

SEZIONE PRIMA

L'ordinamento regionale

3.1. Presentazione di Isabella Salza

- Le regole sulla qualità normativa regionale -

PARTE PRIMA

3.1.1. Lo Statuto come fonte di norme-principio sulla qualità normativa

Una delle novità più rilevanti della nuova stagione statutaria è stata la formulazione di regole sulla qualità delle leggi regionali, ipotesi già discussa¹ nell'epoca precedente la riforma del titolo V Cost., a partire dalla competenza dello statuto ordinario a disciplinare l'“organizzazione interna” della Regione². Alla locuzione era stata attribuita, infatti, una interpretazione lata, non limitata alla sfera strutturale³, bensì estesa alla “funzione”, cioè ai modi attraverso cui l'ente agiva⁴.

La novella del 1999 ha rafforzato i tratti “costituzionali” dello Statuto delle Regioni ordinarie, dando nuovo impulso alla tesi che fa dipendere il miglioramento della produzione normativa dalla vincolatività dei principi che la regolano e ha rilanciato il dibattito sulla fonte idonea a dettare le “norme sulla produzione”, categoria che comprende anche le modalità di presentazione e di confezione degli atti giuridici. Per la gran parte, i legislatori regionali si sono mostrati concordi con

¹ A. RUGGERI, *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 269 e in T. MARTINES, A. RUGGERI E C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, 2002, p. 126, secondo il quale la nozione di “organizzazione interna” avrebbe dovuto essere interpretata in senso estensivo, comprendendo, altresì, i rapporti intercorrenti fra l'apparato e la comunità regionale, nonché tra la Regione e gli enti infraregionali e sovraregionali (Stato, Comunità europea), poiché le norme in esame, prima ancora di connotare la forma di governo, caratterizzano la stessa “forma di Regione”. La Corte costituzionale aveva confermato il primato dello Statuto rispetto alla legge ordinaria regionale a partire dal particolare iter di approvazione della Carta statutaria, che a differenza delle altre fonti regionali, veniva approvata dalla legge del Parlamento; si v. in proposito, le sentenze n. 94 del 1977; n. 10 del 1980; n. 48 del 1983; n. 290 del 1984; n. 99 del 1986; n. 407 del 1989. Una tale circostanza conferiva allo Statuto, alla stregua delle leggi statali, la potestà di vincolare le leggi regionali; cfr, al riguardo, la tesi di S. Bartole, *L'ordinamento regionale*, p. 61. Si v., altresì, N. LUPO, *La legge di approvazione degli Statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quaderni regionali*, n. 3/1995, p. 973.

² La dottrina aveva riconosciuto allo Statuto ordinario la forza di condizionare la potestà legislativa regionale, che doveva espletarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti nelle leggi statali, ma non poteva nel contempo contraddire o derogare le disposizioni del rispettivo Statuto, pena l'invalidità; cfr G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 263; S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, p. 63 e p. 118; F. SORRENTINO, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pp. 446 ss; V. ITALIA, *Problemi di diritto regionale*, Milano, 1976, pp. 3 e ss; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regione e governo locale*, n. 4/1989, p. 15; *contra* BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1970, p. 365, il quale riteneva che gli Statuti potessero essere annoverati tra le leggi formali della Regione e perciò dotati del medesimo valore; F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Milano, 1970, p. 178, per il quale lo Statuto avrebbe dovuto considerarsi compreso nel *genus* delle leggi e degli atti aventi forza di legge della Regione, *spec.* p. 101; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 246; L. PALADIN, *Diritto regionale (edizione II)*, p. 56. Rispetto all'attitudine dello Statuto a fissare norme di principio vincolanti la legge ordinaria regionale cfr A. RUGGERI, *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)* in *Politica del diritto* n. 2/1987 e in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi anni 1987/91*, Torino, 1992, pp. 82 ss. e da M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le nuove Costituzioni?*, Bologna, 2002, p. 183, nota 389.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

quell’orientamento che ritiene esistano ragioni *de facto* e *de jure* per l’introduzione di tali precetti in una fonte materialmente costituzionale. Quanto alle prime, rileva che gli effetti recati dalla crisi della legge hanno tramutato la natura originaria di fonte di norme-principio della legge ordinaria, operando per la sua “provvedimentalizzazione”, rendendola cioè “formalmente” non idonea⁵. Inoltre, è la stessa *essentia* di tutte le norme di principio che regolano la produzione del diritto le quali, poiché appartenenti al *genus* delle metanorme sono di tipo costituzionale, a richiedere, in conformità al carattere rigido dell’ordinamento repubblicano, una disciplina, in prima battuta, con fonte sovraordinata alle leggi comuni⁶.

Il nuovo art. 123 Cost. distingue lo Statuto dalle fonti regionali ordinarie⁷ prescrivendo un percorso formativo che include: a) la doppia deliberazione del Consiglio regionale, intervallata da un periodo non superiore a due mesi; b) l’approvazione da parte della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio; c) la possibilità di richiedere il referendum prima della promulgazione da parte di un cinquantesimo degli elettori della Regione o di un quinto dei consiglieri regionali. La procedura è persino più aggravata dell’iter di revisione costituzionale⁸, considerati la ripetizione della maggioranza assoluta per una seconda volta e il ristretto quorum di consiglieri (un quinto) per promuovere il referendum. Quest’ultimo, inoltre, non solo è più agevolmente praticabile rispetto a quello previsto per le leggi costituzionali, essendo sufficiente la richiesta da parte di 1/50 degli elettori della Regione, ma non c’è modo per l’Assemblea rappresentativa di bloccarlo, neppure se essa approvi all’unanimità le disposizioni statutarie⁹. La simmetria tra l’art. 138 e l’art. 123, unita all’eliminazione della natura bifronte, statale e regionale insieme, hanno persuaso parte della

³ Tale interpretazione può essere rinvenuta anche in F. SORRENTINO, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti...* cit., p. 442 e ss., per il quale sussiste un nesso d’interdipendenza tra l’attività organizzatrice e la funzione di indirizzo politico ed, *in species*, di condizionamento della prima sulla seconda, ciò che connota l’organizzazione come scelta politica valutabile segnatamente sotto il profilo funzionale, più che rispetto a quello strutturale. Nel senso che l’originaria formulazione dell’art. 123 Cost. avrebbe consentito, tra l’altro, l’introduzione di regole volte a migliorare il *drafting* degli atti normativi, si v. anche R. TOSI, *Le “leggi statutarie”: problemi di competenza*, in A. Ruggeri - G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina, Milano 2001, p. 53.

⁴ R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa e delle regole di tecnica legislativa da inserire nello Statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive*. Vol. II, Torino, 2001, pp. 3 ss.

⁵ Il processo che ha condotto a prediligere una lettura “formalistica” dell’art. 70 Cost, a discapito di un’interpretazione in chiave “sostanzialistica” della stessa disposizione e ha consentito di rivestire della forza e della forma della legge atti che non ne hanno il contenuto tipico, vale a dire generale, astratto, innovativo; è stato efficacemente descritto da F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 1999, pp. 19 ss.

⁶ Tra gli Autori che da tempo sostengono la tesi in parola, si veda, in particolare, A. RUGGERI, principalmente in *Norme e tecniche costituzionali...cit*; Id., *Fonti, norme e criteri ordinatori*, Torino, 2001.

⁷ Sebbene la Costituzione qualifichi la fonte statutaria come “legge”, tale termine è impiegato in senso “atecnico”. L’impossibilità di ricondurre *esattamente* lo Statuto allo specifico *genus* di “legge regionale”, discende non solo dalla procedura aggravata richiesta per la formazione del primo, ma anche dai limiti posti per il ricorso da parte del Governo contro lo Statuto, che sono diversi da quelli prescritti per il ricorso governativo nei confronti delle leggi regionali. Al riguardo, cfr. A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2000, p. 609. Della trasformazione sia formale che sostanziale dello Statuto ne ha parlato T. GROPPI, *Una riforma costituzionale “a Costituzione invariata”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5 del 2000, p. 444 e in *Brevi considerazioni sull’autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, p. 197.

⁸ M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale* in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?...cit.* pp. 120-121 e in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2000, p. 121; A. RUGGERI ha suggerito la qualificazione dello Statuto quale fonte “paracostituzionale”, *Statuti e leggi regionali dopo la riforma degli artt. 121 ss. Cost.* in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, studi anni 1999-2000*, Torino, 2001, p. 168 e Id., *Fonti, norme e criteri ordinatori*, Torino, 2001.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

dottrina a riproporre l'idea dello Statuto come “Costituzione regionale”¹⁰, con l'intenzione di accentuare l'attività “fondante” a cui sarebbero stati chiamati i Consigli regionali¹¹.

Sembra, invece, che lo Statuto *post* 1999 si configuri piuttosto come una “legge speciale e rinforzata”¹², è cioè una *species* del più ampio *genus* “legge regionale”¹³. D'altronde, sebbene rivesta il medesimo *valore* della legge ordinaria regionale, possiede una *forza* superiore, e quindi, una maggiore rigidità e resistenza¹⁴, che ne fanno lo strumento più idoneo a dettare principi generali sulla formazione degli atti normativi regionali¹⁵.

⁹ Ulteriori conferme *ex adverso* possono essere reperite dalle critiche avanzate per il rafforzamento della procedura statutaria rispetto a quella costituzionale, che ha fatto persino presagire l'avverarsi di un uso plebiscitario dell'istituto referendario regionale. In questo senso, R. TOSI, che ha definito “anomalo” il rafforzamento della rigidità della procedura ex art. 123 Cost. rispetto all'art. 138 Cost., in A. Ferrara (a cura di), *I nuovi Statuti.... cit.*, p. 528 e adde A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di) *La Repubblica delle autonomie... cit.*, pp. 66-67.

¹⁰ V. ITALIA, *Si apre il laboratorio costituente*, in *Guida agli enti locali*, 29 aprile 2000, n. 15 e B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, p. 57, il quale definisce gli Statuti “vere e proprie Costituzioni regionali”, pur riconoscendo i limiti entro cui esse si collocano. La configurazione dello Statuto come “Costituzione regionale” sembra essere legata al ruolo che, all'inizio degli anni settanta, il legislatore statutario si era prefissato. Tale tendenza era testimoniata dal florilegio di norme programmatiche contenute negli Statuti ordinari, che ha portato autorevole dottrina a definirli, con ironico distacco, delle “minicostituzioni”, T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, 2002, p. 131. Prima della riforma del titolo V della Costituzione, l'espressione di “piccola costituzione regionale” riferita allo Statuto ordinario era stata formulata da E. BALBONI e G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. Amato - A Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, pp. 353 ss e *spec.* p. 376.

¹¹ Di Statuto come “momento fondante del nuovo regionalismo”, parla L. VIOLINI, *Considerazioni sui nuovi Statuti regionali alla luce della legge costituzionale n. 1/1999*, in A. Ferrara (a cura di), *I nuovi Statuti.... cit.*, p. 81; *spec.* p. 82.

¹² U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara (a cura di) *Verso una fase costituente delle Regioni?.... cit.*; ID, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, n- 3-4/2000. Stessa natura è stata riconosciuta allo Statuto da T. GROPPI, *Una riforma costituzionale...op. cit.*, p. 446. La “forza attiva” dello Statuto appare attenuata dalla circostanza che la possibilità di derogare alla regola dell'elezione diretta del Presidente della Regione ex art. 122, comma 5 Cost. non è *autonoma* dalle scelte costituzionali, ciò che infatti impedisce ai Consigli regionali di elaborare Carte statutarie al di fuori del quadro dei principi fissati dalla Costituzione, come confermato dalla previsione ex art. 123 Cost. Per la tesi che la deroga in esame non sembra sufficiente ad attribuire ai Consigli regionali un potere costituente si v. E. DE MARCO, *Gli Statuti regionali dopo il nuovo articolo 123 della Costituzione e la loro collocazione nel sistema delle fonti* e M. A. SANDULLI, *Prime impressioni sul ruolo dei nuovi Statuti regionali*, in A.A.V.V., *I nuovi Statuti.... cit.*, rispettivamente p. 45 e p. 36; U. DE SIERVO, in entrambi i testi sopra citati; A. RUGGERI, rispetto alla pregnanza del limite dell'armonia, sulla cui base si esclude l'introduzione di atti aventi forza di legge regionale, in *Lineamenti... cit.* e, da ultimo, M. OLIVETTI, il quale precisa che i Consigli regionali sono chiamati a svolgere funzioni “eminamente costituzionali” nell'ambito dei propri ordinamenti, ma non gli è stato attribuito, nel contempo, un potere costituente, *Nuovi Statuti.... cit.*, pp. 190-191.

¹³ Al riguardo, possono essere osservate talune caratteristiche comuni tra lo Statuto e la legge regionale, poiché entrambi sono dotati dei medesimi requisiti di tipo procedimentale, che concorrono ad identificarli quali atti “formalmente” legislativi ai fini della sottoponibilità al giudizio della Corte costituzionale ex art. 134 Cost. Infatti, entrambi sono deliberati e promulgati rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Presidente della Regione, pubblicati necessariamente sul Bollettino Ufficiale ed infine qualificati attraverso il *nomen iuris* di “legge”; si v. al riguardo, M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti.... cit.* pp. 87-88. Contraria a definire in chiave gerarchica le relazioni intercorrenti tra Statuto e legge regionale è A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria... cit.*, che li ritiene entrambi forniti della dignità di fonti primarie; si v. *spec.* p. 67.

¹⁴ Il limite del rispetto “dell'armonia con la Costituzione” sembra essersi dilatato già all'indomani delle sentenze nn. 304 e 306 del 2002, in cui si ammonivano le Regioni a rispettare non solo la lettera, ma anche lo *spirito* della Costituzione. Più stringente è la recente pronuncia n. 12 del 2006, secondo cui la lettura e l'interpretazione degli Statuti deve avvenire nel contesto normativo delle singole disposizioni costituzionali, nonché *delle leggi statali di diretta attuazione* (punto 3 delle *cons. in dir.*).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Il rinnovato art. 123 Cost ribadisce espressamente la competenza statutaria a disciplinare l’iniziativa e la pubblicazione delle leggi, che rientrano perciò nel suo “contenuto necessario”. Nulla dice, invece, quanto all’esame e all’approvazione¹⁶, né rispetto alla promulgazione, pur necessarie al perfezionamento degli atti legislativi. Quest’ultime, infatti, dovrebbero essere ritenute implicitamente comprese nella riserva di legge costituzionale rivestendo un’eguale rilevanza ed essendo tutte le fasi dell’iter legis funzionalmente collegate¹⁷. Sembra, invece, che il legislatore costituzionale del 1999 abbia preferito conformarsi alla tesi della *residualità* della fonte ordinaria a ricoprire gli spazi vuoti da essa più o meno volontariamente lasciati liberi, ciò che sembra confermato dallo stesso art. 117, comma 4 Cost., che attribuisce *apertis verbis* una competenza “residuale” alla potestà legislativa regionale. A ben vedere, però, secondo i termini generici utilizzati dalla disposizione in parola per designare il potere in capo ai Consigli regionali, la Regione potrebbe esercitare la sua potestà legislativa, disciplinando le materie che ad essa “residualmente” spettano, sia con legge regionale “costituzionale”, e cioè statutaria (ex art. 123 Cost.); sia con legge regionale ordinaria, riservando alla prima, per competenza, la disciplina dei principi sulla produzione normativa. Nella fattispecie, l’abilitazione dello Statuto deriverebbe dalla formula utilizzata nel nuovo art. 123 Cost., concernente la fissazione dei «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento», atteso che proprio attraverso l’esercizio della funzione legislativa, quale attività più rilevante svolta dai Consigli regionali, la Regione “funziona”¹⁸. Infatti, rispetto alla versione originaria della disposizione in parola, che attribuiva allo Statuto l’esclusiva organizzazione *ad intra*, la nuova formula sembra accentuare, attraverso l’utilizzo della nozione “principi”, la natura *nomologica*, intrinsecamente costituzionale della disciplina statutaria¹⁹. D’altra parte la medesima competenza a disciplinare l’esercizio della potestà legislativa potrebbe discendere, però, dalla disciplina della forma di governo, in cui è implicitamente inclusa la potestà statutaria a regolare il sistema delle fonti regionali.²⁰ La lettura che considera le due locuzioni

¹⁵ M. AINIS, *Lo Statuto come fonte...op. cit.*; A. RUGGERI, in tutte le opere finora citate ed, inoltre, in *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, pp. 248 ss; Id. *Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del '99*, in *Verso una fase costituente delle Regione.... cit.*, pp. 163 ss. Si v., altresì, M. RAVERAIRA, *La qualità della legge: una sfida per le nuove Regioni*; www.federalismi.it, 15 aprile 2004.

¹⁶ La fase centrale dell’iter *legis* è stata da sempre sottratta agli Statuti senza essere rimessa, in modo espresso, ai regolamenti consiliari. La prassi invalsa è andata nel senso di riservare la disciplina della fase deliberativa a queste ultime fonti normative.

¹⁷ Infatti, nonostante la lacuna dell’art. 123 Cost., che cita solo alcune delle fasi dell’iter *legis*, gli Statuti approvati recano disposizioni di principio concernenti l’insieme delle fasi del procedimento legislativo. Sulla reciproca necessità di tutte le fasi che compongono l’iter *legis* e sull’idoneità di ciascuna ad individuare i singoli tipi di atti normativi cui concerne, si v. L. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969, p. 160 ss.

¹⁸ R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa.... cit.*, pp. 78 ss.

¹⁹ La nuova formulazione della clausola in esame sembra estendere la competenza dello Statuto abilitandolo, in astratto, a dettare una disciplina di principio per ogni aspetto della vita dell’ente Regione; si v. in particolare, A. SPADARO, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001. *Contra* A. RUGGERI, il quale puntualmente osserva che la specificazione concettuale connessa all’espressione dei “principi fondamentali” sembrerebbe, a prima vista, ridurre il raggio di campo ricopribile dalla normativa statutaria, anche se si conclude a propendere per una sostanziale continuità rispetto alla formula originaria; *Verso una nuova identità delle fonti regionali*, *IBIDEM*, p. 11 ss e in *Lineamenti.... cit.*, pp. 126 ss. A favore della parziale continuità si è espresso A. D’ATENA, il quale rileva, rispetto all’originaria nozione di “organizzazione interna della Regione”, sia elementi innovativi che denotano l’ampliamento della competenza statutaria, sia un restringimento; *La nuova autonomia statutaria.... cit.* p. 614. In proposito, però, proprio l’utilizzo della nozione “forma di governo”, coniato dalla dottrina per indicare l’insieme degli strumenti utilizzati da una determinata organizzazione per il perseguimento delle sue finalità (si v. al riguardo, P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico... cit.* p. 24); è interpretabile nel senso della “discontinuità” rispetto all’assetto precedente, M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti... cit.*, p. 189.

