

**Osservazioni tecniche
sulla produzione normativa provinciale**

- anni 2002 e 2003 -

a cura di Mauro Ceccato

con la collaborazione di
Ivana Peruzzo e Monica Bortolotti

Osservazioni tecniche sulla produzione normativa provinciale - anni 2002 e 2003 -

Indice: 1. Quante leggi? - 2. Qualche dato sul procedimento legislativo - 3. Imperfezioni formali - 4. Le modificazioni e la frammentazione del sistema normativo - 5. Nascita e morte degli atti - 6. Noterelle sulla fattibilità

1. Quante leggi?

	2002	2003
leggi promulgate	16	8
totale articoli	349	289
articoli per legge	21,8	36,1
totale commi	1249	876
commi per legge	78,1	109,5
totale allegati	12	18

Il numero delle leggi è sulla linea dei dati relativi agli altri anni della XII legislatura (1999-2001) e di quella precedente, ma nettamente inferiore rispetto alla IX e alla X legislatura. Però l'indicatore più preciso sul volume della produzione legislativa non è il numero delle leggi, ma il numero delle singole disposizioni: da questo punto di vista, se nella XII legislatura hanno visto la luce 56 leggi, contro le 153 della IX, a livello di articoli la differenza è meno pronunciata: 1226 contro 1964.

I dati forniti dalle regioni alla camera dei deputati per il rapporto 2002 sullo stato della legislazione consentono di confrontare il numero dei commi e talora dei caratteri nella produzione normativa 1 giugno 2001 - 31 dicembre 2002. Ne risulta che la realtà più simile alla nostra (la provincia di Bolzano) ha una produzione normativa analoga: i nostri vicini hanno fatto tre leggi in più, ma un centinaio di commi in meno. Non solo: estendendo il confronto ad altre regioni si può notare come la provincia di Trento approvi meno leggi, ma non produca affatto meno disposizioni. Il Veneto, ad esempio, ha approvato oltre il doppio delle nostre leggi; ma a livello di commi i numeri sono quasi identici, e il dato trentino sul numero di caratteri è addirittura superiore. In altre parole: a Trento si fanno meno leggi, ma queste sono più corpose. D'altronde una scorsa ai titoli degli atti fa vedere che le regioni apparentemente più produttive, come l'Abruzzo (106 leggi contro le nostre 25) approvano molte leggi-provvedimento: insomma, fanno leggi a sé dove noi agiamo in via amministrativa o al massimo in sede di bilancio, com'è più opportuno dal punto di vista tecnico.

Riassumendo: in Trentino non si producono meno norme che nelle altre regioni, anzi. Questa conclusione deriva dal fatto che il confronto non va condotto a livello di leggi, ma di singole disposizioni. Non solo: dato che ci sono stili diversi di legiferare è difficile confrontare i dati delle regioni, se non si scende nei particolari o non si corregge il dato meramente quantitativo con valutazioni qualitative.

	2002	2003
leggi abrogate	22	8
totale disposizioni modificative	177	31
rapporto fra disposizioni modificative e articoli	51 %	10,7 %

Non si considerano fra le leggi abrogate alcuni casi in cui l'effetto abrogativo, derivante da una disposizione del 2002 o del 2003, è rinviato al verificarsi di eventi successivi (per esempio: l'entrata in vigore di un regolamento attuativo).

Per valutare il numero delle leggi, inoltre, bisogna ricordare che fra le leggi del 2002 una era meramente modificativa di leggi previgenti, mentre tre erano a termine; nel 2003 una legge era a termine. Tenendo conto di questi correttivi, nei due anni presi in considerazione il sistema normativo ha subito un decremento di 11 leggi. A meno che non si attraversi un periodo in cui le province ricevono nuove competenze il saldo dovrebbe tendere a zero, per non incrementare le dimensioni del

sistema normativo provinciale. Da questo punto di vista, quindi, i dati del 2002 e del 2003 sono buoni. Ma il risultato positivo dev'essere temperato dalla constatazione che tuttora alcune leggi (in materia di personale, finanza locale ecc.) non sono abrogate esplicitamente: quindi generano confusione e appesantiscono il sistema. Il servizio legislativo tiene nota di queste leggi; ma i servizi specializzati nei singoli settori potrebbero certamente indicarne altre. Sarebbe opportuno abrogarle.

I dati sulle dimensioni del sistema normativo provinciale, limitatamente agli atti consiliari - cioè alle leggi -, sono allegati a questa relazione. Il numero più significativo è quello delle leggi vigenti, che sono poco più di 400 (ma qualche semplice operazione interpretativa potrebbe farle calare). E' un dato inferiore a quelli delle altre regioni, quali risultano dall'indagine parlamentare di cui s'è detto. Vero è che le nostre leggi sono più lunghe: ma la provincia di Trento ha competenze più ampie, e le esercita da più tempo.

