

La qualità della normazione in Liguria*

di Francesca Bailo

1. Premessa.

Una certa sensibilità per la buona qualità della normazione regionale, anche sulla scia del prezioso contributo fornito dalla Commissione Barettoni Arleri¹, ha iniziato ad aversi sin dagli anni '80, con la realizzazione da parte della Regione Toscana di un ben noto primo testo di studio sul drafting, intitolato “*Suggerimenti per la redazione di testi normativi*” e con la stesura, ad opera della stessa, di una “*Griglia per l'analisi di fattibilità di un progetto di legge*”². Sono seguiti numerosi seminari sul tema³, tra cui quello svoltosi a Palermo nel 1989⁴ che, giungendo a promuovere il perseguimento di ambiziosi e importanti obiettivi, ha poi consentito la costituzione presso l'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle istituzioni presenti al convegno e guidato da G.U. Rescigno. All'esito di tale studio è stato elaborato il parimenti noto testo sulle “*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*”, che è stato approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali il 24 gennaio 1992, con la raccomandazione ai Consigli e alle Giunte regionali di adottarlo come testo vincolante i funzionari regionali e con l'auspicio che anche le istituzioni statali ne tenessero conto.

Il configurarsi di un nuovo assetto delle competenze regionali, sia da un punto di vista amministrativo che legislativo, iniziato già con la L. Bassanini n. 59 del 15 marzo 1997 e conclusosi, non ultimo, con la riforma costituzionale effettuata prima con la L. cost. n. 1 del 1999 e poi con la L. cost. n. 3 del 2001, ha notevolmente accentuato la discussione, non solo dottrinale, circa la necessità di apprestare strumenti sempre più efficaci e concreti nel perseguimento di una buona qualità della normazione a livello regionale, tanto che in molti hanno ritenuto sin da subito opportuno l'inserimento di norme appositamente dedicate al tema anche all'interno dei nuovi statuti regionali.

Per citare solo alcune delle innovazioni e dei progetti avviatisi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione sul tema, si può almeno ricordare che dal 2002, in seno alla Conferenza delle Assemblee legislative e delle Province autonome di Trento e Bolzano, è stato dato inizio al progetto CAPIRe che, oltre alla volontà di formare una cultura sulla valutazione delle politiche pubbliche, ha

* Relazione finale al Corso di perfezionamento e specializzazione in “*La qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi*” diretto dai proff. M. Carli e G. Tarli Barbieri – Università di Firenze - 23 maggio 2008.

¹ La relazione sul lavoro svolto dalla Commissione Barettoni Arleri è reperibile al sito <http://www.tecnichenormative.it/BA.pdf>. Per un commento al lavoro svolto dalla Commissioni Barettoni Arleri sia consentito rinviare a F. BAILO, P. COSTANZO, C. FATTA, *Genesi e sviluppo del dibattito sulla tecnica legislativa nell'esperienza ordinamentale italiana: l'epoca repubblicana*, in P. COSTANZO (cur.), *Codice di Drafting, Libro I, sez. III*, in <http://www.tecnichenormative.it/draft/storia3.pdf>. e alla bibliografia sull'argomento ivi citata.

² Occorre peraltro precisare che il primo dei due contributi realizzati dalla Regione Toscana divenne poi una direttiva, approvata dalla Giunta nel novembre 1984, vincolante gli uffici regionali. Sulla scia di detto testo anche altre Regioni si dotarono di un proprio “manuale” che ricalcava, per vari aspetti, quello toscano. Sul punto cfr., almeno, R. LIBERTINI, *La redazione dei testi normativi nell'esperienza delle Regioni*, in *Iter Legis*, 1996, 80.

³ Come riferisce anche R. LIBERTINI, *I Rapporti regionali sulla legislazione: esperienze a confronto*, in *Iter Legis*, 2004, nn. 2-3, 139, tra i seminari fondamentali sulla qualità della normazione, possono essere ricordati quello dell'86 a Genova sulla fattibilità, quello dell'87 a Bologna sul drafting e il linguaggio normativo e quello dell'88 a Bari sui Testi Unici.