²⁰ In proposito, la dottrina si è espressa in modo discordante, considerando la disciplina della produzione normativa tanto rientrante nell’espressione “forma di governo”, quanto compresa nella dizione concernente i “principi *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

contenute nell’art. 123 coordinate, e cioè come esprimenti un unico concetto sembrerebbe la più appropriata ad esprimere la *mens* del legislatore costituzionale, poiché l’espressione afferente i *principia* può essere letta come una esplicitazione del *modus* attraverso cui lo Statuto disciplina la forma di governo stessa, e quindi, la funzione legislativa. Rappresentando i due termini dell’art. 123, comma 1 Cost. ambiti contigui²¹, si può concludere che la competenza dello Statuto a dettare i principi di tutte le fasi rientranti nell’iter *legis* regionale sia ad esso pienamente conferita dalla disposizione in oggetto nel suo complesso, che lo configura quale “sede naturale”²² alla fissazione delle metanorme sulla qualità della produzione normativa.

L’ipotesi di varare una legge regionale, recante una disciplina quadro dei principi sulla formazione degli atti normativi, era stata espressamente contemplata nella versione originaria dello Statuto toscano²³, che l’aveva configurata come “legge organica”, categoria che il progetto introduceva all’art. 43. Il rischio di incappare nella sanzione di incostituzionalità, per la violazione del limite rappresentato dal *numerus clausus* delle fonti normative primarie, ha convinto i promotori della proposta di norma ad espungerla pur conservandone la *ratio*. In specie, in seno alla commissione Statuto, era stata valutata l’eventualità di prefigurare la legge sulla normazione come fonte “rinforzata”, vale a dire approvata con una maggioranza qualificata, senza definirla organica, poiché l’aggettivo avrebbe senz’altro evocato una specifica *fons iuris* esistente in altri ordinamenti stranieri²⁴.

L’introduzione di leggi di rango sub-statutario²⁵, che si collocano ad un livello intermedio tra lo Statuto e le leggi regionali, intende attribuire alle regole in materia di formulazione dei testi normativi, un maggiore grado di resistenza alle deroghe implicite. Se questo è l’obiettivo perseguito, non si potrebbe rinunciare ad una procedura rinforzata per l’approvazione di tale fonte, poiché, altrimenti, essa non sarebbe altro che una legge regionale “comune” che incorrerebbe,

fondamentali di organizzazione e di funzionamento”. In modo netto, rispettivamente, M. OLIVETTI, *ult. op. cit.* pp. 125 ss e A. SPADARO, *ult. op. cit.*, pp. 3 ss.

²¹ Nel senso che l’art. 123, comma 1 Cost. contenga un’ “endiadi” a testimonianza della vocazione statutaria ad incidere su ogni aspetto afferente l’ente Regione e sulle fonti subordinate, M. OLIVETTI, *ult. op. cit.*, p. 147, nota 263.

²² M. AINIS, *Lo Statuto... cit.*, p. 120.

²³ Art. 43 Progetto St. Toscana

Leggi organiche

1. *Le leggi regionali organiche sono approvate dal Consiglio regionale, con votazione finale presa a maggioranza dei suoi componenti, e regolano secondo criteri unitari: il sistema elettorale regionale; l’ordinamento degli organi del governo regionale; la normazione regionale; la programmazione regionale; la partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari; la disciplina generale del procedimento amministrativo; il collegio di garanzia; l’ordinamento del consiglio delle autonomie locali; i referendum.*

Lo Statuto toscano prevede la legge sulla normazione (art. 45, comma 2), che si configura come una legge ordinaria e perciò, attesa l’inesistenza di una norma statutaria che consenta le abrogazioni solo in forma espressa, suscettibile ad essere abrogata o derogata implicitamente.

²⁴ Com’è noto il tipo “legge organica”, configurata quale fonte avente una forma determinata e approvata secondo un procedimento aggravato, non esiste nel nostro ordinamento. Parte della dottrina ritiene che in questa categoria possano essere fatte rientrare alcune leggi dotate di un contenuto peculiare, concernente l’attuazione e lo svolgimento di norme costituzionali, come ad es. la l. n. 352 del 1970 (che reca la disciplina dell’istituto del referendum), la l. n. 87 del 1953 (relativa alla costituzione e funzionamento della Corte costituzionale) e la l. n. 142 del 1990 qualificata dalla corte costituzionale «una legge che ha regolato in termini organici la materia delle autonomie locali». Una tale assimilazione, però, non convince, poiché una cosa è dettare la disciplina organica di una materia, ciò che consiste nella fissazione di una regolazione omogenea, complessiva e strutturale della stessa; diversa è l’emanazione di una legge che sotto il profilo formale-procedimentale rientra nella specifica categoria della “legge organica”, che comporta una maggiore resistenza all’abrogazione e alla deroga da parte di leggi ordinarie successive e una conseguente e più forte garanzia alla tutela della certezza del diritto. Non sembra, quindi, sufficiente quale elemento determinante, il riconoscimento della natura delle leggi ordinarie in materia costituzionale quali “organiche”, perché non esistendo dal punto di vista giuridico-positivo una tale categoria nel sistema delle fonti italiano, non sembra possibile far derivare automaticamente *tout court* alle prime le caratteristiche tipiche e cogenti delle seconde.

²⁵ In proposito, si v. 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 del processo di revisione degli stessi*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle assemblee elettive... cit.*, pp. 135 – 137.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

quanto alla garanzia della certezza dei canoni in essa stabiliti, negli inconvenienti tipici della legge ordinaria, vale a dire l'inesistenza di ostacoli alla sua inderogabilità ed inabrogabilità. Né varrebbe a tal fine qualificarla “legge generale”, i cui prototipi, pure esistenti nell'ordinamento statale, si sono mostrati inefficaci a sancire canoni certi in materia di produzione normativa²⁶.

Efficaci presidi al rispetto delle disposizioni che contengono principi di qualità possono essere il Presidente del Consiglio regionale e l'organo di garanzia statutaria, che intervengono nella fase preventiva dell'iter legis. Il primo dichiarando improcedibili le proposte di legge che non osservano tali regole²⁷, al secondo, invece, è demandata la delicata funzione di controllare la conformità degli atti normativi regionali ai principi statutari. Si tratta di un organo nuovo attraverso il quale si intende potenziare il sistema delle garanzie regionali, apparentemente depotenziato in seguito alla novella dell'art. 127 Cost., che ha soppresso il controllo statale preventivo sugli atti legislativi della Regione, causando l'affievolimento dell'interesse governativo a sollevare questioni di legalità statutaria con valenza meramente “interna”, circoscritte cioè alla violazione dell'ordinamento regionale.

Tra i difetti che si aspira ad eliminare, almeno a livello regionale, attraverso la fissazione di regole essenziali della produzione normativa nei nuovi Statuti ordinari, si possono ricordare²⁸: la cattiva redazione delle leggi, che sono spesso oscure, lacunose ed illegittime; l'inflazione legislativa o il “troppo diritto”, che consiste nell'esistenza di una sovrabbondanza di atti normativi non coordinati tra loro e dalla permanenza in vigore di regole ormai superate, che richiederebbero un adeguamento alla mutata realtà sociale; la difficoltà di attuare le leggi, poiché non è stata preventivamente ed idoneamente valutata la loro fattibilità, né, d'altra parte, gli effetti che esse potranno produrre sui cittadini e sulle imprese; ma anche il mancato aggiornamento delle leggi che spesso, una volta varate, non vengono riconsiderate ai fini di renderle idonee al raggiungimento degli obiettivi per le quali esse sono state approvate; la mancata comunicazione e conoscenza effettiva delle regole che disciplinano la Comunità, poiché finora ad essere curata è stata la sola divulgazione di tipo primario, realizzata attraverso la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale; l'impossibilità di comprendere le intenzioni che hanno determinato il legislatore ad intervenire, poiché non esiste un obbligo di motivazione degli atti legislativi. L'assenza di una previsione in tal senso appare viepiù anacronistica non solo rispetto agli sviluppi registrati sul fronte del

²⁶ Una tale circostanza è emblematicamente rappresentata dalla scarsa resistenza alle numerose deroghe tacite subite dalla legge n. 400 del 1988, ma anche dal più recente Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000); cfr. U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie*, in *Osservatorio sulle fonti normative*, Torino, 2001, cui adde L. ANTONINI, *Intorno alle “metanorme” dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiangendo Vanoni*, in *Rivista di diritto tributario*, 2001 e C. PINELLI, *Sulle clausole rafforzative dell'efficacia delle disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente*, in *Foro italiano*, 2001.

²⁷ Cfr art. 44, comma 7 dello Statuto della Regione Toscana. Sempre a tal riguardo è stato proposto di conferire al Presidente della Giunta il potere di rinvio della legge regionale al Consiglio per un riesame, qualora esso ritenga che sussistano vizi sulla “statutarietà” dell'atto. D'altra parte solo una norma costituzionale potrebbe “fondare” la potestà statutaria a prevedere un potere in capo all'istituzione di vertice della Regione, identico a quello costituzionalmente attribuito al Presidente della Repubblica. Rispetto alla previsione del potere di rinvio in capo al Presidente della Regione, cfr R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina, Milano, 2001, p. 150 e A. SPARDARO, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, *IBIDEM*, p. 91. In termini critici si è espresso A. RUGGERI; T. MARTINES - A. RUGGERI e C. SALAZAR, in *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, 2002, pp. 143 e 144.

²⁸ Si veda, al riguardo, M. CARLI, E. BERARDUCCI e I. SALZA, *La qualità della normazione negli Statuti regionali*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, *Verso il federalismo*, Quaderni di Astrid, Bologna, 2004, pp. 126 e ss. Nel testo sono stati, altresì, proposti una serie di progetti di disposizione statutaria sulla qualità della normazione regionale relativi alla: redazione tecnica delle leggi, alla fattibilità e all'analisi d'impatto della regolazione; ai testi unici; alla valutazione legislativa ed, infine, alla comunicazione normativa.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

procedimento di approvazione delle leggi e nella prospettiva del diritto comunitario, ma anche in considerazione del principio costituzionale di sussidiarietà, che comporta un implicito obbligo di motivazione in tutti quei casi per i quali il legislatore regionale decide di derogarvi (ex art. 118 Cost.). Diversamente, si correrebbe il rischio di legittimare condotte arbitrarie da parte dell'organo legislativo della Regione.

Esiste, inoltre, un'altra esigenza sempre più avvertita, che consiste nel recupero della funzione di controllo delle Assemblee rappresentative per bilanciare il rafforzamento dell'esecutivo indotto dalle riforme costituzionali. Il rinnovamento degli ordinamenti regionali consente di ristabilire un equilibrio che sembra essersi perduto in nome dell'efficienza dell'azione pubblica, che in parte ha scalfito il ruolo da protagonista dell'organo legislativo nella fissazione delle regole disciplinanti la società civile. In questa prospettiva, il permanere dell'oscurità e dell'inefficacia della legislazione comportano un sempre maggiore spostamento di potere dagli organi elettivi verso altri soggetti (giudici, burocrazie, uffici legali dei poteri forti) e parallelamente all'esautoramento delle Assemblee rappresentative.

Le motivazioni accennate, peraltro avvalorate dalla circostanza che i difetti della legislazione solo in parte possono essere ricondotti ad “inderogabili esigenze della politica”, possono conferire una luce nuova all'impegno da tempo profuso nella ricerca di migliorare la qualità della produzione normativa. Tale obiettivo si presenta, infatti, segnatamente rivolto ad avvalorare la funzione dei Parlamenti e non, invece, alla volontà di limitare l'autorità dei politici da parte dei tecnici, affinché tra essi, ai dichiarati fini di qualità, possa finalmente instaurarsi una fiduciosa collaborazione.

In ultima istanza, l'ambizioso fine perseguito attraverso la collocazione dei principi sulla qualità della produzione normativa nei nuovi Statuti è la certezza del diritto²⁹. Infatti, anche ad ammettere l'esistenza di una “gerarchia di valore” accanto alla gerarchia giuridica delle fonti normative, tale per cui alcuni interessi fondamentali possano, in teoria, resistere ad abrogazioni e deroghe pur se disciplinati in una fonte ordinaria (almeno quando si dimostri che quest'ultime si trasformino in una inammissibile incisione su tali valori); la scelta del legislatore tra la fonte costituzionale (o paracostituzionale) e la fonte ordinaria, riguardo allo strumento con cui garantire la certezza del diritto, mostra quale considerazione egli riserva a questo interesse e la necessità che esso, per ricevere una tutela sostanziale, divenga oggetto di decisioni “al di sopra le parti”, contenute, cioè, in fonti sostanzialmente costituzionali. Per questa via si vorrebbe fare assumere alle regole sulla qualità una maggiore “resistenza”³⁰ e farle uscire, finalmente, dallo *status* di “grida manzoniane”, che finora le ha connotate, affinché la loro lesione divenga “giustiziabile”, essendo l'atto che la pone in essere, non solo nella sostanza, ma anche *formalmente* invalido³¹.

Le disposizioni sulla qualità normativa regionale contenute nei nuovi Statuti ordinari e nei progetti di Statuto sono il sintomo della sensibilità e dell'attenzione mostrate dalle Regioni verso le metodologie volte a curare la crisi del diritto. La sfida (ed insieme l'auspicio), una volta chiusa la stagione statutaria, è che le scelte coraggiosamente assunte possano orientare i legislatori regionali a perseguire il traguardo della qualità normativa non solo ed esclusivamente sotto l'aspetto tecnico, strettamente attinente alla scrittura delle norme, ma soprattutto in “prospettiva assiologia” secondo il disposto dell'art. 5 della Costituzione, che induce il legislatore a lavorare sui “metodi” impiegati nel procedimento di formazione delle leggi.

²⁹ La derogabilità delle norme sulla produzione contenute in una fonte ordinaria rappresenta un *vulnus* al principio della certezza del diritto, in quanto il soggetto si trova “non più di fronte alla legge, come volontà eguale, costante, cioè certa, ma di fronte ad una volontà continuamente rinnovatesi”, F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto* (1942), Milano, 1968, p. 73.

³⁰ Sulle problematiche legate alla vincolatività delle norme sulla normazione giuridica, si v. M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 2002, pp. 134 ss.

³¹ In questo senso A. RUGGERI, il quale rileva che connessa alla trasformazione dei principi sulla qualità in norme giustiziabili è la garanzia dei diritti, *Neoregionalismo e diritti sociali*, in *Diritto e società*, n. 2/2001. *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

PARTE SECONDA

3.1.2. Gli articoli di drafting nei nuovi Statuti

Abruzzo

Tipologia	Statuto della Regione
Data di emanazione	28 dicembre 2006
Pubblicazione	BUR <i>suppl. straord.</i> n.1 del 10 gennaio 2007
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 40
Contenuto	<p><i>La qualità delle norme e i Testi unici</i></p> <p>1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.</p> <p>2. La legge, per materie determinate ed omogenee, può prevedere la redazione di Testi unici regionali, fissando termini, principi e criteri direttivi.</p> <p>3. I Testi unici sono approvati dal Consiglio con la sola votazione finale e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.</p>

Emilia Romagna

Tipologia	Legge regionale statutaria n. 13
Data di emanazione	31 marzo 2005
Pubblicazione	BUR n. 61 del 1° aprile 2005
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 53
Contenuto	<p>Impatto delle leggi e redazione dei testi</p> <p>1. Le leggi e il regolamento interno dell'assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.</p> <p>2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.</p> <p>3. Il regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui</p>

	al comma 1 e il coinvolgimento delle commissioni assembleari e della commissione per le pari opportunità fra donne e uomini di cui all'Art. 41.
--	---

Lazio

Tipologia	Legge statutaria n. 1
Data di emanazione	11 novembre 2004
Pubblicazione	7 maggio 2005
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 36
Contenuto	<p>LA FUNZIONE LEGISLATIVA Art. 36 <i>(Esercizio della funzione)</i></p> <p>1. La funzione legislativa della Regione è esercitata dal Consiglio regionale.</p> <p>2. Il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la verifica della redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivicontenute, dell'omogeneità delle materie trattate e del coordinamento con la normativa vigente.</p> <p>3. La Giunta regionale, al fine della semplificazione e del conferimento di organicità alla normativa vigente nei vari settori di materie omogenee, procede periodicamente alla predisposizione ovvero all'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Ove tale attività consista in un riordino normativo ovvero comporti modifiche di carattere non meramente formale, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge per la successiva approvazione da parte del Consiglio stesso.</p> <p>4. I testi unici legislativi e quelli di riordino normativo non possono essere modificati, integrati o derogati se non mediante disposizione espressa che preveda, in ogni caso, l'inserimento della nuova disposizione nel testo unico.</p> <p>5. La legge regionale disciplina le funzioni di Comuni e Province nel rispetto della potestà regolamentare di tali enti, cui è riservata la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.</p>

Marche

Tipologia	Statuto della Regione
Data di	4 dicembre 2004

emanazione	
Pubblicazione	6 dicembre 2004
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 34
Contenuto	<p><i>(Qualità della normazione)</i></p> <p>1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.</p> <p>2. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.</p> <p>3. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione.</p>

Piemonte

Tipologia	Legge regionale statutaria n. 1
Data di emanazione	4 marzo 2005
Pubblicazione	BUR <i>suppl. straord.</i> n. 9 del 7 marzo 2005
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 48.
Contenuto	<p>Qualità della legislazione</p> <p>1. I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.</p>

Puglia

Tipologia	Legge regionale statutaria, n. 7
Data di emanazione	12 maggio 2004
Pubblicazione	BUR n. 57 del 12 maggio 2004
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 37
Contenuto	<p>(Regolamento interno del Consiglio regionale)</p> <p>1. Il funzionamento del Consiglio regionale è disciplinato da un</p>

	<p>regolamento approvato a maggioranza dei consiglieri in carica.</p> <p>2. Il regolamento determina le regole poste a presidio della qualità dei testi di legge per garantire il requisito della chiarezza della legge e prevede l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi.</p> <p>3. Il regolamento determina, altresì, le ulteriori norme cui deve attenersi il procedimento legislativo.</p> <p>4. Il regolamento è approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente Statuto.</p>
--	---

Toscana

Tipologia	Statuto della Regione
Data di emanazione	11 febbraio 2005
Publicazione	BUR n. 12 dell'11 febbraio 2005
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 44
Contenuto	<p>Qualità delle fonti normative</p> <p>1. La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure.</p> <p>2. E' promossa, per le finalità del primo comma, la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici.</p> <p>3. I testi unici legislativi sono approvati con legge e possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.</p> <p>4. Le parti del testo unico di mero coordinamento delle leggi esistenti sono approvate dal consiglio con un unico voto.</p> <p>5. I testi unici regolamentari possono essere abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso.</p> <p>6. La legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici.</p> <p>7. 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.</p>

Umbria

Tipologia	Legge regionale <i>statutaria</i> n. 21
Data di emanazione	16 aprile 2005

Publicazione	BUR n. 17 del 18 aprile 2005
Autorità emanante	Consiglio regionale
Partizioni	Art. 35 comma 2 e art. 61, commi 2, 3 e 4
Contenuto	<p>Art. 35, comma 2</p> <p>2. L’iniziativa legislativa viene esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli, accompagnato da una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto stesso.</p> <p>Art. 61, commi 2, 3 e 4</p> <p>2. La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l’analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità.</p> <p>3. Il Regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione, composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza.</p> <p>4. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente.</p>

PARTE TERZA

3.1.3. Le diverse tipologie delle disposizioni statutarie dedicate alla qualità normativa. Una prima lettura.

1. Le formule generali sul rispetto dei principi di drafting formale e sostanziale

Nella maggior parte dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie sono presenti articoli che dispongono il rispetto dei principi di qualità normativa e delle regole di *drafting*. Tali disposizioni non hanno una formulazione omogenea, al contrario, sono elaborate in modo diversificato, presentando a volte espressioni generiche e altre, forme articolate. Se ne propone, perciò, una lettura per categorie, partendo da quei progetti che impiegano formule astratte circa il rispetto della qualità delle leggi. In questo primo gruppo rientrano l'art. 34, comma 1 St. Marche e l'art. 48 St. Piemonte, i quali, adoperando un'identica formulazione, prevedono che i testi normativi siano «improntati ai principi di chiarezza e semplicità della formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione».

