

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

**QUALITÀ DELLA LEGGE E SEMPLIFICAZIONE  
TRASPARENZA E COMUNICAZIONE**

***Indirizzi programmatici  
del Consiglio regionale per la X legislatura***

La buona qualità della regolazione si afferma oggi come interesse pubblico autonomo direttamente condizionante la competitività dei territori, oltre che il grado di democraticità, trasparenza, partecipazione dei vari ordinamenti, anche regionali.

Il tema della complessità della legislazione e degli strumenti per governarla negli ultimi decenni è stato all'attenzione di Governi e Parlamenti, a livello europeo, nazionale e regionale.

A fronte del costante peggioramento della legislazione derivante da molteplici fattori istituzionali, politici, economici e tecnici, emerge con evidenza la necessità di ripristinare un adeguato governo della legislazione. Esso richiede una serie di cambiamenti e interventi complessivi, che configurino l'adozione consapevole di una politica della legislazione, che individui metodi e strumenti necessari per il migliore esercizio della funzione legislativa.

La politica della legislazione si connota innanzitutto per il concetto di neutralità dell'ordine legislativo, con riferimento ad obiettivi e strumenti di riordino e, quindi, si afferma per la sua valenza istituzionale, quale politica per la qualità della legge, condivisa da tutte le forze politiche e nettamente distinta dagli obiettivi delle politiche di settore.

E' necessario che la politica della legislazione sia esplicitata chiaramente in un programma che concretizzi il mandato istituzionale relativo alla qualità della legge, che lo Statuto ha affidato innanzitutto al Consiglio regionale, nella sua veste di assemblea legislativa.

La Toscana, nell'ambito della più corretta interpretazione dell'art. 123 Cost., che radica la competenza a dettare disposizioni statutarie in materia legislativa, ha collocato nel proprio Statuto i principali elementi cardine della qualità della legge.

Il metodo della legislazione, e cioè il modo con cui le leggi si fanno, rientra pienamente nell'ambito del governo della società regionale, proprio perché le leggi regolano i comportamenti giuridicamente rilevanti per i cittadini. In questo senso i contenuti della politica della legislazione relativi alla qualità della normazione hanno carattere istituzionale e non tecnico, e costituiscono uno degli elementi fondamentali delle democrazie moderne.

Tale prospettiva va attuata sotto due versanti: quello del governo del processo legislativo, che coinvolge la programmazione normativa, i procedimenti legislativi presso il Consiglio e i controlli di qualità della legge e quello del governo del prodotto legislativo: Quest'ultimo va riferito sia alla singola legge (toccando i temi dell'esatta individuazione delle esigenze sottese alla domanda di regolazione, ma anche della qualità redazionale dei testi e delle attività di valutazione relative al ciclo della regolazione), sia all'intero sistema normativo regionale (manutenzione, riordino, semplificazione).

L'impegno sulla qualità della legge non può infatti limitarsi ad interventi isolati, sperimentali ed estemporanei, ma deve tradursi in un innesto di regole apposite sulle procedure della normazione, in modo da assicurare metodo, continuità e regolarità agli interventi di riqualificazione, attivando una dialettica tra Giunta e Consiglio regionale e tra maggioranza e opposizione orientata a realizzare una complessiva riqualificazione dei metodi dell'attività legislativa e la trasparenza dei processi decisionali.

La politica legislativa è comprensiva della tecnica legislativa. Quest'ultima è uno strumento essenziale per il legislatore contemporaneo, che non deve essere trascurato o dismesso in ragione di elementi contingenti ed emergenziali.

Il Consiglio regionale della Toscana ha il merito di aver storicamente aperto la strada alla tecnica legislativa, strumento essenziale per la scrittura delle leggi e di aver nel tempo implementato la riflessione su di essa, in particolare nell'ambito dell'Osservatorio legislativo interregionale di cui cura l'organizzazione e la gestione dalla fine degli anni '70.

Risale al 1984 l'elaborazione del primo manuale sulla "Formulazione tecnica dei testi normativi" della Toscana. Sulla base di tale esempio, successivamente, anche altre Regioni hanno adottato proprie regole e nel 1986 vi ha provveduto anche lo Stato.

Dall'importante convegno di Palermo del 1989 sulle tecniche legislative, alla cui realizzazione il Consiglio si è adoperato, è derivato lo storico risultato dell'elaborazione di un Manuale di tecnica legislativa unico per tutte le regioni. A tale elaborazione il Consiglio ha partecipato attivamente, essendone uno dei promotori principali. Il Consiglio ha adottato ufficialmente e con tempestività il Manuale interregionale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" con delibera dell'Ufficio di presidenza del 24 febbraio 1992, n. 65.

Nella coerenza dell'azione condotta in tale modo a favore della qualità sostanziale e formale dei testi legislativi, a partire dal 1° aprile 1994 il Consiglio ha introdotto la scheda di legittimità su ogni disegno di legge assegnato alle commissioni consiliari, al fine di valutarne la completezza, la legittimità costituzionale, la coerenza con la normativa vigente, la tecnica redazionale con esplicito riferimento all'osservanza del Manuale adottato.

