

**Lucio Pegoraro – Justin O. Frosini  
Sara Pennicino – Sabrina Ragone**

**La tecnica redazionale  
nello Statuto dell'Emilia-Romagna  
(testo e commento)**

con un saggio introduttivo di  
**Giorgia Pavani**

**Statuti regionali e regole di *drafting***

Ristampa aggiornata  
con le proposte ricostruttive formulate dagli studenti  
della Cattedra di Diritto pubblico comparato  
dell'Università di Bologna

**LIBRERIA  
BONOMO  
editrice**



© Copyright 2005 Libreria Bonomo Editrice  
via Zamboni 26/a - Bologna - tel. 051.22.15.10  
www.libreriabonomo.com

Stampato presso Eurocopy – Bologna  
I edizione ottobre 2004  
*ristampa aggiornata gennaio 2005*

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film, i microfilm, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi

Il commento al Preambolo e agli artt. 27-56 è di Justin O. Frosini  
Il commento agli artt. 1-22 è di Sara Pennicino  
Il commento agli artt. 23-26 e 57-73 è di Sabrina Ragone

Le proposte ricostruttive degli articoli sono di:  
Francesca Cancellaro, Andrea Colombo (Preambolo)  
Luciana Dugo (art. 4)  
Giulia Bottazzi (art. 6)  
Giuseppe Andolina, Marco Giacomucci (art. 13)  
Maria Barbara Benfatto, Carmine Fusillo (art. 18)  
Clelia Alleri, Giulia Calluori, Taura Galassi (artt. 20, 21, 22)  
Armando Insulla, Cristiano Lavore (art. 24)  
Fabrizio Camorani (art. 50)  
Claudia Antinarella (art. 70)  
Alessandro Lippi (artt. 71, 73)

## **Indice**

Presentazione (Lucio Pegoraro).....pag. 1

Statuti regionali e regole di *drafting* (Giorgia Pavani)...pag. 9

Introduzione allo Statuto della Regione Emilia-Romagna  
(Sabrina Ragone).....pag. 43

Testo e commento dello Statuto della  
Regione Emilia-Romagna.....pag. 49



## Presentazione

1. Con un messaggio che ha fatto scalpore, il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere la proposta di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, censurando tra l'altro «il modo di legiferare invalso da tempo».

A sua volta il Presidente del Consiglio, che all'atto dell'insediamento aveva posto tra i punti salienti del suo programma una codificazione atta a generare certezza del diritto (tanto che la satira lo raffigurava nelle vesti di Napoleone), ha dato dei «cretini» (a quanto scrive *Libero* del 17 dicembre 2004) ai suoi parlamentari, incapaci di scrivere le leggi.

Il 18 dicembre 2004 il Presidente del Senato Pera ha scritto al collega della Camera Casini una lettera, per raccogliere le preoccupazioni del Capo dello Stato e apprestare strumenti idonei a migliorare la qualità delle leggi.

Ma con la consueta *verve* Gian Antonio Stella ha ricordato negli stessi giorni che nel progetto di legge finanziaria continuano a comparire disposizioni come la seguente: «All'art. 24, comma 6, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, dopo le parole “comma 1-bis” sono aggiunte le seguenti: “e degli organismi di cui agli articoli 3, 4 e 6 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, che sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato su proposta del Comitato di cui all'articolo due della citata legge n. 801 del 1977, previa intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze”». (Cfr. *Corriere della sera*, 18 dicembre 2004.) Come avrebbe detto Uberto Scarpelli, fondatore della Scuola di filosofia analitica italiana, «il delirio di una mente impazzita».

Il tema della (quanto più possibile) corretta redazione dei testi normativi è dunque di viva attualità, ancorché esso abbia origini antiche.

2. È opinione alquanto diffusa che sia l'Inghilterra la patria del *drafting*, o tecnica di comporre i testi normativi. Molti autori sottolineano che dal XVII secolo, quando il Parlamento uscì vittorioso dal duplice conflitto col Re e con i giudici – il rigore nella stesura della legge rappresentò uno degli strumenti più efficaci per evitare che il potere giudiziario concorresse a riespandere la *common law* a scapito della legge parlamentare, attraverso l'interpretazione di disposizioni vaghe, ambigue o comunque polisemiche (e, aggiungiamo, anche per scongiurare il rischio che l'esecutivo dipendente dal Re facesse altrettanto, mediante interpretazioni larghe delle regole sulle prerogative o in altre forme).

Insomma, una volta stabilito che la legge comune non era sovraordinata ai precetti elaborati dal Parlamento o dal Re, come pretendeva *Justice Coke*, ma anzi il contrario, spettava al legislatore disegnare con precisione i confini della propria azione, attraverso un prodotto ben redatto, chiaro, intelligibile, non suscettibile di dubbi, elaborato in guisa che le diverse fattispecie fossero tutte puntualmente considerate e disciplinate.

Da allora, sono state elaborate sia a livello privato che pubblico, e coltivate nella cultura giuridica del Paese, regole e sillogi di regole sulla buona redazione dei testi, che riguardano le problematiche del linguaggio, della grammatica, della sintassi, della strutturazione dei testi, delle loro partizioni, dei titoli, delle formule abrogative, dei rapporti tra norme, delle definizioni, ecc., fino alle relazioni tra *draftsmen* e politici.

Curiosamente però la legistica è anche un prodotto dell'illuminismo francese (e pure italiano: si pensi soprattutto

all'opera di Filangieri): diversi furono i presupposti filosofici e culturali, diversa la sensibilità e gli scopi perseguiti, diverse le soluzioni pratiche suggerite. E nondimeno per molti aspetti le regole sono sovente assai simili, forse perché il buon senso non è patrimonio esclusivo di questa o quella visione del mondo, ma dell'umanità nel suo insieme.

Premesso che «la grand utilité de la loi, c'est la certitude» (*L'Esprit des lois*, libro VI, cap. XXXI) ecco dunque Montesquieu ricordarci, ad esempio, che «Le but des lois est de diriger la conduite du citoyen. Deux choses sont nécessaires à l'accomplissement de cet but: 1°. Que la loi soit claire, c'est-à-dire, qu'elle fasse naître dans l'esprit une idée qui représente exactement la volonté du Législateur; 2°. Que la loi soit concise, afin qu'elle se fixe aisément dans la mémoire. *Clarté, brièveté*, voilà donc les deux qualités essentielles (*ibid.*, libro VI, cap. XXXIII); e che «1°. Il faut, autant qu'il est possible, ne mettre dans un corps des lois que des termes de droit familiers au peuple. 2° Si l'on est forcé de se servir de termes techniques, il faut avoir soin de les définir dans le corps des lois mêmes. 3°. Les termes de la définition doivent être des mots connus et usités: ou au moins la chaîne des définitions, plus ou moins longue, doit toujours finir par un chaînon où il ne se trouve que de tels mots» (*ibid.*).

Ancora, il grande filosofo illuminista ci rammenta che «quando, in una legge, sono stati fissati i principi, non bisogna più ricorrere ad espressioni vaghe» (libro VI, cap. XVI); che «quando, in una legge, le eccezioni, le limitazioni, le modifiche non sono necessarie, è meglio non metterle. Dettagli del genere ne generano altri» (*ibid.*); che «è essenziale che le parole delle leggi risvegliano nell'animo di tutti gli uomini le medesime idee» (*ibid.*); o che, «come le leggi inutili indeboliscono le leggi necessarie, così quelle che possono essere violate indeboliscono la legislazione» (*ibid.*). Mentre in sui rapporti tra



il principe (oggi diremmo il legislatore) e i giuristi afferma: «Leur (dei principi: Cesare, Carlo Magno, Federico) génie aurait pu suggérer de grandes vues, mais l'exécution exige un genre d'expérience qui ne saurait leur appartenir» (libro VI, cap. XVII – promulgation des raisons des lois –).

La grande codificazione dell'800 fece proprie queste regole, donando all'umanità un prodotto di eccelsa qualità e duraturo, che ancor oggi costituisce il caposaldo della normazione in tutti gli Stati appartenenti alla famiglia romanistica.

La corruzione dello stile delle leggi viene per lo più imputata all'avvento dello Stato sociale e alle sue esigenze di penetrare in materie prima demanio dell'autonomia privata, di formulare leggi contrattate, e pertanto spesso poco chiare, di assicurare garanzie a ceti e parti sociali e caste e classi mediante la frantumazione della categoria «legge» a vantaggio di fonti atipiche, e via dicendo. Fatto sta che gli ordinamenti di *common law*, pure interessati all'avvento di tale forma di Stato, come pure svariati Paesi di tradizione *civilian*, sono riusciti a mantenere di volta in volta buono o decoroso quanto meno il livello di composizione dei testi, se non il sistema nel suo complesso.

3. Solo da pochi anni è dato avvertire in Italia una crescita della qualità della legge statale. Il prodotto legislativo regionale resta invece, a detta degli osservatori, di basso livello tecnico, mentre a loro volta le fonti statutarie e regolamentari degli enti minori non dimostrano alcuna permeabilità alle istanze di perfezionamento da più parti avanzate.

Gli statuti regionali meritano un discorso a parte.

Percepiti dalla classe politica regionale quasi come piccole costituzioni, non diversamente da quelli comunali e provinciali redatti in applicazione della legge n. 142 del 1990, vedono

ingigantiti nel loro *corpus* i difetti abitualmente ascritti alle leggi, anche per l'esigenza di contrattarne i contenuti, a cagione dei particolari aggravamenti di procedura ai quali sono soggetti: sovrabbondanza di retorica nel linguaggio utilizzato, compromessi sul testo di molte disposizioni, ridondanze, elencazioni interminabili di principi, scarsa cura redazionale, e via dicendo.

Se ciò può essere comprensibile per le parti più "politiche" (i preamboli, e appunto i principi), la presenza di difetti redazionali in altre partizioni immediatamente vincolanti (come ad es. le disposizioni sull'organizzazione o sulle funzioni) può cagionare non poche ripercussioni, e soprattutto concretizzare il rischio che poi, a decidere il senso, non siano i "costituenti" statutari, bensì gli organi dell'applicazione o, in ultima istanza, i giudici e la Corte costituzionale.

A un esame comparativo della tecnica redazionale in alcuni Statuti recentemente approvati e in altri in corso di approvazione è dedicato un apposito saggio di Giorgia Pavani. In esso particolare attenzione viene dedicata, oltre che al rispetto delle regole "di" *drafting*, alle regole "sul" *drafting* e la fattibilità/impatto della legge, le quali dimostrano come i redattori fossero (siano) consapevoli della delicatezza della problematica e delle sue implicazioni (ancorché di rado abbiano dato seguito a questa loro sensibilità nel comporre il testo degli statuti).

4. Il volumetto che qui si presenta ha per oggetto lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, ed è stato apprestato quasi in guisa di *instant book*. La sua principale finalità è segnalare le più eclatanti violazioni delle comuni regole di tecnica legislativa utilizzate nel diritto comparato e a livello centrale (ma vincolanti anche nelle sedi periferiche), tralasciando alcune imperfezioni di minore importanza (per esempio non ci

si soffermerà sulla scelta contraddittoria di indicare una stessa parola a volte utilizzando la maiuscola e altre volte no – vedi «province» che compare con la lettera minuscola all'art. 1 comma 2, mentre all'art. 8 comma 2 viene utilizzato «Province»; né sull'uso enfatico delle maiuscole, come per la parola «Organi»; né sull'impiego eccessivo di «d» eufoniche, sconsigliate nella lingua italiana se non tra due vocali identiche: es. «ai principi ed agli obblighi» anziché «ai principi e agli obblighi»; e via dicendo).

L'introduzione di Sabrina Ragone ricorda che per la valutazione è stata assunta a parametro una circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2001 (la n. 1.1.26/10888/9.92), dedicata alle «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi».

I problemi di legittimità costituzionale, che di tanto in tanto affiorano, sono stati evidenziati solo se interferiscono con le regole di redazione.