Sebbene generica, l'enunciazione del rispetto delle regole di tecnica legislativa, compresa all'interno di una fonte statutaria, consente di richiamare l'attenzione del legislatore regionale sulle problematiche connesse alla crisi della legge, nonché sui metodi e sulle tecniche da utilizzare per risolverle. Un esplicito rinvio - per la parte strettamente connessa alla redazione degli atti - all'ormai noto Manuale di drafting, in cui da tempo sono “codificate” le regole inerenti le tecniche legislative; avrebbe potuto rafforzare tali previsioni, poiché avrebbe conferito legittimazione ed una maggiore efficacia alle raccomandazioni in esso raccolte³². Sebbene tali canoni facciano parte del bagaglio culturale degli operatori, non esiste, infatti, alcuna garanzia circa la loro effettiva osservanza ed applicazione. La proposta di consentire un “aggancio” statutario al Manuale³³ non ha trovato consenso, poiché tale modalità reca il rischio di irrigidire troppo la disciplina dedicata alla redazione normativa.

L'idea, però, di incentivare i legislatori regionali all'osservanza di una serie di regole condivise su tale materia conserva la sua validità ed è coerente con l'auspicio, espresso da parte della dottrina³⁴, di dar vita ad un *logos* comune tra le Regioni attraverso l'elaborazione di un accordo interregionale. L'omogeneità dei linguaggi normativi regionali, anche se sembra scontrarsi con le ragioni dell'autonomia ispiratrici della riforma del titolo V della Costituzione³⁵, appare imprescindibile ai fini della certezza giuridica; laddove, invece, una pluralità di “microsistemi”, in cui i principi sulla qualità assumessero un diverso grado di rilevanza, sarebbe esiziale alla nascita di una cultura di *drafting*. Il diverso grado di sensibilità mostrata dalle Regioni rispetto alle problematiche connesse alle tecniche legislative, nonché i contingenti ostacoli di natura politica che possono frapporsi alla realizzazione di una concreta *policy* nel segno della qualità normativa;

³² Il testo cui si fa riferimento è “*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*”, di cui si è trattato nella Presentazione del libro III di questo codice. La proposta di inserire all'interno dello Statuto un rinvio al “Manuale” è stata avanzata da 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 (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. II, *La qualità della legislazione nei nuovi Statuti regionali*, Torino, 2001.... cit., pp. 3 ss.

³³ R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive... op.cit.* p. 16.

³⁴ Sull'opportunità di elaborare un accordo interregionale sulle regole essenziali per la redazione dei testi normativi si v. M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa* in A Ferrara (cura di) *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, p. 128; A. RUGGERI, *Gli statuti delle regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) 2/1998 e ID, Stato e tendenze della legislazione (fra molte ombre e qualche luce)* in *Rassegna parlamentare*, 1/1999, p. 198, spec. nota 47.

³⁵ Nella prospettiva che la fissazione di regole uniformi del procedimento legislativo e regolamentare delle Regioni finirebbe per incidere sulla stessa autonomia statutaria, si v. D. NOCILLA, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, atti del Convegno del Foromez “*La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*”, Napoli, 8-9 ottobre 2003, p. 10 della relazione. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

complicano l'eventuale accordo su questi temi. Simili limiti potrebbero essere superati promuovendo un'intesa tra il Consiglio e la Giunta regionali sulle regole per la redazione degli atti normativi³⁶, in modo da stimolare la creazione di prassi tra i centri produttori del diritto nelle singole Regioni, che siano esportabili oltre i confini ed instaurare un idem sentire “nazionale” sui metodi concernenti la buona scrittura delle norme.

La ricerca di un “compromesso” sui criteri che regolano la produzione normativa evoca una prassi inaugurata qualche tempo fa a livello comunitario. Nel 1998 il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione hanno firmato un accordo interistituzionale³⁷ degli orientamenti comuni in materia di qualità redazionale degli atti. Da questo patto ne è scaturita una *Guida* che, sebbene diretta in via privilegiata alle istituzioni comunitarie, atteso lo stretto legame esistente tra la produzione normativa comunitaria e quella statale, sembra costituire un passo tangibile all'indirizzo degli Stati membri verso la formazione di una cultura di *drafting* “europea”. Il modello comunitario ha ispirato la versione originale dell'art. 38 della bozza di Statuto dell'Emilia Romagna, in cui era prevista l'elaborazione di un Protocollo d'intesa tra l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la Giunta, in cui fossero contenute regole per la redazione dei testi normativi³⁸. Il testo della proposta di articolo, però, è stato completamente riscritto dalla Commissione speciale istituita per l'elaborazione del nuovo Statuto, che ha ommesso ogni riferimento ad accordi tra le istituzioni per la formulazione delle norme.

L'art. 34, comma 2 dello St. Marche prescrive la redazione, per tutti i progetti di legge, delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione e di analisi tecnico normativa. Al comma 3, prevede la costituzione, all'interno dell'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale, di “strutture” con il compito di verificare la qualità normativa dei testi legislativi. Rispetto alla prima delle due previsioni ricordate, l'indiscriminata elaborazione delle relazioni AIR e ATN comporta evidenti rischi di inattuazione della disposizione in oggetto, solo se si considera la complessità di simili operazioni. Forse sarebbe stato opportuno limitare l'obbligo di tali analisi alle sole leggi di principio e di programma, cioè agli interventi legislativi di grande rilievo per la Regione, rinviando al Regolamento del Consiglio la definizione dei modi e dei limiti delle relazioni, nonché la scelta sull'adozione di uno strumento complesso quanto costoso³⁹. Al contrario, appare utile contemplare in via espressa, la creazione, presso l'Assemblea rappresentativa, di strutture tecniche specializzate, dedicate esclusivamente al supporto degli organi politici nell'attività di progettazione normativa. Ciò consente non solo di migliorare la qualità dei testi normativi, avvicinando gli organi legislativi regionali al modello britannico dei “draftmen”; ma anche di predisporre le basi per un proficuo

³⁶ A tal riguardo, sia consentito richiamare una proposta di disposizione statutaria, per il cui commento si rinvia a M. CARLI, E. BERARDUCCI e I. SALZA, *La qualità della normazione negli Statuti regionali*, in V. Cerulli Irelli e C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo*, Quaderni di Astrid, Bologna, 2004, p. 131.

Art. B - Redazione tecnica delle leggi -

Il Consiglio regionale e la Giunta adottano d'intesa regole per la redazione tecnica delle leggi e dei regolamenti.

³⁷ *Redazione tecnica e qualità della norma: la guida pratica per la redazione dei testi legislativi dell'UE. Accordo interistituzionale 22/12/1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria*, Tavola rotonda organizzata dall'Associazione italiana tecnici legislativi (AITLE) in collaborazione con l'Istituto di studi giuridici sulla comunità internazionale, *Iter legis*, Roma, 28 febbraio 2001.

³⁸ La proposta di articolo cui si fa riferimento (la cui versione originaria compariva rubricata con il numero romano XXXVIII) prevedeva, ai commi 2 e 3, il rinvio al Regolamento consiliare rispettivamente: la determinazione di «strategie organizzative» ai fini di razionalizzazione legislativa e per favorire il reperimento e la conoscenza delle leggi regionali; la previsione di un protocollo d'intesa tra l'Ufficio di Presidenza del Consiglio e la Giunta regionale, recante regole tecniche per la redazione dei testi normativi, nonché proposte per assicurare, tra l'altro, la loro «puntuale osservanza». Successivamente, il progetto di articolo in parola, ha subito ulteriori modifiche fino ad arrivare alla formulazione definitiva, approvata nel nuovo Statuto, di cui si tratterà *infra*.

³⁹ Cfr M. CARLI, E. BERARDUCCI e I. SALZA, *La qualità della normazione....cit.*, Art. C – Fattibilità e analisi d'impatto della regolamentazione, p. 132 e ss.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

dialogo tra politici e tecnici, essenziale affinché la qualità normativa si trasformi da principio programmatico in concreta virtù della produzione normativa italiana.

2. Il rinvio al Regolamento del Consiglio regionale

Le disposizioni statutarie che rinviano ai regolamenti interni dei Consigli la determinazione della disciplina relativa alla qualità normativa sono l'art. 36, comma 2 dello Statuto del Lazio e l'art. 37 dello Statuto pugliese, in cui si prevede che «Il regolamento determina le regole poste a presidio della qualità dei testi di legge». Nello Statuto del Lazio si assegna alla disciplina regolamentare la «verifica della redazione dei testi normativi» perseguendo espressamente i fini di «chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute, dell'omogeneità delle materie trattate e del coordinamento con la normativa vigente»⁴⁰. Rispetto a quest'ultima previsione, l'abilitazione del Regolamento interno a integrare la normativa sulla redazione dei testi normativi può essere presunta a partire dalla stessa funzione dei Regolamenti consiliari nella disciplina dell'iter legis e, opportunamente, l'art. 25, comma 1 St. del Lazio prevede l'innalzamento del quorum di approvazione della fonte consiliare, che può essere adottata o modificata a maggioranza dei tre quinti dei componenti del Consiglio, salvo richiedere, dalla terza votazione in poi, la maggioranza dei componenti del Consiglio.

Le formule contenute negli enunciati statutari richiamati rievocano la *ratio* compresa nell'art. 1, comma 1 di una proposta di legge parlamentare, già menzionata⁴¹, che rappresenta uno dei tentativi predisposti dal legislatore statale di disciplinare in un'unica fonte legislativa ordinaria la complessa materia concernente la redazione dei testi normativi⁴². Nel caso in specie, sembra che il legislatore regionale perda di vista il confronto necessariamente solitario ed individuale di ciascun interprete con la norma, i cui effetti, vale a dire i diversi significati che essa può assumere, possono essere molteplici e persino in conflitto tra loro. Trascura, inoltre, alla luce di un'eloquente dottrina⁴³, che la chiarezza è il risultato del procedimento ermeneutico, non il presupposto; perciò se l'interpretazione è la fase necessaria che precede l'applicazione della legge, l'antico brocardo “*in claris non fit interpretatio*” non vale perché, anche nell'ipotesi di interpretazione dichiarativa o letterale viene attribuito comunque un senso all'enunciato normativo, seppur il più intuitivo ed immediato. Per questo si dice che l'interpretazione è un'attività prescrittiva, poiché non si risolve in un atto meramente conoscitivo, bensì valutativo⁴⁴.

L'art. 36, comma 2 St. Lazio conferisce una veste “paracostituzionale” all'omogeneità normativa al fine di eliminare dall'ordinamento le norme intrusive e di favorire la conoscibilità delle leggi e dei regolamenti⁴⁵. Com'è noto, la perpetrata deroga del disposto ex art. 15, comma 3 della legge n. 400

⁴⁰ Si rileva che la formula “agevole interpretazione” è stata conservata rispetto alla versione originaria della bozza laziale ed era prevista all'art. 37.

⁴¹ Cfr Presentazione del libro III.

⁴² *In species*, il Testo unificato n. 1665 e proposte abbinate (cfr la parte dedicata alla Presentazione del Libro III) prevedeva che: «Tutti i testi legislativi e regolamentari devono essere formulati in modo tale da evitare difficoltà di comprensione e di interpretazione da parte del cittadino»; cfr A. RUGGERI, *Linee emergenti e prospettive di “razionalizzazione” in tema di norme sulla normazione (a proposito di un progetto di riordino “organico” del sistema delle fonti)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2000, p. 386.

⁴³ F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Padova, 1998, pp. 14 e ss. Si v., inoltre, V. FROSINI, *La lettera e lo spirito della legge*, Milano, 1998.

⁴⁴ A commento del suindicato art. 36, comma 2 St. Lazio si rinvia ai rilievi che erano stati mossi alla richiamata disposizione, poiché ritenuti ancora attuali e appropriati rispetto alle scelte del legislatore statutario laziale; cfr I. SALZA, *Il Testo unificato delle disposizioni in materia di attività normativa C1665 e proposte abbinate. Una lettura critica*, *Cahiers européens*, 1/10/2000, pp. 1-2.

⁴⁵ Al riguardo, sia consentito ricordare le modifiche recate al regolamento interno del Consiglio provinciale di Bolzano, con deliberazione adottata l'11 dicembre 2001, n. 7. Tra esse interessano le disposizioni contenute nell'art. 86, dedicato all'iniziativa legislativa, commi 3 e 4, secondo cui la redazione dei progetti di legge è conforme alle regole di tecnica legislativa, al fine di assicurarne la leggibilità; l'art. 97-ter, lett. b, e art. 97-sexies, che introducono il principio Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

del 1988, in cui è stabilito che i decreti legge abbiano un contenuto normativo omogeneo, ha indotto i componenti dell'ultima commissione bicamerale per le riforme costituzionali ad ipotizzare la costituzionalizzazione di tale principio. Nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, presentato il 24 gennaio 1997, era stato previsto il requisito dell'omogeneità per i referendum, le leggi delega e i decreti legge agli articoli 97, 98 e 99, ciò che avrebbe consentito la promozione del sindacato della Corte nei casi di mancato rispetto. In particolare, l'art. 99, comma 1, riprendeva il disposto della legge n. 400 a integrazione dell'art. 77 Cost. e si conformava all'indirizzo formulato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996, che ha preceduto di un anno il progetto della Commissione Bicamerale e, sebbene sanzionasse specificatamente l'illecita prassi della reiterazione dei decreti non convertiti, finiva per censurare in maniera implicita, i cosiddetti “decreti omnibus”.

La medesima osservazione può essere espressa anche nei riguardi dell'istituto referendario, per il quale l'art. 97, comma 3, integrava la disciplina ex art. 75 Cost., prevedendo che la proposta sottoposta a referendum dovesse avere ad oggetto «disposizioni normative omogenee». In tal modo, il legislatore faceva proprie le posizioni della Corte espresse a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, sulla inammissibilità della sottoposizione a referendum di quesiti che fossero privi di «chiarezza, semplicità e coerenza», «non razionalmente unitari» o mancanti di «omogeneità o coerenza ed univocità». Naturale a simili premesse era l'estensione del requisito di omogeneità alle leggi di delegazione nell'art. 98, comma 1, in cui veniva stabilito che la funzione legislativa potesse essere delegata al Governo per «oggetti definiti ed omogenei». Come per gli altri istituti considerati, anche quest'ultima previsione integrava le norme costituzionali esistenti, testimoniando la rilevanza che le problematiche connesse all'omogeneità del linguaggio normativo stavano acquisendo: finalmente il legislatore aveva compreso che la legge non poteva dirsi “libera” di essere scritta come si vuole, ma che fosse essenziale il rispetto di una struttura linguistica *adeguata* per scongiurare la produzione di effetti costituzionalmente non compatibili, quali la non conoscibilità degli enunciati e l'incertezza sulla loro interpretazione⁴⁶.

Una disciplina di livello “costituzionale” dell'omogeneità normativa si trova sancita nella Costituzione greca, che all'art. 74, comma 5, non consente la messa in discussione di proposte di legge le cui disposizioni non siano attinenti all'argomento principale. La stessa sorte è riservata agli emendamenti, qualora non correlati all'oggetto della proposta di legge. Disposizioni simili possono essere rintracciate nella Costituzione colombiana (artt. 77 e 92); nella Costituzione delle Filippine (art. VI, sez. 26, n. 1); nella Costituzione peruviana, anche se limitatamente alle leggi di bilancio (art. 99, comma 1 Cost. Perù) e, quanto al divieto di emendamenti “intrusi”, l'art. 46, comma 4, della Cost. irlandese, prevede che la proposta di emendamento presentata alla Costituzione «non può contenere altre proposte»⁴⁷.

A differenza dello Statuto del Lazio, che si limita a rinviare al Regolamento consiliare la disciplina della materia del drafting, l'art. 37, comma 2, St. Puglia prevede espressamente la sanzione dell'improcedibilità, riservandola, però, ai soli disegni di legge e proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, esplicitamente, alla modifica o alla integrazione dei relativi testi⁴⁸.

dell'omogeneità normativa per gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi presentati durante l'esame in Aula del progetto di legge, giudicati inammissibili qualora siano estranei all'oggetto principale di quest'ultimo. Tali previsioni rappresentano una novità nella sfera degli interna *corporis* degli organi legislativi locali, che hanno un corrispettivo, di rilievo statale, nell'ordinamento greco, la cui Costituzione, all'art. 74, comma 5, sancisce il requisito dell'omogeneità anche per gli articoli contenuti nel progetto di legge fin dalla sua stesura originaria.