Le tecniche legislative sono in costante evoluzione e nel 2002 il gruppo di lavoro costituito tra gli uffici legislativi delle regioni e province autonome, su impulso dell'Osservatorio legislativo interregionale, ha aggiornato il Manuale interregionale. La nuova versione è stata adottata dall'Ufficio di presidenza con decisione 10 giugno 2002, n. 11 e rispetto ad essa sono state avviate dal Consiglio azioni di studio e monitoraggio della sua applicazione. E' stata redatta la Guida per l'applicazione del Manuale, adottata con decreto del Segretario generale n. 54 del 26 novembre 2003, e poi aggiornata nel 2006. Tale Guida garantisce in particolare l'uniformità delle modalità di scrittura delle leggi, in presenza di più soluzioni redazionali. Ad essa si affianca un'azione di monitoraggio sull'applicazione del Manuale e viene sperimentato un indice di qualità tecnico redazionale delle leggi, quale sistema di controllo di qualità delle leggi, per quanto attiene al rispetto del Manuale. Tali strumenti oggi devono essere oggetto di rivalutazione.

Nel 2005 il Consiglio è stato tra i promotori dei Seminari nazionali dedicati allo studio del linguaggio normativo, la cui organizzazione è curata dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale. Il successo scientifico dell'iniziativa e i suoi risultati hanno indotto nel 2007 ad aggiornare il Manuale sotto il profilo delle regole inerenti il linguaggio. Al gruppo di lavoro costituito a tale fine e composto da esperti legislativi delle regioni e da linguisti ha partecipato anche il Consiglio con tre componenti.

La nuova, terza edizione del manuale del 2007, è stata adottata con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 35 del 22 aprile 2008.

Successivamente, con la deliberazione 27 settembre 2010, n. 65, il Consiglio ha approvato l'intesa con la Giunta regionale finalizzata a stabilire le regole per la redazione del preambolo degli atti normativi.

Nel 2014, infine, il Consiglio regionale ha inserito tra i suoi obiettivi strategici l'implementazione degli strumenti che agevolano l'uso di un linguaggio normativo semplice e uniforme, stabilendo l'avvio degli studi per elaborazione delle forme di citazione degli atti normativi e le formule normative standardizzate.



### **Mandato istituzionale del Consiglio regionale in materia di qualità della legge**

Il ruolo storico svolto dal Consiglio in tema di qualità della legge ha trovato conferma, e quindi ulteriore sostegno, nell'ambito dello Statuto regionale del 2005. Il Titolo III dello stesso definisce i principi e gli istituti principali che fondano la qualità delle fonti normative, offrendo ad essa la tutela di una fonte gerarchicamente sovraordinata alle leggi e regolamenti regionali.

Lo statuto affida alla legge sulla qualità della normazione il compito di specificare le sue previsioni. In tale modo la legge regionale 55/2008, in virtù della sua previsione statutaria, appare rinforzata rispetto al restante quadro legislativo regionale. Essa è affiancata dal Regolamento interno del Consiglio, dalle intese tra il Consiglio e la Giunta regionale e dagli atti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale afferenti all'attività normativa.

E' nell'ambito dello statuto che va ricostruito il mandato istituzionale del Consiglio regionale relativo alla qualità della legge. In particolare sono gli articoli 39 e 44 che costituiscono il perimetro all'interno del quale il Consiglio regionale deve definire la propria politica legislativa, individuando obiettivi e priorità.

In particolare, l'articolo 39 dello Statuto afferma l'interesse pubblico prioritario della trasparenza della regolazione nel prevedere la motivazione delle leggi e dei regolamenti. L'articolo 44 afferma il fine generale della tutela certezza del diritto perseguita mediante gli strumenti della qualità della legge. La valenza impressa a tali direttrici è tale che viene stabilita l'improcedibilità delle proposte di legge che non osservano le regole della qualità della legge.

Il mandato istituzionale del Consiglio così individuato (sul piano comunicativo, nella garanzia della trasparenza della regolazione e, sul piano giuridico, nella tutela della certezza del diritto perseguita attraverso l'incentivo degli strumenti della qualità della legge), è specificato a livello legislativo dalla l.r. 55/2008, che stabilisce il metodo della programmazione legislativa, i fini della chiarezza, semplicità e comprensibilità della legge, dell'organicità dell'ordinamento regionale, del riordino e manutenzione costante dello stesso, della snellezza delle procedure.

Il mandato istituzionale del Consiglio in materia di qualità della legge è declinato in dieci indirizzi programmatici.

Essi sono dedicati al raggiungimento del mandato statutario della massima trasparenza e comprensibilità della legge.

Tali obiettivi sono puntualizzati sia in relazione ai testi legislativi, sia in relazione al sistema legislativo regionale nel suo complesso considerando per questa parte il mandato statutario relativo all'ordine sistematico della legge e dell'ordinamento regionale, in senso non solo formale, per quanto attiene ai criteri di progettazione e manutenzione, ma anche in senso sostanziale, sul piano del rapporto tra l'ordinamento regionale e quello statale ed europeo e sul piano dei rapporti istituzionali tra assemblea legislativa ed esecutivo regionale.

I dieci punti programmatici delineano quindi un metodo della legislazione.

Alcuni indirizzi in materia di trasparenza e qualità della legge sono poi analiticamente formulati al fine di illustrare le azioni operative necessarie al raggiungimento degli obiettivi con essi posti.

Va rimarcata l'attenzione che lo Statuto accorda all'effettività dei principi in materia di qualità della legge ove esso, all'articolo 44 comma 7, stabilisce che "Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione sono dichiarate improcedibili dal Presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza".

Tale principio statutario viene ripreso dall'articolo 8 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale e precisato dall'articolo 125 che stabilisce che se una proposta di legge è priva di preambolo e della documentazione prevista dalla legge regionale sulla qualità della normazione, ovvero non indica i mezzi per fare fronte a nuove spese o minori entrate, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile.