In definitiva, normalmente un settore è regolato da un numero abbastanza ridotto di leggi e da uno non molto elevato di articoli (arrischiandosi a generalizzare i dati più recenti sulle dimensioni delle leggi: poco più di cento articoli per ognuna delle sessanta materie o sottomaterie in cui classifichiamo i provvedimenti). Dunque non si può dire che in provincia di Trento ci siano troppe leggi. La complicazione deriverà da altri fenomeni. Per esempio, in singoli casi (come nella materia dei tributi) le disposizioni sono collocate prevalentemente in leggi finanziarie, e non in leggi deputate a disciplinare ordinatamente un settore: quindi le norme sono disorganiche e difficilmente rintracciabili. In altri casi è probabile che le lamentele non si riferiscano tanto alle leggi, quanto alla loro applicazione amministrativa, oppure al loro intreccio con norme statali o comunitarie (su cui la provincia non può influire). Ciò non toglie che ci siano margini di miglioramento: per esempio nella chiarezza dei testi, dato che il legislatore provinciale usa spesso il linguaggio involuto tipico dell'ambiente politico e amministrativo italiano (così diverso da quello anglosassone).

Dà qualche ulteriore indicazione sul volume e sul tasso d'innovatività della normativa l'incidenza delle disposizioni che modificano leggi preesistenti. Come risulta dalla tabella, nel 2002 sono 177 disposizioni, e cioè oltre il 51 % degli articoli approvati. Per l'85 % sono contenute in leggi finanziarie o collegate alla manovra di bilancio. Nel 2003 le disposizioni modificative sono 31, e quindi quasi l'11 % degli articoli approvati. Per più della metà sono contenute nella legge finanziaria dell'anno. La percentuale delle disposizioni modificative rispetto al totale degli articoli, nella XII legislatura, è inferiore di 17 punti rispetto all'XI (si attesta infatti sul 40 %). Se il numero delle disposizioni formalmente nuove non fosse incrementato da carenze redazionali (formulazione come disposizioni autonome di norme modificative di leggi previgenti, ecc.), il dato sarebbe significativo per valutare l'innovatività della produzione normativa. Visto che in Trentino ci sono sì casi di formulazioni non del tutto corrette, ma non pare che essi siano aumentati molto negli ultimi dieci - quindici anni, si può ritenere che i dati non siano distorti, e quindi che la legislatura or ora trascorsa abbia inciso in maniera più innovativa sul sistema normativo provinciale di quella precedente.

	2002	2003
regolamenti emanati	32	53
totale articoli	283	413
totale commi	750	1080

I regolamenti continuano a essere più numerosi delle leggi: ma molto spesso si limitano a modificare regolamenti previgenti (quanto ai regolamenti emanati in forma di decreto, nel 2002 la cosa avviene nei tre quarti dei casi, non computando i regolamenti integralmente sostitutivi di regolamenti previgenti; nel 2003 il dato è inferiore di una dozzina di punti percentuali). Alcuni atti a contenuto palesemente regolamentare non sono emanati in forma di regolamento (e cioè con decreto presidenziale): ne deriva qualche incertezza. Nel 2002 ogni regolamento ha in media quasi 9 articoli e oltre 23 commi: ma alcuni non sono divisi in articoli, né in commi. L'ultima constatazione vale anche per il 2003, anno in cui ogni regolamento è mediamente composto da quasi 8 articoli e da più di 20 commi.

2. Qualche dato sul procedimento legislativo

--	--	--

	2002	2003
disegni di legge della giunta approvati	13 (59 % dei disegni di legge approvati)	7 (46,6 %)
disegni di legge consiliari approvati	9 (41 %)	8 (53,4%)

L'incidenza dell'iniziativa di giunta rispetto a quella dei consiglieri è decisamente minore rispetto agli anni 1993 - 2001, in cui oscillava fra il 70 e il 100 %. A livello interregionale, nel periodo 1 giugno 2001 - 31 dicembre 2002 una regione soltanto fa rilevare un'incidenza dell'iniziativa di giunta inferiore ai nostri dati del 2003; in altre quattro regioni la giunta incide meno di quanto abbia fatto la nostra nel 2002. Se ne potrebbe dedurre un peso dell'esecutivo nei lavori consiliari molto inferiore rispetto alla media delle regioni italiane.

Le leggi del 2002 vengono da 22 disegni di legge (giacché 3 leggi risultano dall'approvazione di più disegni di legge, abbinati nella trattazione). Poiché i disegni di legge presentati nel 2002 sono 55, la probabilità di successo dei disegni di legge è pari al 40 %. Quanto al 2003, le 8 leggi derivano da 15 disegni di legge. Poiché i disegni di legge presentati nel 2003 sono 29, la loro probabilità di successo si avvicina al 52 %. Ovviamente, però, i dati sulla probabilità di successo sono più correttamente misurabili sulla base dell'intera legislatura: in questi termini, i dati della XII legislatura (poco più del 23 % di possibilità di successo) sono in calo di cinque punti rispetto alla precedente, e in perdita più netta rispetto alla IX e alla X legislatura (quando le probabilità che un'iniziativa andasse a buon fine erano più del doppio). Quindi può darsi che certe impressioni sulla produttività del consiglio derivino non dal numero ridotto di disposizioni approvate, ma dal numero relativamente elevato (rispetto a un tempo) d'iniziative che non giungono in porto.