⁴⁶ A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999, pp. 107 ss. Circa le problematiche connesse all'oscurità del linguaggio legislativo e le sue possibili soluzioni adde M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 2002, pp. 171 ss.

⁴⁷ A proposito delle regole di tecnica legislativa “costituzionalizzate”, si v. L. PEGORARO, *La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee*, in *Diritto e società*, 1/1994, pp. 51 e ss.

⁴⁸ La disposizione richiamata riprende la formula utilizzata nell'art. 92 del progetto di riforma della II parte della Costituzione elaborato, nel 1997, dall'ultima Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, attraverso la quale *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

3. Il rinvio alla legge ordinaria regionale

Lo Statuto dell'Umbria può essere collocato in una ulteriore e distinta categoria, in cui sono comprese tutte quelle disposizioni statutarie che rinviano, sia pure in modo implicito, alla legge regionale ordinaria la disciplina delle modalità attraverso cui dare attuazione ai principi sulla qualità normativa. Nella fattispecie, è possibile reperire norme dedicate al drafting nell'art. 35 e nell'art. 61. La prima disposizione richiamata è dedicata all'iniziativa legislativa e, al comma 2, prescrive che il progetto di legge sia accompagnato da una relazione che contenga «le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto stesso». La disciplina della fase apicale dell'iter legis, peraltro rientrante nel contenuto necessario dello Statuto ex art. 123 Cost., consente di formulare norme relative alla scrittura e alla struttura complessiva degli atti normativi e di redigere un testo coerente con i fini perseguiti dal suo proponente, rendendo il progetto di legge idoneo *ab origine* a perseguire i traguardi della chiarezza⁴⁹.

L'art. 61, comma 2 incarica “la Regione” di predisporre idonei mezzi volti a verificare non solo se le disposizioni varate siano fattibili, bensì, anche, a misurarne l'analisi di impatto e la progettabilità. In una versione precedente dello Statuto era inserito un articolo (art. 36) che rinviava, in modo espresso, alla legge regionale la disciplina delle metodologie per l'AIR degli atti normativi, delle regole attinenti alla buona redazione e delle procedure e dei tempi necessari per l'applicazione degli atti⁵⁰. Nella disposizione definitivamente approvata è stata eliminata l'espressa previsione, francamente eccessiva, di corredare tutti i progetti di legge delle relazioni AIR e ATN e si sono persi i riferimenti al principio dell'omogeneità e di coordinamento della normativa proposta con l'ordinamento vigente, che, invece, erano presenti nel richiamato art. 36 del progetto di Statuto⁵¹.

I successivi commi 3 e 4 dell'art. 61 prevedono l'istituzione di un Comitato per la legislazione regionale. Il primo fissa il carattere neutrale dell'organo e rinvia la disciplina del funzionamento al Regolamento interno del Consiglio, mentre il secondo riprende il contenuto del comma 4, art. 16bis, del Regolamento della Camera dei Deputati. In particolare, secondo la lettera dell'ultima disposizione richiamata, l'esame è fatto su richiesta delle Commissioni di merito, che godono di un'ampia discrezionalità sia rispetto all'intervento del Comitato, sia riguardo al momento in cui richiederlo e, in proposito, la prassi ha mostrato approcci contrastanti volti per la maggior parte a

si intendeva introdurre nell'ordinamento giuridico la cosiddetta “clausola di salvaguardia”, che consisteva nel preservare la razionalità e l'organicità dell'opera di codificazione una volta che il legislatore vi avesse ottemperato.

⁴⁹ A. RUGGERI, *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune.... cit.*, p. 271, T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, 2002, pp. 140-141 e anche A. RUGGERI, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in www.federalismi.it, 29 maggio 2003.

⁵⁰ L'art. 36 del progetto di Statuto della regione Umbria prevedeva, in materia di elaborazione dei testi normativi, l'adozione di strumenti “adeguati per la loro progettazione e fattibilità in coerenza con le politiche regionali”.

⁵¹ In una versione ancora precedente del summenzionato art. 36, esso appariva dedicato esclusivamente alla qualità delle leggi, come risultava dalla sua rubrica. Inoltre, si prevedeva che i progetti di legge assegnati alle Commissioni fossero corredati, oltre che dalle relazioni concernenti l'AIR e l'ATN, anche da una relazione che riferisse sull'omogeneità dell'atto e sul coordinamento delle disposizioni, di cui esso era composto, con le norme vigenti. Infine, si richiamavano espressamente i criteri della semplicità, della chiarezza, della formulazione e del rispetto delle regole di tecnica redazionale e si contemplava l'istituzione del Comitato per la legislazione (a cui si proponeva di conferire il nome di Nucleo per la valutazione), al quale era attribuito il compito di presentare al Presidente del Consiglio regionale una relazione annuale sullo stato della legislazione e sulla realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti. Si ricorda, infine, che la Regione Umbria ha già istituito presso la Presidenza della Giunta (regolamento 25 febbraio 2000, n. 1) il Comitato per la qualità dell'iniziativa normativa, con il compito di esprimere un parere obbligatorio sui disegni di legge che la Giunta intende presentare al Consiglio. Il Comitato interviene nella fase intermedia tra la redazione del disegno di legge e la sua presentazione al Consiglio e comporta l'obbligo per il proponente che voglia discostarsene di motivare tale posizione.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

favorire l'intervento dell'istituto parlamentare nella fase iniziale dell'esame del progetto di legge presso la commissione competente, anche se sono state registrate ipotesi di intervento in una fase avanzata di esame del provvedimento⁵². Le due modalità comportano degli esiti del tutto differenti rispetto all'esame del progetto di legge. Infatti, nel primo caso può succedere che la commissione, in seguito alla ricezione del parere, introduca modifiche incisive e stravolga il testo su cui l'organo si era espresso, agendo in violazione del fine perseguito dall'art. 16bis del Regolamento, perché sottrae il progetto di legge alla valutazione del Comitato. In linea teorica, infatti, l'intervento di quest'ultimo nella fase iniziale dell'esame del provvedimento consentirebbe di orientare la discussione in modo da conferire rilievo agli aspetti di ordine tecnico volti a garantire la qualità delle norme, svolgendo una funzione cosiddetta di *moral suasion*⁵³. D'altra parte, il concentrarsi dell'attività emendativa della commissione nel momento successivo all'intervento del Comitato, compromette l'efficacia del parere formulato, perché potrebbe vanificare *ab imis* il suo ruolo di organo volto ad evidenziare i profili perplessi attinenti alla qualità formale e sostanziale dell'atto sottoposto alla sua valutazione.

L'applicazione dell'art. 61 St. Umbria e delle eventuali norme di attuazione del Regolamento del Consiglio mostreranno se il legislatore abbia tenuto conto delle problematiche accennate, relative al *modus agendi* del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, ed abbia predisposto gli idonei meccanismi volti a scongiurare il trasferimento, nell'ordinamento regionale, di quei difetti che hanno decretato la scarsa funzionalità dell'organo parlamentare. Sarebbe conveniente, in sede di approvazione del Regolamento consiliare, distaccarsi dal modello delineato dall'art. 16bis Reg. Cam. Dep., ampliando l'ambito dei poteri del Comitato regionale, attraverso il rafforzamento del parere espresso e la possibilità per quest'ultimo di intervenire una seconda volta, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale oppure da parte di una quota dei consiglieri, qualora vi siano modifiche sostanziali tali che stravolgano il testo su cui il Comitato si era originariamente pronunciato⁵⁴. Si potrebbero, altresì, estendere i casi di intervento obbligatorio del Comitato per determinate categorie di progetti di legge che concernono interessi rilevanti della Regione, affinché in tali settori possa formarsi una proficua giurisprudenza; nonché prevedere l'intervento d'ufficio del Comitato⁵⁵.

⁵² In proposito dei profili temporali dell'attività consultiva svolta dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati e le problematiche ad essa connesse, si v. S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di) *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, pp. 34 ss.

⁵³ Con tale termine si vuole intendere un'attività volta ad influenzare il legislatore, inducendolo a considerare i rilievi di ordine tecnico formulati dal Comitato per la legislazione.

⁵⁴ A livello statale, l'intervento plurimo o ripetuto del Comitato per la legislazione ha creato alcune perplessità in coloro che paventano il formarsi del rischio di una funzione ostruzionistica protratta dallo stesso organo; si v. in tal senso, F. BIENTINESI, *Il comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati in Diritto pubblico*, 1998, p. 538.

⁵⁵ L'art. 58, comma 6 del progetto di Statuto umbro prevedeva l'istituzione presso il Consiglio regionale di una *struttura tecnica* avente la funzione di esprimere pareri obbligatori sulla qualità dei progetti normativi e sul monitoraggio dei risultati, in modo da fornire un'assistenza all'attività svolta dal Comitato per la valutazione ed il controllo. In tal modo esso faceva rientrare tra i compiti del Comitato per la legislazione regionale le attività attinenti all'analisi *ex post* delle leggi, tanto che l'art. 58, comma 6, dedicato all'istituzione di tale organo, era contenuto nella Sezione attinente alla “valutazione ed al controllo” ed era espressamente rivolto alla valutazione delle politiche regionali ed al controllo sull'attuazione delle leggi. Rispetto alle funzioni “tradizionali” attribuite al Comitato per la legislazione regionale, sostanzialmente riprese dal modello parlamentare, la configurazione di un'attività concernente l'analisi *ex post* era innovativa e implicante nozioni tecniche più specifiche, le quali avrebbero potuto essere ottemperate solo attraverso l'ausilio di esperti. Senz'altro, l'intervento obbligatorio del Comitato per la legislazione su tutti i progetti di legge e di regolamento, come era proposto dall'art. 58, comma 6, idealmente avrebbe potuto risolvere le problematiche sopra accennate connesse alla mancata richiesta di intervento del Comitato. In pratica, però, senza contemplare un filtro che selezionasse tra i progetti quelli da sottoporre al vaglio del Comitato, la soluzione proposta avrebbe potuto produrre la paralisi dell'attività normativa.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

In conclusione, si riferiscono talune perplessità espresse sull’istituzione presso il Consiglio regionale di un organo correlativo al Comitato per la legislazione parlamentare⁵⁶. Nella fattispecie, le remore dipendono dallo scarso numero di consiglieri regionali, non paragonabile al numero dei Deputati, che consente a quest’ultimi di essere impiegati in altre mansioni, senza recare nocimento all’attività del Parlamento. L’esiguità dei componenti dei gruppi consiliari, infatti, impedisce di distogliere personale dai rispettivi impegni istituzionali. Tra l’altro, una funzione di tipo strettamente tecnico non sembrerebbe idonea ad esercitare un particolare richiamo verso i politici, anche perché essa, per essere funzionale ai fini della qualità, presupporrebbe una preparazione specifica di cui quest’ultimi potrebbero essere sprovvisti. Inoltre, non sembra esistere in ambito regionale una sufficiente attenzione e consapevolezza del valore della funzione svolta dal Comitato per la legislazione regionale. Si teme, cioè, che non ne verrebbe avvertito il carattere di garanzia e di difesa dei valori democratici e di tutela dei cittadini. Le problematiche circostanze ricordate inducono a ritenere più funzionale alle esigenze della legislazione regionale, l’opera continuativa e settoriale svolta da esperti legisti. A tal proposito, si concorda con l’opinione di chi ritiene che l’attività di *drafting* debba essere di tipo “diffuso”, e cioè perseguita attraverso l’istituzione di organi permanenti all’interno delle singole Commissioni, quali i comitati sulla qualità normativa, che seguano il progetto dall’inizio alla fine dell’iter *legis*⁵⁷.

4. Il rinvio misto alla legge regionale e ai regolamenti interni dei Consigli

In questo gruppo possono essere collocati gli Statuti dell’Emilia Romagna e della Toscana⁵⁸. Per il primo, l’art.53 ha recato modifiche importanti al testo originario, conferendo una spiccata rilevanza alla valutazione dell’attuazione legislativa, a scapito dello “spazio” dedicato alla qualità, appena accennata tra le righe del primo comma. Il rinvio *alle leggi* ed al Regolamento consiliare appare poco funzionale al raggiungimento dei traguardi della chiarezza e della buona redazione delle leggi, se non specificamente abilitato a realizzare i principi statutari concernenti i temi in parola. Non è possibile, inoltre, reperire, nelle trame della disposizione in esame, indicazioni sicure sulla base delle quali distinguere la disciplina da inserire nel Regolamento del Consiglio e la normativa che, invece, dovrebbe trovare collocazione all’interno della legislazione regionale. Tra l’altro, per quest’ultimo tipo di norme, si ipotizza l’approvazione di più di una legge, circostanza questa che potrebbe, in potenza, incentivare l’emanazione di una pluralità di normative in materia di qualità, che potrebbe ostacolare la creazione di un sistema organico ed omogeneo di regole.

L’art. 44, comma 6 dello Statuto della Regione Toscana demanda la determinazione degli obblighi diretti ad assicurare la qualità delle fonti normative al Regolamento del Consiglio e alla legge regionale. Il comma 1, della medesima disposizione, lega la tutela del valore della “certezza del diritto” alla cura della qualità delle fonti normative e incarica la Regione di garantire l’organicità, la chiarezza, la semplicità delle procedure impiegate per la loro formazione. L’effetto della previsione in parola è considerevole, poiché fa dello Statuto toscano la prima ed unica fonte normativa “paracostituzionale” dell’ordinamento giuridico italiano a parametrizzare il principio della “certezza del diritto” e a consentire alla Corte costituzionale, di riferirsi al principio suddetto quale valore autonomo. Infatti, il caso di dubbia costituzionalità di una legge regionale rispetto ai principi statutari potrebbe essere vagliato anche alla luce dell’incertezza da cui essa è inficiata, nonché

⁵⁶ Una simile previsione è stata scongiurata da R. LIBERTINI, il quale aveva presagito l’ingolfamento del procedimento legislativo facendo notare non solo i già esistenti ritardi, ma anche, tra l’altro, che gran parte dei progetti di legge sono sottoposti, oltre che al parere della Commissione competente per il merito, anche al Consiglio delle Autonomie locali, alla Commissione affari costituzionali per gli aspetti di ordine finanziario e alla Commissione di vigilanza; *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa..... cit.*, p. 10.

⁵⁷ *IBIDEM.*

⁵⁸ Per la parte in cui tali Statuti rinviano al Regolamento interno del Consiglio regionale, si richiamano le considerazioni fatte *supra*, rispetto agli Statuti del Lazio e della Puglia.
Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

dichiarata illegittima e quindi annullata per aver violato il canone della certezza giuridica⁵⁹. D'altra parte, il legislatore statutario toscano si limita a recepire e a sviluppare quell'indirizzo giurisprudenziale⁶⁰ che, a partire dalla sentenza n. 364 del 1988, giustifica l'*ignorantia legis* "inevitabile" causata dall'impossibilità oggettiva di conoscere la legge, quando quest'ultima sia oscura ovvero ne esistano plurime e contrastanti interpretazioni.

Un altro presidio al rispetto dei principi di qualità della legislazione è contenuto nel comma 7, che prescrive la sanzione dell'improcedibilità, dichiarata dal Presidente del Consiglio regionale, d'intesa con l'Ufficio di presidenza, delle disposizioni che non osservino tale regole. Tale disposizione suggerisce che il Presidente dell'Assemblea legislativa sia un organo *super partes* e che svolga, quindi, una funzione di garanzia nei confronti dello Statuto. Rilevanti, in proposito, divengono le modalità previste per la sua elezione. In specie, l'art. 12 dello St. toscano, prescrive un quorum di $\frac{3}{4}$ dei consiglieri nella prima votazione. Per la seconda, la percentuale scende a $\frac{2}{3}$, fino alla maggioranza dei componenti dal terzo scrutinio in poi. La votazione si svolge a scrutinio segreto ed il Presidente resta in carica per 1 anno e mezzo ed è rieleggibile, si deve presumere, sempre, visto che lo Statuto non fissa alcun limite. In effetti, sebbene il voto segreto e i quorum elevati ai primi due scrutini sono idonei a consentire una elezione equilibrata, tutto ciò sembra essere vanificato dal terzo turno di voto, in cui si ritiene sufficiente una maggioranza relativa dei consiglieri. Anche la rieleggibilità senza limiti e l'esigua durata in carica creano qualche perplessità, poiché stridono con la ratio garantista di cui è informata la prima parte dell'articolo in esame.

5. L'obbligo di motivazione degli atti normativi regionali

5.1. Esistono ostacoli alla motivazione delle leggi ?

La sola fonte normativa di livello costituzionale dell'ordinamento italiano a prevedere l'obbligo di motivazione degli atti normativi è lo Statuto della Toscana all'art. 39, comma 2, che ne rinvia la disciplina alla legge regionale, in modo da lasciare al legislatore la scelta della natura da conferire a tale vincolo, ben potendo, attraverso legge ordinaria, attenuarlo ovvero intensificarlo.

Sotto il profilo strutturale, infatti, la motivazione può presentarsi come esposizione dell'*occasio legis*, in tal modo si configura quale preambolo o relazione illustrativa, all'interno della quale reperire le ragioni che hanno ispirato l'intervento legislativo ovvero nella forma propria di *ratio legis*, che presuppone un'analisi più approfondita, in cui sono esplicitati i fini perseguiti dalla legge. Nella Costituzione repubblicana non è dato riscontrare obblighi di motivazione delle leggi⁶¹, anche

⁵⁹ Una recente indagine ha mostrato il crescente rilievo che il valore della certezza del diritto sta assumendo nella giurisprudenza del giudice delle leggi. La Corte, infatti, utilizza tale valore nelle proprie argomentazioni sia che intenda contestare o, invece, avallare il ricorso o l'eccezione oggetto del suo giudizio. Però, a differenza di altri ordinamenti, come in quello spagnolo che parametrizza il principio della *seguridad jurídica*, la Corte italiana non può annullare una legge richiamando espressamente il solo principio della certezza del diritto, ma deve affiancarlo sempre con un'altra disposizione costituzionale. E' evidente, però, che non si ottiene la stessa tutela sostanziale offerta invece dalla violazione di una norma collocata in una fonte costituzionale. P. DAMIANI; *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*; in *Giurisprudenza costituzionale*; 1999.