Sia gli indirizzi che si rivolgono direttamente all'attività di formazione e controllo dei testi normativi, sia quelli che si collocano direttamente nell'ambito dei rapporti istituzionali tra il Consiglio e la Giunta regionale, conducono a configurare l'opportunità di stipulare le intese previste dall'articolo 20 della l.r. 55/2008, per la definizione delle regole sulla qualità normativa e la collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la stessa.

Le azioni concrete di attuazione degli indirizzi programmatici potranno poi essere opportunamente declinate in obiettivi strategici.

## **INDIRIZZI IN MATERIA DI TRASPARENZA E QUALITÀ DELLA LEGGE**

### **1) CHIAREZZA DELLA LEGGE E COMPRESIBILITÀ DEL TESTO: DIVIETO DI TITOLI, RUBRICHE E SOMMARI MUTI.**

Va perseguita la massima chiarezza della legge evitando, per quanto attiene il singolo testo legislativo, l'uso non corretto degli strumenti comunicativi interni al testo legislativo. Vanno quindi esclusi i titoli, le rubriche e i sommari che siano muti, qualora non riportino alcuna notizia del contenuto normativo, che al contrario devono rappresentare.

## **2) CRITERI DI PROGETTAZIONE LEGISLATIVA: OMOGENEITÀ DELLA LEGGE, RINVII, NOVELLAZIONE**

In coerenza con la promozione e la manutenzione dei testi unici, appare necessario consolidare a livello politico i criteri di progettazione legislativa e di organizzazione dei procedimenti legislativi in modo da escludere del tutto la configurazione di **leggi omnibus** e la formulazione di **norme intruse**.

Le leggi omnibus costituiscono uno dei maggiori guasti del quadro normativo in quanto violano il principio di omogeneità della legge rendendo assolutamente imperscrutabile la normativa a causa dell'irreperibilità delle singole disposizioni. La stessa notazione vale per le norme intruse che vengono nascoste in ambiti normativi a loro estranei.

Parallelamente è necessario garantire il rispetto del **principio statutario della modifica, sostituzione, integrazione e abrogazione espressa** dei testi unici, e in generale dei testi normativi.

Parimenti va opportunamente valutato il ricorso alla tecnica dei **rinvii normativi**, con particolare attenzione ai rinvii interni alla legge, ed evitato l'**eccesso della novellazione**. La novellazione è un metodo di aggiornamento dell'ordinamento finalizzato alla chiarezza degli interventi di modifica. Al contrario l'eccessivo ricorso a leggi di modifica di leggi preesistenti, anche nel caso di interventi di riforma o di modifiche quantitativamente rilevanti, in luogo dell'emanazione di leggi nuove, conduce ad un'eccessiva stratificazione di modifiche nel tempo che ostacolano la semplicità e il coordinamento interno dei testi legislativi e anche la leggibilità degli stessi nelle banche dati.

## **3) STANDARDIZZAZIONE DI FORMULE NORMATIVE E DELLE FORME DI CITAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI**

L'uso corretto dei titoli, rubriche e sommari e di tutti gli elementi comunicativi interni alla legge legati al linguaggio normativo è incentivato dalla standardizzazione di formule normative, le quali costituiscono modelli normativi per l'uso aggiornato e semplificato di un linguaggio che sia esplicito e semplice, e garantisca in tale modo la comprensibilità dei testi, pure nel rispetto della precisione che i testi legislativi richiedono.

Alla standardizzazione del linguaggio normativo si deve accompagnare anche la standardizzazione delle forme di citazione degli atti normativi al fine di garantire non solo la precisione della legge, ma anche il suo sistematico inserimento nel quadro legislativo vigente.

## **4) COLLABORAZIONE TRA GIURISTI E LINGUISTI**

Al fine di raggiungere i più alti livelli di aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo e amministrativo del Consiglio regionale è auspicabile realizzare la più proficua **collaborazione tra giuristi e linguisti**, e quindi la collaborazione del Consiglio regionale con gli istituti scientifici che al più alto grado si occupano di linguaggio, quali l'Accademia della Crusca e il CNR – ITTG.

## **5) COMUNICAZIONE LEGISLATIVA: NOTE DI SINTESI DEI CONTENUTI DELLE LEGGI REGIONALI**

Al fine di ulteriormente garantire a chiunque la comprensibilità delle leggi regionali emanate dalla Toscana è opportuno accompagnare la pubblicazione delle leggi con tutti i dati illustrativi possibili.

La pubblicazione delle note e dei dati dell'iter legislativo costituisce già un modo per aiutare i destinatari a capire l'effettiva portata del dettato normativo.

Più efficace è prevedere **la pubblicazione di note di sintesi dei principali contenuti delle leggi**, redatte in modo semplice e comprensibile. Si tratta di un livello di divulgazione secondaria dei contenuti delle leggi, tradotti in linguaggio semplice con l'evidenziazione, in particolare, degli strumenti di incentivazione, competenze, adempimenti e termini.

Attraverso tale strumento deve realizzarsi la piena accessibilità e comunicazione della legge, la quale rimane per esigenze di certezza del diritto rimane inevitabilmente collocata sul piano del linguaggio normativo finalizzato a bilanciare chiarezza e precisione delle disposizioni.

## **6) PROGRAMMAZIONE NORMATIVA**

Va riaffermato il **metodo della legislazione mediante lo strumento della programmazione normativa**, con la quale può essere più efficacemente perseguito anche il fine della semplificazione e riordino del sistema normativo.

Tale principio cardine del ciclo della regolazione è sussunto tra i principi europei della qualità della legge e recepito dall'articolo 3 della legge regionale 55/ 2008 sulla qualità della normazione.