Non ci si proponeva infatti di valutare la costituzionalità dello Statuto, ma solo la sua correttezza formale. D'altro canto, è anche vero che ci sono aree di interferenza tra i due profili: se lo Statuto ad esempio si propone tra gli “obiettivi” di «assicura[re] il diritto di voto degli immigrati residenti», è di netta evidenza che ciò ricade in una delle attribuzioni della Regione col partecipare all'esercizio delle funzioni statali, ad esempio attraverso l'esercizio dell'iniziativa legislativa statale (anche costituzionale). Né è tecnicamente indispensabile chiarire, di volta in volta, che l'una o l'altra funzione viene esercitata nell'ambito di questo o di altro limite (come pure è stato scritto nell'inciso «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute»). A individuare i limiti provvede la Costituzione, e la Regione non deve reiterare i precetti costituzionali, come in più occasioni ha chiarito la stessa Corte costituzionale. La quale infatti s'è espressa nel

senso della legittimità, di fronte a una impugnazione governativa che ha lasciato gli studiosi assai perplessi e sconcertati.

In ogni parte del commento, si è preferito segnalare le violazioni delle regole anche dove il senso sia apparentemente palese: ciò per denunciare i potenziali rischi che la lettera delle varie disposizioni, considerate singolarmente o nel contesto (testuale e/o extratestuale), possono generare in sede interpretativa e applicativa.

Questa seconda edizione integra la ricerca svolta qualche mese fa con una parte ricostruttiva, frutto delle discussioni sorte nell'ambito di un seminario svolto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo bolognese e nel corso di Diritto pubblico comparato. Discussioni che hanno fatto affiorare quanto difficili siano la scelta delle parole, la costruzione degli enunciati, il collegamento tra norme, e che in più di un caso hanno indotto a rettificare alcune opinioni espresse nell'edizione precedente. Un solo esempio: studenti e docenti hanno dibattuto a lungo sulle implicazioni degli aggettivi «autonomo e indipendente» che qualificano l'organo «Difensore civico», di cui all'art. 70, domandandosi se si tratti di un'endiadi, nei confronti di chi operino l'autonomia e l'indipendenza, e quali conseguenze pratiche esse comportino in sede di implementazione legislativa e di attività amministrativa.

Nessuna astrattezza dunque, ma anzi il convincimento che una buona stesura del testo statutario (come di qualsiasi altro testo normativo) è indispensabile per assicurare una corretta (e rapida) attuazione, per limitare l'arbitrio dell'interprete, per evitare contenzioso nelle varie sedi...

Le proposte di più rigorose formulazioni degli enunciati statutari sono opera degli studenti del seminario e del corso. Dopo la parte critica, nella quale le osservazioni già pubblicate

nella prima edizione sono state corrette e integrate alla luce del dibattito (e vanno dunque ascritte congiuntamente a studenti e autori), si è proposta una versione coerente alle regole di scrittura del testo, ma al contempo rispettosa della volontà politica, ogni qual volta questa fosse deducibile o quanto meno intuibile (il che non sempre si è rivelato possibile).

Gli articoli sono stati selezionati tenendo conto delle diverse tipologie di disposizioni dello Statuto: oltre al Preambolo, compaiono dunque testi che riguardano i principi, gli organi, l'organizzazione, le funzioni, le disposizioni transitorie e finali. Non si è potuto, purtroppo, procedere a una revisione completa, anche se uno dei più gravi limiti riscontrati in questo Statuto (come pure in altri presi sommariamente in considerazione) è il mancato coordinamento tra partizioni diverse. Un'eccezione è rappresentata dalla formulazione degli articoli sui diversi referendum, che sono stati rielaborati in un quadro complessivo che tiene conto anche delle disposizioni transitorie e finali e degli articoli sui principi in materia di partecipazione e di rappresentanza.

Lucio Pegoraro

**Giorgia Pavani**

## **Statuti regionali e regole di *drafting***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Premessa metodologica. – 3. La struttura degli statuti attraverso l'analisi degli indici. – 4. Il (mancato) rispetto delle regole “di” *drafting* negli statuti. – 5. Le regole “sul” *drafting* negli statuti. – 6. Riflessioni conclusive.

### 1. Introduzione

Il linguaggio normativo non è un linguaggio descrittivo, bensì prescrittivo di regole, di comandi, di divieti e di (eventuali) sanzioni. È sovente un linguaggio che si avvale di termini tecnici, che esprimono concetti spesso estranei alle conoscenze comuni ai più. Ciò nonostante deve presentarsi agli utenti come un linguaggio percepibile; la disposizione, che al suo interno contiene la norma e quindi la regola, il comando o il divieto, deve risultare comprensibile.

È per questo motivo che il legislatore, nel tradurre in norma le scelte politiche, deve prestare attenzione non solo all'utilizzo delle parole, ma anche alla redazione complessiva del testo normativo. Frequentemente la classe politica ignora tale necessità e “libera” nell'ordinamento giuridico atti normativi scritti in modo approssimativo e quindi incomprensibili agli utenti.

Ciò ha comportato che, anche in Italia, da tempo è maturata una sensibilità sempre più crescente per il rispetto delle regole del *drafting* al fine di consentire l'elaborazione di enunciati legislativi e, nel loro complesso, atti normativi redatti in modo corretto. L'attenzione per il *drafting* è quindi aumentata: il legislatore statale si avvale di manuali per la redazione dei

testi; le circolari contenenti le regole del *drafting* sono sempre più osservate e sono stati istituiti degli apparati *ad hoc*.

Meno rispettoso di tali regole appare il legislatore costituzionale (si pagano ancora le conseguenze legate alla incerta stesura della legge di revisione costituzionale del 2001) e, in alcuni casi, anche il legislatore regionale. Per quest'ultimo si è aperta una stagione di grande impegno; la riforma dell'art. 117 della Costituzione segna l'inizio di un aumento della produzione legislativa, che si accompagna all'approvazione dei nuovi statuti. Ecco allora che anche esso non è esentato dall'obbligo di scrivere correttamente e in modo comprensibile i propri testi normativi.

Scriveva più di un secolo fa Rudolf von Ihering: «Il legislatore deve pensare come un filosofo, ma parlare come un contadino». La semplicità di un testo normativo – che viaggia di pari passo con la chiarezza – ha uno scopo principale, ossia rendere facilmente interpretabile il testo medesimo, con i corollari che ne seguono (in primo luogo, ridurre il contenzioso che nasce dall'interpretazione delle parole vaghe o ambigue). Se ha ancora un fondo di verità l'antico brocardo *in claris non fit interpretatio*, anche il legislatore regionale, nella stesura degli statuti, dovrà prestare particolare attenzione a tutte le regole linguistiche, grammaticali, di sintassi per evitare che la fonte principale dell'ordinamento regionale si presti a svariate interpretazioni e risulti di dubbia comprensione per gli utenti.

Nel criticare chi considera i problemi del linguaggio «eleganze superflue e forse nocive», Uberto Scarpelli ci insegnava l'importanza del medesimo all'interno di un testo normativo.

La corretta stesura di uno statuto si basa quindi su queste accortezze o, meglio, su questi obiettivi che si possono perseguire mediante l'osservanza delle regole di *drafting* e, soprattutto, con l'ausilio, nella scrittura delle disposizioni

statutarie, del personale tecnico-giuridico fornito delle conoscenze idonee per affiancare e supportare il lavoro dei politici.

È vero anche che il maggiore o minore rigore richiesto per la scrittura di un testo normativo varia a seconda del tipo di atto. A fronte di atti che richiedono un alto grado di tecnicismo (si pensi a un regolamento governativo in materia di sanità), ne esistono altri che, per la loro natura, si presentano come testi implementabili, e l'applicazione diretta dei medesimi non è così frequente. È il caso degli statuti regionali.

Posto comunque che – come da subito ha precisato la Corte costituzionale – non è più determinante la differenziazione tra norme prescrittive e norme programmatiche, risulta che anche gli statuti regionali hanno natura prescrittiva. Essi possono però contenere parti che richiedono un rigoroso rispetto delle regole del *drafting* (ad esempio gli articoli sulla disciplina degli organi sono immediatamente vincolanti per ciò che concerne la composizione, le funzioni e le modalità di funzionamento), e altre per le quali tale rigore può affievolirsi (quelle che stabiliscono principi o rinviando a una successiva fonte attuativa).

Se per l'intero statuto comunque valgono le basilari regole circa la corretta scrittura del testo (e sono quelle contenute nelle circolari e nei manuali menzionati) per alcune sue parti le parole, se consapevolmente adottate, possono essere più vaghe. Le due facce della medaglia della vaghezza (delle parole) sono note: da un lato offrono su un piatto d'argento all'amministrazione e ai giudici (ma ancora prima agli avvocati) la possibilità di svolgere una penetrante operazione interpretativa che si presta a “piegare” le parole a più significati; dall'altro certe parole sono volutamente vaghe perché devono durare nel tempo. «Le parole hanno vita più lunga che i fatti» – osservava Pindaro – e alcune esperienze



costituzionali lo dimostrano: si pensi alla longeva Costituzione americana.

Così, si può ritenere che alcune parti dello statuto, come il preambolo (ove esistente), o la prima parte dedicata ai principi, possano essere volutamente scritte con formule vaghe.

Ciò non esenta i legislatori regionali dal riflettere sulle locuzioni adottate e sulle conseguenze, sia in termini di legittimità costituzionale che in termini di “impegno” nei confronti dei destinatari degli statuti, che le parole utilizzate possono comportare.

## 2. Premessa metodologica

In questo scritto introduttivo all’analisi dello statuto della Regione Emilia-Romagna, si utilizzerà in tutta la disamina, per ragioni di omogeneità, il termine “statuto” anche se i testi analizzati non sono ancora stati approvati in via definitiva dai rispettivi Consigli regionali. Alcuni testi si presentano sotto forma di bozze e di proposte delle commissioni e forse anche per questa ragione contengono una numerazione degli articoli non corretta sotto il profilo del *drafting*. Nell’appendice sono indicati i documenti delle Regioni con le date dell’ultimo passaggio dell’*iter* approvativo, al momento in cui si scrive (settembre 2004).

È bene premettere che, in considerazione della vastità della materia, è stata effettuata una selezione degli argomenti; l’analisi di ogni statuto, sotto il profilo del rispetto delle regole di *drafting*, richiederebbe non solo un approccio diverso, ma si scontrerebbe anche con la natura del presente volumetto dedicato al commento di uno specifico statuto. È per questi motivi che abbiamo passato al vaglio solo alcuni temi.

In primo luogo, sono stati analizzati tutti gli indici delle proposte di statuto delle Regioni ordinarie per studiarne la struttura nel suo complesso al fine di controllare se sono state seguite le tecniche di *drafting* (onde evitare ridondanze; inutili partizioni in parti, titoli, capi, sezioni; erronee collocazioni degli articoli, etc.).

Si è poi proceduto con un'indagine a campione di cinque statuti regionali: Puglia (seconda lettura); Lazio (seconda lettura); Toscana (seconda lettura), Piemonte (seconda lettura), Umbria (seconda lettura), Liguria (prima lettura). In tale disamina abbiamo posto l'attenzione solo su alcuni punti:

- rispetto delle regole di *drafting* nella stesura degli articolati, con segnalazione degli errori più frequenti e comuni commessi dai legislatori regionali.

- sensibilità del legislatore regionale nel contemplare, all'interno dello statuto medesimo, le regole “sul” *drafting*, ossia le regole sulla corretta stesura dei futuri testi normativi regionali.

Il saggio è stato volutamente concepito con un taglio trasversale; i singoli statuti non sono stati commentati sistematicamente, ma dal loro esame sono state estrapolate le indicazioni utili per carpire gli errori più diffusi. Ove possibile abbiamo riportato per intero le disposizioni statutarie oggetto di critica.

Nonostante la delimitazione degli oggetti di indagine, l'esame di alcune disposizioni statutarie si rivela un terreno fertile per abbozzare alcune riflessioni non solo sul rispetto di ulteriori regole di *drafting*, ma anche sulle conseguenze, in termini di illegittimità costituzionale, delle disposizioni stesse.

### 3. La struttura degli statuti attraverso l'analisi degli indici.

L'analisi del *drafting* di uno statuto regionale non può prescindere da una iniziale disamina del suo indice. Lo statuto regionale, inteso anche prima della riforma come la «massima manifestazione dell'autonomia regionale» (Balladore Pallieri), si svela invero, al cittadino, allo studioso, all'amministratore regionale e, in generale, a quanti entrano in contatto con la Regione e col relativo ordinamento proprio nelle prime pagine dell'indice, ove è possibile – con una rapida lettura – inquadrare la struttura dello statuto stesso.