⁴ Gli atti di detto seminario sono stati pubblicati dall'assemblea regionale Siciliana con il titolo “*Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi*”, Palermo, 1990.

dato seguito a numerosi studi e ha raggiunto importanti obiettivi, quali quello di sperimentare l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, quello di elaborare una rinnovata definizione della funzione di controllo assembleare e quello di realizzare l'organizzazione di strutture tecniche, interne alle assemblee legislative, competenti sul versante del controllo e della valutazione.

La Conferenza unificata, recentemente, ha inoltre sancito l'Accordo del 29 marzo 2007 (*"Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione"*), di attuazione del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, con cui sono state regolate reciproche obbligazioni tra Stato e Regioni (e non anche con le autonomie locali, che pure hanno partecipato alla predisposizione dell'atto) non solo in merito alla tecnica di redazione dei testi normativi e alla verifica degli effetti delle scelte compiute in tale sede, ma anche in riferimento all'*an* e al *quomodo* dell'intervento stesso⁵. A questo Accordo è seguito, poco dopo, uno studio elaborato da alcune commissioni interregionali per la riforma dei regolamenti delle Assemblee e della connessa legislazione che ha avuto, tra i suoi obiettivi, quello di rafforzare il ruolo delle assemblee legislative nel rapporto con i propri esecutivi⁶.

Riservando al prosieguo l'approfondimento sulle ora solo accennate tematiche e innovazioni sull'argomento, occorrerà ora sforzarsi di guardare il tutto da un'angolazione particolare, quello della Regione Liguria, cui il contributo cercherà pressoché esclusivamente di dedicarsi.

2. *La qualità della normazione nella Regione Liguria: il progetto pilota del 1995, l'attuazione dei decreti legislativi Bassanini e la "standardizzazione"*

A pochi anni di distanza dall'approvazione della prima edizione del Manuale unificato da parte della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, recepito dalla Regione Liguria con formale delibera⁷, la Giunta, ha dimostrato una certa sensibilità all'argomento della qualità della normazione, avviando un progetto pilota di ampio respiro, quello del 1995, sulla *"Semplificazione e snellimento delle leggi regionali al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa della Regione. Introduzione all'analisi di fattibilità delle leggi regionali"*⁸.

Detto progetto si proponeva essenzialmente i seguenti obiettivi: "a) la semplificazione delle leggi e dei regolamenti vigenti; b) la semplificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi; c) l'introduzione dell'analisi di fattibilità delle leggi regionali"⁹.

Nel 1996 si è quindi proceduto "all'analisi per la semplificazione normativa vigente in raccordo con le strutture regionali competenti in materia su tutta la legislazione utilizzando appositi schemi e modelli quali traccia per esaminare analiticamente il sistema normativo e i procedimenti

⁵ Per un primo commento dottrinale a tale Accordo cfr. G. CARPANI, *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giornale di dir. amm.* 2007, 9, 1014 e segg. Il testo dell'Accordo è reperibile anche al sito <http://www.tecnichenormative.it/draftingreteITALIA.html>.

⁶ Il resoconto del lavoro di dette commissioni interregionali è reperibile al sito <http://www.tecnichenormative.it/draftingreteITALIA.html>.

⁷ Si tratta della Deliberazione del Consiglio regionale n. 92 del 15 luglio 1992 (Adozione del manuale *"Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi – Edizione dicembre 1991"*). La seconda edizione del manuale, del 1997, è stata pubblicata sulla intranet regionale ed è in corso di adozione. La terza edizione del manuale, essendo del dicembre 2007, non è, allo stato attuale, ancora approvata.

⁸ Il testo del progetto, approvato con deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 1995, n. 3159, è stato pubblicato anche su *Quad. Reg.* 1995, 591. Per una presentazione di detto progetto e per i primi commenti dottrinali cfr. F. RIZZO, *La Regione Liguria intraprende la strada della semplificazione*, in *Pubblico Bene*, anno III, n. 5, gennaio – marzo 1996, 20; *Id.*, *Il progetto della Giunta regionale della Liguria*, in *Atti del Seminario internazionale di Studio "Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi"*, Genova, 20-21 giugno 1996, in *Iter Legis* n. 5/6, dic. 1996 - genn. 1997, 116 e segg.; *Id.*, *Il progetto per la qualità e la semplificazione della normativa. L'esperienza della Regione Liguria*, in *Iter Legis*, novembre - dicembre 1999, II, 235 e segg.; R. LIBERTINI, *La redazione dei testi normativi*, cit., 81.