## **7) IMPLEMENTAZIONE E REVISIONE DEI TESTI UNICI**

In attuazione dell'articolo 44 dello Statuto appare necessario programmare un'opera di riassetto dell'ordinamento regionale attraverso **l'emanazione di testi unici** per settori organici di materie ancora oggetto di una pluralità di interventi legislativi; parimenti appare necessario procedere alla **periodica revisione dei testi unici** in vigore, oggetto di innumerevoli modifiche, procedendo alla riadozione del loro testo aggiornato.

## **8) PARTECIPAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE ALLA FORMAZIONE DEGLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA**

Per quanto attiene al rapporto tra la legislazione europea e quella regionale, si pone l'obiettivo di realizzare la **partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti europei**, avviando a livello istituzionale e scientifico tutte le azioni utili ad introdurre procedure e professionalità utili alla valutazione degli atti in fase di formazione.

## **9) ISTRUTTORIA LEGISLATIVA: PRESENTAZIONE DEGLI EMENDAMENTI**

Una corretta cultura dell'istruttoria legislativa configura le sue regole e strumenti come un contributo al miglioramento della qualità della normazione. E' infatti indubitabile che l'adeguato utilizzo degli strumenti istruttori nell'ambito di una efficace programmazione dei lavori consiliari produce un innalzamento della qualità della legislazione, sia sotto il profilo della formulazione sia sotto quello dei contenuti.

Al fine di rendere più trasparente e agevole l'espressione del potestà emendativa dei consiglieri e agevolare la precisione della formulazione degli emendamenti, l'Ufficio di presidenza adotta il

modello degli emendamenti, obbligatorio per la loro presentazione nell'ambito dell'istruttoria legislativa presso le commissioni e nel corso dei lavori dell'aula.

#### **10) INTESA PER LA TRASPARENZA E LA QUALITÀ DELLA LEGGE**

Appare fondamentale che i principi e i metodi per la qualità della legge siano patrimonio condiviso tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale, i quali sono pari depositari della competenza all'iniziativa legislativa.

Meritano un'azione sinergica di tutte le strutture deputate alla partecipazione all'attività legislativa soprattutto i destinatari della regolazione, i quali hanno il diritto di capire i contenuti delle disposizioni di cui sono destinatari, ma la legge deve essere chiara e precisa anche nei confronti degli apparati pubblici preposti alla loro attuazione.

E' importante che nella insostituibile sede di assistenza tecnico-legislativa al decisore politico vengano immediatamente perseguiti gli obiettivi di chiarezza della legge a fronte in particolare della formalizzazione dell'accordo politico sul testo legislativo e della cronica ristrettezza dei tempi delle istruttorie legislative. Pertanto la formulazione degli atti normativi secondo regole comuni appare indispensabile ai fini della maggiore efficienza e rapidità dell'iter legislativo.

Come pure appare indispensabile realizzare la formazione permanente dei funzionari che operano in ambito legislativo, collocando tale formazione nell'ambito di problemi reali ed operativi.

La definizione di percorsi e regole comuni non può che avvenire attraverso atti di intesa, ai quali intatti il presente programma affida la sua attuazione.



L'articolo 3 della legge regionale 55/ 2008 sulla qualità della normazione prevede il **Programma di azione normativa**.

Tale disposizione stabilisce che il Programma regionale di sviluppo (PRS) contenga un'apposita sezione dedicata al programma di azione normativa, nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale, volti sia al riordino che all'innovazione, secondo i principi della stessa legge regionale 55/2008.

Coerentemente, la legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 che disciplina la programmazione economica e finanziaria regionale e le relative procedure contabili, all'art. 7 prevede che il PRS, atto fondamentale di indirizzo della programmazione regionale, definisca il programma di azione normativa, il quale è poi aggiornato mediante gli strumenti previsti per l'aggiornamento e l'attuazione dello stesso PRS.

Si tratta di un sistema di norme virtuose. La programmazione della regolazione ha il merito di anticipare le priorità dell'intervento, razionalizzare e rendere trasparente la decisione pubblica, aumentarne l'efficienza. Essa è rilevante per tre motivi: agevola l'attività dell'apparato tecnico, migliora la tempistica della decisione e ottimizza le attività di consultazione.

Essa può prevedere una nuova regolazione o la manutenzione di quella esistente e non esclude interventi urgenti e non previsti. Cruciale è l'attenzione ai meccanismi di emersione dei possibili oggetti di intervento. Di solito sono gli stessi soggetti regolatori ad individuare gli ambiti di nuova regolazione, ma ad essi possono aggiungersi imprese, cittadini, gruppi di interesse. La programmazione è poi condizionata dalle risorse disponibili per la copertura finanziaria delle nuove leggi.

La legge regionale 1/2015 prevede inoltre all'art. 16 un Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale iscritto nel bilancio regionale, a decorrere dalla X legislatura, per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali di iniziativa del Consiglio regionale di cui si preveda il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario successivo e che siano destinati a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati dal bilancio di previsione. La legge di bilancio provvede alla determinazione dell'importo del fondo, mediante un accantonamento indistinto a cui il Consiglio regionale può attingere fino a concorrenza della somma disponibile.

La gestione di tali risorse finanziarie potrebbe essere razionalizzata alla luce della programmazione delle iniziative legislative del Consiglio. Tale argomento è tuttavia di livello istituzionale e coinvolge una concertata posizione in tema di programmazione legislativa tra Giunta e Consiglio Regionale.

L'agenda normativa è stata allegata ora al Documento di Economia e Finanza regionale 2016. Essa contiene le linee generali degli interventi normativi che si prevede di attuare.