Ciò che ora occorre esaminare, per rimanere fedeli all'indagine intrapresa, è se i legislatori regionali hanno rispettato, nella stesura degli statuti, le più elementari regole del *drafting* per quanto concerne la ripartizione degli articoli all'interno di sezioni, capi, titoli, parti, libri.

L'analisi dell'indice non è fine a se stessa e non mira unicamente alla verifica del rispetto di una forzosa eleganza stilistica, ma si inserisce nel più ampio scenario del rispetto delle regole di *drafting*. Una locuzione scritta in maniera incomprensibile – per via di uno dei molteplici errori che verranno illustrati nel paragrafo successivo – può rivelarsi dannosa per chi entra in contatto con la Regione (ma anche per la Regione stessa che dovrà impiegare risorse e tempo per eliminare le conseguenze di un errore stilistico); un errore redazionale nella stesura dell'indice probabilmente non porterà a tali risultanze, ma per certo disorienterà il lettore, lo indurrà a compiere un gratuito e gravoso sforzo interpretativo.

Ecco allora che, già in questa elementare riflessione, si concretizza quanto sopra esposto: esistono errori prettamente “stilistici” – evitabili con un po' di attenzione – ed errori che, sebbene apparentemente legati solo alla tecnica redazionale, si

riverberano sulla “sostanza” e comportano più interpretazioni tra loro differenti (e gravi danni in termini di certezza).

Tra gli errori più comuni nella stesura dell’indice vi sono quelli, summenzionati, della ripartizione del testo statutario, quelli relativi all’utilizzo di maiuscole e minuscole in modo scorretto, nonché quelli relativi alla errata collocazione degli articoli all’interno delle partizioni.

Iniziando dai primi, ricordiamo che nel ripartire – a causa della lunghezza e per la diversità degli oggetti trattati – lo statuto, le regole di *drafting* relative alla partizione del testo normativo prescrivono questa sequenza: sezione, capo, titolo, parte, libro. Non è necessario contemplare tutte queste partizioni; ciò che si deve invece fare è rispettare l’ordine prospettato. Si possono, ad esempio, omettere i libri (vista l’omogeneità del contenuto, ossia lo statuto della Regione nel suo complesso) e le parti (solo gli statuti della Campania e del Veneto sono suddivisi in parti – quattro il primo e sette il secondo – delle quali nessuna è stata rubricata).

Le regole da seguire per non commettere errori quindi sono poche e chiare, come ricorda la circolare ministeriale della Presidenza del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92 (pubblicata in G.U. del 27 aprile 2001, n. 97) al punto 8 dedicato proprio a “Partizioni dell’atto legislativo di livello superiore all’articolo”. Ciò nonostante gli errori che emergono dagli indici sono frequenti, ma altrettanto facilmente rimediabili mediante una rilettura dell’intero statuto alla luce delle indicazioni fornite dalla circolare.

Di seguito vengono elencati gli errori più comuni legati alla ripartizione del testo normativo, evidenziando le difformità rispetto alle regole dettate dalla circolare.

a) Alcuni statuti sono suddivisi unicamente in titoli, come ad es. lo st. Marche (dieci titoli); lo st. Veneto, nella proposta

originaria era composto da cinque titoli di cui il titolo III, dedicato a «autonomia della Regione: organi e funzioni», conteneva quarantacinque articoli che spaziavano dall'autonomia finanziaria alle relazioni internazionali e con l'unione europea, per arrivare alla disciplina degli organi previsti dalla Costituzione. Nella versione attuale è suddiviso anche in parti non rubricate.

In questi casi è preferibile optare per una ripartizione in capi, cercando di raggruppare gli articoli in modo omogeneo; ad esempio – come fanno quasi tutti gli statuti – gli articoli dedicati agli organi sono suddivisi in capi dedicati ciascuno a un singolo organo.

Tale accortezza facilita una ricerca più immediata ed evita di dovere scorrere l'intero indice per trovare la disciplina oggetto di interesse.

b) Al tempo stesso, però, non bisogna cedere alla tentazione di frazionare eccessivamente il testo statutario. Una minuziosa suddivisione del testo risulta infatti inutile e uno dei tipici errori che si riscontrano nella lettura degli indici è proprio la presenza di un solo articolo all'interno di un capo o, peggio ancora, all'interno di un titolo.

È questo un errore che viene commesso soprattutto nella parte degli statuti dedicati agli organi.

Molti statuti, nel disciplinare gli organi della Regione utilizzano correttamente all'interno del titolo una ripartizione in capi, ma il primo capo è spesso formato da un solo articolo ed è quasi sempre dedicato alla ridondante elencazione degli organi regionali (già disciplinata dall'art. 121 della Costituzione). Si veda, ad esempio, lo statuto del Piemonte, titolo II: organi e funzioni; capo I: Organi della Regione; art. 16: Organi della Regione «1. Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, il Presidente della Giunta e la Giunta regionale».

Questo è un classico esempio di norma statutaria inutile, perché a fronte di un titolo dedicato a «organi e funzioni» e ripartito in capi – ognuno disciplinante un singolo organo – non è necessario inserire un articolo che elenchi gli organi. Non solo: è anche una disposizione ridondante poiché gli organi della Regione non possono che essere quelli previsti dalla Costituzione. Questo per quanto concerne gli organi costituzionalmente necessari; altri organi potranno vedere la propria genesi nello statuto e dovranno ricevere una denominazione differente.

Si avverte, da tali errori, un “impellente bisogno di normare” del legislatore regionale il quale tende a sottolineare, mediante l’inserimento di questi articoli isolati, la presenza degli organi regionali, quasi che il disposto costituzionale non fosse sufficiente a legittimarne l’esistenza.

Sulla scia dell’esempio del Piemonte si segnalano altri statuti: st. Umbria, titolo VII, art. 41 (in questo caso, l’art. 41 è addirittura fuori dalla ripartizione in capi, presentandosi come un articolo vagante all’interno del titolo VII); lo stesso errore dell’Umbria è rinvenibile nello st. Calabria, titolo III, art. 14 e nello st. Puglia, titolo IV (gli artt. 20 e 21 sono ripetitivi di ciò che viene disciplinato nei due capi successivi); così pure st. Basilicata, titolo II, capo I, art. 8.

Occorre quindi trovare una “via di mezzo” per evitare sia gli errori del gruppo a) che quelli del gruppo b), e tale compromesso può risultare da un corretto utilizzo dei capi e delle relative rubriche. Un buon esempio è rappresentato dallo statuto della Regione Toscana, il cui titolo II «Gli organi della Regione» è suddiviso in due capi rispettivamente dedicati a «Il consiglio» e a «Il Governo» (si segnala la denominazione «Governo»), suddivisi a loro volta in sezioni disciplinanti l’organizzazione e il funzionamento dei singoli organi.

c) Un ulteriore errore è dato dall'utilizzo atecnico della partizione in sezione, capo, titolo, parte, libro e, in particolare dall'inosservanza della sequenza proposta dalla circolare ministeriale, la quale raccomanda che «In riferimento alla sequenza di cui alla lettera *b*), [ripartizione in sezione, capo, titolo, parte, libro] è escluso l'impiego di una partizione superiore quando non sia stata utilizzata quella inferiore. Fa eccezione la sezione, che può essere utilizzata solo come eventuale partizione interna di un capo». Tale semplice regola non viene seguita e si hanno ripartizioni in titoli e sezioni senza i capi, quando la corretta formulazione richiederebbe una ripartizione in titoli e capi e non in titoli e sezioni. Es.: st. Abruzzo, nel quale i titoli sono suddivisi in sezioni e non in capi.

Ancora più clamorosa è l'inversione del capo con la sezione; in questo caso l'errore non è solo omissivo (il legislatore si è dimenticato di inserire i capi tra i titoli e le sezioni), ma è dovuto a una erronea interpretazione (o mancata osservanza) della circolare (sempre st. Abruzzo: il titolo VI è suddiviso in tre sezioni – errore summenzionato – e la sezione seconda è divisa in due capi).

Stesso discorso vale per l'inversione del capo con il titolo (st. Liguria, suddiviso in capi e, all'interno di essi, in titoli).

La tabella può facilitare la comprensione degli errori summenzionati.

Errato	Corretto
<b>Titolo VI</b> Il consiglio regionale	<b>Titolo VI</b> Il Consiglio regionale
<b>Sezione II</b> I Rapporti Regione-Enti locali	<b>Capo I</b> I Rapporti Regione-Enti locali
<b>Capo I</b> I principi <b>Capo II</b> Il Consiglio delle autonomie locali	<b>Sezione I</b> I principi <b>Sezione II</b> Il Consiglio delle autonomie locali

d) Per quanto concerne la rubrica degli articoli, delle sezioni, dei capi, dei titoli e delle parti, sono state rispettate le regole della circolare sia per quanto riguarda i singoli articoli (5. Numerazione e rubricazione degli articoli: «In ogni caso si segue il criterio della uniformità: o di rubriche sono corredati tutti gli articoli o nessuno lo è») che per le partizioni successive (8. Partizioni dell'atto legislativo di livello superiore all'articolo, lett. d): «Le partizioni di livello superiore all'articolo possono essere corredate di rubriche, purché sia rispettato il principio della uniformità enunciato al numero 5»). Gli unici errore sono presenti negli statuti di Campania e Veneto – v. sopra – suddivisi in parti non rubricate.

Ciò nonostante, sono rinvenibili alcune scorrettezze stilistiche e in particolare una: la stessa rubrica è utilizzata per più partizioni diverse. Alcuni esempi: st. Basilicata, titolo V, capo I «Difensore civico», art. 53 «Difensore civico»; st. Piemonte, titolo IV, capo I «Istituti della partecipazione popolare», art. 72 «Istituti della partecipazione popolare»; *Id.*, titolo VII, capo II «Osservatori e consulte», art. 100 «Osservatori e consulte». Questo errore si confonde con quello illustrato al punto b) e sovente è rinvenibile proprio nella partizione dedicata agli organi (si rimanda a quanto illustrato nel punto b). La ripetizione della rubrica diventa un errore quando il testo normativo non prescrive nulla di più di quanto emerge dalla precedente rubrica.

4. Il (mancato) rispetto delle regole “di” *drafting* negli statuti.

L'indagine si concentrerà, ora, su alcuni degli errori e delle inosservanze delle regole di *drafting* più comuni rinvenibili nei testi statutari.



Come già accennato nella premessa, si è ritenuto opportuno procedere, in questa sede, a uno studio critico di tipo trasversale e a campione degli statuti, prendendo come parametro la circolare ministeriale del 2001. Gli statuti, invero, non sono stati “sviscerati” e commentati articolo per articolo – salvo quello dell’Emilia-Romagna cui è dedicata questa pubblicazione – ma si è operato con un metodo opposto: sono state scelte alcune regole di *drafting* – quelle solitamente più disattese nella redazione dei testi normativi – e si è proceduto alla verifica del loro rispetto da parte degli statuti analizzati.

L’analisi muove dalla verifica del rispetto delle regole di *drafting* che presentano un alto grado di tecnicismo (es. ripartizione degli articoli in commi), per poi approdare a quelle che includono necessariamente anche un esame della stesura dell’articolato al fine di constatarne la corretta formulazione (es. elenchi).

Ne è emerso quanto segue:

a) Ripartizione degli articoli in commi. Quasi tutti gli statuti rispettano le prescrizioni della circolare circa l’inserimento di un numero limitato di commi; gli articoli più corposi si aggirano sugli 8-9 commi, ma sono casi piuttosto rari (es. st. Umbria, art. 24, composto da 10 commi).

La lunghezza dell’articolato diviene un errore qualora contenga più di una prescrizione. Secondo i *drafters* francesi ogni articolo non dovrebbe contenere più di una regola; non si deve, ad esempio, commettere questo tipo di errore: l’organo “x” elegge l’organo “y” che svolge la funzione “z”. In questo caso l’articolo conterrebbe più di una regola.

Peggio ancora se l’articolo contiene le c.d. “norme intruse”, ossia quelle norme avulse dal contesto dell’articolo (o dalla partizione superiore) in cui sono collocate oppure meramente specificative e quindi inutili.