⁶⁰ Sul tema della *ignorantia iuris* si rinvia, tra le altre, alle seguenti pronunce della Corte costituzionale: n. 185 del 1992; n. 34 del 1995; n. 52 del 1996; n. 364 del 1996 e n. 53 del 1997. Si ricorda, altresì, la sentenza n. 292 del 1984, in cui la Corte ebbe a censurare i generici richiami a "successive modificazioni" e ad "analoghe ed eventuali successive modificazioni"; quali metodi di legiferazione censurabili, poiché fonti di ambiguità.

⁶¹ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1937, p. 425. L'inesistenza nell'ordinamento costituzionale italiano della motivazione delle leggi è stata del resto confermata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 14 del 1964, in cui essa ha escluso l'obbligo delle Camere di indicare le ragioni del loro agire. In proposito, si ricorda il parziale mutamento dell'indirizzo ricordato a partire dalla sentenza n. 109 del 1993, laddove la Corte ha accennato alla doverosità della motivazione nelle leggi concernenti le azioni positive. Per tali azioni, infatti, la motivazione consentirebbe al legislatore di giustificare, alla luce del canone della ragionevolezza, *Dott.*¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

se, in via interpretativa, è possibile rintracciarne una forma nell’art. 77 Cost, laddove esso collega la valida adozione dei decreti legge al ricorrere dei casi straordinari di necessità e d’urgenza⁶², che divengono le condizioni giustificative dell’emanazione di una disciplina normativa formalmente primaria. L’art. 39 St. Toscana ha un’indiscussa portata innovativa, poiché, rompendo gli indugi che da sempre hanno ritardato di sancire espressamente la motivazione delle fonti normative primarie, si schiera decisamente a favore della tesi di coloro che ritengono l’espressa enunciazione delle ragioni alla base delle scelte legislative opportuna ed utile ai fini della certezza giuridica, ma anche coerente alle recenti evoluzioni del diritto costituzionale e parlamentare.

Al fine di apprezzare la validità di una disposizione statutaria recante l’obbligo di motivare le scelte normative regionali, si ricorda che, secondo l’insegnamento di Crisafulli, la “motivazione” consiste nella «enunciazione, esplicita o implicita, contestuale o non, dei motivi che precedettero o determinarono l’emanazione dell’atto giuridico, compiuta dallo stesso soggetto dal quale proviene l’atto motivato»⁶³. A differenza dell’interpretazione autentica, formulata ex post dal legislatore, la motivazione è contestuale all’emanazione dell’atto e consente l’esplicita menzione delle ragioni che hanno indotto il legislatore ad emanare una certa disciplina favorendo, in sede di interpretazione, la conoscenza delle finalità perseguite, ma anche la risoluzione dei casi dubbi attraverso l’individuazione degli elementi idonei a verificare la *fattibilità* legislativa ed, infine, fornisce un preciso indirizzo all’amministrazione in merito alla realizzazione del risultato.

Una lunga tradizione storica, di cui l’unica eccezione è rappresentata da Platone⁶⁴, ha ritenuto che la legge non debba essere motivata in quanto essa, libera espressione del fine politico autonomamente scelto dal legislatore, non avrebbe bisogno di sussumere nella sua struttura un *quid* precedente. Da questa premessa e sulla base del principio “*Auctoritas, non veritas facit legem*”, è stata da sempre sconfessata la precipua funzione di “guida” per l’interprete nella ricerca del significato della legge assoluta dalla motivazione⁶⁵, poiché essa consentirebbe di pervenire alla sola *ratio* soggettiva, appartenente al legislatore storico, la cui utilità sarebbe limitata alla fase iniziale dell’attività ermeneutica, non potendo essa fungere da “punto di arrivo” per la ricostruzione della *ratio* oggettiva, e cioè, per l’individuazione degli scopi attuali perseguiti dalla stessa legge. Sottesa a tale impostazione, è l’idea di mutamento del fine originario dell’atto legislativo, che non potrebbe essere svelato se fosse imposta quale criterio rigido di identificazione, la motivazione espressamente indicata dal legislatore “storico”⁶⁶. Per questa via, secondo illustre dottrina, si verrebbe ad «irrigidire la naturale elasticità, mai però del tutto ineliminabile, della interpretazione»⁶⁷. Infatti, l’orientamento richiamato attribuiva alla motivazione contenuta nel preambolo non la natura di una norma giuridica, bensì di «semplice manifestazione di scienza»⁶⁸.

Il diritto comunitario, in cui la motivazione è prescritta per gli atti produttivi di effetti giuridici⁶⁹, ma anche, l’osservazione di altre esperienze costituzionali, come l’art. 88 della Costituzione

l’adozione di criteri difforni al principio ex art. 3, comma 1 Cost., per realizzare l’eguaglianza sostanziale tra le categorie sociali; si v., in proposito, M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992 e C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rassegna Parlamentare*, 2/1996, pp. 430 ss.

⁶² M. AINIS, *L’eccezione e la sua regola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 894 ss.

⁶³ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione ...cit.*, p. 415.

⁶⁴ Il filosofo ateniese (*Leggi*, 720 e ; 721 e) è stato ritenuto il più deciso sostenitore della motivazione legislativa, tanto che a lui è stata fatta risalire l’introduzione del preambolo, come tecnica normativa corretta; si v. G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *il Politico*, 1974, pp. 173 ss.

⁶⁵ Cfr., al riguardo, la tesi di L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1996, p. 119; cui *adde* R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, pp. 303 ss.

⁶⁶ G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regioni*, Milano, 1964, pp. 29 e 333.

⁶⁷ In proposito, V. CRISAFULLI sosteneva che : «la motivazione degli atti legislativi ha precisamente per effetto di rilevare autenticamente, e perciò, inoppugnabilmente, la vera intenzione del legislatore ed in conseguenza di rendere molto più rigido di quel che di regola non sia negli altri casi l’obbligo dell’interprete»; *Sulla motivazione.... cit.*, p. 437.

⁶⁸ *IBIDEM*, p. 436.

spagnola del 1978, in cui è previsto «I progetti di legge sono approvati dal Consiglio dei ministri, che li sottopone al Congresso con l'esposizione dei motivi e delle ulteriori indicazioni necessarie per pronunciarsi sugli stessi»⁷⁰; suggeriscono di superare l'aprioristico veto da sempre imposto alla motivazione esplicita degli atti normativi. Inducono, inoltre, a ritenere che nell'attuale panorama giuridico sia consentito l'abbandono dell' «idea imperativistica di una volontà personale del legislatore» e della norma giuridica, quale “comando”, prescrivente all'interprete «piena e, in un certo senso, cieca sottomissione»⁷¹. Tali letture, infatti, non sembrano più sostenibili, poiché inadeguate ed anacronistiche se solo si considera che per tutti gli atti normativi, vigenti nel nostro ordinamento, a partire dagli atti comunitari, passando per le sentenze dei giudici costituzionali ed ordinari, fino ad arrivare agli atti amministrativi; è obbligatoriamente richiesta una motivazione. Parimenti la visione evocata dal brocardo del “Parlamento sovrano che ordina e non giustifica”, contrasta con la complessità dei procedimenti con cui negli ordinamenti contemporanei avviene la produzione del diritto, tesi come sono ad ampliare il corredo informativo che accompagna il progetto di legge.

Nonostante si ribadisca l'inutilità dell'obbligo di motivazione a partire dal modo di essere dello stesso procedimento legislativo,⁷² la sostanziale esistenza di un apparato motivazionale può essere rinvenuta nelle relazioni allegare ai progetti di legge, la cui tipologia e funzionalità è aumentata all'indomani della riforma del Regolamento della Camera dei Deputati; che incrementano l'apporto informativo utilizzabile dall'interprete nella ricerca delle ragioni alla base dell'intervento del legislatore. In specie, le relazioni in parola sono volte non tanto a corredare di una motivazione - nel senso tecnico del termine - i testi legislativi, quanto a valorizzare la fase istruttoria dell'iter legis, rendendo trasparenti e verificabili le informazioni delle quali il Governo è “naturalmente” in possesso⁷³. D'altra parte, la presenza della motivazione non può far sorgere alcun vincolo all'interprete, posto che le regole sulla interpretazione dettate dall'art. 12 delle preleggi costituiscono «meri consigli o suggerimenti legislativi», poiché l'interpretazione, per la sua peculiare natura, può essere «solo orientata, ma non propriamente disciplinata»⁷⁴. Per cui è giustificato considerare la motivazione, non un insidioso fardello all'autonomia del potere legislativo ma, al contrario, un mezzo teso ad individuare, in modo pieno e completo, l'intenzione del legislatore, la quale, una volta ricostruita, non potrebbe vincolare giuridicamente l'interprete, bensì solo indicare delle chiavi meno incerte per procedere all'attualizzazione del significato della legge.

5.2. La presenza della motivazione nell'ordinamento italiano

⁶⁹ Rispetto all'opportunità di prevedere un obbligo di motivazione degli atti normativi, in prospettiva del diritto comunitario, cfr V. CERULLI IRELLI nel 46° convegno sugli studi amministrativi, *Semplificazione amministrativa e assetto delle fonti*, Varenna (21-23 settembre 2000), pagina 19 del *Paper*. Una posizione affine è stata manifestata da G. U. RESCIGNO, “La redazione degli atti normativi”, Relazione presentata il 31 gennaio 2002 al convegno “La lingua, la legge e la professione forense”, Accademia della Crusca, Firenze 31 gennaio – 1 febbraio 2002, pp. 13 – 14 del *Paper*; si v., al riguardo, anche gli atti del convegno sulle “Tecniche di legislazione nella Comunità europea”, Luiss-Guido Carli, 14 novembre 2000; ID, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.

⁷⁰ La disposizione richiamata può essere visionata in E. PALICI DI SUNI PRATT, F. CASSELLA, M. COMBA; *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, Padova, II ed. 2001, p. 808.

⁷¹ Cfr G. ZACCARIA; “Testo, contesto e linguaggi settoriali nell'interpretazione giuridica”, Relazione al convegno *La lingua, la legge...cit.*” e F. VIOLA - G. ZACCARIA, *Diritto ed interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Bari, 1999, pp. 149 ss.

⁷² Così L. GIANNITI, il quale ritiene che la necessità di una motivazione sia logicamente venuta meno in considerazione delle caratteristiche del procedimento legislativo, che è pubblico e aperto al controllo dei cittadini, anche attraverso la dialettica maggioranza – opposizione; *Motivazione*, in M. AINIS (a cura di) *Dizionario costituzionale*, Bari, 2000, p. 308.

⁷³ N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. De Siervo (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001, pp. 84 ss.

⁷⁴ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 104, cui adde F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Padova, 1998, pp. 81 ss.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Una disposizione statutaria che impone un obbligo motivazionale degli atti normativi persegue i fini della trasparenza e della certezza giuridica e mette la Corte costituzionale nelle condizioni di attuare un controllo di “ragionevolezza” delle scelte del legislatore regionale, rispetto ai traguardi che esso dichiara di voler raggiungere. Una simile modalità sembrerebbe conforme alla «procedimentalizzazione legislativa del fatto»⁷⁵, e cioè, all’incorporazione di quest’ultimo nelle leggi, attraverso la progressiva messa a punto degli atti normativi, in ragione della maggiore consapevolezza e sensibilità nei confronti delle loro implicazioni sociali. Tale procedura, iniziata a livello statale con l’introduzione delle relazioni attinenti l’analisi tecnico-normativa e l’analisi d’impatto della regolamentazione, che inducono il legislatore a porsi in modo preventivo e pubblico il problema dell’impatto del testo normativo sulla realtà individuando i principali interessi coinvolti; inaugura un nuovo modo di intendere le leggi. Esse, infatti, non dovrebbero più essere viste come sedi e strumenti di astratta precostituzione di eventi o comportamenti, ma quali prodotti «di una consapevole e studiata considerazione di ciò che è *concreto*, una sorta di interiorizzazione, si appunto da potersi stabilire, già in sede di confezione degli enunciati positivi, le forme e le misure della loro implementazione»⁷⁶. La motivazione degli atti legislativi sembrerebbe funzionale al nuovo modo di intendere le leggi, perché accresce la conoscenza dei “fatti” di partenza ed orienta la produzione normativa futura. Infatti, l’elaborazione delle relazioni AIR e ATN, che hanno conferito una nuova e maggiore rilevanza alla fase istruttoria sulla fattibilità delle leggi, potrebbe essere interpretata quale concreta realizzazione della motivazione “implicita”, e cioè, una delle due modalità attraverso cui può essere formulata la dichiarazione degli intenti del legislatore, come descritta dalla definizione crisafulliana poc’anzi ricordata. In coerenza con tale lettura, la previsione di un principio statutario di motivazione delle leggi, ma in generale degli atti normativi, comprendendo in tale categoria anche i regolamenti⁷⁷; potrebbe essere interpretato come un miglioramento delle potenzialità offerte dalle relazioni statali, perché consentirebbe l’attuazione della motivazione “esplicita”, ovvero della espressa enunciazione dei motivi che precedettero o determinarono l’emanazione dell’atto. Infatti, la “costituzionalizzazione”, a livello statutario, di questo principio permette di tradurre l’approccio realizzato sul versante legislativo, nel segno del potenziamento delle informazioni connesse alle scelte pubbliche, nella maggiore disponibilità, sotto il profilo giurisdizionale, degli elementi utilizzabili per ricostruire l’intenzione del legislatore e apprezzarne la congruità rispetto ai fini.

Lo sviluppo, in senso garantistico cui la motivazione delle scelte legislative auspica, è tanto più opportuno, quanto maggiore è il fenomeno della “provvedimentalizzazione” della legge ordinaria, la cui spiccata rilevanza a livello regionale è sicuramente testimoniata dai rapporti sullo stato della legislazione⁷⁸, che mostrano un’inequivocabile maggioranza delle leggi regionali di tipo provvedimento. Già durante gli anni sessanta, illustre dottrina aveva prefigurato l’applicazione alle leggi-provvedimento statali della stessa procedura prevista per la formazione degli atti amministrativi, tra cui l’obbligo di motivazione⁷⁹. In questa prospettiva, l’introduzione di modalità diverse da quelle previste per le leggi ordinarie e il correlativo restringimento della discrezionalità del legislatore erano state giustificate al fine di garantire il buon esercizio della funzione legislativa, in vista della tutela delle situazioni soggettive sulle quali avrebbe inciso l’atto da emanare.

⁷⁵ A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (fra molte ombre e qualche luce)* in *Rassegna parlamentare*, 1/1999, pp. 182 ss, *spec.* pp. 202 ss.

⁷⁶ *IBIDEM*, p. 203.

⁷⁷ Medesime considerazioni possono essere proposte rispetto agli atti normativi emanati dal Governo, vale a dire i regolamenti, che non diversamente dalla legge, anzi potrebbe dirsi a *fortiori*, nota la caratteristica “di disciplina di dettaglio” delle disposizioni che essi contengono; dovrebbero essere integrati dalle ragioni che hanno accompagnato la loro adozione.

⁷⁸ In proposito, cfr i rapporti sullo stato della legislazione predisposti annualmente dalle singole Regioni e il rapporto generale elaborato dalla Camera dei Deputati.

⁷⁹ C. MORTATI, *Le leggi-provvedimento*, Milano, 1968, pp. 125 ss.
Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

Ulteriore ragione a favore della motivazione degli atti normativi regionali può essere tratta dall'art. 118, comma 1 Cost. laddove si ammette una deroga all'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, solo al fine di assicurare l'esercizio unitario delle stesse. In questo caso, il Consiglio regionale è costituzionalmente obbligato a provare l'evenienza di un interesse a che tali funzioni siano conferite alla Regione e quindi a *motivare* l'applicazione della deroga prevista dalla disposizione menzionata per assicurare, appunto, l'esercizio unitario dei poteri. Presumibilmente, proprio da questo “appiglio” offerto dalla Costituzione, è stato introdotto un obbligo motivazionale nello Statuto toscano, autorizzando il legislatore a scegliere di configurarlo attraverso due modalità: come vera e propria enunciazione della *ratio legis* ovvero accedere ad uno schema meno incisivo, prevedendo che le ragioni dell'intervento legislativo siano esposte in una relazione illustrativa a corredo del progetto di legge⁸⁰.

Attualmente è possibile, inoltre, rinvenire nella motivazione delle leggi un'utilità a servizio del cittadino, se la si osserva quale forma di legittimazione democratica “oggettiva”, coerente con la tendenza degli Stati contemporanei a privilegiare «principi oggettivi di legittimazione a scapito di quelli soggettivi»⁸¹. Tale nuova funzione assunta dalla motivazione la trasformerebbe in uno strumento volto a consentire una migliore comprensione da parte dell'opinione pubblica delle ragioni che hanno spinto il legislatore ad intervenire e delle modalità da esso prescelte. In questo caso, l'esplicita enunciazione dei motivi dell'intervento legislativo potrebbe configurarsi come un indice di valutazione sulla possibilità di raggiungimento del risultato perseguito dalle politiche pubbliche. Tra l'altro, la previsione di un obbligo di motivazione costituirebbe una garanzia per lo stesso legislatore⁸², perché lo spinge a riflettere su quanto sta compiendo, a rendere *razionali* i percorsi argomentativi sottostanti il suo intervento e a manifestarli in modo oggettivo.

Il timore di irrigidire la «naturale elasticità» dell'interpretazione potrebbe essere dissipato osservando che i motivi assolverebbero alla funzione di chiarire la *mens legis*, lasciando libero l'interprete di ricercare, se crede, anche *aliunde*, le ragioni alla base dell'intervento legislativo. A fondamento di tale posizione, si richiama la sentenza n. 108 del 29 luglio 1986, in cui il Tribunale costituzionale spagnolo non ha ritenuto illegittimo un disegno di legge presentato in violazione dell'art. 88 della Costituzione, perché privo, tra l'altro, della esposizione dei motivi. Il *Tribunal constitucional* ha infatti asserito che il requisito della *exposición de motivos* non è essenziale nel procedimento legislativo, poiché esso, secondo il giudice delle leggi spagnolo, si presenta quale strumento volto a fornire alle Camere, e non all'interprete, un elemento necessario di giudizio⁸³. Sebbene dalla pronuncia richiamata possa derivare l'irrelevanza della motivazione sotto il profilo del sindacato di costituzionalità, che tra l'altro parrebbe conforme alla trasformazione, avvenuta nell'ordinamento spagnolo, dell'*exposición* in un preambolo; essa rileva nella prospettiva attinente alla qualità legislativa. Infatti, la posizione espressa dalla Corte spagnola può essere interpretata nel senso che la motivazione non è un elemento necessario per l'interprete, che la può rintracciare

⁸⁰ Una motivazione incorporata nel progetto di legge e configurata quale relazione illustrativa è stata proposta da A. RUGGERI, *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1998, pp. 271-272 e T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di ...cit*, Torino, 2002, p. 140.