Tali previsioni, anche nell'ambito delle intese previste dall'articolo 20 della l.r. 55/2008, previste per la definizione delle regole sulla qualità normativa e la collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la qualità normativa, potranno essere precisate nei tempi, al fine della migliore

organizzazione dei procedimenti legislativi, dell'eventuale coordinamento dell'attività di iniziativa legislativa della Giunta e del Consiglio regionale.

Nell'ambito della programmazione normativa condivisa tra Giunta e Consiglio regionale potranno rientrare anche tutte le azioni relative al riordino dell'ordinamento regionale mediante l'emanazione di testi unici o la manutenzione di quelli vigenti.



#### STANDARDIZZAZIONE DI FORMULE NORMATIVE E DELLE FORME DI CITAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI

L'uniformità e la precisione del linguaggio normativo contribuiscono al valore costituzionale della certezza e chiarezza normativa, che, secondo espressa affermazione della Corte costituzionale fa aggio su qualsiasi altra considerazione. In conformità a tale statuizione è stabilito che la redazione dei testi normativi deve rispondere a criteri di chiarezza, precisione, uniformità, semplicità ed economia.

L'obiettivo di formulare atti normativi utilizzando un linguaggio uniforme, chiaro e preciso è agevolato dall'adozione di **formule normative standardizzate**. Esse sono formulazioni linguistiche da utilizzare nella redazione degli atti normativi al fine di disciplinare istituti, formulare disposizioni normative e strutturare la legge sempre in modo omogeneo. Si persegue in tale modo la finalità di semplificare l'attività di redazione dei testi normativi, di agevolare l'interpretazione uniforme delle disposizioni e la loro legittimità, di rendere omogeneo il complessivo quadro legislativo, di facilitare la trasparenza dell'ordinamento agevolando la ricerca informatizzata delle disposizioni e quindi la loro conoscibilità.

Nel 2014 l'avvio dello studio di formule standardizzate è stato inserito tra gli obiettivi strategici del Consiglio regionale e un gruppo di lavoro ha provveduto alla stesura un documento nell'ambito del quale sono state standardizzate le modalità di scrittura di elementi strutturali della legge e di numerose tipologie di disposizioni. Tale documento, poi ulteriormente elaborato, affronta in particolare **il divieto di formulare titoli e rubriche muti, le modalità di scrittura del preambolo e delle definizioni**. Provvede a definire la formulazione standardizzata di **istituti giuridici in materia di attività produttive, organizzazione, procedimento amministrativo ed efficacia delle norme nel tempo**. Definisce in modo omogeneo le **modalità di scrittura delle disposizioni in materia di poteri sostitutivi e sanzioni amministrative e delle disposizioni transitorie, finali, abrogative**.

Parallelamente è stata redatta la proposta di adozione delle **forme di citazione degli atti normativi** che il Manuale di tecnica legislativa adottato dal Consiglio regionale affida alla scelta discrezionale delle Regioni da applicare costantemente al fine di garantire l'omogeneità del linguaggio normativo.

I documenti descritti presentano caratteristiche di completezza che in questa fase inducono a programmare il confronto su di essi con i competenti uffici della Giunta regionale.

Il lavoro finale di analisi, tuttavia, non può svolgersi solo sul piano meramente giuridico, ma deve riguardare anche il corretto uso della lingua italiana, applicando nella legge quanto più possibile l'uso del linguaggio comune, adottando un linguaggio non discriminatorio e rispettoso della presenza del femminile, anche in conformità con le direttive europee in materia.

1. A tali fini si impone quindi una moderna considerazione del linguaggio normativo, che non può prescindere dalla **collaborazione tra giuristi e linguisti**. Lo stesso Manuale di regole per la redazione degli atti normativi adottato dal Consiglio è frutto di un gruppo di lavoro nel quale hanno collaborato tali professionalità.

Coerentemente la collaborazione con importanti istituti di ricerca che rivolgono la loro attenzione alla lingua italiana in ambito giuridico – quali l'Accademia della Crusca e il CNR-ITTG - appare un elemento di qualità del percorso che il Consiglio regionale intraprende per implementare la qualità delle leggi e in particolare il linguaggio normativo.

2. Tale collaborazione potrà essere avviata e comunicata nell'ambito di incontri specificamente dedicati alle tematiche del linguaggio normativo e agli strumenti che meglio possono realizzare il rapporto tra linguaggio e democraticità dell'ordinamento, anche al fine di realizzare una specifica attività formativa delle strutture tecniche interessate preliminarmente alla stesura definitiva degli atti.

3. Si delinea così un percorso di qualità che richiede poi di essere validato e concluso sul piano politico-istituzionale nell'ambito di un'intesa tra il Consiglio e la Giunta regionale stipulata ai sensi dell'articolo 20 della l.r. 55/2008.



**COMUNICAZIONE LEGISLATIVA**  
**NOTE DI SINTESI DEI CONTENUTI DELLE LEGGI REGIONALI**

La comunicazione legislativa è un segmento fondamentale, anche se distinto, della comunicazione istituzionale e corrisponde all'esigenza di conoscibilità e comprensibilità della legge, che deve essere di facile accesso e agevolare il diritto di partecipazione dei cittadini alle decisioni assunte e alle opportunità offerte. L'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita democratica di una comunità è strettamente connessa alla loro reale possibilità di accedere e comprendere le regole che tale comunità si è data.

Successivamente all'entrata in vigore della legge deve essere garantita con eshaustività e correttezza la divulgazione dei suoi contenuti, per permetterne la più agevole diffusione, l'effettiva conoscenza e comprensione da parte dei destinatari, facilitandone l'applicazione.

