conforme ai principi dello stato contemporaneo.

Diverse disposizioni contenute nelle leggi collegate alla manovra di bilancio disciplinano singoli aspetti di una materia, senza esser formulate come modificazioni testuali delle leggi in

argomento. E' vero che queste disposizioni, spesso, sono difficilmente riconducibili a norme vigenti: ma per evitare un'ulteriore frammentazione del sistema normativo ci si potrebbe sforzare di riscriverle come integrazioni delle leggi che disciplinano organicamente una materia. Negli ultimi anni questo fenomeno è particolarmente vivo nei settori dei tributi, della sanità, delle acque pubbliche, dell'ambiente: si vedano ad esempio, nella l.p. n. 3 del 1999, gli articoli 4, 35, 41, 51.

Non si espongono a critiche del genere le modificazioni testuali: la loro quantità, però, può fornire un indice per valutare l'innovatività della legislazione e la presenza di problemi applicativi. Nel 1999 gli articoli che contengono modificazioni testuali sono una sessantina (quasi la metà di quelli approvati), e incidono su oltre 200 disposizioni in vigore. Quasi tutti sono compresi nella legge collegata alla manovra di bilancio. La sessione di bilancio, quindi, conferma la sua funzione di adeguamento della legislazione alle esigenze dell'ora, anche indipendentemente dalla ricaduta finanziaria delle modificazioni. Ciò avviene perché gli strumenti finanziari godono di una corsia preferenziale: dato che non ci sono tempi certi per l'approvazione degli altri provvedimenti, l'unico modo per approvare rapidamente le modificazioni è inserirle nella legge collegata alla manovra.

Diverso fenomeno è quello segnalato dall'art. 40 della l.p. n. 6 del 1999, che recepisce nell'ordinamento provinciale la legge dello stato 28 novembre 1965, n. 1329. Il caso è quello dei rinvii (materiali e formali): e manca, anzitutto, una formula che renda inequivoco il carattere formale o materiale del rinvio in questione. In parole più semplici: le successive modificazioni alla legge statale entreranno automaticamente nell'ordinamento provinciale (rinvio formale), oppure no (rinvio materiale)? Se il rinvio è materiale, inoltre, c'è un effetto di frammentazione del sistema normativo: sarebbe stato meglio trascrivere nella legge provinciale le disposizioni statali che si volevano applicare anche in provincia, come prescrivono le trattazioni di tecnica legislativa. Eventi di questo tipo, comunque, sembrano essere più diffusi da qualche anno in qua, e potrebbero indicare un rallentamento o una minore innovatività dell'azione legislativa provinciale.

Un caso particolare di rinvio è contenuto nell'art. 13 della l.p. n. 3 del 1999; che, al comma 5, rende applicabili a nuovi casi alcuni articoli della l.p. 8 settembre 1997, n. 13. Questi contenevano disposizioni transitorie, legate a un singolo piano; ma diverse leggi, ultimamente, hanno fatto rinvio ad esse, estendendone il campo d'azione. Se riscrivere (e riapprovare) nella legge n. 3 del 1999 le disposizioni in questione richiedeva troppo tempo, si poteva però modificarle per farle diventare norme di carattere generale, da richiamare più correttamente nelle leggi successive.

I problemi segnalati in questo paragrafo, fra quelli meramente tecnici, paiono avere il maggior impatto sulla qualità del sistema normativo. Si potrebbe ovviare a questi inconvenienti approvando testi unici con forza di legge, che riordinino la materia sostituendosi alle fonti originarie. A questo scopo, dal 1997 il regolamento interno del consiglio contiene un articolo che semplifica le modalità di approvazione dei testi unici. Ma per quanto rilevanti siano le agevolazioni procedurali, in mancanza di programmazione dell'attività legislativa il testo unico rischierebbe di restare al palo. Non c'è da meravigliarsi, quindi, se nessuno - dopo il 1997 - ha presentato testi unici. Sarebbe più efficace, se si volesse procedere su questa strada, una modificazione dello statuto speciale che attribuisse all'esecutivo il potere di emanare i testi in parola, come accade altrove. Una proposta del genere, presentata in consiglio regionale, è decaduta alla fine della scorsa legislatura.

D'altra parte la stessa giunta provinciale provvede raramente a fare testi unici di regolamenti, che non incontrerebbero difficoltà d'approvazione. In più d'un caso un consolidamento di testi che hanno subito numerose modifiche sarebbe utile: oltre alla deliberazione della giunta provinciale 29 marzo 1993, n. 3998, in materia di edilizia abitativa, che viene modificata più volte all'anno (nel 1999 dalle deliberazioni n. 6045 e n. 6639), valga l'esempio della deliberazione 27 gennaio 1995, n. 780, in materia di agricoltura, già modificata una decina di volte (da ultimo dalle deliberazioni 1 ottobre 1999, n. 6853 e 9 ottobre 1999, n. 6914).