	2002	2003
durata dell'iter (presentazione - approvazione)	581 giorni	665 giorni
durata dell'iter esclusi bilanci e finanziarie	734 giorni	759 giorni

I dati in tabella prescindono dalle fasi di promulgazione e pubblicazione: escludono in particolare i tempi previsti dall'art. 47 dello statuto per la sottoposizione a referendum dei disegni di legge sulla forma di governo: la norma è stata applicata alle leggi n. 2 e 3 del 2003. Infatti il prolungamento dell'*iter*, in questi casi, non dipende dal consiglio. Nell'ultima riga sono escluse dal computo le leggi di bilancio, finanziarie e collegate, che non sono indicative della durata media degli altri procedimenti, giacché godono di una corsia preferenziale.

A livello interregionale i dati disponibili non si riferiscono al periodo fra presentazione e approvazione, ma partono dalla prima seduta della commissione che ha esaminato il provvedimento. Secondo questa rilevazione, meno dell'8 % dei disegni di legge delle altre regioni conclude l'*iter* in più di 360 giorni, e nel 60 % dei casi il procedimento dura meno di 90 giorni. Usando gli stessi parametri, disponiamo dei dati provinciali per il periodo 1 giugno 2001 - 31 dicembre 2002: la durata media del procedimento è di 364 giorni. Anche se i risultati vanno letti con qualche cautela, tenendo conto che la nostra provincia si trovava in un momento diverso della legislatura rispetto alle regioni ordinarie, la differenza salta agli occhi.

3. Imperfezioni formali

Alcune regole di tecnica legislativa hanno carattere editoriale o quasi: servono per dare dignità e standard ai testi, ma la loro violazione non comporta inconvenienti giuridici, di norma. Si potrebbe supporre, semmai, che il loro mancato rispetto sia sintomo di scarsa considerazione per tutte le regole tecniche, comprese quelle di maggior rilievo. Le indagini sulle leggi della provincia di Trento, negli ultimi anni, hanno fatto registrare un tasso di rispetto di queste regole elevato e abbastanza costante: le poche difformità saranno riconducibili all'ineliminabile imperfezione umana. Per questo non s'è ritenuto utile rilevarle partitamente: a mo' di esempio basti ricordare l'errata scrittura di una sigla nell'art. 76 della l.p. 19 febbraio 2002, n. 1, l'imprecisa individuazione di una parte modificata nell'art. 6 della l.p. 30 dicembre 2002, n. 15, i numerosi refusi contenuti nelle appendici alla

relazione illustrativa della variante al piano urbanistico provinciale (l.p. 7 agosto 2003, n. 7).

Il discorso sarebbe diverso per i regolamenti provinciali (specie in materia di personale), dove queste imperfezioni sono più numerose: in alcuni casi - come nell'art. 13 del d.p.p. 31 ottobre 2003, n. 37-158/Leg - ci sono perfino scorrettezze sintattiche. Probabilmente perché alcuni regolamenti non passano il vaglio degli uffici legislativi della giunta. Incidentalmente: le scorrettezze sono ancor più evidenti nei contratti collettivi relativi al personale provinciale, che pure - dopo la delegificazione di ampie parti della materia - si sostituiscono alle leggi, e quindi dovrebbero porsi qualche problema di standard redazionali. Si veda l'accordo del 5 maggio 2003 (pubblicato nel bollettino ufficiale 3 giugno 2003, n. 22, suppl. n. 2), che - per esempio - contiene sigle oscure e scritte in maniera diversa l'una dall'altra, parti sottolineate o cancellate senza che sia spiegato il significato di queste tecniche redazionali, e una sorta di formula abrogativa finale talmente vaga da risultare più dannosa che inutile.

Non s'è ritenuto utile rilevare il rispetto della regola secondo cui, quando si modifica un testo, la parte minima da sostituire sarebbe il comma (o al massimo sue partizioni come le lettere e i numeri); regola non osservata dall'art. 32 e seguenti della l.p. n. 15 del 2002, per esempio. In passato la violazione poteva trovare sponda nella volontà di non riportare al vaglio del governo norme già vigenti; ma con la soppressione dei controlli preventivi questa giustificazione dovrebbe aver perso valore. Comunque sia, la regola serve a rendere immediatamente comprensibile il testo della disposizione; con lo svantaggio, però, di rendere difficilmente percepibile la differenza fra norma vecchia e norma nuova. Ora, le leggi provinciali sono accompagnate da note esplicative, che rendono comprensibile la norma anche quando essa si limita a sostituire parole isolate; inoltre la modalità normale di accesso alle leggi non dovrebbero essere i testi originali pubblicati nel bollettino ufficiale, ma raccolte di testi coordinati con le successive modificazioni (come quelli del sito internet consiliare). Quindi si ritiene che la regola in questione sia invecchiata e non contribuisca alla trasparenza del sistema. Di conseguenza si potrebbe apprezzare, nella sostituzione di singole parole, l'immediata percezione della novità della norma (come si fa a livello politico, talora).