Tali azioni presuppongono l'idea che la comunicazione legislativa debba collocarsi nell'alveo della piena attuazione del principio di uguaglianza dell'art. 3 Cost. e soprattutto nel suo secondo comma, ove si impone allo Stato di rimuovere gli ostacoli che si oppongono alla convivenza democratica.

Lo statuto della Toscana in particolare nell'ambito del Titolo I e del Titolo VII (art. 3 (Principi generali), art. 4 (Finalità principali), art. 11 (Funzioni del consiglio), art 19 (Poteri delle commissioni

permanenti), art. 72 (Principi), art. 73 (Dovere di informazione)) dimostra sensibilità nei confronti delle esigenze di informazione, comunicazione e partecipazione e stabilisce principi e indirizzi.

Sul piano delle intese istituzionali, lo Stato e le Regioni, nel dare attuazione all'art. 23 bis della legge 59/1997, hanno stipulato in sede di Conferenza unificata il 29 marzo 2007 l'Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, con il quale, all'articolo 13 dedicato alla comunicazione legislativa e conoscibilità degli atti normativi, hanno stabilito di impegnarsi a prevedere forme di comunicazione legislativa, nonché ogni altro mezzo idoneo a garantire una migliore conoscibilità dei testi normativi. Tale accordo esprime principi che i consigli regionali perseguono autonomamente.

L'esigenza della divulgazione della legge nasce a fronte di due elementi che fanno della legge una "legge oscura": l'inefficacia dei tradizionali mezzi di diffusione, primo fra tutti la pubblicità legale, e le caratteristiche del linguaggio normativo.

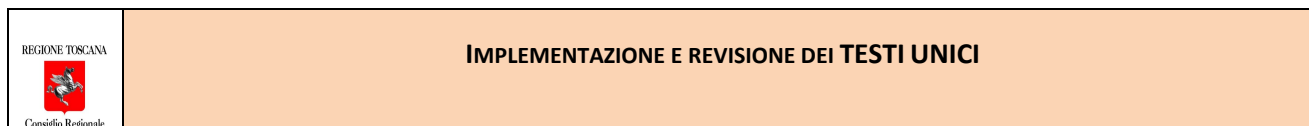
Sotto il primo profilo, è pacifico che la mera pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale o sui Bollettini ufficiali delle Regioni non soddisfa l'esigenza di adeguata conoscenza degli atti normativi e del loro contenuto. Anche se ad essa oggi si affianca un gran numero di banche dati legislative pubbliche e private e siti web di pubbliche amministrazioni, rimane valida l'osservazione secondo la quale la pubblicazione delle leggi reca in ogni caso un'informazione specialistica che va tradotta e resa comprensibile.

Per quanto attiene al linguaggio normativo, obbligato ad un certo grado di tecnicità, è necessario adottare forme di divulgazione secondaria della legge, la quale non ha come oggetto diretto il testo normativo, ma tende in modo semplice ad illustrarne i contenuti, ad indicare le conseguenze, giuridiche e di fatto, che producono sui destinatari. Esse garantiscono il diritto dei cittadini di comprendere e la stessa possibilità di controllo sociale dell'operato dei pubblici poteri.

L'obiettivo della massima accessibilità ai contenuti delle leggi regionali può essere realizzato attraverso specifici strumenti:

1. La divulgazione dei contenuti sostanziali delle leggi regionali può essere perseguita mediante la **redazione di schede illustrative dei loro contenuti salienti pubblicate nella Raccolta normativa**, banca dati delle leggi e regolamenti regionali, accanto al testo della medesima.
2. Il contenuto di tali schede va standardizzato e può comprendere le notizie relative al procedimento di formazione della legge; gli adempimenti, correlati a termini o scadenze, di competenza degli organi regionali e dei soggetti interessati; la struttura regionale a cui è affidata la competenza della gestione amministrativa della legge; sintetiche note che indichino in modo sommario il contenuto dei singoli articoli e commi o di gruppi di essi.
3. La diffusione delle schede può avvenire tramite la Raccolta normativa, il cui utilizzo a tali fini può essere immediato in quanto essa è costantemente aggiornata sotto il profilo tecnologico con l'implementazione costante di tutte le funzionalità che possono essere utili. Più chiaramente, la pubblicazione delle schede illustrative può essere immediatamente attuata utilizzando funzionalità già presenti nella piattaforma della Raccolta normativa dedicata alla divulgazione dei documenti digitali, utili a fornire agli utenti ogni tipo di informazione.
4. L'attuazione concreta di tale misura per la qualità delle legge, sotto il profilo della sua trasparenza e conoscibilità, dovrebbe concretizzarsi nell'ambito della collaborazione tecnica tra uffici del Consiglio regionale e della Giunta regionale al fine della redazione della scheda il cui contenuto può richiedere un complesso lavoro di analisi e sintesi.

5. Tale attività potrebbe essere oggetto delle intese previste dall'articolo 20 della l.r. 55/2008 per la collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la qualità normativa.



I Testi Unici sono nuove fonti legislative che si sostituiscono a tutta la produzione normativa precedentemente intervenuta in una data materia e costituiscono una nuova autonoma fonte primaria, organica e completa in eliminazione di quelle preesistenti. Il testo unico razionalizza, unifica, coordina la normativa esistente e sfoitisce l'ordinamento regionale attraverso l'abrogazione espressa delle leggi e delle disposizioni collegate che vi confluiscono.