## 5. Fattibilità

Spesso si modificano delle leggi, se non addirittura i medesimi articoli di una legge, a breve distanza di tempo da una modifica precedente. Talora le modifiche saranno giustificate dalle ricadute derivanti da altri provvedimenti, o da eventi successivi. Ma a volte potrebbe esser questione di carenze del testo originario, evitabili se si fosse approfondito l'argomento; oppure di norme rigide e troppo dettagliate. Un esempio: l'art. 2 della l.p. n. 3 del 1999 corregge la l.p. n. 7 del 1979 in alcuni punti marginali, che ci si era dimenticati d'inserire fra le analoghe modificazioni della legge in parola

contenute nella l.p. 23 febbraio 1998, n. 3. Ma lascia qualche dubbio pure l'art. 49 della l.p. n. 3 del 1999, al comma 3, che interviene su norme contenute nella l.p. 15 giugno 1998, n. 7 sostituendo i riferimenti al consiglio d'amministrazione con riferimenti al dirigente di un'agenzia; questa nuova definizione delle competenze, infatti, è conforme al sistema delineato già dalla l.p. 3 aprile 1997, n. 7, antecedente alla l.p. n. 7 del 1998.

Nel 1999 le modifiche in questione sono state meno frequenti che in passato, perché ci sono state meno leggi: inoltre, se è pur vero che 6 leggi sono state modificate da più d'una legge del 1999, ciò potrebbe trovare una spiegazione nel fatto che la seconda legge di modifica è sempre la l.p. 13 dicembre 1999, n. 6, e cioè una legge di riforma che ha inciso estesamente nel tessuto normativo. Più indicativo il fatto che ben 10 disposizioni modifichino leggi del 1998 e che, di queste, 4 incidano su legge finanziarie o collegate. Diverse altre disposizioni modificative approvate nel 1999 toccano leggi di quest'ultimo tipo. Questo potrebbe esser indice d'una maggior trascuratezza redazionale delle leggi in parola, che già di per sé costituiscono - con la loro disomogeneità - un ostacolo alla trasparenza del sistema; potrebbe confermare, inoltre, che la normativa degli ultimi anni è costituita in parte notevole da disposizioni frammentarie contenute nelle leggi collegate alla manovra di bilancio. S'è detto di come questo derivi dal fatto che le leggi collegate rispondono - in qualche maniera - ad esigenze di governo del procedimento legislativo che non trovano altre possibilità per esprimersi. Col senno di poi ci si potrebbe chiedere se queste esigenze avrebbero potuto esprimersi in altro modo, senza riprendere discussi strumenti legati all'esperienza statale italiana, come le leggi finanziarie e collegate.

Anche i regolamenti, negli ultimi tempi, vengono modificati con frequenza eccessiva: a prescindere dai regolamenti attuativi delle leggi in materia di edilizia abitativa si ricorderà ad esempio, nel 1999, il d.p.g.p. 14 giugno 1999, n. 8-7/Leg, che modifica il d.p.g.p. 26 novembre 1998, n. 38-110/Leg. Oltretutto una delle modificazioni contiene la proroga di un termine. Negli ultimi anni queste proroga stanno diventando una consuetudine. Ora, delle due l'una: o i termini erano irrealistici, e quindi c'era un insufficiente approfondimento sulla fattibilità delle disposizioni; o c'è una resistenza dei destinatari delle disposizioni, che riescono a far rinviare i termini, e allora il rischio è la carenza d'effettività della legge. In altre parole: le proroghe possono segnalare che non si riesce a far rispettare la legge, e quindi che l'attività normativa manca radicalmente il suo obiettivo; di più, possono indurre nei cittadini la convinzione della convenienza di comportamenti dilatori, minando l'efficacia del sistema normativo e - in ultima istanza - della politica. Esempi di proroghe, riaperture di termini e simili (talora ripetute) sono negli articoli 28, 37, 41 e 43 della l.p. n. 3 del 1999, nell'art. 42 della l.p. n. 6 del 1999, nel d.p.g.p. 12 aprile 1999, n. 3-2/Leg, nel d.p.g.p. 2 giugno 1999, n. 6-5/Leg., nel d.p.g.p. 25 ottobre 1999, n. 14-13/Leg.

## 6. Pubblicità degli atti

A volte la vigenza di disposizioni legislative dipende da altri atti, che però non sono pubblicati sul bollettino ufficiale della regione in forma analoga alle leggi. Anche se il bollettino ufficiale non è uno strumento di pubblicità adeguato ai tempi, esso conserva il suo valore legale. Inoltre non pare che la provincia abbia individuato diverse e più efficaci modalità di pubblicazione. Quindi questa prassi, in espansione negli ultimi anni, fa nascere problemi di certezza del diritto.

Come primo caso di vigenza dipendente da atti non pubblicizzati va citata la sospensione di efficacia di leggi provinciali in attesa di un parere di compatibilità con il regime degli aiuti alle imprese previsto dal trattato dell'Unione europea: si veda, da ultimo, l'art. 36 della l.p. n. 6 del 1999. In questi casi bisognerebbe legare l'efficacia non al parere positivo, ma alla sua pubblicazione sul bollettino ufficiale, come fanno altre regioni.

Una seconda questione la fa nascere l'art. 21 della l.p. n. 3 del 1999, che abroga una serie di disposizioni a far data dall'adozione (sarebbe stato meglio dire dall'entrata in vigore) di un provvedimento della giunta provinciale, di cui però non è prescritta la pubblicazione. Ci si potrebbe chiedere, qui, se una mancata pubblicazione non si risolverebbe in inefficacia dell'abrogazione.

E' consigliabile qualche altra piccola messa a punto nei sistemi di pubblicazione: per esempio, talora non vengono pubblicati - forse per sbadataggine - provvedimenti attuativi di leggi, come la deliberazione della giunta provinciale 13 novembre 1998, n. 12436 (mentre è pubblicata sul B.U. 2 marzo 1999, n. 11 la deliberazione 5 febbraio 1999, n. 698, strettamente connessa alla prima).