⁸¹ A. ROMANO TASSONE, *Sulla cd “funzione democratica” della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina, 7 – 8 maggio 1993*, Torino, 1994, pp. 33 ss.

⁸² In tal senso G. U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/2001, pp. 161 ss. Secondo l'Autore, a testimonianza della garanzia per il legislatore rappresentata dall'obbligo di motivazione, possono essere richiamati i giudizi svolti davanti alla Corte di giustizia della Comunità europea, la quale deve misurarsi con le motivazioni ufficiali contenute nell'atto. L'Autore considera, inoltre, che la libertà dell'interprete, e in particolare della Corte costituzionale, si trasformerebbe in arbitrio nei giudizi sulla ragionevolezza, ove fosse la stessa Corte a ricostruire le ragioni della legge.

⁸³ Si v., in proposito, M. ARGON, *La iniziativa legislativa*, in *Revista spagnola de Derecho Constitucional*, n. 16, 1986, pp. 287 ss.

altrove; bensì è essenziale per il legislatore affinché esso abbia chiaro *fin dall'inizio* il fine che intende perseguire attraverso l'emanazione dell'atto. Una simile rappresentazione della *ratio legis* sembra conforme al senso impresso alle ultime modifiche degli *interna corporis* parlamentari, tese a razionalizzare l'*iter legis*, e ai canoni della qualità legislativa. Per ovviare, poi, all'ipotesi che l'interprete decida di trascurare le ragioni recate dal legislatore per motivare il suo intervento, ritenendole un mero preambolo, quest'ultimo potrebbe specificare, nella legge di attuazione della disposizione statutaria in esame, che la motivazione sia parte integrante dell'atto normativo e renderla così più stringente.

La codificazione negli Statuti regionali (di Elena Vivaldi)

Il consolidamento nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie (di Elena Vivaldi)

1. Con il rafforzamento del potere legislativo regionale, seguente all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, molte delle Regioni che, in seguito alla riscrittura dell'art. 123 avvenuta nel 1999⁸⁴ hanno messo mano ai propri statuti regionali, hanno ritenuto opportuno inserire disposizioni dirette ad assicurare un corretto sviluppo della normazione regionale e, in ultimo, la certezza del diritto. Conseguentemente le nuove carte statutarie hanno dato un rilievo importante non solo alle regole di *drafting* formale, ma alla semplificazione e al consolidamento. Quanto a questo ultimo aspetto, dei nove statuti in vigore, ben cinque contengono disposizioni relativi alla formazione di testi unici regionali⁸⁵.

Per una analisi del fenomeno della consolidazione all'interno degli statuti approvati, procederemo con l'esame degli aspetti che ci paiono più rilevanti: da un lato analizzeremo la procedura per la loro approvazione in relazione alla natura dei testi unici, ai soggetti coinvolti nonché alle fonti che si intendono sistematizzare; dall'altro ci occuperemo delle misure volte alla loro conservazione, che possono incidere sulla forza passiva dei testi unici stessi.

2. Quanto al primo aspetto, possiamo affermare che, in riferimento ai soggetti cui imputare la volontà consolidatrice, si siano sviluppati due modelli. Il primo, che potremmo definire *monista*⁸⁶, è caratterizzato dal solo intervento del Consiglio regionale. E' il caso dell'art. 32 dello Statuto delle Marche, laddove si prevede che sia il Consiglio, con legge regionale, ad approvare i testi unici. Manca ogni riferimento alla Giunta, sia come soggetto abilitato ad approvare testi unici regolamentari (di cui non si fa cenno nel testo), sia come soggetto abilitato ad interferire a vario titolo nel procedimento di approvazione di quelli legislativi. Pare rientrare in questa categoria anche la procedura prevista dallo Statuto toscano il quale, pur lasciando aperta la strada a testi unici regolamentari, afferma che quanto a quelli legislativi è competente il Consiglio, che li approva con legge.

Il secondo modello, invece, è stato definito *dualista*⁸⁷ in quanto vede una partecipazione al procedimento di approvazione dei testi unici sia della Giunta che del Consiglio, ai quali vengono riservati ruoli diversi. Tra questi è possibile scorgere almeno due schemi di interazione tra i due organi istituzionali.

Da un lato vi sono alcuni statuti che prevedono un obbligo di mera comunicazione della Giunta al Consiglio. E' il caso previsto dall'art. 36 dello Statuto del Lazio, laddove si prevede che “la Giunta regionale, al fine della semplificazione e del conferimento di organicità alla normativa vigente nei vari settori di materie omogenee, *procede periodicamente alla predisposizione ovvero all'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio*”. Pare da sottolineare la circostanza che tale procedura è attivabile solo per i testi unici di mero coordinamento, in quanto la stessa disposizione afferma che, ove l'attività di consolidamento comporti modifiche di carattere non meramente formale, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame

⁸⁴ SI veda la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”.

⁸⁵ In realtà la previsione di testi unici regionali non è nuova all'interno del nostro ordinamento in quanto già da anni sono state attivate esperienze di questo tipo; per una ricostruzione del fenomeno si rinvia a P. Zuddas, *Tendenze in atto nel riordino della legislazione*, in P. Costanzo (a cura), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999, 225 e ss.

⁸⁶ In questo senso, G. MARTINICO, *La razionalizzazione normativa e i testi unici regionali: un modello in circolo?*, in P. CARETTI, Osservatorio sulle fonti 2005, Giappichelli, 2006, pag. 232 e ss.

⁸⁷ G. MARTINICO, *op. cit.*, pag. 240.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

del Consiglio sotto forma di proposta di legge per la successiva approvazione da parte del Consiglio stesso.

Nel secondo schema di interazione tra Giunta e Consiglio si prevede invece che sia il Consiglio ad abilitare la Giunta a esercitare la competenza in materia di testi unici, salva poi la necessità di ratifica, successiva, del Consiglio sull'attività della prima. Ciò che a tal proposito pare interessante notare è che mentre alcuni Statuti configurano tale rapporto di abilitazione in termini di vera e propria delega⁸⁸, in altri si parla di mera autorizzazione. Nel primo caso lo Statuto specifica che la legge di delega contiene l'indicazione dei settori che necessitano di riordino o coordinamento, individua le fonti (legislative e o regolamentari) da raccogliere e chiarisce i criteri direttivi che la Giunta deve seguire. Ovviamente l'utilizzo del termine “delega” è qui operato in senso atecnico; infatti, stante il divieto operante a livello costituzionale di istituire nuovi atti aventi forza di legge, per l'esistenza di un numero chiuso delle fonti primarie, è esclusa la possibilità di prevedere vere e proprie deleghe legislative, in capo alla giunta regionale, al fine dell'emanazione di testi unici innovativi delle leggi regionali⁸⁹. Infatti, si prevede in questi casi che l'atto di approvazione finale del testo unico provenga dal Consiglio⁹⁰.

Al contrario, negli Statuti di Emilia Romagna e di Umbria si parla di “incarico” o di “autorizzazione” che il Consiglio conferisce alla Giunta al fine di redigere proposte di testi unici, che poi sono approvate, anche in questo caso, dal primo.

Quanto alle fonti oggetto degli atti di consolidazione regionale, le indicazioni che provengono dagli statuti in vigore paiono eterogenee. Infatti se in alcune carte statutarie si parla solo di testi unici legislativi⁹¹, in altre è espresso il riferimento anche a testi unici regolamentari⁹² e, in altre ancora, pare ravvisarsi la possibilità di dar vita a testi unici misti⁹³.

Infine un ultimo aspetto degno di nota pare essere quello del procedimento (ordinario o abbreviato) utilizzato per l'approvazione del testo unico, che spesso pare correlato alla natura innovativa o meramente compilativa dell'atto, nonché al coinvolgimento di altri organi nel procedimento stesso.

Quanto al primo aspetto, è da annoverare lo Statuto del Lazio il quale all'art. 36 prevede che la Giunta possa procedere alla predisposizione del testo unico di mero coordinamento previa una mera comunicazione di “inizio attività” al Consiglio stesso mentre, ove il testo unico sia innovativo è necessario che il procedimento sia aperto con la predisposizione di una vera e propria proposta di legge della Giunta al Consiglio. Nello stesso senso va l'art. 32, comma 3 dello Statuto delle Marche il quale rinvia al regolamento interno la disciplina di procedure semplificate per l'approvazione di testi unici “che riproducono la normativa esistente o che contengono modifiche di mero coordinamento”.

Quanto al secondo aspetto, paiono da evidenziare le soluzioni apprestate dagli Statuti della Calabria, Emilia Romagna e Umbria: in tutti questi casi, infatti, si prevede che, sul progetto di testo

⁸⁸ Si veda a tal proposito il comma 1 dell'art. 44 dello Statuto della Calabria laddove si legge “Il Consiglio può, con legge, delegare la Giunta a riordinare e coordinare in un testo unico le disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei.”

⁸⁹ Così E. MALFATTI, *Il testo unico: uno strumento da inquadrare nel sistema delle fonti e delle competenze regionali*, in T.Groppi-E.Rossi-R.Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana* (a cura di Elena Libone), Giappichelli, 2002, pag. 175 e ss.

⁹⁰ Infatti il comma 2 dell'art. 44 dello Statuto calabro recita “Nel termine assegnato dalla legge, la Giunta presenta il testo unico al Consiglio, che lo approva con unico voto, previo parere del Consiglio delle Autonomie locali e della Consulta statutaria”.

⁹¹ Si veda a tal proposito l'art. 32 dello Statuto delle Marche.

⁹² Si vedano l'art. 44, comma 5 dello Statuto Toscano e l'art. 40, comma 5 dello Statuto umbro.

⁹³ È il caso delle previsioni con tenute negli Statuti di Calabria e Emilia Romagna. L'eccezione è la bozza lombarda (art. 44) dove si sancisce espressamente il divieto di testi unici misti. Sul tema si rinvia a N.Lupo, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quaderni regionali*, 2004, 97-119
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

unico elaborato dalla Giunta su delega o autorizzazione del Consiglio, quest’ultimo si pronuncia con unico voto (Calabria), attraverso l’esame della commissione in sede redigente⁹⁴ (Emilia Romagna), oppure con sole dichiarazioni di voto (Umbria).

3. Un altro che a parere di chi scrive merita di essere sottolineato attiene alle misure che gli statuti hanno previsto al fine di preservare la funzione di razionalizzazione del diritto, propria dello strumento testo unico. Infatti non solo si prevede che il testo unico debba essere costantemente aggiornato, allorché vengano approvate modifiche al corpo normativo che contiene, ma anche che possa essere abrogato solo in via esplicita. Quanto al primo aspetto, sono da segnalare con favore le disposizioni con cui gli statuti chiedono al legislatore di *aggiornare* il testo unico rispetto alle modifiche – intese in senso ampio – intervenute sulle disposizioni che lo compongono. Queste norme, finalizzate a preservare la *intatto* il testo unico come sistema organico e aggiornato della normativa di un certo settore, conferiscono ulteriore valore alla clausola di sola abrogazione espressa in quanto, una cosa è prevedere che le disposizioni che compongono una fonte possano essere modificate solo attraverso l’indicazione precisa di quelle delle quali si voglia limitare o provocare la perdita di efficacia *pro futuro*, altra cosa (non necessariamente seguente alla prima e invece strettamente legata alla funzione che il testo unico è chiamato a svolgere nel senso del riordino normativo) è prevedere che gli interventi modificativi sui testi in vigore vengano *riportati* sul testo originale. In questo modo il complesso organico di disposizioni racchiuso nel testo unico mantiene intatta la propria funzionalità. In questo senso si segnala l’art. 40, comma 4 dello Statuto dell’Umbria che statuisce “la approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale e prevedere, previa verifica del coordinamento formale, l’inserimento delle nuove norme nel testo unico”; nello stesso senso si esprimono anche gli Statuti della Calabria (art. 44, comma) e del Lazio (art. 36, comma 4).

Quanto alla clausola di sola abrogazione espressa dei nuovi Statuti regionali⁹⁵ oggi in vigore⁹⁶, ben sei⁹⁷ contengono la clausola in parola ed in ognuno di questi essa è legata all’intervento novativo su testi unici⁹⁸. In altre parole, la funzione di razionalizzazione e consolidamento della

⁹⁴ Sulla procedura di approvazione dei testi unici in commissione redigente si rinvia alle osservazioni di M. MALO, *Testo unico*, su *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, 293 ss.

⁹⁵ Per un approfondimento su questo tema sia consentito rinviare a E. VIVALDI, *La clausola di sola abrogazione espressa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in P. CARETTI (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2005, Giappichelli, 2006, pag. 189 e ss.

⁹⁶ Statuto della Regione Calabria (legge regionale 25 ottobre 2004, n. 25), Statuto della Regione Emilia – Romagna (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13), Statuto Regione Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1), Statuto della Regione Liguria (legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1), Statuto Regione Marche (legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1), Statuto Regione Piemonte (legge regionale Statutaria 4 marzo 2005, n. 1), Statuto Regione Puglia (legge regionale 12 maggio 2004, n. 7), Statuto Regione Toscana (statuto della Regione 11 febbraio 2005), e Statuto della Regione Umbria (legge regionale 16 aprile 2005, n. 21).

⁹⁷ Fanno eccezione, per aspetti diversi, gli Statuti di Piemonte, Liguria ed Emilia Romagna. Il primo, infatti, statuisce all’art. 48 che i testi normativi della Regione “sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione”, per cui, dato il generico riferimento alle regole di buona scrittura, si può dire che contenga un lieve riferimento anche al rispetto della regola che impone l’abrogazione espressa delle norme; invece lo Statuto della Liguria, non contiene alcun riferimento al valore della qualità della normazione. Pare da segnalare, inoltre, anche lo Statuto dell’Emilia Romagna, il quale all’art. 54 lett. a) prevede che il testo unico debba indicare “espressamente le disposizioni abrogate”, mentre non prescrive il diverso concetto per cui il le disposizioni del testo unico, possano essere efficacemente modificate solo per via di una loro espressa individuazione da parte delle disposizione modificante.

⁹⁸ Fa parzialmente eccezione l’art. 37 dello Statuto della Puglia laddove si afferma che il regolamento del consiglio prevede l’improcedibilità delle proposte normative che “intervengono in materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi”. In questo caso si usa la parola codificazione, richiamando un concetto diverso dal testo unico: come è stato sottolineato in dottrina, “mentre il testo unico è ancorato prevalentemente al rispetto delle regole esistenti, il codice è rivolto prevalentemente alla creazione di nuove regole, intese ad affermare un nuovo assetto giuridico rispondente a mutate condizioni sociali o politiche” (R. PAGANO, *Introduzione alla logistica*, cit., pag. 63); ad ogni buon conto chi scrive ritiene che in questo caso i due termini testo unico e codice possano essere intesi come sinonimi, rappresentando in sostanza un insieme normativo organico e

normativa esistente attuata per il tramite di testi unici appare, secondo le scelte regionali, più efficace se accompagnata alla previsione secondo cui sul corpo normativo suddetto possa incidere solo attraverso interventi manifesti, in modo da mantenere intatta la funzionalità dei primi.

Questo aspetto sarebbe capace di incidere sulla forza passiva dei T.U., che sarebbe rafforzata dalla introduzione della clausola di sola abrogazione espressa in quanto le disposizioni lì contenute non potrebbero essere modificate da disposizioni successive, di pari grado, che non rispettassero la clausola di sola abrogazione manifesta. Le espressioni utilizzate per esprimere l'esigenza suddetta sono diverse; spesso l'esortazione ad abrogare espressamente una disposizione del testo unico è accompagnata dalla ulteriore specificazione secondo cui debba essere altrettanto manifesta la volontà di modificare, integrare e derogare⁹⁹ le disposizioni in oggetto.

Come noto, la dottrina prevalente riconosce la inettitudine della clausola di sola abrogazione espressa a porre vincoli al legislatore futuro allorché essa sia contenuta in una fonte di pari grado rispetto a quella alla quale si dirige¹⁰⁰. Peraltro il problema appare diverso quando si voglia valutarne l'efficacia all'interno dello statuto regionale, in quanto, in questo caso, occorre previamente risolvere la natura del rapporto fra Statuto e legge regionale, sul quale il dibattito pare ancora aperto. Pur ammettendo, infatti, che la mancata osservanza della clausola di sola abrogazione espressa configuri una violazione dell'art. 123 Cost., la soluzione prospettata comporterebbe una farraginosità evidente nel sistema regionale delle fonti¹⁰¹ ed un aggravio notevole di lavoro per la Corte costituzionale.

strutturato, tutt'uno nei confronti della nuova disposizione che intende procurare effetto novativo su di esso e la quale, per poter efficacemente agire, necessita dell'indicazione precisa delle disposizioni sulle quali intende riversare la propria efficacia.

⁹⁹ Le espressioni più ampie sono utilizzate negli Statuti di Lazio e Umbria: mentre nel primo si legge “i testi unici [...] non possono essere modificati, integrati o derogati se non mediante disposizione espressa” (art. 36, comma 4), nel secondo si specifica che “le disposizioni contenute nei testi unici possono essere abrogate solo con previsione espressa; la approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale”.

¹⁰⁰ Si veda, da ultimo, A. ANDRONIO, *Peculiarità dei fenomeni abrogativi nel periodo più recente*, cit., pag. 119; L. ANTONINI, *Intorno alle «metanorme» dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiangendo Vanoni*, in *Rivista di diritto tributario*, 2001, pag. 619 e ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, II, pag. 112; U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c.d. statuto dei diritti del contribuente)*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 6 e ss.; A. NASUTTI, *Il nuovo ordinamento comunale*, Carocci, Bari, 1993, pag. 29 e ss.; G. ROLLA, T. GROPPI, L. LUATTI, *L'ordinamento dei comuni e delle province, Aggiornamento 1993- 1995*, Giuffrè, Milano, 1995, pag. 2 e ss.; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini, 1990, pag. 6 e ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 88 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., pag. 40; C. ESPOSITO, *L'art. 25 della Costituzione e l'art. 1 c.p.*, in *Giur. Cost.*, 1961, pag. 593, nt. 3, ove afferma “la generale possibilità delle leggi ordinarie di porre limiti cogenti e non solo direttivi alle leggi future dovrebbe essere cessata in Italia per il sopravvenire della nuova Costituzione, che riconosce all'art. 70 la permanente spettanza al potere legislativo delle Camere con i soli limiti fissati, direttamente o indirettamente dalla Costituzione”.