Inoltre le lettere utilizzate all'interno di un comma devono essere quelle indicate dalla circolare, ossia quelle dell'alfabeto italiano («non quindi le lettere j, k, w, x, y»). Inosservanti di tali regole sono, tra quelli selezionati, gli st. Puglia che impiega lettere non presenti nell'alfabeto italiano (art. 22, c. 2); lo st. Umbria, (art. 43, art. 65 e art. 70); lo st. Liguria (art. 1, c. 2), oltre allo st. Emilia-Romagna (v. *infra* il commento specifico).

b) I rinvii. La presenza dei rinvii in un testo normativo è indispensabile ogni qualvolta occorre fare riferimento a una disposizione normativa. I rinvii possono essere interni (al testo in oggetto) o esterni (ad altra fonte). Le prime regole da osservare sono di carattere tecnico: onde evitare inutili confusioni e gravose ricerche dei testi oggetti di rinvio è necessario seguire i pochi e semplici suggerimenti della circolare (evitare l'uso delle espressioni “precedente e successivo” nei rinvii interni; escludere la presenza di rinvii a catena, in quelli esterni; indicare chiaramente il riferimento con numero e data di promulgazione o emanazione del testo normativo, etc.).

Negli statuti regionali il rinvio esterno a fonti determinate (es. alla legge “x”) è poco utilizzato, salvo i riferimenti alla Costituzione; molto più ricorrente è invece il rinvio interno a (future) leggi e regolamenti regionali attuativi dello statuto medesimo.

Un errore comune nei rinvii è dato dalla mancata aggettivazione della parola legge. In questo caso lo sbaglio non è dato dall'inosservanza delle regole tecniche summenzionate, bensì dalla mancata accortezza del legislatore, nell'effettuare il rinvio, che rischia di creare notevole confusione nel sistema delle fonti regionali. A fronte di una novellata ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che comporterà un aumento della produzione legislativa regionale, è sempre bene

specificare la tipologia dell'atto normativo a cui si rinvia. Un esempio per tutti: st. Liguria, art. 16 (Funzioni del Consiglio regionale), c. 3, lett. h):

«Esercita [il Consiglio regionale] le altre funzioni attribuite dallo Statuto e dalle leggi».

Ma la stessa sensibilità dovrebbe manifestarsi per qualsiasi altra fonte alla quale lo Statuto fa un rinvio.

I rinvii c.d. esterni, ossia quelli diversi dall'atto legislativo che opera il riferimento – come richiede la circolare – devono risultare il più possibile chiari e comprensibili.

Si veda, ad esempio, sempre lo st. Liguria, art. 28 (Gruppi consiliari), co 1:

«I Consiglieri regionali si costituiscono, secondo le modalità fissate dalla legge e dai regolamenti, in Gruppi ...».

A quale legge si fa riferimento? Con buone probabilità sarà la legge regionale sul sistema elettorale. E a quali regolamenti? Oltre al Regolamento interno del Consiglio regionale ci saranno altri regolamenti (verosimilmente promananti dalla Giunta) deputati alla disciplina dei gruppi consiliari?

Ecco allora che la mancata specificazione, nel rinvio, dell'atto normativo può creare seri dubbi interpretativi, oltre a una certa confusione nel rapporto tra le fonti regionali e quelle statali, e soprattutto tra legge, Regolamento del Consiglio e altri regolamenti.

c) Utilizzo delle congiuntive e delle disgiuntive. «Le parole non sono mai pazze... è la sintassi che è pazza» scriveva Roland Barthes in *Frammenti di un discorso amoroso*. In effetti, una “e” al posto di una “o” e viceversa danno luogo a interpretazioni totalmente differenti, come si evince dal seguente articolo dello st. Liguria, art. 12 (Petizioni e istanze):

«I cittadini e residenti in Liguria possono rivolgere petizioni alla Regione per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità».

Oltre alla vaghezza delle parole utilizzate (provvedimenti e comuni necessità), che lascia forti dubbi circa il contenuto sotto il profilo oggettivo, l'utilizzo della congiuntiva "e" si presta a due interpretazioni differenti: i soggetti potrebbero essere i "cittadini (anche) residenti" (in questo caso la disgiuntiva non dovrebbe apparire), ma anche "i cittadini" e "i residenti" (in questo caso mancherebbe un articolo e i soggetti risulterebbero diversi: oltre ai cittadini anche gli stranieri residenti potrebbero rivolgere petizioni).

La disgiuntiva "o" evoca un'alternativa: alla Regione si possono chiedere (mediante la presentazione di una petizione) provvedimenti *oppure* si possono esporre comuni necessità. Questa è l'interpretazione corretta; se fosse stata inserita una congiuntiva "e" al posto della disgiuntiva "o" il risultato sarebbe stato il seguente: la petizione dovrebbe contenere sia l'esposizione di comuni necessità che la richiesta di provvedimenti (congiuntamente).

d) Gli elenchi. Strettamente connessa alla ripartizione degli articoli in commi è la problematica relativa agli elenchi che richiede il rispetto delle regole di *drafting* sotto il profilo della corretta enumerazione degli oggetti, della non eccessiva lunghezza, dell'utilizzo delle lettere indicate nella circolare, ecc., (si veda il punto a).

Il tema degli elenchi si presta anche ad essere affrontato sotto profili meno tecnici, inerenti il loro impiego, il loro significato e la loro utilità.

Se, a volte, l'elenco appare indispensabile, in altre situazioni risulta superfluo e, sovente, dannoso.

L'elenco è, invero, un'arma a doppio taglio nelle mani del legislatore: il suo utilizzo in un testo normativo deve essere frutto di un ragionamento mirato a decidere quali sono i contenuti da inserire nell'elenco medesimo. Esso ha un connotato restrittivo: ciò che non è indicato nell'elenco si ritiene escluso; è quindi suggerito nei casi in cui si vogliono concretizzare dei limiti.

Ad esempio, l'elenco è utile in articoli come il seguente:

st. Puglia, art. 54 (Atti della programmazione economica, sociale, territoriale e finanziaria regionale):

«1. Sono atti della programmazione economica, sociale, territoriale e finanziaria regionale:

- a) il piano regionale di sviluppo;
- b) il documento annuale di programmazione economica e finanziaria;
- c) la legge finanziaria annuale regionale;
- d) il bilancio annuale di previsione;
- e) il bilancio pluriennale di previsione».

La formulazione dell'articolo induce a escludere ogni altro tipo di atto che non sia ricompreso tra quelli summenzionati.

Spesso però accade che l'elenco venga utilizzato impropriamente.

Innanzitutto, all'interno di un articolo, le disposizioni devono essere elencate in modo omogeneo: errata, ad esempio, è la successiva formulazione:

st. Puglia, art. 42 (attribuzioni del Presidente della Giunta regionale):

«1. Il Presidente della Giunta regionale rappresenta la Regione.

2. Il Presidente inoltre:

- a) dirige la politica della Regione e la sua organizzazione amministrativa e ne è responsabile;

b) nomina e revoca i componenti della Giunta, ai quali attribuisce e revoca i relativi incarichi;

*omissis*».

In un articolo composto da due commi l'utilizzo della parola «inoltre» appare superfluo e la disposizione del primo comma poteva essere inserita tra quelle dell'elenco. Stesso discorso vale per lo st. Lazio, in relazione all'art. 23 (Funzioni de Consiglio):

«1. Il Consiglio regionale esercita la funzione legislativa (...), concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale ed esplica le funzioni di controllo sull'attività dell'esecutivo nonché ogni altra funzione conferitagli da norme costituzionali, statutarie e da leggi dello Stato e della Regione.

2. Spetta al Consiglio in particolare:

a) formulare voti e proposte di legge al Parlamento ed esprimere i pareri relativi alle modifiche territoriali previste dagli articoli 132 e 133, primo comma, della Costituzione;

b) Istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni con legge, sentite le popolazioni interessate;

*omissis*».

Il primo comma dell'articolo contiene l'indicazione di tre funzioni che potevano collocarsi nell'ambito dell'elencazione del comma successivo; la presenza di queste funzioni nel primo comma non chiarisce se esista una prevalenza delle medesime rispetto a quelle del comma secondo. Non solo: è presente anche una formula di chiusura («ogni altra funzione ...») che, stante il contenuto, dovrebbe trovare la naturale collocazione alla fine di una elencazione.

Nello stesso senso si veda anche st. Liguria, art. 20 (Funzioni del Presidente del Consiglio regionale); è da notare che, nel medesimo statuto, un articolo successivo (art. 37: Funzioni del Presidente della Giunta regionale) è scritto

correttamente. Non si spiega perché le funzioni dei due Presidenti – che strutturalmente sono contenute in articoli simili dal punto di vista della tecnica redazionale – abbiano ricevuto una stesura differente.

All'interno dell'elenco è preferibile utilizzare la forma verbale affermativa all'indicativo presente, evitando verbi che esprimono una discrezionalità: spesso accade che in un elenco irrompa in modo asistemico il verbo “potere”. Ad es., lo st. Puglia, art. 42, c. 2 dopo avere elencato le funzioni del Presidente («dirige...nomina...promulga...adotta» etc.) la lett. g) enuncia «può adottare ordinanze di necessità ...».

Un altro dato comune alla maggior parte degli statuti analizzati è la presenza di formule spesso scorrette utilizzate al principio di un elenco, prima di dar luogo alla enumerazione; le più diffuse sono le seguenti: «in ogni caso» (st. Lazio, art. 25, c. 3); «in particolare» (st. Lazio, art. 23, c. 2; st. Liguria, art. 16, c. 3; st. Umbria, art. 43, co 2, art. 65, c. 2 e art. 70, c. 2); «inoltre» (st. Liguria, art. 20, c. 2). In questi casi non è chiaro se l'elencazione contenuta nel testo sia esemplificativa o esaustiva. Ecco allora che svanisce la portata dell'elenc. Non solo: spesso tali formule compaiono anche in presenza di “formule di chiusura” (es. «ogni altra funzione conferitagli da norme costituzionali, statutarie ...»); esse risultano quindi non solo superflue, ma anche fuorvianti perché rendono evanescenti i confini della prescrizione.

Particolare attenzione va posta agli elenchi contenenti le funzioni degli organi (si vedano i casi sopra riportati) e il coinvolgimento di alcuni soggetti. In queste circostanze il loro utilizzo degli elenchi può diventare pericoloso perché la mancata indicazione di un soggetto può incidere sull'esercizio di diritti e sul rispetto di doveri da parte del medesimo. Occorre quindi avere ben presenti quali sono i destinatari di una determinata norma; un esempio per tutti: st. Puglia, art. 16

(Petizione): «I cittadini, gli enti locali, le associazioni e le organizzazioni sociali e gli enti autonomi possono rivolgere petizioni ...». Nonostante l'infelice formulazione – il doppio utilizzo della congiunzione “e” crea dei dubbi interpretativi: secondo questa formulazione le associazioni e le organizzazioni sociali dovrebbero rivolgere la petizione congiuntamente – solo quelli indicati sono i soggetti che possono rivolgere una petizione al Consiglio regionale. Non potrebbe farlo ad esempio un comitato costituito ai sensi del codice civile.

#### 5. Le regole “sul” *drafting* negli statuti.

Giunti a questo punto dell'indagine, dopo avere analizzato gli statuti regionali sotto alcuni profili della (s)corretta applicazione delle regole “di” *drafting*, è arrivato il momento di verificare se gli statuti medesimi contengano delle regole “sul” *drafting*, tali da condizionare il procedimento deliberativo degli organi regionali dotati di potestà normativa.

Si precisa che, in questa sede, verranno prese in considerazione solo le disposizioni statutarie dedicate alla corretta stesura dei testi normativi, nonché quelle riguardanti la tecnica legislativa. La delimitazione dell'oggetto induce ad escludere l'esame delle disposizioni dedicate, ad esempio, ai testi unici che, pur costituendo un oggetto di studio a sé, si presterebbero ugualmente a un'analisi più ampia dedicata al tema della codificazione regionale, trattandosi di argomento di notevole interesse che ben si collega alla problematica del *drafting* e, più in generale, al corretto coordinamento delle fonti normative e della loro successione nel tempo.