⁹ Così F. RIZZO, *Il progetto per la qualità e la semplificazione della normativa*, cit., 235

amministrativi”¹⁰ e, con la circolare del Presidente della Giunta regionale 19 maggio 1997 (*“Procedure per la predisposizione dei disegni di legge di iniziativa della giunta regionale. Introduzione dell’analisi di fattibilità amministrativa delle leggi regionali”*), sono state determinate le procedure per l’analisi di fattibilità delle leggi regionali¹¹.

A seguito dell’entrata in vigore dei c.d. “decreti legislativi Bassanini” tutte le regioni, compresa la Liguria, si sono dovute confrontare con l’attuazione delle prescrizioni in esse contenute, con priorità rispetto ad ogni altra attività anche a causa del termine cui erano soggette ed al connesso potere sostitutivo esercitabile dallo Stato. In tale occasione ha assunto particolare rilievo l’affacciarsi delle Regioni ad un utilizzo dei meccanismi e degli istituti tipici dell’analisi di fattibilità amministrativa. Detta innovazione, intrecciandosi con il complesso fenomeno delle attribuzioni di competenze e funzioni del sistema Regioni-Autonomie Locali e con il susseguirsi di interventi statali di riforma del sistema pubblico, ha trovato non poche difficoltà di realizzazione.

La Liguria, da parte sua, si è comunque dotata di un gruppo di lavoro tecnico, composto dai segretari generali della Giunta e del Consiglio, dai dirigenti delle strutture legislative della Giunta e del Consiglio e da quattro esperti docenti universitari collocati, in ugual numero, presso la Giunta e presso il Consiglio. Ha quindi proceduto all’attuazione di detti decreti legislativi con un folto numero di leggi regionali, tutte entrate in vigore fra il 1998 e il 1999¹².

Occorre, infine, segnalare che, a partire dal 2001, è in uso presso la Giunta regionale un testo, approvato formalmente da altre Regioni¹³, sulla *“Formulazione delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione”*, testo che, per ovvie ragioni, risulta soggetto a revisioni e aggiustamenti a causa della continua evoluzione normativa e alle diverse metodologie utilizzate¹⁴.

3. *Segue: Le riforme costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 e l’entrata in vigore del nuovo Statuto ligure: alcuni riferimenti alla qualità della normazione.*

Con il delinarsi di un nuovo assetto costituzionale, iniziato già con la L. cost. 22 novembre 1999, n. 1, che ha reso possibile a ciascuna regione ordinaria di dotarsi di uno statuto in grado di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, e conclusosi con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha profondamente modificato il sistema di attribuzioni legislative e amministrative dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali, gran parte della dottrina pubblicistica si è interrogata sul nuovo ruolo assunto dalle Regioni, divenuto certamente più pregnante. Tra le tante questioni sul tappeto, particolare attenzione è stata dedicata

¹⁰ Così F. Rizzo, *Il progetto per la qualità e la semplificazione della normativa*, cit., 235, il quale richiama anche Id., *Esperienze e proposte per l’applicazione del Manuale unificato nelle Regioni*, Atti del Seminario Nazionale di Studio *“Strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi”*, Bologna, 19 – 20 giugno 1997, in *Iter Legis*, gennaio – aprile 1998, 121 e segg., per l’indicazione dei modelli usati dalla Giunta regionale per la semplificazione della normativa vigente.

¹¹ Per maggiori dettagli sull’analisi di fattibilità effettuata dalla Giunta della Regione Liguria, e in particolare per quanto attiene sia ai soggetti coinvolti nell’analisi sia alle diverse metodologie adottate, cfr. ancora F. Rizzo, *Il progetto per la qualità e la semplificazione della normativa*, cit., 235 – 236.

¹² Per un dettagliato elenco delle leggi regionali attuative dei c.d. “decreti legislativi Bassanini” e per un maggior approfondimento dell’argomento, si rinvia a F. Rizzo, *Il progetto per la qualità e la semplificazione della normativa*, 236 e segg.

¹³ Il testo sulla *“Formulazione delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione”* sembra essere stato adottato ufficialmente, a livello sperimentale, in Toscana, Friuli Venezia Giulia e Marche.