¹⁰¹ Così R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, su www.forumcostituzionale.it
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

- La verifica ex post negli Statuti regionali (di R. Grazi)

Valutazione legislativa e funzione di controllo nei nuovi statuti regionali

Premessa. Il contesto culturale e l'influenza del progetto CAPIRe

Numerose regioni (ne dobbiamo menzionare almeno 5: Emilia Romagna, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria¹⁰²) hanno introdotto nei loro statuti, approvati a seguito della revisione del titolo V della Costituzione, disposizioni relative alle funzioni di controllo ed alla valutazione legislativa. La presenza negli statuti di temi così profondamente innovativi, e per certi versi considerati ancora oggi come estremamente tecnici, sarebbe stata difficilmente prevedibile sino a pochi anni or sono; essa tuttavia non può stupire eccessivamente, poiché è la naturale conseguenza di una evoluzione della cultura normativa che ha interessato con particolare intensità il contesto regionale.

L'approvazione delle disposizioni che ci accingiamo ad esaminare appare infatti l'esito di un duplice profondo processo di riflessione.

Un primo aspetto di tale processo è quello relativo all'affermarsi dell'analisi di fattibilità legislativa (*ex ante*, ossia antecedente l'entrata in vigore della legge o *ex post*, cioè ad essa posteriore). Con riferimento all'analisi preventiva di fattibilità (o *ex ante*), si è progressivamente diffusa la consapevolezza che l'istruttoria legislativa non debba e non possa limitarsi agli aspetti tecnico-giuridici, ma debba anche prendere in considerazione la compatibilità degli adempimenti previsti dalla legge con le risorse disponibili (anche ma non solo finanziarie: si pensi ai problemi posti dalla c.d. *copertura amministrativa*) e valutare preventivamente quali saranno i presumibili effetti della legge (impatto). Rispetto alla fase successiva all'approvazione della legge, si è poi compresa l'opportunità di valutare come sia stata ad essa data attuazione dagli organi preposti (c.d. *analisi dell'attuazione*) ed anche quali siano stati gli effetti della normativa e se tali effetti corrispondano o meno con quelli originariamente previsti dal legislatore (c.d. *valutazione degli effetti*); nel primo caso l'attenzione è posta sul processo di attuazione, nel secondo sui risultati. A tali esigenze conoscitive intende rispondere l'analisi di fattibilità *ex post*.

Queste considerazioni non rappresentano una peculiarità regionale; anche se, come si è visto anche nell'introduzione della presente sezione, proprio nell'ambito regionale si sono sviluppate esperienze di notevole interesse, spesso in anticipo rispetto alle analoghe iniziative a livello statale. Strettamente attinente al contesto regionale è invece un secondo tema di riflessione, e cioè il dibattito relativo al ruolo delle Assemblee elettive nella nuova forma di governo regionale. Mentre è innegabile che, a partire dalla l. cost. n. 1/99, si sia assistito ad un rafforzamento degli esecutivi regionali (ed in particolare dei Presidenti) è divenuto quasi un luogo comune riconoscere una corrispondente crisi di ruolo dei Consigli regionali. Si è cercato di allora di individuare degli strumenti che consentissero un rafforzamento del ruolo delle Assemblee; e tra le soluzioni proposte vi è stata anche la valorizzazione della funzione di controllo proprio attraverso l'utilizzo degli strumenti forniti dall'analisi di fattibilità.

I due temi che abbiamo ricordato, pur concettualmente autonomi, trovano un punto d'incontro nelle disposizioni oggetto del presente commento. La nuova stagione statutaria, conseguente alla modifica del titolo V, è stata infatti diffusamente percepita come un'importante opportunità affinché questi elementi di riflessione, che avevano già trovato ampio riscontro nella dottrina e negli apparati tecnici, venissero fatti propri anche dalle classi politiche regionali e potessero quindi trovare la propria consacrazione istituzionale nella formulazione di apposite disposizioni statutarie, le quali avrebbero a loro volta, in una sorta di circolo virtuoso, determinato un rafforzamento delle tendenze in atto.

¹⁰² Ad esse si aggiungerà presumibilmente tra breve la Regione Abruzzo; il nuovo testo dello Statuto, approvato in prima lettura dal Consiglio regionale nella seduta del 28 giugno 2006, comprende infatti un articolo relativo alla funzione di controllo (art. 26 St. Abruzzo, nuovo testo).

Non deve essere inoltre sottovalutata l’influenza diretta che sulla redazione degli Statuti ha avuto la partecipazione di talune regioni al progetto “Capire”¹⁰³; come si è ricordato nell’introduzione della sezione, tra i principali obiettivi dell’iniziativa vi era quello di favorire l’introduzione nei nuovi Statuti di disposizioni relative al controllo sull’attuazione delle leggi e alla valutazione dell’efficacia delle politiche. Il progetto ha anzi tentato di proporre dei contenuti precisi, delle specifiche formulazioni che si suggeriva fossero adottate dal legislatore. Le proposte avanzate si caratterizzavano per i seguenti principali contenuti¹⁰⁴:

a) le funzioni di controllo erano attribuite al Consiglio;

b) lo strumento principale per innescare le attività di controllo e valutazione era individuato nelle cosiddette “clausole valutative”, ossia di apposite previsioni legislative che vincolino i soggetti attuatori di una legge a produrre le informazioni necessarie ai fini delle attività di controllo e valutazione;

c) si proponeva di istituire un organo consiliare (evidentemente modellato sul Comitato per la legislazione della Camera, ma distinto da un eventuale Comitato regionale per la legislazione) composto in modo da assicurare una pari rappresentanza di maggioranza ed opposizione, che avrebbe dovuto vigilare sul rispetto degli obblighi derivanti dalle clausole valutative, nonché esprimere un parere sulla formulazione delle clausole valutative contenute nei progetti di legge in discussione.

Sebbene nessuna regione abbia recepito *in toto* queste indicazioni (quanto meno in sede statutaria, fermo restando che esse potrebbero trovare in parte idonea collocazione anche nei nuovi regolamenti dei Consigli), non è certamente un caso che tre delle quattro regioni originariamente coinvolte in Capire (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana)¹⁰⁵ abbiano inserito nei loro Statuti disposizioni relative alla funzione di controllo; e soprattutto è importante notare come sia evidente l’influenza del linguaggio e delle concezioni espresse in CAPIRE anche nelle disposizioni approvate o in corso di approvazione nelle altre regioni.

Analisi di fattibilità ex ante e nuovi Statuti

Le disposizioni che i nuovi statuti dedicano al tema della valutazione ex ante della legislazione non sono numerose.

Lo statuto dell’Emilia-Romagna dispone (art. 53, comma 1) che le leggi ed il regolamento del Consiglio prevedano forme di valutazione ex ante e di analisi di impatto (sembra chiaro il riferimento all’AIR). Lo Statuto Toscano prevede forme di analisi di fattibilità ex ante sulle proposte di legge da parte delle commissioni, anche al fine di valutarne gli effetti sui destinatari (art. 45, comma 1 St.), rinviando comunque al regolamento consiliare (*ex art.* 45, comma 3) per la disciplina dettagliata della funzione. Lo Statuto Umbro (art. 61, comma 2) dispone che la Regione adotti strumenti adeguati “per l’analisi di impatto” e “per la progettazione e fattibilità” dei testi normativi. Data la genericità della disposizione, anche in questo caso essa dovrà essere integrata con le disposizioni del nuovo regolamento dell’Assemblea.

Dedica alla materia una maggiore attenzione lo Statuto della Regione Marche che prevede (art. 34, comma 2) che le proposte di legge, assegnate alle commissioni, siano accompagnate da

¹⁰³ Significativo è che, nelle regioni originariamente coinvolte nel progetto, si sia proceduto, durante i lavori delle rispettive Commissioni speciali per lo Statuto, all’audizione dei responsabili scientifici del progetto Capire (si veda ad es. per il caso piemontese il *resoconto stenografico della seduta n. 26 del 13 marzo 2003* http://www.consiglioregionale.piemonte.it/cdvpaint/servlet/ServALLEGATO?IDDOSSIER=1224&IDDOCUMENTO=Resocontazione_249).

¹⁰⁴ Per una sintesi delle proposte di “Capire” cfr. A. MARTINI e M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6.2002, p. 929-951.

Per la dettagliata indicazione di specifiche formulazioni (anche con riferimento ai regolamenti dei Consigli) si veda: *Verso una “nuova” funzione di controllo dei Consigli regionali – Riflessioni su una possibile formulazione statutaria. Approfondimenti di Capire n. 3 (aprile 2003)* documento tratto dal sito www.capire.org.

¹⁰⁵ Nella quarta (la Lombardia) non si è, come noto, ancora pervenuti all’approvazione del nuovo Statuto. *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. Si tratta di una previsione estremamente ambiziosa che, almeno per quanto riguarda l'AIR, potrebbe comportare a regime problemi organizzativi non indifferenti¹⁰⁶: la scelta di farne un uso sistematico, se presa seriamente, richiederebbe infatti un impegno notevolissimo degli apparati burocratici (o, nel caso si decidesse di esternalizzare almeno parzialmente le analisi, un considerevole aggravio di spesa). La disposizione non risulta al momento (luglio 2006) applicata.

Il quadro complessivo appare (fatta eccezione per il caso delle Marche), come è facile notare, piuttosto scarno, e tale da non rispecchiare la diffusione che l'analisi ex ante, sia pure a livello di sperimentazioni più o meno avanzate, ha comunque avuto nelle Regioni.

Si conferma quindi, anche con riferimento ai nuovi Statuti, quella relativa minore attenzione nei confronti dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR) e degli strumenti analoghi, già evidenziata nell'introduzione della sezione, che, in questa fase, caratterizza le Regioni, rispetto allo Stato. L'assenza di una specifica copertura statutaria non comporta comunque alcuna preclusione al mantenimento o all'introduzione di tali strumenti mediante i nuovi regolamenti delle Assemblee od anche con la legislazione ordinaria.

Analisi di fattibilità ex post e clausole valutative nei nuovi Statuti

Maggiore attenzione, grazie al successo del progetto CAPIRe, gli Statuti dedicano alla valutazione *ex post*. Come abbiamo ricordato oggetto dell'analisi di fattibilità ex post possono essere sia l'analisi dei processi di attuazione, sia l'analisi dei risultati. Le disposizioni presenti nei nuovi statuti coprono generalmente entrambi gli aspetti. Con riferimento alle singole regioni:

- Emilia Romagna: (art. 53, primo comma St.): si rinvia al regolamento consiliare (ma anche alle leggi regionali) per la previsione di “forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite”. La formulazione adottata non è particolarmente lineare¹⁰⁷, tuttavia appare chiaro che il regolamento dovrà prevedere sia forme di analisi dell'attuazione che di analisi dei risultati. L'accento alle finalità perseguite intende sottolineare come la valutazione degli interventi normativi sia necessariamente *relativa*, ossia da porsi in relazione con gli obiettivi posti dallo stesso legislatore.

- Piemonte (art. 71, primo comma St.): attribuisce al Consiglio regionale la competenza ad esercitare il “controllo sull'attuazione delle leggi” e a “predisporre gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche”; da sottolineare la precisa distinzione tra oggetto dell'analisi dell'attuazione (le leggi) e dell'analisi dei risultati (le politiche pubbliche). Anche in questo caso si evidenzia il rapporto dell'analisi con i risultati previsti dal legislatore;

- Toscana (art. 45, primo comma, St.): la formulazione adottata si caratterizza rispetto alle precedenti per diversi elementi. Come oggetto dell'analisi viene indicata in ogni caso la legge (non le politiche); viene espressamente prevista la valutazione degli effetti (ma non l'analisi dell'attuazione); il soggetto committente delle eventuali analisi viene individuato nelle commissioni consiliari. In ogni caso si rinvia al regolamento per le disciplina di tutte le forme di esercizio delle funzioni citate (art. 45, terzo comma St.). Degna di nota è la previsione (art. 45, quarto comma), dell'obbligo di stanziare “adeguate risorse”, da imputare al bilancio del Consiglio, ai fini dello svolgimento delle funzioni di controllo¹⁰⁸.

¹⁰⁶ In tema di alternativa (a livello statale) tra AIR selettiva e AIR sulla totalità dei provvedimenti cfr. N. LUPO, *La nuova direttiva sull'Air: passi avanti o passi indietro?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2002, p. 15. A livello regionale la seconda opzione (riferita però alle sole proposte di legge di iniziativa di Giunta) è stata preferita anche in Lombardia con la l.r. n. 1/2005 (art.2).

¹⁰⁷ In particolare non appare del tutto certo che il legislatore abbia utilizzato il termine “monitoraggio” nel senso tecnico con il quale viene utilizzato nella valutazione delle politiche pubbliche, dove è generalmente associato alla valutazione *in itinere*.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

- Umbria (art. 61, primo comma St.): la disposizione, tra le migliori per sintesi e chiarezza, distingue tra valutazione degli effetti (e dei risultati) delle politiche regionali e controllo sul processo di attuazione delle leggi; importante è il ruolo previsto per il Comitato per la legislazione¹⁰⁹, con riguardo non solo alla qualità dei testi ed al riordino normativo (art. 61, quarto comma St.) ma anche con riferimento alle clausole valutative, e quindi all’analisi ex post della normativa (ex art. 61, quinto comma St.).

Infine, l’art. 26 (rubricato “la funzione di controllo”) del nuovo Statuto abruzzese, in corso di approvazione, si riferisce espressamente alla valutazione degli effetti (delle politiche) e alla “verifica del raggiungimento dei risultati previsti”. La norma parrebbe quindi non considerare l’analisi dell’attuazione; in effetti però sia il generico riferimento alla “funzione di controllo” contenuto nel primo comma, sia la previsione, nel secondo comma (relativo alle clausole valutative), di obblighi informativi a carico dei “soggetti attuatori” permettono agevolmente di far rientrare anche tale aspetto dell’analisi ex post tra le attività di controllo promosse dalla disposizione abruzzese.

Strettamente connesso al tema dell’analisi ex post, in quanto ne costituisce uno dei possibili strumenti di attivazione, è quello delle cosiddette *clausole valutative*.

Fatta eccezione per il Piemonte, gli Statuti che hanno dedicato disposizioni all’analisi di fattibilità ex post prevedono espressamente la possibilità di introdurre nella legislazione *clausole valutative*: così dispongono infatti gli Statuti dell’ Emilia- Romagna (art.53, secondo comma St.), della Toscana (art. 45, secondo comma), dell’Umbria (art. 61, quinto comma St.) ed il progetto di nuovo Statuto dell’Abruzzo, in corso di approvazione (art. 26, comma 2).

Con la nozione di “clausola valutativa”, si intende la previsione in legge, in stile statunitense della esplicita previsione dell’obbligo di fornire determinate informazioni sull’attuazione all’Assemblea legislativa¹¹⁰. La distinzione rispetto alle frequenti, e spesso disattese, previsioni legislative che obbligano a presentare una relazione periodica sullo stato di attuazione di una legge, deve essere individuata essenzialmente nel grado di dettaglio. La clausola valutativa dovrebbe avere infatti dei contenuti sufficientemente precisi, tali da vincolare i soggetti attuatori a fornire quelle informazioni che il legislatore ritiene importanti per valutare gli effetti di un intervento normativo¹¹¹. Come abbiamo visto, l’introduzione di siffatte clausole è stata promossa dal progetto CAPIRe; in effetti si tratta di una soluzione che potrebbe risolvere molti dei problemi relativi alla committenza delle analisi di fattibilità ex post (che godono grazie alla clausola di una diretta “copertura” da parte del legislatore). Il fatto poi che i contenuti dell’analisi siano determinati (almeno in parte) con molto anticipo rispetto alla loro effettiva realizzazione dovrebbe permettere di ridurre la conflittualità politica su questi temi.

La specifica disciplina delle clausole prevista nei singoli statuti considerati è estremamente sintetica:

- lo Statuto dell’Emilia Romagna (art. 53, secondo comma St.) contiene una definizione dei contenuti delle clausole, che dovranno indicare gli “oneri informativi” a carico dei soggetti attuatori;
- lo Statuto dell’Umbria si limita invece (art. 61, quarto comma St.) a prevederne il possibile inserimento nei testi legislativi e a definirne (art. 61, commi 1 e 4), in senso forse eccessivamente restrittivo, la finalità (il controllo sul processo di

¹⁰⁸ La disposizione può apparire pleonastica (salvo che per l’imputazione della spesa a carico del Consiglio, comunque coerente con la natura consiliare della funzione); è tuttavia da notare che una previsione del tutto analoga era suggerita nell’ambito del progetto CAPIRe (cfr. *Verso una “nuova” funzione di controllo*, cit., p. 19)

¹⁰⁹ Inevitabile è il confronto con il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati (cfr. art. 16-bis Reg. Cam.)

¹¹⁰ Sotto il profilo etimologico l’espressione è un evidente calco di *evaluation clause*.

¹¹¹ Sui contenuti che dovrebbero caratterizzare una clausola valutativa si veda A. MARTINI e M. SISTI, op. cit., p. 942- 944.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

attuazione). Come è stato già ricordato una peculiarità dello Statuto umbro è la previsione che le clausole possano essere proposte dal Comitato per la legislazione (art. 61, comma 4);

- Lo Statuto toscano (art. 45, comma 2) rinvia alla legge sulla normazione la disciplina delle clausole valutative, precisando sin d’ora la finalità (valutazione degli effetti delle leggi);
- L’art. 26, comma 2, del progetto abruzzese, nel prevedere l’eventuale inserimento delle clausole nella legislazione, ne definisce succintamente la finalità e i contenuti (la disciplina delle informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire).

Occorre precisare che l’assenza di una previsione statutaria non avrebbe certamente determinato l’illegittimità dell’inserimento di clausole valutative; e del resto numerose sono le clausole di questo tipo che sono state già inserite nella legislazione¹¹².