La obbligatorietà delle regole di *drafting* è un tema alquanto spinoso e molto dibattuto sia negli ordinamenti



nazionali che in quello comunitario. (Per la tematica in oggetto si rinvia A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 2001).

Le conseguenze legate alla mancata applicazione o in generale alla mancata osservanza di tali regole non sono ancora pacifiche perché risulta assai difficile immaginare – e quindi disciplinare – le relative sanzioni.

Lo dimostra il fatto che, nell'ordinamento italiano, la “speranza” di diffondere una maggiore sensibilità nella scrittura dei testi normativi e degli atti amministrativi è sempre stata affidata a circolari o a manuali di stile sprovvisti della forza prescrittiva tipica degli atti normativi.

Le svariate iniziative che si sono succedute negli ultimi vent'anni (dalla Commissione Barettoni Arleri al lavoro iniziato dall'allora Ministro Cassese, sfociato poi nel *Manuale di stile* del 1997, passando per il *Manuale unificato per la redazione dei testi normativi* voluto dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province Autonome) si sono concretizzate per lo più in atti sprovvisti di forza prescrittivi.

Ragionando in termini non strettamente giuridici, ci si dovrebbe chiedere se l'effetto dissuasivo tipico della sanzione potrebbe provocare una maggiore responsabilizzazione degli organi chiamati a emanare un atto normativo o amministrativo. È questa un'area liminare alla scienza giuridica, la cui conoscenza potrebbe però rivelarsi di ausilio allo studio della materia sotto il profilo delle fonti idonee a contenere le regole sul *drafting*.

Probabilmente, gli effetti prodotti dall'inserimento delle regole sul *drafting* in una fonte normativa – quindi vincolante – potrebbero ottenersi mediante una intensificazione dei controlli interni da svolgersi durante l'*iter* formativo del testo normativo e, soprattutto, con l'attivazione di un apparato tecnico-giuridico

in grado di colmare le lacune, circa la corretta applicazione delle tecniche di *drafting*, che la classe politica – chiamata a scegliere e non a scrivere il contenuto dei testi normativi – continua a mostrare. Il tutto mediante un'azione in via preventiva, piuttosto che successiva.

Strettamente connessa alla problematica in esame è la scelta della fonte deputata alla disciplina delle regole sul *drafting*. Se la collocazione di una disciplina dettagliata è impensabile all'interno dello statuto – che dovrà limitarsi a contemplare l'esigenza del rispetto di tali regole e di quelle relative all'impatto della legislazione istituendo, eventualmente degli apparati *ad hoc* e indicando la fonte idonea – l'opzione cade sul regolamento consiliare o sulla legge regionale.

Il Regolamento consiliare appare la sede più consona ad accogliere le citate regole, poiché disciplina il procedimento legislativo nel suo complesso e perché richiede un *quorum* rafforzato per la sua approvazione; al contrario, alcuni dubbi suscita l'utilizzo della legge regionale, che dovrebbe tramutarsi in una legge dai contenuti necessariamente tecnici, sarebbe soggetta alle abrogazioni tacite e al controllo di costituzionalità, diverrebbe fonte sulla fonte sostanziale, ma non ad essa sovraordinata (per la scelta tra legge regionale o regolamento consiliare, quale fonte contenente le regole sul *drafting*, nelle bozze degli statuti regionali si segnala I. SALZA, *La qualità della produzione normativa regionale: i nuovi statuti ordinari quali fonti di norme-principio*, tesi di dottorato).

Scendendo, ora, nel dettaglio, da un esame condotto sugli statuti emerge che quasi tutti contemplano alcuni articoli dedicati alla «qualità normativa», salvo qualche eccezione (Puglia, Basilicata, Liguria, Calabria; per quest'ultima esiste solo una generica previsione, dell'art. 26, c. 2, che rinvia al Regolamento del Consiglio per la disciplina del Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi).

Dalla lettura di tali articoli affiora che non vi è omogeneità: si rinvencono a volte disposizioni di tipo generico, talora enunciati più dettagliati; quasi tutti figurano nella parte dello statuto relativa al procedimento legislativo.

Occorre inoltre distinguere tra: regole sul *drafting*, ossia regole sulla corretta scrittura dei testi normativi, e regole sulla tecnica legislativa comprendente anche l'esame di fattibilità di una legge inteso come controllo *ex ante* (sulla possibilità di successo di un progetto di legge) ed *ex post* (sulla applicazione e sui risultati raggiunti dalla medesima) (Rescigno). Alcuni autori (Pagano) utilizzano il termine *legistica* per indicare la seconda finalità; in questa sede si adotterà la definizione di Rescigno. *Drafting* e tecnica legislativa sono due concetti distinti, ma non antitetici. Vediamo come si sono accostati i legislatori regionali alla materia, e se hanno disciplinato entrambe le fattispecie, solo una o nessuna di esse.

a) Alcuni statuti contemplano previsioni alquanto generiche della materia: lo st. Abruzzo, all'art. 39, c. 95.1 (articoli provvisori della bozza) recita:

«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 normativa». Identico testo è contenuto nello st. Piemonte, art. 48, e nello st. Marche, art. 34, c. 1, mentre nei commi successivi dello stesso articolo si legge «2. Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione. 3. Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione».

Tali disposizioni assomigliano più a "intenti" suggeriti al legislatore regionale piuttosto che a prescrizioni vere e proprie,

e si riferiscono unicamente alle regole sulla corretta redazione dei testi normativi.

b) Qualche statuto abbandona le previsioni generiche e colloca il rispetto delle regole di *drafting* nella disciplina relativa alle proposte di legge: st. Molise, art. IV/6, c. 1 «Le proposte di legge sono redatte in articoli, in forma semplificata e con termini coerenti con i linguaggi propri delle discipline cui fanno riferimento», ma prima ancora (art. IV/1): «Esse [le leggi] devono essere chiare nella forma, omogenee e organiche nei contenuti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi ai quali sono dirette e non devono causare incoerenze nelle discipline normative esistenti».

c) Altri statuti effettuano scelte più mirate, come quella di rinviare al Regolamento del Consiglio la determinazione della disciplina relativa al *drafting*, riservando allo statuto il compito di individuare i principi in materia.

Un caso è rappresentato dallo st. Puglia, all'art. 37, c. 2 (peraltro unico articolo dedicato alla materia): «Il Regolamento determina le regole poste a presidio della qualità dei testi di legge per garantire il requisito della chiarezza della legge (...)». Nell'articolo, la mancata aggettivazione (consiliare) del Regolamento – nonostante la collocazione di tale disposizione all'interno del capo dedicato al Consiglio regionale – è indice di disattenzione e crea confusione gratuitamente.

Nello stesso senso anche st. Lazio, che all'art. 36, c. 1 dispone «Il regolamento dei lavori del consiglio disciplina la verifica della redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute, dell'omogeneità delle materie trattate e del coordinamento con la normativa vigente».

d) A metà strada si colloca lo statuto dell'Umbria (art. 61) che, oltre ad assicurare in generale, da parte della Regione, la qualità dei testi normativi, demanda al Regolamento consiliare la «disciplina e il funzionamento del Comitato per la legislazione» chiamato a esprimere pareri sulla qualità dei testi e proposte «per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo delle leggi regionali».

In questo caso, se pare indubbia la funzione del Regolamento consiliare, alcuni problemi crea la formulazione del primo comma «La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità». Come e, soprattutto, con che cosa la «Regione assicura la qualità»? Non con il Regolamento del Consiglio, dal momento che a tale strumento è affidato un compito diverso. Forse con legge e, in questo caso, i problemi si riallacciano a quanto sopra accennato circa la fonte più idonea a contenere le regole sul *drafting*.

Lo stesso problema presenta lo statuto dell'Emilia-Romagna; all'art. 53, c. 1 si legge che «Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione 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», ma al c. 3 si precisa che «Il regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 (...)». Non solo le due disposizioni sono contrastanti – non apparendo la seconda totalmente specificativa della prima – ma ripropongono il problema della legge quale fonte deputata a contenere le regole del *drafting*. Nell'articolo in esame si segnala anche un errore nel rinvio (v. paragrafo 3): al primo comma si legge «Regolamento interno» e al terzo solo «regolamento»... Perché

costringere l'utente a uno sforzo interpretativo per capire se sarà lo stesso?

Nello stesso senso st. Toscana, art. 44, c. 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». Se per il problema della compresenza di legge e regolamenti vale quanto esposto nei casi precedentemente esaminati, le disposizioni contenute nell'art. 44 si differenziano dalle altre previsioni statutarie per alcune peculiarità.

In primo luogo, al c. 1 dell'articolo in esame si rinviene la presenza del principio della “certezza del diritto”: «La Regione tutela la certezza del diritto e a tal fine cura la qualità delle fonti normative regionali e ne garantisce l'omogeneità, la semplicità delle procedure». Per la prima volta in un testo normativo è affermato il principio della certezza del diritto; è plausibile che tale norma possa aprire la strada a un controllo di costituzionalità (delle leggi della Regione Toscana) ancorato a un parametro offerto proprio dallo statuto della Regione stessa.

Ecco allora che la tematica del *drafting* si innesta in un ragionamento di più ampio respiro, legato ai profili di legittimità costituzionale. Il legislatore (toscano), nella redazione dello statuto, deve avere ben presenti queste conseguenze; le parole «certezza del diritto» hanno un preciso significato nella scienza costituzionalistica, evocando un principio costruito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ma non (ancora) inserito nel testo costituzionale (a differenza di altri Paesi, come la Spagna).

In secondo luogo, l'art. 44 – rubricato «Qualità delle fonti normative» – al c. 7 contempla le conseguenze della mancata osservanza delle disposizioni sulla qualità della legislazione, stabilendo che le proposte di legge «sono dichiarate

improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza».

Non solo: sempre nel c. 6, il compito di garantire la qualità delle fonti normative è affidato – oltre che alla legge, con le problematiche summenzionate – ai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta. La scelta di coinvolgere i due regolamenti lascia trapelare una riflessione compiuta sull'esigenza di raccordare il procedimento deliberativo dei due organi istituzionali.

Una tale sensibilità appariva anche dalla originaria versione dello st. Emilia-Romagna: l'art. 38 rinviava al Regolamento del Consiglio la previsione di un protocollo d'intesa tra l'Ufficio di Presidenza del Consiglio e la Giunta regionale avente ad oggetto regole tecniche per la redazione dei testi normativi, nonché proposte per assicurare la loro «puntuale osservanza». Nella versione attuale la disposizione è scomparsa, e con essa è svanita la possibilità di coinvolgere entrambi gli organi istituzionali mediante un unico documento.

La produzione normativa regionale, invero, non è affidata solamente al Consiglio regionale, ma anche alla Giunta, mediante l'approvazione di regolamenti (v. art. 121 Cost.), la redazione dei quali non è certo esentata dal rispetto delle regole del *drafting*. Non solo: l'iniziativa legislativa è prevalentemente giuntale; ciò significa che la Giunta presenta al Consiglio progetti di legge già redatti in articoli. La stesura di tali progetti dovrebbe essere affidata a tecnici esperti di *drafting* e dovrebbe essere rispettosa delle regole sulla corretta scrittura dei testi normativi.

La previsione, all'interno dello statuto, di organi e di procedure comuni al Consiglio (per l'approvazione di leggi) e alla Giunta (per l'approvazione dei regolamenti e per la scrittura dei progetti di legge) non è stata affrontata dai legislatori regionali. Il rischio, concreto, è di separare

nettamente l'attività normativa – sotto il profilo del rispetto delle regole di *drafting* – del Consiglio e della Giunta, creando un disvalore nella qualità normativa degli atti che promanano dal primo rispetto alla seconda.

Dietro l'assenza di simili disposizioni, all'interno degli statuti, si cela un problema oggettivamente presente in molte Regioni, ossia la mancanza di dialogo e di coordinamento tra i due organi istituzionali per quanto concerne non solo il rispetto delle regole di *drafting* nella stesura dei testi normativi, ma anche l'attività di monitoraggio della produzione normativa stessa. Di conseguenza, se i legislatori regionali non si impegneranno a riflettere su questo punto, lo statuto si presenterà come un'ulteriore occasione mancata per comporre i contrasti tra i due organi.