¹⁴ Il *“Formulario delle disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione”*, presentato da F. Rizzo il 14 marzo 2008 al Corso di Perfezionamento sulla Qualità della normazione, diretto dai Proff. M. Carli e G. Tarli Barbieri, tenutosi presso l’Università di Firenze, è ora reperibile al sito <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/07-LEZ-14-mar-08/Formulario-norme-standard.doc>. cfr. anche F. Rizzo, *Formulazione standardizzata di disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione regionale*, ivi, ora reperibile al sito <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/07-LEZ-14-mar-08/Formulaz-standardizzata.doc>

alla necessità che queste ultime, anche a causa del prevedibile aumento della legislazione regionale e dell'esercizio delle funzioni amministrative loro assegnate, fossero poste in grado di dotarsi di norme prescrittive sulla qualità della normazione. A tal fine si è sostenuto¹⁵ che proprio nello statuto dovessero essere inserite disposizioni volte a disciplinare i principi fondamentali della materia, lasciando la normativa di maggior dettaglio e attuazione, almeno prevalentemente, ai Regolamenti interni dei Consigli regionali e, in via residuale, alle leggi regionali sulla produzione normativa. Sono quindi fioriti numerosi studi sulle modalità tecniche e operative di applicazione di dette previsioni normative, da cui le Regioni avrebbero potuto trarre un proficuo spunto¹⁶.

Gran parte delle Regioni munitesi di un nuovo statuto¹⁷, hanno effettivamente inserito disposizioni esplicitamente dedicate alla qualità della normazione, in alcuni casi inserendole nella parte relativa al procedimento legislativo (cfr., ad esempio, Statuto Abruzzo, art. 39, comma 1; Statuto Piemonte art. 48; Statuto Marche, art. 34; Statuto Toscana, artt. 11, comma 5, 44, 45), in altri rinviando a quanto previsto sull'argomento dal Regolamento interno del Consiglio regionale e dalle leggi regionali, in tale sede limitandosi a stabilire i principi fondamentali regolanti la materia (cfr., ad esempio, Statuto Lazio, art. 36; Statuto Emilia Romagna, art. 53; Statuto Toscana, artt. 44, comma 6; Statuto Puglia, art. 37; Statuto Calabria, art. 26, comma 2). La regione Umbria ha, inoltre, dedicato all'argomento un'apposita sezione del proprio statuto, comprensiva di un solo articolo (l'art. 61 St. Umbria) che, tra le sue peculiarità, ha quella di demandare al Regolamento interno del Consiglio regionale il compito di disciplinare il funzionamento del Comitato per la legislazione, organo che già solo per la denominazione ricorda molto da vicino l'omonimo Comitato istituito presso la Camera dei deputati¹⁸.

La Regione Liguria, viceversa, pur essendo stata tra le prime ad approvare in via definitiva il nuovo Statuto, sembrerebbe, a prima vista, non aver in alcun modo regolato la materia.

A una più attenta lettura, tuttavia, si percepisce chiaramente l'affiorare in tale sede di riferimenti alla qualità della normazione e, in particolare, alla valutazione delle politiche pubbliche.

L'articolo 45, comma 2, dello Statuto, per esempio, stabilisce che l'iniziativa legislativa deve essere esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e corredato da una relazione illustrativa. Se, di fatto, la ridetta relazione illustrativa si risolve in una "relazione generale", descrittiva della materia che si vuole normare, ma quindi priva di un'analisi di valutazione "ex ante" o "ex post", altre disposizioni statutarie

¹⁵ Al riguardo cfr., *ex multis*, I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell'elaborazione dei nuovi Statuti regionali*, in *Iter Legis*, aprile – giugno 2003, 2, 43; R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, 2001, 13; ID., *I Rapporti regionali sulla legislazione: esperienze a confronto*, cit., 139-140; S. MAGNABOSCO, *Strumenti per la qualità delle leggi. Introduzione di disposizioni circa l'impiego delle tecniche legislative negli Statuti e nei regolamenti consiliari nell'ambito dei processi di revisione degli stessi*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, cit., 132-134.

¹⁶ Recentemente, *ex multis*, cfr. T. GROPPI E ALTRI, *I nuovi Statuti delle regioni*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (cur.), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo della Costituzione*, Bologna, 2004 126 e segg.; G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. Parl.*, 2005, 513 e segg. e ISLE – SCUOLA D SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE "MASSIMO D'ANTONA", *Disposizioni statutarie in materia di qualità della normazione*, ivi, 2007, 153 e segg.