**L'articolo 13 bis della legge 400/1988, introdotto dall'articolo 3 della legge 69/2009**, stabilisce il principio secondo il quale periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici statali e si prevedono atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici.

La stessa legge 400/1088 stabilisce i criteri da seguire per la compilazione degli stessi, positivizzando prassi legislative e determinazioni della giurisprudenza, tra i quali il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, l'aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo.

Lo statuto della Toscana all'art. 44, al fine di garantire la qualità delle fonti normative regionali sotto il profilo della loro organicità, chiarezza, semplicità delle procedure, prevede che i testi unici legislativi siano approvati con legge regionale e possano essere abrogati o modificati solo in modo espresso, e ne promuove la formazione semplificando il procedimento legislativo. Infatti, è stabilito che le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti siano approvate dal consiglio con un unico voto. Tale previsione è poi specificata sul piano procedurale dall'art. 152 del regolamento interno del Consiglio.

Lo statuto si fa carico di dare forza cogente all'interno dell'ordinamento regionale del principio dell'obbligo di abrogazione o modificazione espressa dei testi unici, principio cardine nella tecnica legislativa al fine di evitare l'oscurità della legge derivante da modifiche non testuali e stratificazioni normative.

In ossequio alle disposizioni statutarie l'art. 12 (Testi unici) della l.r. 55/2008 prevede che la Giunta ed il Consiglio promuovano la formazione e manutenzione dei testi unici legislativi e regolamentari.

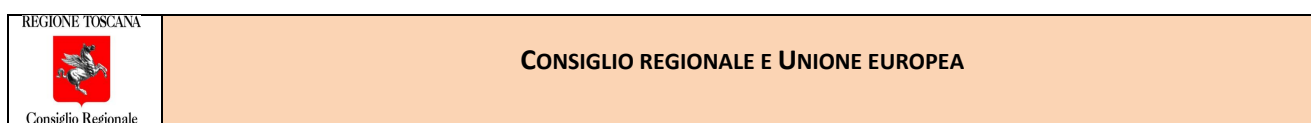
Potrebbe essere oggetto di programmazione normativa il riassetto dell'ordinamento regionale attraverso l'emanazione di testi unici per settori organici di materie ancora oggetto di una pluralità di interventi legislativi e attraverso la periodica revisione dei testi unici in vigore, oggetto di innumerevoli modifiche, mediante la riadozione del loro testo aggiornato

Dal punto di vista del metodo, la redazione e la manutenzione dei testi unici potrebbe essere attribuita ad un gruppo di lavoro tecnico composto – in modo paritetico – da tecnici della Giunta e del Consiglio Regionale, operante alla luce di precisi indirizzi politici sulle diverse materie.

L'occasione della revisione dei testi unici si colloca anche nell'alveo dell'applicazione del DPCM 4 maggio 2010 relativo all' "Attuazione della comunicazione della Commissione U.E. del 25 giugno 2008, recante: «Pensare anzitutto in piccolo» Uno «Small Business Act» per l'Europa".

Tale direttiva definisce principi in materia di semplificazione e sostegno alle PMI, rispetto ai quali le Regioni devono conformare le proprie azioni. In particolare la direttiva stabilisce che nell'ambito della produzione legislativa vanno formulate disposizioni sulla base delle esigenze e delle capacità dei piccoli e medi imprenditori. Occorre che i testi normativi aventi riflessi sulle PMI siano redatti con disposizioni chiare e facilmente comprensibili mettendosi nell'ottica interpretativa degli imprenditori. Espressamente la direttiva richiama la necessità di dare attuazione all'articolo 3 della legge 69/2009, in tema di testi unici e loro aggiornamento periodico, ai fini della chiarezza dei testi normativi e della semplificazione della legislazione.

Anche per questa attività vanno richiamate le intese previste dall'articolo 20 della l.r. 55/2008 per la definizione delle regole sulla qualità normativa e la collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la qualità normativa.



Il Trattato di Lisbona riconosce alle Regioni, in qualità di enti territoriali dotati di potestà legislative un ruolo rilevante, accanto all'Unione europea e agli Stati membri, nel processo di partecipazione alle politiche europee.

Il Trattato assegna ai parlamenti nazionali un ruolo più incisivo in riferimento al processo legislativo e di integrazione europea, cosicché il Parlamento interagisce con l'Europa intervenendo sin dalla fase ascendente nel processo di formazione delle decisioni.

In questo processo partecipativo è valorizzato anche il ruolo delle Regioni, le quali svolgono un ruolo fondamentale nel processo di attuazione delle politiche europee, tenuto conto che una percentuale altissima della legislazione, oltre l'80 %, è collegata con l'attuazione del diritto europeo e che le politiche regionali e locali sono quelle che maggiormente incidono in ambito sociale ed economico.

La prossima riforma costituzionale ha dato un ruolo di rilievo al Senato della Repubblica nelle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

La stessa riforma ha confermato gli attuali commi 5 e 9 dell'articolo 117, i quali rispettivamente riconoscono la competenza delle Regioni a partecipare alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, e alla stipulazione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

La definizione dei rapporti tra la Regione Toscana e l'Unione europea è oggetto dell'articolo 70 dello Statuto. Esso sancisce la partecipazione del Consiglio regionale, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale.

Al fine di svolgere nel modo più efficace le proprie prerogative in materia di politiche europee e affari internazionali, il Consiglio regionale con l'articolo 60 del nuovo Regolamento interno ha riformulato la precedente previsione relativa all'istituzione della Commissione istituzionale competente per le politiche europee e gli affari internazionali, arricchendone le competenze per quanto attiene la partecipazione del Consiglio alla formazione degli atti dell'Unione europea.