Per quanto concerne, invece, la previsione di regole sulla tecnica legislativa, intesa nel suo significato più ampio, comprensivo anche dell'analisi di fattibilità e del controllo sull'attuazione e sullo stato delle leggi, negli statuti si rinviene qualche disposizione in merito.

È questo un punto di notevole importanza, al quale i legislatori regionali saranno chiamati a prestare attenzione stante l'incremento (già registrato) delle leggi regionali dopo la riforma costituzionale del 2001. La massiccia produzione normativa regionale esigerà un'attività di monitoraggio e di coordinamento al fine di evitare sovrapposizioni di atti legislativi e regolamentari su oggetti dentici.

Si elencano, di seguito, alcuni strumenti presenti negli statuti esaminati.

a) Relazioni che accompagnano la proposta di legge:

st. Marche, art. 30, c. 1; st. Campania, art. 53, c. 2; st. Basilicata, art. 42, c. 4; st. Molise, art. IV, 6, c. 2; st. Abruzzo, art. 30, c. 9.2; st. Calabria, art. 39, c. 2; st. Liguria, art. 45, c. 2;



Molti statuti richiedono anche una relazione tecnico-finanziaria relativa all'impegno di spesa legato all'approvazione della legge:

st. Campania, art. 53, c. 2; st. Calabria, art. 39, c. 2; st. Molise, art. IV, 6, c. 2 (dove si utilizza il vocabolo «scheda»), lo st. Molise prevede anche una procedura nel caso in cui manchino o siano incomplete la scheda e la relazione di accompagnamento. Tali mancanze non precludono, comunque, l'esame della legge.

b) Monitoraggio e controllo sull'attuazione delle leggi:

st. Emilia-Romagna, art. 53, c. 1 recita: «Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea (...) prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro [leggi] applicazione, in rapporto alle finalità perseguite»; st. Umbria, art. 61 c. 1 il quale impegna il Consiglio regionale nella valutazione delle politiche regionali e nell'esercizio del « controllo sul processo di attuazione delle leggi (...)».

Gli statuti della Regione Umbria e della Regione Emilia-Romagna disciplinano congiuntamente il rispetto delle regole di *drafting* e l'analisi dell'impatto della legislazione. Tali previsioni, come già rilevato, sono però dedicate unicamente alla legge.

c) Strumenti per valutare l'impatto della legislazione:

Si segnalano le clausole valutative da inserire nei testi di legge con lo scopo di «detta[re] 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» (st. Emilia-Romagna, art. 53, c. 2); o di «definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie [per valutare gli effetti prodotti dalle leggi]» (st. Toscana, art.

45, c. 2); o infine di «esercit[are] il controllo sul processo di attuazione delle leggi» (st. Umbria, art. 61, c. 5).

d) Organi di “vigilanza” sulla corretta applicazione delle regole del *drafting*:

st. Molise, art. IV,1, c. 3 istituisce un «Comitato per la legislazione» con funzioni di valutazione preventiva «dell’opportunità e l’utilità degli interventi legislativi»; st. Toscana, art. 45, che affida alle commissioni consiliari i «controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge» e la «valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono i destinatari»; st. Piemonte, art. 71, il quale genericamente afferma che «il Consiglio regionale esercita il controllo sull’attuazione delle leggi (...)». Dello stesso tenore è l’art. 61, c. 1 dello st. Umbria per quanto concerne la fase “successiva” della verifica dell’attuazione delle leggi; l’analisi “preventiva” circa la qualità dei testi è invece affidata a un Comitato per la legislazione che esprime pareri e formula proposte.

Dagli statuti esaminati emerge anche una particolare sensibilità verso la divulgazione dei testi normativi per rendere effettiva e più facile la conoscenza e la comprensione dei medesimi.

Se è ancora valido il principio *ignorantia legis non exusat*, è altrettanto vero che l’elevato numero delle leggi rende eccessivamente difficoltosa la conoscenza delle medesime, al punto che il cittadino quasi sempre viene a conoscenza della normativa solo in occasione di uno specifico evento che lo coinvolge direttamente. L’incremento della produzione legislativa è un fenomeno che tocca e toccherà sempre più anche il legislatore regionale e, in questa ottica, gli statuti hanno disciplinato forme di divulgazione delle fonti normative che si affiancano a quelle obbligatorie. Gli strumenti e le

procedure indicate negli statuti per raggiungere tale finalità non vanno confusi, infatti, con le forme di pubblicità legale (pubblicazione sul BUR e in Gazzetta ufficiale).

Già da diversi anni, alcune Regioni hanno provveduto in tal senso con leggi, ma in previsione della riscrittura degli statuti sarebbe stata raccomandabile una riflessione sull'inserimento nel testo statutario di alcune norme per individuare le linee guida della divulgazione, da sviluppare poi con legge o con regolamento del Consiglio regionale (torna, anche in questa sede, la gravosa opzione tra le due fonti).

Alcuni legislatori regionali hanno recepito tale tendenza; si vedano, ad esempio, lo st. Toscana il quale rinvia alla legge regionale (art. 43, c. 2: «La legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti»); st. Abruzzo che utilizza un'espressione generica – Regione – senza indicare uno strumento apposito e limita la divulgazione e la conoscibilità alle sole leggi (art. 34, c. 2 «La Regione cura forme di pubblicazione telematica e di pubblicità delle leggi, per migliorare la conoscenza dell'attività legislativa»). Formulazione sostanzialmente identica si rinviene nello st. Umbria, all'art. 38, c. 2: «La Regione provvede a forme idonee ed efficaci di comunicazione anche telematica e di pubblicità delle leggi, al fine di diffondere la conoscenza dell'attività legislativa» (nell'articolo è presente un errore: «la Regione provvede a forme...»). Diversamente articolata appare la disposizione dello st. Molise, art. IV/11: «La legge regionale disciplina le modalità di pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle note ai testi coordinati e aggiornati».

## 6. Riflessioni conclusive.

Più che difficile, trarre delle conclusioni dalle riflessioni svolte in queste pagine appare a tratti sconcertante: affiora infatti la consapevolezza che il tempo si è trasformato ora in un nemico.

Sono trascorsi cinque anni dalla riforma costituzionale del 1999 che ha aperto la strada ai lavori delle Commissioni consiliari di revisione degli statuti. Cinque anni in cui tanto si è discusso, ma anche tanto si è atteso: si aspettavano sia i segnali della Corte costituzionale che della successiva revisione costituzionale del 2001 e intanto il tempo trascorreva.

Allo scadere delle legislature gli statuti sono in dirittura d'arrivo e questa analisi diretta alla verifica del rispetto delle regole di *drafting* lascia sconcertati.

Sempre, infatti, lo studioso nutre la speranza di fornire un seppur minimo apporto alla scienza, appartenendo alla dottrina “illuminare” prima il legislatore, nella formulazione dei testi normativi e, poi, il giudice, nella interpretazione dei medesimi. È il formante dottrinale, in una ipotetica scala temporale, a operare prima del formante legislativo e del formante giurisprudenziale (Sacco).

Giunti a questo punto il primo compito della dottrina (“illuminare” il legislatore) si è esaurito sia sotto il profilo sostanziale, dei contenuti dello statuto, che sotto quello formale, della corretta scrittura del medesimo.

Proprio il secondo aspetto, che è stato sviluppato in questa sede, fornisce una delusione e al contempo una speranza.

La delusione è data dalla inosservanza – nella maggior parte degli statuti – delle regole minime richieste per la scrittura di un testo normativo, il cui rispetto richiedeva solamente un po' di attenzione nella stesura e nella rilettura dello statuto.

Più le regole si complicano e più aumenta lo sconforto; si palesa l'incuranza dei legislatori regionali nei confronti delle regole di *drafting* e, conseguentemente, nei confronti degli utenti, ai quali si forniscono testi redatti con superficialità e facilmente aggredibili dai giudici, ai quali si affida (inconsapevolmente?) l'interpretazione dei medesimi.

La speranza è invece legata alla presenza – in quasi tutti i testi statutari – delle regole “sul” *drafting*, la cui applicazione dovrebbe guidare gli organi regionali nella scrittura dei futuri testi normativi.

Allo stato attuale le scelte della classe politica appaiono quindi contrastanti: da un lato emerge la consapevolezza dell'importanza della corretta stesura di un testo normativo, ma al contempo il primo testo, quello fondamentale, lo statuto, risulta pregno di errori che rivelano una certa leggerezza nella stesura del medesimo.

Tale conclusione cela un problema di lunga data: l'infruttuoso rapporto tra politici e burocrati nella formulazione dei testi normativi e l'avversione della classe politica nei confronti dei *draftsmen*, ossia di quei giuristi specializzati nella redazione dei testi normativi il cui compito consiste nel seguirne l'*iter* formativo e nel supportare la classe politica nella traduzione in norme delle scelte politiche.

La conclusione si discosta quindi dai rigorosi canoni che guidano un giurista e si affida al rispetto di altre scienze (la scienza dell'amministrazione) in grado di colmare le lacune che ancora persistono nel rapporto tra la classe politica e i burocrati, con la consapevolezza però che la mancata risoluzione di tali problemi si riverbererà sulla scrittura dei testi normativi e le conseguenze, come evidenziato in queste pagine, saranno giuridiche.

\*\*\*

## Appendice

Di seguito vengono indicati i documenti utilizzati per l'analisi dei testi statutari con l'indicazione della fase dell'*iter* approvativo.

- st. Abruzzo: testo approvato in prima lettura nella seduta del 20/07/04;
- st. Basilicata: proposta di legge: «statuto della Regione Basilicata», discusso nella seduta consiliare del 05/04/04;
- st. Calabria: testo approvato nella seduta del 06/05/04;
- st. Campania: progetto di legge statutaria del 18/01/03; a settembre 2004 sono stati approvati 57 articoli;
- st. Emilia-Romagna: testo approvato in seconda lettura nella seduta del 14/09/04;
- st. Lazio: testo approvato in seconda lettura nella seduta del 03/08/04;
- st. Liguria: testo approvato in prima lettura nella seduta del 27/07/04;
- st. Lombardia: indice del nuovo statuto, assentito in via di massima dalla commissione speciale nella seduta del 11/03/02;
- st. Marche: testo approvato in prima lettura nella seduta del 22/07/04;
- st. Molise: lavori della commissione per l'autoriforma della Regione Molise (13/07/04);
- st. Piemonte: testo approvato in prima lettura nella seduta del 06/08/04;
- st. Puglia: testo approvato in seconda lettura nella seduta del 3, 4 e 5/02/04;
- st. Toscana: testo approvato in seconda lettura nella seduta del 19/07/04;
- st. Umbria: testo approvato in seconda lettura nella seduta del 29/07/04;
- st. Veneto: testo approvato dalla commissione per lo statuto e per il regolamento il 6 e 7/08/04.



## **Introduzione allo Statuto della Regione Emilia-Romagna**

Il livello della tecnica redazionale dei testi normativi rappresenta un problema sentito, non solo in Italia, ma, da tempi più remoti, anche all'estero, dove spesso sono stati istituiti uffici appositi dipendenti dal Ministero della Giustizia o dipartimenti di *drafting* o strutture parlamentari allo scopo di controllare, uniformare e migliorare le disposizioni che compongono le normative di diversi livelli.

Nel nostro Paese, non difettano esperienze neppure a livello regionale: all'inflazione legislativa, connessa all'implementazione delle funzioni delle Regioni, si è accompagnata, infatti, la consapevolezza che la qualità della legge deve essere adeguata alla quantità della legislazione, e che di conseguenza debbono essere affrontati sia i temi del raccordo tra norme di diversa provenienza (europea, statale, regionale, locale), della codificazione, delle vicende temporali ecc., sia quelli della struttura linguistica (sintattica, morfologica...) di ciascun atto, sia infine le problematiche connesse alle analisi di fattibilità e di impatto del prodotto legislativo.

A livello centrale, il tentativo di migliorare la stesura delle norme giuridiche si è manifestato negli ultimi anni sempre con maggiore intensità: a partire dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 1986, adottata in collaborazione con le presidenze delle Camere e proseguendo con il "filtro" istituito presso la Camera dei deputati mediante il Comitato per la legislazione, il che ha rimarcato il crescente interesse per l'impatto delle norme sul contesto di applicazione.