¹⁷ Al momento in cui si scrive hanno, infatti, definitivamente approvato un nuovo Statuto le seguenti Regioni: Abruzzo (B.U.R.A. 10 gennaio 2007, Suppl. n. 1); Calabria (L.R. 19 ottobre 2004, n. 25); Emilia Romagna (L.R. 31 marzo 2005, n. 13); Lazio (L. statutaria 11 novembre 2004, n. 1); Liguria (L. statutaria 3 maggio 2005, n. 1); Marche (L. statutaria 8 marzo 2005, n. 1); Piemonte (L. statutaria 4 marzo 2005, n. 1); Puglia (L.R. 12 maggio 2004, n. 7); Toscana (BURT 11 febbraio 2005, n. 12); Umbria (L.R. 16 aprile 2005, n. 21). La Regione Lombardia, ad oggi, ha invece approvato il proprio Statuto in seconda lettura il 14 maggio 2008.

¹⁸ Per maggiori dettagli circa l'inserimento di disposizioni sulla qualità della normazione all'interno dei nuovi statuti regionali, cfr. I. SALZA, *L'ordinamento regionale*, in P. COSTANZO (cur.), *Il Codice del Drafting, Libro III, sezione I*, in www.tecnichenormative.it/libro3.html

attribuiscono chiaramente al Consiglio della Regione poteri di controllo circa l'attuazione delle leggi e del programma di governo della Giunta. L'art. 16, comma 1, dello Statuto prevede, infatti, che il Consiglio regionale svolga attività ispettive, di controllo e vigilanza, mentre in virtù del combinato disposto di quanto stabilito dagli artt. 16, comma 3, lett. a), 39 e 40, viene sancito un controllo del Consiglio regionale sul programma di governo presentato dalla Giunta. L'art. 16, comma 2, lett. b), ancor più esplicitamente, attribuisce poi all'organo assembleare il potere di provvedere al monitoraggio dell'attività regionale e alla verifica della sua efficacia.

La successiva l. reg. 17 agosto 2006, n. 25 (*Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale*), art. 20, dando attuazione a tali disposizioni statutarie, prevede che il Consiglio regionale, oltre a discutere del programma di Governo presentatogli dalla Giunta, "esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati secondo quanto previsto dallo Statuto".

Le Commissioni consiliari permanenti istituite dagli artt. 26 e 27 dello Statuto, e più dettagliatamente regolate dagli artt. 20 e segg. del Regolamento interno del Consiglio regionale, nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, indirizzo e controllo, nonché le eventuali commissioni speciali di studio o d'inchiesta istituite secondo le regole specificamente previsto dal ridetto Regolamento interno, sembrano peraltro presentare tutti i requisiti necessari per garantire una tale verifica sull'attuazione delle leggi. Tra esse, si può segnalare in particolare la VII Commissione permanente, che ha la peculiarità di comprendere, tra le sue funzioni, quella del monitoraggio degli atti di indirizzo approvati dal Consiglio regionale, Rendiconti e Bilanci d'esercizio degli Enti, delle Agenzie, delle Aziende e degli Organismi regionali costituiti o partecipati, attività che potrebbe essere di efficace supporto alle altre commissioni permanenti competenti per materia¹⁹.

Quanto ora accennato deve essere necessariamente contestualizzato nel quadro di una complessiva tendenza delle Regioni a rafforzare il potere di controllo degli organi assembleari, tendenza confluita e, almeno in parte, realizzatasi, con il progetto CAPIRe e, da ultimo, con le linee guida poste in essere dalle Commissioni interregionali per la riforma delle Assemblee legislative e la connessa legislazione.

Se infatti un potere di controllo delle assemblee regionali era già postulato all'interno degli Statuti entrati in vigore negli anni '70, stentando ad acquisire una propria fisionomia e a effettivamente concretizzarsi, ora, come valore aggiunto, si vuole formare un diffuso orientamento teso a evitare che detto potere debba risolversi in atti inquisitori, o comunque accusatori, dell'operato delle Giunte regionali, e che quindi debba essere svincolato da una possibile dialettica tra maggioranza e opposizione. L'idea è anzi di rendere gli esecutivi partecipi di un processo che, in ultima istanza, mira a effettuare una valutazione delle politiche pubbliche, anche grazie all'indispensabile apporto di questi nel fornire un prezioso flusso di informazioni volto a consentire l'attivazione di indagini conoscitive e poteri di controllo delle assemblee regionali. Sulla base di quanto emerso da un recente dossier del marzo 2008 su la "*La valutazione delle politiche nelle assemblee legislative. L'esperienza di progetto Capire*", si avverte chiaramente che "disporre di un patrimonio d'informazioni su cosa è accaduto dopo l'approvazione di una particolare legge è un'esigenza che non può essere ricondotta ad una mera visione di parte. La conoscenza dei fatti è un bene istituzionale che appartiene a tutte le parti in gioco e a tutti gli organi di governo e come tale dovrebbe essere salvaguardato e difeso".