Ai fini di tale fase ascendente, la Commissione provvede alla formulazione delle osservazioni del Consiglio sui progetti di atti europei pervenuti ai sensi dell'articolo 24, comma 1, della legge 234/2012 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*); e provvede a formulare le osservazioni concernenti la verifica del principio di sussidiarietà sugli atti dell'Unione Europea pervenuti al Consiglio (in applicazione degli artt. 8 e 25 della legge 234/2012), in coordinamento con le commissioni competenti per materia, anche raccordandosi con i competenti uffici della Giunta regionale.

Le osservazioni formulate sui progetti di atti europei e i pareri di sussidiarietà sono trasmessi al Presidente del Consiglio dei ministri, al fine del loro invio alle Camere in tempo utile per l'esame parlamentare, nonché al fine della contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Meritano una puntualizzazione tali nuove funzioni della Commissione in materia di fase ascendente, poiché il loro esplicito inserimento nel regolamento interno segna la volontà del Consiglio regionale di contribuire effettivamente alla formazione degli atti comunitari e di rappresentare nel relativo processo gli interessi della comunità toscana.

Con gli articoli 24 e 25 , la legge 234/2012, rafforza il ruolo delle regioni nel processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

L'art. 24 stabilisce che, ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti dell'UE, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni, entro trenta giorni dalla data del ricevimento degli stessi, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

L'art. 25 disciplina poi la specifica partecipazione delle assemblee legislative regionali e delle province autonome alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui al Trattato di Lisbona.

Il Protocollo n. 2 (*Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*) annesso al Trattato di Lisbona dispone infatti che «ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà» e che «spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi».

E' così riconosciuto alle assemblee legislative regionali e delle province autonome un ruolo consultivo nei confronti delle Camere in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

Esse possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

La più significativa posizione del Consiglio Regionale ora delineata rispetto alla partecipazione alle politiche europee impegna a riflettere sulle migliori pratiche da seguire, al fine di organizzare e avviare efficacemente lo svolgimento delle nuove funzioni attribuite alla Commissione, acquisire conoscenze e delineare orientamenti.

Per quanto riguarda la fase discendente del diritto europeo comprendente l'attuazione degli obblighi europei, il Regolamento interno ribadisce che la Commissione cura anche gli adempimenti di competenza del Consiglio conseguenti all'eventuale presentazione della legge comunitaria regionale (*rectius "europea"*) da parte della Giunta regionale, secondo le previsioni dell'articolo 7 della legge regionale 26/2009, (*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana*).

Le altre funzioni della commissione riguardano il supporto trasversale alle commissioni permanenti e all'ufficio di presidenza, mediante documentazione di approfondimento sulle tematiche di rilievo concernenti le politiche europee e gli affari internazionali; l'analisi dei fondi europei e del loro utilizzo da parte della Regione; lo svolgimento di studi e ricerche sulle tematiche e politiche europee.

Al fine di concretizzare le previsioni normative che avvicinano il Consiglio regionale ai percorsi europei si delineano una serie di azioni.

1. La prima riguarda uno stabile confronto politico con la Giunta regionale al fine di condividere livelli informativi e partecipare alla definizione della posizione unitaria della Regione sulle tematiche europee all'interno dell'ente e nei rapporti con lo Stato e gli organi europei.

2. A tali fini, seguendo l'esempio positivo di altri consigli e assemblee regionali, può essere esaminata l'opportunità di istituire una sessione europea nell'ambito dell'organizzazione dei lavori annuali del Consiglio regionale.

La sessione europea è stata configurata dalle Regioni come un'occasione periodica per la riflessione sull'attività e sul ruolo della Regione nell'ambito delle politiche dell'Unione europea e di



acquisizione da parte della Giunta regionale di informazioni e valutazioni. Durante tale sessione, infatti, viene verificato che l'ordinamento regionale sia conforme a quello europeo, possono essere individuati i progetti normativi della Commissione europea di maggiore interesse per la comunità regionale, in modo da far valere nel contesto europeo eventuali peculiarità ed esigenze della Regione, possono essere approvate risoluzioni su atti europei trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e Province Autonome, può essere verificata la corretta e proficua gestione regionale dei fondi europei in ambito regionale.

Nell'ambito della sessione europea infine può essere presentata la proposta di legge regionale europea da parte della Giunta regionale al fine di adeguare l'ordinamento regionale a quello europeo.

3. In considerazione dell'evoluzione della normativa statale ed europea di riferimento, può essere valutata l'opportunità di aggiornare in conformità ad essa la legge regionale legge regionale 26/2009,

4. La maggiore attenzione da parte del Consiglio regionale alle tematiche europee richiede di intraprendere una generalizzata azione di sensibilizzazione e formazione, necessaria al fine di orientare in generale l'attività legislativa delle commissioni e di disporre di un apparato tecnico specializzato. Importante è quindi l'organizzazione di momenti seminariali e convegni nell'ambito dei quali approfondire le tematiche europee afferenti alla fase ascendente e discendente, sia a livello scientifico, sia a livello operativo mediante il confronto con altre Regioni che nel tempo hanno acquisito, oltre che esperienza tecnico-operativa, anche una riconosciuta posizione istituzionale nell'ambito del processo ascendente europeo, in virtù della loro effettiva partecipazione ad esso.

5. Appare infine determinante il rapporto e confronto con la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, alla quale la legge 234/2012 ha attribuito precise funzioni di snodo procedurale e che costituisce per l'operatività dei consigli regionali un punto di riferimento.