Per finire: un ruolo importante nella diminuzione degli errori formali e anche nel miglioramento sostanziale dei testi è svolto dalla disposizione del regolamento interno secondo cui - salvo casi del tutto eccezionali - gli emendamenti devono essere presentati con un congruo anticipo rispetto alle sedute in cui viene trattato il disegno di legge. Questo termine è stato ridotto alcuni anni fa; la sua conservazione, comunque, ha risvolti positivi. Infatti in dottrina è diffusa la constatazione che gli emendamenti scritti e presentati in tutta fretta, all'ultimo minuto, danno un notevolissimo contributo alla cattiva qualità delle norme. La previsione di termini, invece, stimola la programmazione dell'attività e permette di svolgere un minimo d'istruttoria tecnica, grazie alla quale è possibile migliorare il livello dei testi. Pone dei vincoli all'attività politica, certo: ma questi vincoli sono un tratto caratteristico dello stato di diritto e del costituzionalismo moderno. Anzi: ci si potrebbe chiedere se il rispetto del ruolo referente delle commissioni (che deriva dalla costituzione) non dovrebbe condurre a ulteriori restrizioni, per fare in modo che gli emendamenti siano ammessi solo se la commissione ha avuto modo di esaminarli.

4. Le modificazioni e la frammentazione del sistema normativo

E' importante segnalare gli effetti sul sistema normativo (qui davvero rilevanti in termini di comprensibilità, univocità ecc.) delle modalità con cui le leggi nuove s'inseriscono sul corpo delle leggi vecchie: e quindi, in particolare, delle tecniche di modificazione.

Una serie di questioni nasce se le modifiche non sono formulate in termini testuali (se cioè non s'individua con precisione la parte da modificare e quella modificata, usando formule standard): infatti le modifiche esplicite non testuali, e ancor più quelle implicite, non s'inseriscono correttamente nel sistema normativo, generando frammentazione, moltiplicazione di disposizioni e complicazione interpretativa. Ecco alcuni casi problematici:

- a) abbastanza spesso le modifiche (o integrazioni) non testuali sono collocate all'interno di leggi collegate o finanziarie. In tal caso l'effetto di opacità è aggravato dal fatto che le leggi in parola non hanno un contenuto omogeneo: quindi le modificazioni extratestuali non sono neppure collocate in leggi che, per lo meno, disciplinano una precisa materia. La possibilità di riformulare tali norme come modificazioni testuali di leggi settoriali è particolarmente evidente, per esempio,

nell'art. 3 della l.p. 1 agosto 2003, n. 5, in materia di contabilità (che si sarebbe dovuto riscrivere come integrazione della l.p. 14 settembre 1979, n. 7); o nell'art. 26 della l.p. 19 febbraio 2002, n. 1, in materia di minoranze (da riformulare come integrazione della già tecnicamente poco avvertita l.p. 30 agosto 1999, n. 4); o, ancora, nell'art. 27, comma 10 della l.p. n. 5 del 2003, in materia di agricoltura (facilmente riconducibile all'art. 64 della l.p. 28 marzo 2003, n. 4). Ma anche in altri casi con qualche sforzo in più si sarebbe ottenuto un risultato tecnicamente migliore: si vedano ad esempio, nella l.p. n. 1 del 2002, gli articoli 17 (in materia di istruzione), 38 e 39 (fiere. L'art. 38, oltretutto, è stato modificato dall'art. 10 della l.p. 25 luglio 2002, n. 9 e dall'art. 17 della l.p. n. 30 dicembre 2002, n. 15), 55 (inquinamenti), 62 (acque pubbliche), 78, 81 e 83 (sanità), 97 - 100 e 103 (agricoltura: ma alcuni di questi articoli sono stati ricondotti nel loro corretto ambito, successivamente, dalla l.p. n. 4 del 2003); nella l.p. n. 9 del 2002 gli articoli 6 (handicap), 18 (opere pubbliche), 19 - 21 (agricoltura); l'art. 19 (incentivi alle imprese) della l.p. n. 15 del 2002; nella l.p. n. 5 del 2003, infine, gli articoli 18 (opere pubbliche), 20 (istruzione), 25 (caccia), 35 (handicap).