¹⁹ L'art. 20, commi 3, 4 e 5, del Regolamento interno del Consiglio regionale stabilisce infatti che "Il Presidente del Consiglio trasmette alla Commissione VII i rendiconti e i bilanci d'esercizio degli Enti, delle Agenzie, delle Aziende e degli Organismi costituiti o partecipati dalla Regione, nonché gli atti di indirizzo approvati dal Consiglio regionale. La Commissione, ove lo ritenga necessario, riferisce al Consiglio con apposita relazione e avanza eventuali proposte". E ancora "La Giunta mette a disposizione della Commissione gli atti richiesti anche relativi a Enti, Agenzie, Aziende, Organismi regionali o partecipati. La Commissione VII rassegna al Consiglio regionale una relazione annuale delle attività svolte. Qualora la relazione non ottenga l'unanimità in sede di Commissione vengono rassegnate al Consiglio più relazioni".

Nelle linee guida elaborate dalle Commissioni interregionali nel 2007, vengono prospettate alcune possibili soluzioni volte a consentire un effettivo rafforzamento delle Commissioni consiliari, quali sedi più appropriate “per un’attività di controllo e di valutazione dell’applicazione e degli effetti delle leggi regionali e più in generale delle politiche regionali cui le leggi danno impulso”²⁰. Nel perseguimento di detti obiettivi viene, infatti, proposto di “inserire clausole valutative nei progetti di legge” e si osserva, da una parte, “che l’attività valutativa po[trebbe] essere attivata a richiesta di una Commissione o di un numero minimo di consiglier” e, dall’altra, che il potenziamento di detta attività di controllo “renderebbe necessaria la creazione di una struttura interna di supporto alle Commissione fortemente qualificata, alla quale affidare l’individuazione delle metodologie e degli strumenti più idonei a svolgere le attività selezionate degli organi politici”. Oltre ad un ruolo forte da attribuire alle “Commissioni filtro”, quale quella di Bilancio, una garanzia di equilibrio complessivo potrebbe anche essere data “dalla formalizzazione delle previsioni per cui le Presidenze di alcune Commissioni di garanzia nonché di Commissioni speciali e di indagine spettino alle opposizioni”²¹.

4. La qualità della normazione e la sua lenta ma progressiva attuazione: alcuni dati a confronto.

Dal quadro normativo ora complessivamente esaminato sembra concretizzarsi l’idea secondo cui la Regione Liguria, pur non dedicando alla qualità della normazione specifiche sezioni o articoli del proprio Statuto, come hanno al contrario fatto altre regioni, manifesti una certa sensibilità e attenzione alla materia e questa sensibilità sembra, a tratti, affiorare anche da alcuni dati.

Insieme all’Abruzzo e alla Toscana, essa si colloca tra le regioni che maggiormente hanno legiferato nel 2007, con un totale di 46 leggi regionali e, anche rispetto alle altre due regioni, si distingue per aver redatto leggi regionali in più articoli (se l’Abruzzo e la Toscana, rispettivamente, hanno promulgato 48 e 51 leggi regionali, la Liguria ne ha promulgato 46 e detiene il primato dell’uso complessivo di 757 articoli).

Se poi i progetti di legge sono, almeno prevalentemente, di iniziativa consiliare (nella VII legislatura, su un totale di 329 progetti di legge, 231 sono stati presentati dal Consiglio, 96 dalla Giunta e 2 erano di iniziativa popolare), emerge chiaramente che le leggi promulgate sono state per lo più originate da un’iniziativa dell’esecutivo (nel 2007, i dati riferiscono che su un totale di 45 leggi promulgate, 34 risultano d’iniziativa della Giunta mentre le restanti 11, d’iniziativa consiliare, sono, più precisamente, due d’iniziativa della maggioranza, 6 d’iniziativa mista e 3 d’iniziativa dell’Ufficio di Presidenza).