In anni relativamente recenti (20 aprile del 2001), la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel quadro delle attività



volte al miglioramento della qualità legislativa, ha emanato anche un'ulteriore circolare (la n. 1.1.26/10888/9.92), dedicata alle «regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi».

Lo statuto dell'Emilia Romagna, risultante dalla deliberazione legislativa n. 144 del 14 settembre 2004 del Consiglio regionale, verrà di seguito analizzato proprio alla luce delle indicazioni contenute in questo testo.

Un'osservazione preliminare relativa al parametro utilizzato per l'esame va subito dedicata al fatto che, nell'elaborazione di una normativa statutaria, è concessa una libertà operativa maggiore rispetto quella richiesta per la redazione di disposizioni contenute in testi legislativi o regolamentari.

Per quanto riguarda la tecnica redazionale, le raccomandazioni contenute nella circolare citata, alle quali ci si è attenuti nell'analisi dello Statuto medesimo, abbracciano svariati aspetti, a cominciare dal titolo dell'atto (che nel nostro contesto non assume rilevanza), sino ai suggerimenti relativi agli aspetti generali, nei quali si pone l'accento sull'omogeneità della materia disciplinata, sulla correttezza sintattica e lessicale delle singole norme, ispirate a criteri di chiarezza e semplicità, sull'esplicita menzione di eventuali deroghe...

A proposito dell'organizzazione generale e complessiva di testo, nell'ordinare le disposizioni, la citata circolare propone il rispetto di una sistematica sequenza: parte introduttiva, contenente finalità e principi; parte principale, recante la normativa sostanziale; parte finale, incentrata sulle condizioni di attuazione e di abrogazione di altre norme, sull'entrata in vigore e sui termini di efficacia di singole disposizioni.

In rapporto alla scansione delle tematiche regolate, lo Statuto in analisi, conformemente alle menzionate direttive, consta di un Preambolo e di nove titoli dedicati, rispet-

tivamente, ai principi, alla partecipazione, alle autonomie locali, agli organi della Regione, al sistema amministrativo, alla finanza, ai sistemi di garanzia e al metodo di revisione. Titoli che, al fine di una migliore distribuzione della materia, avrebbero potuto però essere raggruppati e scanditi in diverse e più ampie partizioni, a seconda del loro oggetto (ad es. principi generali, organizzazione, funzioni, garanzie, o simili).

Con rare eccezioni, sono stati seguiti con scrupolo i suggerimenti di *drafting* riguardanti le intitolazioni e in genere le rubricazioni.

Le raccomandazioni relative all'esplicitazione dei rapporti tra atti normativi sono state, invece, sistematicamente violate, come si segnalerà nelle singole parti. La disciplina delle fonti, che per Kelsen rappresentava il contenuto essenziale di ogni Costituzione (ma, potremmo dire oggi, una missione cui non può sottrarsi uno Statuto) è assente, o peggio, confusa: non solo, infatti, i rinvii alla legge quasi mai specificano se la competenza è attribuita a, o i limiti sono frapposti da, leggi statali o leggi regionali o entrambe, ma sovente il rimando è fatto indistintamente a fonti diverse: la legge, il regolamento, il regolamento dell'Assemblea, ancorché questo rappresenti una fonte atipica.

Diverse volte il problema dell'intricata regolamentazione concorrente di più normative sul medesimo ambito competenziale viene risolto con un generico rinvio alla "legge", anche se in certe occasioni detto termine può presumibilmente – e, in mancanza di espliciti rimandi, presumere è l'unica soluzione – riferirsi con maggiore probabilità alle norme di origine regionale, mentre in altre sembrerebbe più opportuno ricondurlo alle norme statali di rango primario. Fatto sta che l'incertezza creata genera confusione in coloro che si avvicinano al testo con l'intenzione di ricostruire quali siano le prescrizioni vigenti in un contesto

determinato, nel caso in cui queste derivino dal combinato disposto dello Statuto e di una “legge” la cui identificazione risulta quanto meno difficoltosa.

In certi casi, poi, il riferimento viene fatto contemporaneamente a fonti del tutto eterogenee, quali principi, protocolli internazionali e norme comunitarie, oppure congiuntamente ai principi e agli obblighi internazionali.

Quanto alle disposizioni in materia di terminologia e sintassi, volte a scongiurare il rischio di dubbi o difficoltà interpretative, la circolare sopra menzionata, come pure qualsiasi altro testo normativo o dottrinario di legistica, auspicano innanzitutto che il medesimo concetto sia identificato, in tutto il corpo dell’atto, a partire dal titolo, con la medesima denominazione. Grande attenzione va dunque dedicata ai termini polisemici che possono creare ambiguità concettuale, assumendo significati differenti a seconda del registro di riferimento, giuridico o corrente.

Ciò non avviene quasi mai, e sarà plausibilmente pesante il pedaggio da pagare in termini di certezza giuridica e di conseguente contenzioso (sia interno, tra organi, che esterno).

Lo stesso principio di uniformità è consigliato nella scelta dei tempi verbali, con il suggerimento di preferire il presente indicativo al futuro e al congiuntivo, e contemporaneamente di limitare l’uso di verbi servili che accentuino l’imperatività o della diatesi passiva; allo stesso modo, altre disposizioni di portata ampia invitano a ridurre il ricorso a termini stranieri, a parte i casi in cui gli stessi risultino ormai di uso corrente.

Anche le regole volte a una maggiore trasparenza e intelligibilità del testo sono state oggetto di sistematiche violazioni.

Particolari problemi di carattere interpretativo presentano, inoltre, le norme disgiuntive assolute, che – secondo quanto esplicita la circolare, facendo proprie antiche regole di legistica

– vanno distinte da quelle relative tramite la ripetizione della “o”, nonché le disposizioni contenenti enumerazioni, da qualificare come tassative o di mera utilità esemplificativa. Come pure i predicativi, onde evitare dubbi su quale sia il vocabolo o la frase principale che li regge.

In talune circostanze – e nel nostro caso avviene – la scelta di un aggettivo, di un vocabolo può comportare, benché involontariamente, l’esclusione di tutte le categorie che non possono essere ricondotte al concetto espressamente definito: e anche questa imperfezione potrebbe condurre a difficili contenziosi e dispute interpretative.

Pure le ultime indicazioni cui si è fatto riferimento sono state ignorate innumerevoli volte.

I testi di legistica suggeriscono poi di utilizzare le definizioni, per delimitare mediante l’uso di altri vocaboli l’uso di un termine. Le uniche definizioni che si incontrano hanno ad oggetto referenti che non ne necessitavano, o addirittura non contribuiscono a chiarire, ma anzi a rendere più fumoso se non ambiguo il significato della parola definita. Solo a titolo di esempio, si può rilevare come tautologicamente lo Statuto affermi che il Regolamento interno dell’Assemblea riguardi l’organizzazione istituzionale della medesima, ma allo stesso tempo non si preoccupi di precisare come vada intesa l’espressione «Autonomie Locali», che solo in certi sembra essere utilizzata quale sinonimo dell’insieme degli enti locali, oppure che interpretazione si debba dare al vago concetto di «democratica rappresentanza».

Particolarmente rilevante risulta che, in alcuni enunciati contenenti elenchi delle finalità o degli obiettivi perseguiti dalla normativa, si siano indicati i medesimi quali principi che informano il testo, ribaltando così la logica del ragionamento.

Nelle pagine che seguono, analizzeremo la rispondenza dello Statuto alle norme e ai suggerimenti della citata circolare,

onde valutare in quale misura il testo si informi a criteri di chiarezza, di facilità interpretativa e di massima fruibilità da parte dei destinatari delle norme.

Il commento articolo per articolo riguarderà la specularità e la coerenza delle espressioni adottate nei singoli commi, così come la corrispondenza del contenuto al titolo dell'articolo, le forme ridondanti o pleonastiche, quelle vaghe o dubbie, le espressioni indicanti termini di difficile computazione – svariate volte la mancata precisazione del momento dal quale si deve iniziare a calcolare il termine è fonte di incertezze e perplessità – e via dicendo.

Il linguaggio utilizzato nel commento a ciascun articolo dello Statuto è semplificato, rispetto al linguaggio tecnico dei grammatici, al fine di agevolarne la comprensione. Non sono stati denunciati tutti i difetti rilevati, ma solo quelli risultanti da un'analisi in prima lettura: quelli, insomma, che anche a chi ha solo una sommaria infarinatura di legistica si presentano come immediatamente evidenti.

Sabrina Ragone

# **STATUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

## **INDICE**

### **PREAMBOLO**

#### **TITOLO I – I principi**

- Art. 1 - Elementi costitutivi della Regione
- Art. 2 - Obiettivi
- Art. 3 - Politiche ambientali
- Art. 4 - Politiche del lavoro
- Art. 5 - Politiche economiche
- Art. 6 - Politiche sociali
- Art. 7 - Promozione dell'associazionismo
- Art. 8 - Le Autonomie locali
- Art. 9 - Le formazioni sociali
- Art. 10 - Sviluppo dei territori
- Art. 11 - Ordinamento europeo ed internazionale
- Art. 12 - Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario
- Art. 13 - Attività di rilievo internazionale della Regione

#### **TITOLO II – Persone, collettività e partecipazione**

- Art. 14 - Trasparenza e informazione
- Art. 15 - Diritti di partecipazione
- Art. 16 - Petizioni
- Art. 17 - Istruttoria pubblica
- Art. 18 - Iniziativa legislativa popolare
- Art. 19 - Assemblea legislativa e modalità di consultazione
- Art. 20 - Referendum abrogativo
- Art. 21 - Referendum consultivo
- Art. 22 - Referendum confermativo statutario

### **TITOLO III – Autonomie locali**

Art. 23 - Consiglio delle Autonomie

Art. 24 - Integrazione tra livelli di governo

Art. 25 - Rapporti interregionali

Art. 26 - Rapporti con gli Enti locali

### **TITOLO IV – La Regione, Organi di governo**

#### **Capo I – Il Consiglio regionale - Assemblea legislativa regionale**

Art. 27 - Il Consiglio regionale - Assemblea legislativa regionale

Art. 28 - Poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa

Art. 29 - Elezione dell'Assemblea legislativa

Art. 30 - Prerogative dei Consiglieri

Art. 31 - Principi del Regolamento interno

Art. 32 - Sfiducia, dimissioni, impedimento o morte del Presidente della Giunta regionale

Art. 33 - L'Ufficio di Presidenza

Art. 34 - Il Presidente dell'Assemblea legislativa

Art. 35 - Funzioni dell'Ufficio di Presidenza

Art. 36 - I Gruppi assembleari

Art. 37 - Convocazione dell'Assemblea legislativa

Art. 38 - Le Commissioni assembleari

Art. 39 - Le Udienze Conoscitive

Art. 40 - Le Commissioni assembleari speciali

Art. 41 - Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini

#### **Capo II – Il Presidente della Regione e la Giunta regionale**

Art. 42 - Elezione del Presidente della Giunta regionale

Art. 43 - Il Presidente della Giunta regionale

- Art. 44 - Insediamento
- Art. 45 - La Giunta regionale
- Art. 46 - Funzioni della Giunta regionale
- Art. 47 - Voto contrario dell'Assemblea legislativa
- Art. 48 - Prorogatio

## **TITOLO V – La formazione delle leggi e dei regolamenti**

- Art. 49 - Competenze legislative e regolamentari
- Art. 50 - Iniziativa legislativa
- Art. 51 - Procedimento legislativo
- Art. 52 - Promulgazione delle leggi
- Art. 53 - Impatto delle leggi e redazione dei testi
- Art. 54 - Testi Unici
- Art. 55 - Pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi
- Art. 56 - Emanazione dei Regolamenti

## **TITOLO VI – Il sistema amministrativo regionale**

### **Capo I – Rapporti istituzionali**

- Art. 57 - Rapporti con Università e Scuola
- Art. 58 - Camere di Commercio e professioni
- Art. 59 - Consiglio regionale dell'economia e del lavoro

### **Capo II – Amministrazione regionale**

- Art. 60 - Principi dell'attività amministrativa regionale
- Art. 61 - Procedimento amministrativo
- Art. 62 - Principi dell'organizzazione regionale
- Art. 63 - Incarichi speciali
- Art. 64 - Enti, aziende, società e associazioni

## **TITOLO VII – Finanza, bilancio, demanio**

- Art. 65 - Demanio e patrimonio



Art. 66 - Autonomia finanziaria

Art. 67 - Competenze tributarie regionali

Art. 68 - Autonomia contabile e gestione finanziaria

### **TITOLO VIII – Garanzie e controlli**

Art. 69 - Consulta di garanzia statutaria

Art. 70 - Difensore civico

Art. 71 - Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza

Art. 72 - Controllo di gestione e Corte dei Conti

### **TITOLO IX – La revisione dello Statuto**

Art. 73 - Norme transitorie e finali

## **PREAMBOLO**

### **La Regione Emilia-Romagna**

Si fonda sui valori della Resistenza al nazismo e al fascismo e sugli ideali di libertà e unità nazionale del Risorgimento e si basa sui principi e i diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione europea; consapevole del proprio patrimonio culturale, umanistico, ideale e religioso e dei principi di pluralismo e laicità delle istituzioni, opera per affermare:

a) i valori universali di libertà, eguaglianza, democrazia, rifiuto del totalitarismo, giustizia sociale e solidarietà con gli altri popoli del mondo e con le future generazioni;

b) il riconoscimento della pari dignità sociale della persona, senza alcuna discriminazione per ragioni di genere, di condizioni economiche, sociali e personali, di età, di etnia, di cultura, di religione, di opinioni politiche, di orientamento sessuale;

c) la pace e il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

Trae la legittimazione della propria azione dal voto degli elettori; promuove la democrazia partecipata e il confronto permanente con le organizzazioni della società; riconosce e favorisce l'autonomia degli Enti e delle comunità locali;

opera per la rappresentanza trasparente degli interessi e per la coesione sociale.