- b) Quanto agli appena citati art. 6 della l.p. n. 9 del 2002 e art. 35 della l.p. n. 5 del 2003 si sottolinea inoltre che la l.p. 10 settembre 2003, n. 8 ha ridisciplinato la materia dell'handicap, lasciandosi sfuggire l'occasione per far opera di semplificazione, riconducendo nel suo ambito le disposizioni in parola. Il che non meraviglia, dato che la legge in questione è generica in certi punti (contiene più dichiarazioni di buona volontà che norme), non del tutto attenta alle competenze della nostra regione in altri (si veda l'art. 20; ma queste disattenzioni si ripetono ormai da alcuni lustri).
- c) L'art. 18 della l.p. n. 1 del 2002, da un lato, fa opera di semplificazione, riportando la normativa sull'istituto provinciale per la ricerca, l'aggiornamento e la sperimentazione educativi (IPRASE) nell'alveo della l.p. 9 novembre 1990, n. 29, in materia d'istruzione. Però lascia in piedi un singolo comma della l.p. 3 maggio 1990, n. 15, compromettendo in parte l'effetto di riduzione della complessità. Sarebbe stato meglio riprendere il contenuto del comma in questione in altre disposizioni.
- d) L'art. 10 della l.p. n. 5 del 2003 ridisciplina la protezione degli animali, abrogando l'ultimo spezzone ancora in vigore di una vecchia legge provinciale che regolava la materia. Nulla da dire se la cosa l'avesse fatta una legge esclusivamente dedicata ad argomenti simili: dato però che la norma in questione è collocata in una legge finanziaria, per correttezza si sarebbe dovuta salvaguardare la collocazione delle regole in leggi omogenee, riformulando l'art. 10 come modificazione testuale della legge da esso abrogata.
- e) L'art. 16 della l.p. n. 5 del 2003 proroga alcuni termini. Se possibile bisognerebbe formulare le proroghe come modifiche testuali. Nel caso in specie la cosa salta agli occhi perché non si trattava della prima proroga dei termini in questione, e le proroghe precedenti erano espresse come modifiche testuali. L'uso di tecniche diverse per incidere sulle stesse norme disorienta il lettore. Da notare che nella stessa legge la proroga dell'art. 28 è espressa in termini testuali, mentre non lo è quella dell'art. 32.
- f) Molto rilevanti, infine, le carenze redazionali della l.p. 7 agosto 2003, n. 7, che approva una variante al piano urbanistico provinciale. Chi l'ha scritta non ha osservato le modalità codificate con cui si formulano le modificazioni, e non considera quelle con cui le banche dati costruiscono i testi coordinati con le modificazioni stesse. Questo è parzialmente comprensibile per le appendici dell'allegato A e per la cartografia (implicitamente sostitutiva di carte previgenti e non pubblicata, a differenza di quel che avviene per altri piani, fuori dalla nostra regione), dato il loro carattere tecnico. Non lo è per l'allegato B, che contiene norme pure e semplici (tant'è vero che l'analogo allegato al piano urbanistico del 1987 era stato modificato testualmente da una legge provinciale come le altre), ed è formulato non come una legge, ma come un testo coordinato, per cui ad esempio il lettore trova articoli in bianco con l'indicazione "abrogato", chiaramente senza senso normativo ed estranea alla nostra tradizione giuridica, ma il cui significato può essere ricostruito solo leggendo attentamente la relazione accompagnatoria della variante. Da considerare a parte il fatto che gli indici degli allegati sono formulati come parte del testo promulgato: per cui qualcuno potrebbe ritenere che, in caso di modifiche successive alla legge, debba essere modificato non solo il suo testo ma parallelamente - se necessario - gli indici.

Và considerata a sé la questione delle interpretazioni autentiche (un loro esempio è nell'art. 5

della l.p. n. 5 del 2003): se la giurisprudenza preclude la possibilità di esprimerle come modifiche testuali, per salvaguardare la compattezza del sistema si potrebbe però tentare la strada di una loro riformulazione come integrazioni testuali della legge interpretata.

Un caso particolare, messo in evidenza da modifiche successive come quelle contenute nell'art. 75 della l.p. n. 1 del 2002 e nell'art. 17 della l.p. n. 5 del 2003, è quello del capo I della l.p. 8 settembre 1997, n. 13, che disciplina un piano straordinario di opere pubbliche. Si dovrebbe trattare, quindi, di disposizioni transitorie, che derogano le normali procedure previste da altre leggi provinciali. Solo che le modifiche successive e il rinvio a queste disposizioni da parte di altre leggi hanno eliminato o quasi la transitorietà: oltre all'incertezza derivante da questa transitorietà apparente, ne risulta ingigantito il carattere derogatorio (e quindi di modifica non testuale) delle disposizioni in parola. Non del tutto diverso è il caso creato dall'art. 28 della l.p. n. 15 del 2002, che modifica l'art. 7 della l.p. n. 1 del 2001, originariamente applicabile a una precisa calamità, eliminando la sua transitorietà, e quindi rendendolo applicabile a qualsiasi calamità futura. Meglio sarebbe stato riprendere il testo in questione nell'ambito della legge che disciplina organicamente la materia (l.p. 10 gennaio 1992, n. 2), evitando l'ennesima frammentazione del quadro normativo.