Un punto interessante da sottolineare, che gli Statuti non affrontano¹¹³ e che del resto appare di non facile soluzione, è, infine, il rapporto tra funzione delle clausole valutative ed iniziativa legislativa. Come è noto, la maggior parte dei progetti di legge regionale che risultano approvati sono di iniziativa della Giunta regionale; la predisposizione della clausola da parte della Giunta risulterebbe però in contrasto con le finalità dell’introduzione della clausola (la definizione dell’oggetto del controllo sarebbe lasciata sostanzialmente al controllato); naturalmente il Consiglio può modificare, durante l’*iter* di approvazione della legge, i contenuti della clausola; tuttavia, almeno in linea di principio, la contraddizione resta. E’ pertanto da intendersi sostanzialmente sottinteso, in tutte le disposizioni esaminate, che la predisposizione delle clausole dovrebbe essere cura dei Consiglieri o delle tecnostutture consiliari.

E’ poi appena il caso di aggiungere che le disposizioni in esame non ostano in alcun modo all’espletamento di ulteriori analisi ex post di fattibilità, commissionate secondo le modalità specifiche di ogni Assemblea.

¹¹² Per una ricognizione delle “clausole valutative” presenti nella recente legislazione regionale si veda [Nota per. CAPIRe n. 11 - Le clausole valutative nelle leggi regionali: riflessioni su un’esperienza ancora in corso](#), 2006 (documento tratto dal sito www.capire.org). Tra gli esempi più significativi citati nella nota (che individua complessivamente nel periodo 2001-2005 un totale di 37 casi in 8 diverse regioni) ricordiamo l’art. 8 della l.r. n. 28/2004 della Lombardia, l’art. 47 della l.r. n. 17/2005 dell’Emilia Romagna, l’art. 28 della l.r. n. 20/2005 del Friuli Venezia Giulia.

¹¹³ Salvo forse, implicitamente, quello umbro, che, come abbiamo ricordato, prevede che la proposta delle clausole valutative sia tra le competenze del Comitato per la legislazione (art. 61, comma 4, St.).

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

- 3.1.9. Legge Lombardia 1
- 3.1.10. Legge Basilicata 1
- 3.1.11. Legge Trento
- 3.1.12. Legge Puglia
- 3.1.13. Legge Emilia-Romagna 1
- 3.1.14. Legge Toscana 1
- 3.1.15. Legge Toscana 2
- 3.1.16. Legge Toscana 3
- 3.1.17. Legge Umbria
- 3.1.18. Legge Liguria
- 3.1.19. Legge Liguria 2
- 3.1.20. Legge Valle d’Aosta 1
- 3.1.21. Legge Valle d’Aosta 2
- 3.1.22. Legge Valle d’Aosta 3
- 3.1.23. Legge Veneto 1
- 3.1.24. Legge Veneto 2
- 3.1.25. Legge Marche 1
- 3.1.26. Legge Marche 2
- 3.1.27. Legge Emilia-Romagna 2
- 3.1.28. Legge Lombardia 2
- 3.1.29. Legge Lombardia 3
- 3.1.30. Legge Lombardia 4
- 3.1.31. Legge Friuli-Venezia Giulia
- 3.1.32. Legge Lombardia 5
- 3.1.33. Legge Basilicata 2

Commento AIR

L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è uno strumento tramite il quale si arricchisce l’istruttoria del procedimento legislativo. Essa, infatti, consiste nello studio, compiuto *ex ante* da un’apposita commissione tecnica (o da un gruppo di lavoro, o da altre forme organizzative del genere), di quali possano essere i costi ed i benefici apportati dalla eventuale entrata in vigore dell’atto normativo a essa sottoposto¹¹⁴. Lo studio deve avvenire ad opera di una commissione di tecnici al fine, per un verso, di compiere una analisi sufficientemente approfondita e attendibile degli effetti della regolazione sul settore che si va a regolare e, per l’altro, che i risultati cui l’analisi da luogo siano scevri da condizionamenti esterni, in particolare da condizionamenti politici e, per tramite di ciò, affidabili per tutti coloro che sono chiamati a intervenire all’interno del procedimento di approvazione dell’atto regolatorio.

Il nucleo delle valutazioni compiute in sede di AIR concerne le ricadute di carattere economico della regolamentazione sui soggetti da essa coinvolti (poteri pubblici e soggetti privati); tuttavia è possibile estendere l’analisi anche ad altre tipologie di ricadute, di effetti della regolamentazione, ad esempio in ambito sociale.

L’obiettivo fondamentale della AIR è quello di mettere a disposizione del legislatore gli strumenti necessari a valutare l’opportunità di provvedere o meno alla regolamentazione e, soprattutto, la congruità dello strumento regolatorio prescelto¹¹⁵.

¹¹⁴ Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Milano, 2004, pag. 207

¹¹⁵ Per una ricostruzione esaustiva delle origini e della funzione dell’AIR, anche in ambito storico comparato, si veda il contributo di D. IELO, *L’analisi di impatto della regolamentazione*, in *Amministrare*, 2005, 289
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Procedure di AIR in ambito regionale sono state previste da tre regioni: la Toscana, la quale vi ha però provveduto per il tramite di atti amministrativi¹¹⁶, la Basilicata e la Lombardia, che vi hanno provveduto con le leggi in commento.

Le due leggi presentano numerose affinità per quanto concerne gli obiettivi perseguiti attraverso lo strumento che stiamo considerando. La relazione cui l'analisi da luogo, infatti deve mettere in luce l'opportunità di provvedere¹¹⁷, la congruità degli strumenti prescelti¹¹⁸ e gli oneri per l'amministrazione e per i diversi soggetti coinvolti¹¹⁹.

Viceversa, esse si differenziano su due punti di prima importanza: per un verso solo la legge della Basilicata stabilisce espressamente che l'analisi è compiuta da un gruppo di lavoro composto da tecnici¹²⁰, mentre la legge lombarda è muta sul punto. D'altra parte, la legge lombarda assoggetta a AIR solo le proposte di legge provenienti dalla Giunta regionale¹²¹, mentre la legge della Basilicata, tutti gli schemi di atti legislativi e regolamentari¹²².

La legge della Basilicata, infine, accompagna la previsione dell'analisi di impatto a quella dell'analisi tecnico-normativa. Questa ultima è svolta dallo stesso gruppo di lavoro ed è finalizzata a verificare la compatibilità e le diverse interrelazioni tra l'atto normativo ad essa soggetto e l'insieme delle norme già in vigore, anche di competenza di altri livelli di governo (su tutti, quello statale e quello comunitario), al fine di garantire migliore coordinamento e maggiore sistematicità al corpo delle disposizioni in genere applicabili all'interno del territorio della regione.

(Edmondo Mostacci)

¹¹⁶ Sul punto, si veda R. LIBERTINI, *Le regioni e le tecniche legislative*, disponibile sul sito della regione Emilia Romagna, www.regione.emilia-romagna.it.

¹¹⁷ Cfr. art. 2, c. 2, lett. a) della legge della Basilicata e art. 2, c. 1, lett. a) della legge della Lombardia.

¹¹⁸ Cfr. art. 2, c. 2, lett. b) della legge della Basilicata e art. 2, c. 1, lett. b) della legge della Lombardia.

¹¹⁹ Cfr. art. 2, c. 2, lett. e) della legge della Basilicata e art. 2, c. 1, lett. c) della legge della Lombardia. La legge lombarda, in verità, richiede che vengano altresì messi in luce gli oneri per altri soggetti, quali le amministrazioni locali.

¹²⁰ Cfr. art. 5, c. 1, legge della Basilicata.

¹²¹ Cfr. art. 2, c. 1, della legge della Lombardia.

¹²² Cfr. art. 2, c. 1, della legge della Basilicata.

Semplificazione

Le leggi oggetto delle schede precedenti, contenute nella Parte A, sono accomunate dal fatto di essere tutte semplici leggi di abrogazione esplicita di normativa regionale non più applicata; sono cioè cd. leggi di disboscamento. Le leggi (o parti di esse) abrogate non sono più applicate per due diversi ordini di motivi: o perché sono già state fatte oggetto di abrogazione tacita, cioè quella tipologia di abrogazione che si ha qualora il legislatore, con un nuovo e indipendente atto dotato di pari o maggior forza, provveda a disciplinare ex novo la materia già regolata dall'atto abrogato, o parte di essa; o perché sono state superate dall'evolversi della realtà concreta, del *Paese reale*, nella quale non si riscontrano più quel genere di situazioni che la norma abrogata era deputata a disciplinare.

Queste leggi sono accomunate dalla finalità di riordinare e di semplificare il corpus legislativo delle singole regioni, combattere l'inflazione legislativa e conferire maggiore chiarezza alla legislazione, sgombrandola da leggi che, al più, possono solo ingenerare equivoci negli interpreti. Si tratta di atti piuttosto semplici, il più delle volte consistenti in un solo articolo che dispone, appunto, l'abrogazione di un elenco di atti normativi, il più delle volte di rango legislativo. Dal punto di vista della formulazione, è possibile notare che generalmente non sono indicate le finalità del provvedimento e che, qualora ciò accada, avviene all'interno di un articolo che risulta essere privo di carattere normativo.

Per quanto riguarda la formula adottata, essa è particolarmente succinta, limitandosi a stabilire che le leggi elencate (allo stesso articolo o in apposito allegato) “sono abrogate” oppure “sono o restano abrogate”. La seconda delle due formulazioni ha l'indubbio pregio di evitare equivoci sulla precedente abrogazione tacita di alcuni provvedimenti, posto che la previsione per cui una disposizione è abrogata potrebbe essere interpretata a contrario, sostenendone la vigenza fino al momento della abrogazione espressa. Nello stesso senso può essere interpretata la precisazione che si tratti di “abrogazione espressa”, posto che non può essere interpretata in modo diverso da quello di non escludere che le disposizioni elencate possano essere già state oggetto di abrogazione tacita. Infine, per quanto riguarda il tempo dell'abrogazione delle leggi ancora in vigore, essa fa sempre luogo dall'entrata in vigore della legge regionale di semplificazione.

Le leggi raccolte nella Parte B hanno per quanto riguarda gli articoli segnalati, lo stesso contenuto di quelle raccolte nella Parte A; esse tuttavia hanno un contenuto più ampio. In sostanza, l'opera di semplificazione avviene all'interno di provvedimenti più generali, ad esempio di semplificazione amministrativa.

(Edmondo Mostacci)

TESTI UNICI

La legge lombarda n. 7/2006

La legge regionale lombarda n. 7 del 9 marzo 2006 ha ad oggetto la redazione di testi unici per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale in Lombardia.

La redazione di testi unici è uno dei classici strumenti attraverso i quali si provvede al riordino della legislazione in un determinato settore. In genere, essa si differenzia dall'adozione di un codice per il carattere di mero riordino della legislazione già esistente, mentre la seconda ha carattere spiccatamente innovativo. In altre parole, attraverso lo strumento del testo unico si perviene a raccogliere e sistematizzare la legislazione, esistente in un dato momento all'interno nell'ordinamento giuridico di riferimento, che concerne una data materia o un determinato settore, favorendone il consolidamento; l'adozione di un codice, invece, è rivolta prevalentemente alla creazione di nuove regole, ponendosi «quindi in una posizione di sostanziale rottura con il precedente ordinamento», pur conservandone «elementi di continuità»¹²³.

Quanto appena sostenuto in via generale per i testi unici vale anche per quelli regolamentati dalla legge regionale in commento, pur con qualche precisazione di non secondaria importanza, delle quali si dirà a breve.

Secondo l'art. 2, primo comma, della legge in commento, il testo unico ha la finalità di comprendere l'intera disciplina di rango legislativo vigente nella materia o nel settore omogeneo cui il testo unico è dedicato. Il principio tuttavia è temperato dal disposto del comma successivo del medesimo articolo, il quale, stabilendo che il testo unico deve indicare espressamente le disposizioni che – pur non rientrando in esso – rimangono in vigore, ammette implicitamente che l'omnicomprensività del testo unico medesimo ha carattere meramente tendenziale e non assoluta. Nello steso ordine di considerazioni è inoltre possibile annoverare la disposizione di cui al medesimo secondo comma per cui il testo unico provvede a elencare – in un articolo finale, precisa l'art. 3, comma 1, lett. d), relativamente alle disposizioni che sono state inserite nel Testo unico – le disposizioni contenute in altre leggi che risultano abrogate o perché inserite nel Testo unico o perché ritenute non più utili nella redazione di questo e, per tale motivo, da esso escluse. In sostanza, il legislatore regionale lombardo esprime la volontà che le disposizioni in vigore al momento dell'adozione del Testo unico, rilevanti per la materia affidata alla sua regolazione, siano o espressamente fatte salve o espressamente abrogate. Le finalità di semplificare e di rendere il più chiara possibile la legislazione regionale, alle quali questa norma è rivolta, sono di prima evidenza.

Tuttavia, la legge regionale in esame è dotata della sola forza di legge e, quindi, non è in grado di vincolare il futuro legislatore regionale; pertanto la norma di chiusura in punto di abrogazioni delle disposizioni vigenti, nella materia in cui viene adottato il Testo unico, non può che essere quella del terzo comma dell'art. 2, secondo la quale le disposizioni non espressamente abrogate «mantengono l'efficacia loro propria».

Per quanto l'adozione del Testo unico abbia la finalità di raccogliere e sistematizzare le norme vigenti in un determinato settore, essa ha anche il compito di procedere al coordinamento formale delle disposizioni che entrano a fare parte dell'atto legislativo in parola. L'adozione da parte del Consiglio regionale – cui, come si dirà a breve, spetta l'approvazione definitiva – del testo unico ha però carattere innovativo; ciò è reso intelligibile da diversi fattori: in primo luogo dal fatto che il Testo unico provvede ad abrogare le disposizioni le cui norme sono state recepite dal Testo unico medesimo e quelle che i redattori reputino superate o, in ogni caso, non più utili; inoltre, il terzo comma dell'art. 3, in cui si specificano le variazioni che il testo unico può apportare alla legislazione in esso raccolta, sembra aprire le porte a modifiche delle disposizioni che vanno oltre il mero coordinamento formale e che sono finalizzate al coordinamento sostanziale delle disposizioni raccolte¹²⁴. Infatti, secondo la lett. a) del comma appena citato, i redattori del Testo unico procedono a effettuare variazioni necessarie al fine di «garantire la coerenza logica e sistematica delle norme».

¹²³ Sul p.to, vedi R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Milano, 2004, pag. 75
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Attenzione particolare suscitano infine le previsioni per le quali il Testo unico apporta modifiche alle disposizioni in esso raccolte al fine di migliorarne e semplificarne il linguaggio, di uniformarne la terminologia e di renderlo affine a quello ormai utilizzato dal legislatore regionale, adeguando le espressioni superate dal linguaggio corrente¹²⁵. O, ancora, la possibilità di apporre rubriche ad articoli, capi e altre partizioni dell’atto¹²⁶, al fine di migliorarne la comprensibilità e facilitare la ricerca delle disposizioni.

La legge in esame disegna un procedimento particolare per l’adozione dei Testi unici. In particolare, l’iniziativa spetta alla sola commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali, la quale delibera la predisposizione del Testo unico a maggioranza qualificata (un numero di componenti che rappresentino i 2/3 dei Consiglieri) oppure, a maggioranza semplice, la propone al Consiglio regionale, per il tramite di una propria risoluzione; ricevuta la risoluzione, il Consiglio decide se dare concretamente avvio alla procedura di adozione del Testo unico, a maggioranza semplice¹²⁷.

La predisposizione del testo unico è affidata a un gruppo di lavoro, composto di soli tecnici¹²⁸, il quale redige il testo unico e predispone l’apposita documentazione in merito alla attività svolta¹²⁹.

La proposta di testo unico è quindi trasmessa alla Giunta regionale, la quale, secondo la lettera della legge «lo approva» e lo trasmette al Consiglio «per l’approvazione come disciplinata dal regolamento interno del Consiglio regionale». Resta da chiarire quale sia in concreto il ruolo di questi due organi. Per un verso non si comprende quale sia il preciso significato della approvazione da parte della Giunta, se essa abbia il solo ruolo di imputazione formale della iniziativa legislativa in capo alla Giunta – posto che il gruppo di lavoro non ne è titolare – o se, viceversa, per il tramite di essa l’organo esecutivo può modificare il testo redatto dal gruppo di lavoro; la seconda soluzione pare doversi preferire posto che la legge regionale in commento non ha il potere di limitare le attribuzioni degli organi di rilievo statutario (e costituzionale) della Regione. Un discorso del tutto simile è da svolgersi con riguardo al ruolo del Consiglio regionale; in questo caso viene altresì in ausilio la disposizione appena citata secondo la quale l’organo legislativo approva l’atto secondo le norme del proprio regolamento interno: ciascun consigliere, quindi, mantiene tutte le prerogative connaturate al proprio status (su tutti, la proposizione di emendamenti).

Quanto appena sostenuto mette in luce una criticità non da poco della normativa in commento. Essa infatti è debole, non potendo imporsi né sulle norme che regolano la produzione legislativa – statuto e regolamento consiliare – né sulle leggi che in futuro verranno approvate dal Consiglio regionale (a mero titolo di esempio, non si vede per quale via sia da giudicarsi inammissibile la presentazione di una proposta di legge, con ad oggetto un Testo unico in una determinata materia, presentata da un consigliere regionale o dalla Giunta). A tal fine si renderebbero necessarie apposite modifiche agli atti normativi poc’anzi citati.

Considerazioni tutto sommato analoghe possono infine essere svolte con riferimento alla disposizione dell’art. 2, comma 4, della legge in commento, secondo la quale le disposizioni dei Testi unici «non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non espressamente mediante l’indicazione precisa delle norme da abrogare ... o modificare»; mentre «i successivi interventi normativi sulla materia ... sono attuati esclusivamente attraverso la modifica o l’integrazione delle disposizioni del testo unico medesimo». Al più queste disposizioni, in particolare la prima di esse, può avere un valore ermeneutico, facendo valere l’interpretazione per cui la norma del testo unico è valida ed efficace, qualora una simile interpretazione sia in ogni caso

¹²⁴ Cfr. N. MACCABIANI, *Il riordino normativo mediante Testi Unici nella Regione Lombardia*, disponibile sul forum on line di *Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

¹²⁵ Cfr. art. 3, c. 3, lett. a) e b), della legge regionale in commento

¹²⁶ Cfr. art. 3, c. 3, lett. f), della legge regionale in commento

¹²⁷ Cfr. art. 3, c. 2, della legge regionale in commento.

¹²⁸ Cfr. art. 3, c. 3, della legge regionale in commento.

¹²⁹ Cfr. art. 3, c. 4, della legge regionale in commento.

ammissibile. Non pare invece che esse siano in grado di vincolare, in alcun modo, il legislatore futuro.

(Edmondo Mostacci)