Per la maggior parte dette leggi sono qualificabili come “leggi di settore”, che quindi incidono su singoli settori dell’ordinamento specificandone le leggi di riordino, e “leggi di manutenzione normativa”, che si limitano a modificare o integrare la normativa previgente (più precisamente 23 leggi regionali erano di settore, 12 di manutenzione normativa, 7 di bilancio e 3 istituzionali).

Tra di esse, ben 25 prevedono 80 atti successivi della Giunta, atti che, sempre nel 2007, sono stati effettivamente adottati in 31 casi (si deve peraltro precisare che, in alcune ipotesi, potrebbe darsi che sia stato adottato un unico atto “cumulativo” e che quindi la Giunta si sia avvicinata maggiormente agli 80 atti previsti).

In una pure minoranza di casi è poi stato riscontrato l’inserimento nelle leggi regionali di clausole valutative²² o comunque l’obbligo diretto alla Giunta perchè presenti successive relazioni

²⁰ Così il dossier sulle Linee guida elaborato dalle Commissioni interregionali per la riforma dei Regolamenti delle Assemblee legislative e della connessa legislazione, cit., 36 – 37.

²¹ Così ancora il dossier sulle Linee guida elaborato dalle Commissioni interregionali per la riforma dei Regolamenti delle Assemblee legislative e della connessa legislazione, cit., 37.

²² Al proposito, e prendendo a riferimento solo il 2007, cfr. L. reg. 7/2007, art. 5, comma 6, L. reg. 21/2007, art. 12; L. reg. 22/2007, art. 5; L. reg. 30/2007, art. 3, comma 3;

sullo stato di attuazione delle leggi (al proposito cfr., recentemente, la L. reg. n. 8/2008, art. 4, comma 2, e la L. reg. n. 30/2007, art. 3, comma 3).

La recente L. Reg. 31 ottobre 2006, n. 31 (*Terzo provvedimento di semplificazione dell'ordinamento regionale*) è intervenuta a consentire una notevole semplificazione del sistema normativo vigente mediante l'abrogazione di leggi e regolamenti regionali già implicitamente abrogati o comunque non più operanti o applicati e, solo nel 2007, sono state abrogate ben 18 leggi regionali. Sono stati poi promulgati due testi unici legislativi (cfr. al proposito la L. reg. 3 gennaio 2007, n. 1 "*Testo unico in materia di commercio*" e la L. reg. 4 luglio 2007 n. 25 "*Testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea*").

È in corso, inoltre, la definizione di un riassetto delle strutture consiliari che, presumibilmente, potrebbe andare ad aumentare l'organico del personale addetto al riordino normativo, alla qualità della legislazione ed alla valutazione *ex ante* ed *ex post*.

Le disposizioni dello Statuto che hanno istituito organi di autonomia locale e strumenti di garanzia, infine, sono state tutte prontamente attuate:

a) Il Consiglio delle autonomie locali è stato istituito con L. reg. 26 maggio 2006, n. 13 e, successivamente, è stato modificato con L. reg. 3 aprile 2007, n. 14;

b) Il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro è stato istituito con L. reg. 16 giugno 2006, n. 16 e, successivamente, modificato con L. reg. 4 ottobre 2006, n. 26 e con L. reg. 3 aprile 2007, n. 14;

c) La Consulta statutaria è stata istituita con L. reg. 24 luglio 2006, n. 19 (*Istituzione della Consulta statutaria*) e, successivamente, con Delibera del Consiglio regionale- Assemblea Legislativa della Liguria 17 aprile 2007, n. 12 ne sono stati eletti i membri. Essa è operante già dal 15 maggio 2007.

Al sopra riportato elenco può aggiungersi che, la Liguria, tra le prime, con deliberazione del Consiglio regionale 9 giugno 2006, n. 18 (*Regolamento interno del Consiglio regionale*), ha approvato il regolamento interno del Consiglio regionale²³.