Un altro elemento di frammentazione del sistema viene dal recepimento di norme statali o regionali in materie di competenza provinciale. In questi casi, secondo le regole tecniche, bisognerebbe riscrivere nella legge provinciale le norme cui si fa rinvio. Non facendolo si costringe il lettore a cercare le disposizioni oggetto di rinvio, che non è scontato sia facile rintracciare; e talora si lascia nel dubbio l'interprete sul carattere (formale o materiale) del rinvio, dal momento che di norma non si usano le formule apposite consigliate in questi casi dalla direttive tecniche. Esempi di recepimento di norme regionali sono negli articoli 12 e 18 della l.p. 1 ottobre 2002, n. 13, oltre che negli articoli 2 e 5 della l.p. 21 novembre 2002, n. 14.

Lo stesso rinvio a norme dell'ordinamento provinciale, opportuno quando ci si riferisce a norme generali, diventa più problematico quando ci si rifà a norme specifiche. Per esempio l'art. 22, comma 10 della l.p. n. 5 del 2003, nel disciplinare un'agenzia, rinvia a disposizioni relative a un'altra agenzia. Se questa fosse soppressa, un domani, dovremmo stabilire il significato del rinvio; quello più verosimile è che le disposizioni relative alla seconda agenzia, non più applicabili in relazione ad essa, restino in piedi per disciplinare l'agenzia di cui all'art. 22 della l.p. n. 5 del 2002, con gli opportuni adattamenti interpretativi. Come si vede ne verrebbe un intrico difficilmente risolvibile; rischio che non si correrebbe se esistesse una normativa generale sulle agenzie. E se nel caso in questione il pericolo non dovrebbe esserci, perché l'agenzia del citato art. 22 è destinata a vita breve, in altri casi (ad esempio: art. 99, comma 10 della l.p. n. 1 del 2002; fortunatamente riscritto in maniera un po' migliore come art. 58, comma 4 della l.p. n. 4 del 2003) la cosa non è altrettanto scontata.

La maggior parte degli esempi fatti viene da leggi finanziarie o collegate alla manovra di bilancio. Quindi si può ritenere che tali leggi diano il maggior contributo al peggioramento di qualità del sistema normativo: per questo bisognerebbe configurarle, trattarle ed esaminarle con la massima attenzione. In certi casi piccoli ritocchi potrebbero alleggerirne il contenuto: ad esempio, l'art. 63 della l.p. 3 aprile 1997, n. 7 potrebbe essere modificato in modo da prevedere che, se le dotazioni organiche di personale rimangono invariate rispetto al periodo precedente, non sia comunque necessario dirlo in legge finanziaria, come fa l'art. 31 della l.p. n. 5 del 2003. Un caso parzialmente simile, anche se s'intreccia maggiormente con questioni di merito, è messo in evidenza dall'art. 2 della l.p. n. 15 del 2002, che estende agli anni 2003 e 2004 aliquote tributarie previste per singoli anni dalle leggi provinciali n. 3 del 2001 (art. 4) e n. 1 del 2002 (art. 13). Se estensioni di questo tipo si susseguissero per più anni ci si potrebbe chiedere se non vale la pena fissare definitivamente l'aliquota in questione, intervenendo - in maniera testuale - nel solo caso che un domani non la si voglia confermare.

Al di là dei ritocchi, però, non si ritiene positiva la tendenza ad accodarsi passivamente alle prassi statali, inventando sempre nuove leggi a contenuto disomogeneo, tenute insieme da qualche più o meno vago fine: era il caso delle leggi collegate, rimpiazzate ora (secondo l'art. 8 della l.p. n. 1 del 2002, che sostituisce l'art. 26 della l.p. n. 7 del 1979) dalle leggi di adeguamento, che hanno un oggetto ancor più indefinito (non è riprodotto, fra l'altro, il precedente vincolo ad esprimersi in forma di modifiche testuali). Se non si riesce a mettere in atto strumenti di programmazione dell'attività legislativa che evitino il ricorso a leggi strutturalmente non omogenee meglio, a questo punto,

limitarle di numero: in altre parole, meglio sapere che ogni anno bisogna avere a che fare con una o al massimo due leggi finanziarie, confidando che le altre leggi, almeno, mantengano un certo standard qualitativo.

In definitiva, il fenomeno della frammentazione normativa è rilevante e non diminuisce negli anni, anzi, a prima vista pare in aumento, forse per l'attrazione culturale esercitata dai malvezzi del legislatore statale. In questo incide non solo il peso delle leggi finanziarie o simili, e delle modifiche non testuali che esse contengono, ma anche il fatto che diverse leggi, negli ultimi anni, riprendono in mano un settore senza ridisciplinarlo compiutamente, ma lasciando in piedi qualche spezzone della vecchia normativa. Ad esempio la l.p. 11 giugno 2002, n. 8 riforma la materia della promozione turistica, ma non sostituisce integralmente la più organica l.p. 4 agosto 1986, n. 21. Di essa restano in piedi gli articoli sulla commissione tecnica per il turismo e quelli sulle pro loco: che si sarebbe ben potuto riscrivere nell'ambito della nuova legge, dato che essa aveva un'aspirazione di organicità. Insomma: la legge del 2002 ha dato il suo contributo alla disorganicità del sistema normativo provinciale; e fenomeni del genere, se continueranno a espandersi, renderanno il sistema più complesso, meno comprensibile, più difficilmente gestibile e in ultima analisi meno effettivo.

Un sistema per recuperare *a posteriori* un minimo di organicità, nei casi in parola, sarebbe l'approvazione di testi unici legislativi. Per mettersi su questa strada si potrebbe sperimentare la disposizione del nostro regolamento interno sui testi unici, ma soprattutto riprendere in mano la proposta d'inserire previsioni in materia nello statuto speciale, dato che esse avrebbero molte più possibilità di essere attuate.

5. Nascita e morte degli atti

Quanto alla morte degli atti, le disposizioni abrogative dovrebbero individuare esattamente e in maniera completa le disposizioni superate dalla nuova legge, nonché definire precisamente gli effetti abrogativi, anche dal punto di vista temporale. Questo, in ultima analisi, per rispettare il principio di certezza del diritto. In diversi casi, invece, nascono dubbi che formulazioni più meditate avrebbero evitato.

Riguardo all'esatta e completa individuazione delle disposizioni abrogate si segnala l'art. 22, comma 9 della l.p. 1 agosto 2003, n. 5, che prevede la soppressione di un'agenzia a decorrere da una data determinata da un atto successivo. La soppressione dovrebbe comportare l'implicita abrogazione dello stesso articolo 22: quindi in futuro sarà necessario esplicitare l'abrogazione. Comunque il comma 9, più che di soppressione, avrebbe dovuto parlare di termine alla vigenza dell'art. 22.

Pare che il secondo problema - quello della precisa definizione degli effetti abrogativi o modificativi - si sia complicato negli ultimi anni, con la diffusione di disposizioni che rinviano la loro efficacia o quella modificativa di altri provvedimenti all'emanazione di atti o al verificarsi di eventi successivi. Queste formule generano ambiguità perché la data cui è legata l'efficacia delle disposizioni, spesso, non è stabilita, o gli atti da cui dipende l'efficacia non sono pubblicati in maniera analoga alle leggi. Ecco alcuni esempi di incertezze simili:

- a) L'art. 3, comma 8 della l.p. 19 febbraio 2002, n. 1 rinvia l'efficacia di un'integrazione a un momento definito in maniera imprecisa e non pubblicizzato (le trattative contrattuali avviate dopo una certa data).
- b) L'art. 16, comma 10 della l.p. n. 1 del 2002 rinvia gli effetti d'una modifica a un momento non ricavabile dalla legge, né da atti ivi individuati (inizio d'un anno scolastico).
- c) L'art. 19, comma 9 della stessa legge lega l'abrogazione a un fatto non determinabile con certezza (entrata in vigore di una legge che avrà un certo contenuto), richiedendo un'attività interpretativa: quindi l'abrogazione, per essere perfettamente esplicita, dovrebbe essere ripetuta al verificarsi della condizione da cui dipende.
- d) Sempre nella l.p. n. 1 del 2002, il comma 3 dell'art. 20 dice che, fino all'entrata in vigore di un regolamento, si applicano "le disposizioni che disciplinano le competenze della sovrintendenza scolastica provinciale alla data di entrata in vigore" della legge (si sarebbe dovuto scrivere, piuttosto: prima della data di entrata in vigore). L'individuazione di disposizioni in base all'oggetto non è precisa, e genera incertezze: ci si potrebbe chiedere, per esempio, se l'abrogazione contenuta nel comma 2 dello stesso art. 20 abbia effetto subito o non sia limitata dallo stesso comma 3.

- e) Non sono del tutto chiare le clausole contenute nell'art. 58 della l.p. n. 1 del 2002. Il comma 2 connette alcune abrogazioni a un fatto (attivazione di un fondo) non immediatamente conoscibile; il comma 4 lega gli effetti dell'articolo alla pubblicazione sul bollettino ufficiale di un atto della Commissione europea: aggiungendo quindi un'ulteriore condizione a quella del comma 2?
- f) L'art. 15 della l.p. 11 giugno 2002, n. 8 contiene l'esempio più evidente di abrogazioni legate ad atti o eventi futuri non facilmente conoscibili (soppressione dell'azienda per la promozione turistica del Trentino e messa in liquidazione dell'ultima azienda di promozione turistica). Abrogazioni del genere dovrebbero contenere qualche previsione di pubblicità formale, per dare un senso ai doveri d'informazione del cittadino.

Come caso paradossale, anche se non intrinsecamente scorretto, si segnala l'art. 67 della l.p. 22 marzo 2001, n. 3, abrogato dall'art. 62 della l.p. 28 marzo 2003, n. 4, in materia di agricoltura. Il paradosso consiste nel fatto che l'efficacia di alcune modificazioni contenute in quest'articolo era subordinata alla pubblicazione sul bollettino ufficiale di un atto della Commissione europea: questo però, pur recando la data dell'11 settembre 2002, è stato pubblicato solo il 10 febbraio 2004 (sul bollettino n. 6). Quindi, a causa della tardiva pubblicazione alcune parti dell'art. 67 sono state abrogate prima ancora di avere effetto.