Tra le iniziative che la Regione ha assunto in tema di qualità della normazione, vi è poi la partecipazione attiva al più volte citato dossier sulle Linee guida elaborate dalle Commissioni di studio interregionali per la riforma dei regolamenti delle Assemblee e della connessa legislazione, avendo avuto il ruolo di capofila nella "Commissione di studio per il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle assemblee legislative", partecipa all'OLI e, pur non avendo deliberato l'adesione al progetto CAPIRe, ha siglato la Carta di Matera, documento d'indirizzo elaborato dal progetto.

Non ultimo, la Liguria redige delle Relazioni annuali del Consiglio regionale, da trasmettere alla Camera dei deputati per l'elaborazione del Rapporto annuale sulla legislazione che, pur non essendo veri e propri "rapporti regionali annuali sulla legislazione", già in uso presso molte regioni, sono a questi, per molti aspetti, assimilabili.

Dai dati ora esaminati, e dalle disposizioni sancite dal nuovo statuto e dal Regolamento interno del Regolamento del Consiglio regionale, emerge quindi che, pure se timidamente, a piccoli passi anche la Liguria, insieme alle altre regioni, sta cercando di avvicinarsi al tema della qualità della normazione. Si riserva a un prossimo futuro, auspicabilmente non molto lontano, l'esito di quanto, in progresso, sta andando a realizzarsi.

Bibliografia essenziale

- G. CARPANI, *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giornale di dir. amm.* 2007, 9, 1014 e segg.;

²³ Deve peraltro precisarsi che detto regolamento interno del Consiglio regionale, successivamente, è stato modificato con deliberazione del Consiglio regionale 1 febbraio 2007, n. 4;

- T. GROPPI E ALTRI, *I nuovi Statuti delle regioni*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (cur.), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo della Costituzione*, Bologna, 2004 126 e segg.;
- ISLE – SCUOLA D SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE “MASSIMO D’ANTONA”, *Disposizioni statutarie in materia di qualità della normazione*, in *Rass. parl.*, 2007, 153 e segg.;
- R. LIBERTINI, *La redazione dei testi normativi nell’esperienza delle Regioni*, in *Iter Legis* 1996, 79 e segg.;
- R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, 2001, 1 e segg.
- R. LIBERTINI, *I Rapporti regionali sulla legislazione: esperienze a confronto*, in *Iter Legis*, 2004, nn. 2-3, 137 e segg.;
- S. MAGNABOSCO, *Strumenti per la qualità delle leggi. Introduzione di disposizioni circa l’impiego delle tecniche legislative negli Statuti e nei regolamenti consiliari nell’ambito dei processi di revisione degli stessi*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Torino, 2001, 131 e segg.;
- G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. Parl.*, 2005, 513 e segg.
- F. RIZZO, *La Regione Liguria intraprende la strada della semplificazione*, in *Pubblico Bene*, anno III, n. 5, gennaio – marzo 1996;
- F. RIZZO, *Il progetto della Giunta regionale della Liguria*, in *Atti del Seminario internazionale di Studio “Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi”*, Genova, 20-21 giugno 1996, in *Iter Legis* n. 5/6, dic. 1996 - genn. 1997, 116 e segg.;
- F. RIZZO, *Esperienze e proposte per l’applicazione del Manuale unificato nelle Regioni*, *Atti del Seminario Nazionale di Studio “Strumenti per il drafting e il linguaggio delle leggi”*, Bologna, 19 – 20 giugno 1997, in *Iter Legis*, gennaio – aprile 1998, 121 e segg.;
- F. RIZZO, *Il progetto per la qualità e la semplificazione della normativa. L’esperienza della Regione Liguria*, in *Iter Legis*, novembre - dicembre 1999, II, 235 e segg.;
- F. RIZZO, *Formulazione standardizzata di disposizioni normative di uso ricorrente nella legislazione regionale*, nella relazione del 14 marzo 2008 presentata al Corso di perfezionamento e specializzazione su “*La qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi*”, Università di Firenze, reperibile al sito <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/07-LEZ-14-mar-08/Formulaz-standardizzata.doc>;
- I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell’elaborazione dei nuovi Statuti regionali*, in *Iter Legis*, aprile – giugno 2003, 2. 43 e segg.;
- I. SALZA, *L’ordinamento regionale*, in P. COSTANZO (cur.), *Il Codice del Drafting, Libro III, sezione I*, in www.tecnichenormative.it.

Sitografia

www.capire.org

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli>

www.parlamentiregionali.it

www.tecnichenormative.it