Questione connessa: come qualcuno ha osservato, è problematico ammettere che l'efficacia di norme legislative dipenda da decisioni discrezionali dell'esecutivo. Da questo punto di vista vanno considerati alcuni commi dell'art. 28 della l.p. n. 1 del 2002 (modificativi della l.p. 5 settembre 1991, n. 22, in materia di urbanistica), la cui efficacia dipende dall'adozione di deliberazioni della giunta provinciale. A oltre due anni di distanza le deliberazioni non hanno ancora visto la luce: anzi, un recente disegno di legge vuol modificare la clausola in questione eliminando, in un caso, la sospensione dell'efficacia. In maniera analoga, è ancora inefficace gran parte della l.p. 1 agosto 2002, n. 11, in materia di artigianato (comprese le abrogazioni ivi previste), dato che non esiste ancora la deliberazione prevista dall'art. 3, comma 5 della legge (da leggere assieme all'art. 21).

Può nascere confusione, inoltre, dalla terminologia equivoca della normativa provinciale: si parla volta a volta di efficacia, di effetti, di applicazione o semplicemente di entrata in vigore o abrogazione. Con riguardo a questi fenomeni si segnalano:

- a) l'art. 83, comma 2 della l.p. n. 1 del 2002, che usa un termine non giuridico ("la presente disposizione vale un anno") e per di più è impreciso (la presente disposizione è il comma, l'articolo o cosa? La clausola "a titolo di sperimentazione" vuol significare che, dopo un anno, la disposizione non vige più, o che vige a titolo non più sperimentale?).
- b) L'art. 21 della l.p. 1 agosto 2002, n. 11, che nella rubrica usa il concetto di efficacia, nel testo quello di applicabilità, con qualche ulteriore incertezza derivante dal fatto che gli effetti sono legati alla pubblicazione di atti successivi, e non all'inizio della loro efficacia (o alla loro entrata in vigore), come sarebbe corretto.

A mitigare queste osservazioni va detto che imprecisioni o incertezze del genere sono frequenti nelle leggi dello stato o delle altre regioni. Si segnala come esempio la relazione al disegno di legge n. 184, presentato alla camera dei deputati in questa legislatura, e che poi è diventato legge costituzionale. La relazione dice che non si vuole abrogare una disposizione - pensando forse che questo comporti la sua cancellazione -, ma por fine ai suoi effetti. Ora, l'abrogazione non è la cancellazione di una disposizione (tant'è vero che disposizioni abrogate continuano a disciplinare rapporti nati all'epoca della loro vigenza: si pensi alla concessione di contributi pluriennali), ma proprio una delimitazione dei suoi effetti, e precisamente la cessazione della sua efficacia in relazione a nuovi casi. Quindi l'intenzione di chi ha scritto il disegno di legge in parola era proprio quella di abrogare, anche se - per un equivoco terminologico e per motivi politici - non s'è espresso in questi termini.

6. Noterelle sulla fattibilità

Ci si limiterà a registrare un paio di fenomeni che potrebbero esser sintomo di un'insufficiente studio sull'applicabilità dei provvedimenti, prima della loro approvazione. Consideriamo anzitutto il persistere di leggi modificate poco dopo la loro approvazione, o di più leggi che modificano lo stesso provvedimento a breve distanza di tempo l'una dall'altra. Nel 2002 venti leggi sono state modificate

da più di una legge, mentre nel 2003 il loro numero è sceso a una. Nel 2002 sono state modificate due leggi dello stesso anno, nel 2003 una legge.

Il fenomeno riguarda pure i regolamenti: anche se la previsione di una potestà regolamentare può esser dovuta alla necessità di mutare frequentemente una certa disciplina. Comunque, sia nel 2002 che nel 2003 sono stati modificati tre regolamenti dello stesso anno.

Possono incidere in negativo sull'elasticità del sistema normativo, e quindi sull'applicabilità dei provvedimenti, i casi di rilegificazione. Ce n'è un esempio nel 2003, oltretutto analogo a un caso del 2000: dal 1997 gli allegati alla l.p. 29 aprile 1983, n. 12, che stabiliscono le competenze dei servizi provinciali, sono delegificati. Però la l.p. 17 febbraio 2003, n. 1, nell'art. 2, stabilisce in termini generali le competenze di alcuni servizi, rilegificando (parzialmente) la materia, in contrasto con le regole tecniche che vieterebbero d'incidere su atti dotati di forza inferiore con atti dotati di forza superiore. Ne deriverà un irrigidimento: per alcuni aspetti le competenze dei servizi, in futuro, non potranno essere modificate con regolamento. Per inciso, le relazioni sulla copertura finanziaria e amministrativa che accompagnavano il disegno di legge da cui è sortita la l.p. n. 1 del 2003 (ai sensi dell'art. 23 della l.p. 8 luglio 1996, n. 4) non dicono nulla di preciso sulla necessità di istituire i nuovi servizi, sulle ricadute organizzative e finanziarie dell'istituzione, ecc.

Trento, 21 aprile 2004