Opera per preservare le risorse naturali a beneficio della intera società regionale e delle generazioni future.

Consapevole del mutato quadro istituzionale che ha visto attribuire alla Regione un ruolo completamente nuovo nell'ambito della funzione legislativa esercitata dalla Repubblica, persegue la valorizzazione degli ambiti di autonomia previsti dalla Costituzione, nel quadro dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

adotta il presente  
STATUTO

**In generale:** sul rilievo giuridico dei preamboli molto si è discusso; quanto meno, la dottrina evidenzia la loro rilevanza in chiave interpretativa. La giurisprudenza costituzionale di vari paesi se ne avvale per ascrivere significati ai testi normativi (siano essi assunti a parametro o a oggetto delle decisioni). In Italia, difettando un preambolo alla Costituzione, come pure agli statuti, sino alle recenti evoluzioni istituzionali, la Corte non ha maturato giurisprudenza sul valore normativo dei preamboli, ma è plausibile che in sede di decisioni sui rapporti tra centro e periferia essa sarà chiamata a farlo in futuro. Ne discende l'opportunità di formulare anche i medesimi con la piena consapevolezza del significato del testo che li compone e del contesto in cui si calano. L'analisi linguistica del preambolo in esame rivela la difficoltà di inserire in un testo normativo discorsi del linguaggio della politica e di altre scienze. Sono inoltre evidenti palesi contraddizioni che rilevano sia sul piano giuridico che linguistico, in relazione alla costruzione degli enunciati. Esiste un problema generale di raccordo tra principi/valori/obiettivi affermati in preambolo *e* anche in testo, e altri che compaiono solo in testo. Non sempre è chiaro se il Consiglio ha inteso operare una gerarchia, o se la decisione è casuale.

**Partizione strutturale:** appare innanzi tutto opportuno un ripensamento del testo sotto il profilo strutturale. Per motivi di omogeneità, chiarezza e coerenza si propone di riunire tutte le disposizioni inerenti al medesimo concetto sotto lo stesso alinea, modificando l'ordine sintattico e la disposizione di alcuni periodi e frasi.

Nella nuova versione, il Preambolo viene diviso in quattro parti, disposte nel loro complesso in maniera logica e sistematica, e coerenti al loro interno: a) il primo e il secondo alinea sono dedicati all'enunciazione dei principi fondamentali; b) il terzo alinea, opportunamente isolato, individua la fonte di

legittimazione del potere; c) il quarto, quinto e sesto tracciano – prima a livello generale, poi in riferimento a campi più specifici – le finalità dell’azione della Regione; d) infine, il settimo nonché l’ultimo alinea enfatizzano il concetto dell’autonomia (nel suo duplice aspetto su cui *infra*, nel commento alle singole partizioni del testo).

**Alinea 1, primo periodo:** la differenziazione terminologica tra «si fonda» e «si basa» appare giustificata innanzitutto in ragione del diverso significato attribuito ai due verbi: con «fondarsi» si intende «avere, trovare le proprie radici in», mentre con «basarsi» si intende «attenersi a». Pertanto la Regione, da un lato, storicamente trae origine dagli ideali connessi al Risorgimento e alla Resistenza; dall’altro, nella propria azione “attuale” e ordinaria, si conforma ai principi sanciti dalla Costituzione italiana e dall’ordinamento comunitario, che a loro volta recepiscono, positivizzandoli, i valori sopra citati (in questo modo conseguendo contestualmente il duplice fine di riconoscerli e attribuire loro forza giuridica), e rappresentano altresì una concretizzazione delle due esperienze storiche.

Senza voler stabilire un’impropria gerarchia tra i diversi eventi storici, appare più opportuno ripristinare il corretto ordine cronologico, ma altresì logico, che impone prima la citazione del Risorgimento, cui segue quella della Resistenza.

**Alinea 1, secondo periodo:** si ritiene inopportuna, nell’ambito di un testo giuridico, una dichiarazione di mera “consapevolezza”; è preferibile, da una parte, sottolineare che sulla base dei principi di pluralismo e laicità si orienta l’azione della Regione, enucleando tale concetto in un paragrafo a sé stante, per sottolinearne la rilevanza; dall’altra, rendere il patrimonio pregresso una sorta di “criterio guida” di cui la Regione deve tenere conto nel perseguimento delle proprie finalità ordinarie.

**Alinea 1, lettera a:** non appare condivisibile e storicamente fondata la qualifica di “universalità” assegnata ai valori enunciati, in quanto trattasi di concetti per così dire “elastici”, il cui contenuto si specifica diversamente a seconda del contesto: non si può infatti non tenere conto del periodo storico, dell’area di appartenenza, delle dottrine filosofiche, politiche e religiose, ecc., che nel complesso ne definiscono il significato.

Nell’esplicitare il concetto di solidarietà, non è possibile individuare una nozione univoca di «popoli del mondo», a causa dei variegati significati che acquisisce il termine «popolo» nei diversi contesti giuridici (abitanti di uno Stato, di una zona, di una città): esso può infatti intendersi in maniera più o meno circoscritta, ovvero riferirsi a uno Stato, come anche a una singola porzione dello stesso. Pertanto appare opportuno sostituire il termine «popoli» con «comunità», concetto volutamente più ampio e generico, che consente però di ricomprendere al suo interno non solo ogni soggetto organizzato collettivamente, ma altresì i singoli membri che lo compongono. Coerentemente, si ritiene corretto mantenere la sola specificazione «del mondo», in quanto permette di non limitare a priori il relativo ambito di riferimento.

**Alinea 1, lettera b:** per consentire il rispetto del criterio di omogeneità, è opportuno eliminare, nell’elencazione dei diversi elementi per la cui affermazione la Regione opera, il termine «riconoscimento», lasciando direttamente, come già nelle lettere a) e c), il solo oggetto.

Per eliminare le superflue ridondanze del testo, appare necessario volgere dal singolare al plurale l’espressione «della persona» e sopprimere l’aggettivo «alcuna». Si ritiene invece corretto mantenere l’aggettivo «pari», associato al concetto di dignità sociale, in quanto rafforzamento sancito già dai Padri costituenti; lo stesso dicesi in riferimento alla preferibilità del

termine «genere», la cui sostituzione a «sesso» risulta però del tutto immotivata.

Per ragioni meramente sintattiche (che influiscono però pesantemente sul successivo processo di interpretazione!), è necessario sostituire, nell'elenco delle tipologie di discriminazioni non ammesse, la congiunzione «e», fra gli aggettivi «sociali» e «personali», con la disgiunzione «o», in modo tale per cui la discriminazione sussista anche al verificarsi di una sola delle condizioni menzionate.

**Alinea 2:** per garantire coerenza sistematica all'intero Preambolo (cfr. *supra*, a commento della partizione strutturale proposta), si suggerisce di scorporare in tre distinti alinea concetti che nel testo originale sono separati soltanto da punteggiatura, e di disporli diversamente nella struttura complessiva del testo. In particolare, appare opportuno inserire all'inizio del Preambolo i presupposti di legittimazione del potere, distinguendolo dalle finalità, le quali sono logicamente consequenziali.

Sotto il profilo lessicale (come già *sub* alinea 1, primo periodo) appare opportuno mantenere la differenziazione terminologica tra «promuove» e «favorisce»: si può infatti intendere che il «promuovere» (nel senso di «dare impulso per fare avanzare e progredire») richieda un'azione pratica e positiva da parte della Regione, mentre il «favorire» possa configurarsi anche soltanto quale non-attività o fatto omissivo che permette ad altri un vantaggio (in termini, ad es., di maggiore autonomia).

**Alinea 3 e 4:** inoltre, per non ripetere eccessivamente il verbo «opera», è preferibile accorpare due proposizioni (peraltro entrambe comprese nelle finalità), prima divise, relative alla rappresentanze degli interessi, alla coesione sociale e alle risorse naturali. L'unico alinea, risultante da tale operazione di accorpamento, è introdotto dall'espressione,

ulteriormente specificativa rispetto al primo e più generale «opera», «opera in particolare per garantire... e per assicurare», poiché si ritiene necessario non solo enunciare tali concetti, ma altresì “impegnare” la Regione ad attuarli concretamente.

**Alinea 5:** appare inutile e irragionevole sotto ogni profilo (sostanziale per l’evidente inopportunità, ma anche formale perché la pubblicazione sulla G.U. si qualifica quale pubblicità costitutiva) che la Regione si dichiari «consapevole» del mutato quadro istituzionale, così come configurato dalla riforma costituzionale del Titolo V. È pertanto preferibile cassare *in toto* tale “dichiarazione di consapevolezza”.

Per quanto riguarda, poi, il principio di autonomia, pare opportuno ricondurre entro un unico alinea, per coerenza contenutistica, sia l’autonomia che è attribuita alla Regione dalla Costituzione e dalla legge, sia l’autonomia che a sua volta la Regione riconosce e favorisce ad altri soggetti locali presenti nel suo territorio. In particolare, sotto il primo profilo, è preferibile sostituire l’espressione generica e scarsamente identificabile «ambiti di autonomia», con la terminologia fatta propria dalla Costituzione («poteri e funzioni» attribuiti all’autonomia delle Regioni: art. 114, comma 2).

Da ultimo, pare necessario mutare la parola «quadro» in «rispetto» (in riferimento all’unità e all’indivisibilità della Repubblica), al fine di inserire una sorta di perentoria “clausola di limitazione” dell’autonomia della Regione.

**Si propone di seguito una nuova formulazione del Preambolo.**

Testo proposto

## **PREAMBOLO**

### **La Regione Emilia-Romagna**

Si fonda sugli ideali di libertà e unità nazionale del Risorgimento e sui valori della Resistenza al nazismo e al fascismo, e si basa sui principi e i diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione europea.

Orienta la propria azione ai principi di pluralismo e laicità delle istituzioni.

Trae la legittimazione della propria azione dal voto degli elettori.

Nel rispetto del proprio patrimonio culturale, umanistico, ideale e religioso, opera per affermare:

a) i valori di libertà, eguaglianza, democrazia, rifiuto del totalitarismo, giustizia sociale e solidarietà con le altre comunità del mondo e con le future generazioni;

b) la pari dignità sociale delle persone, senza discriminazione per ragioni di sesso, di condizioni economiche, sociali o personali, di età, di etnia, di cultura, di religione, di opinioni politiche, di orientamento sessuale;

c) la pace e il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali.

Opera in particolare per garantire la rappresentanza trasparente degli interessi e per assicurare la coesione sociale, nonché per preservare le risorse naturali a beneficio della intera società regionale e delle generazioni future.

Promuove la democrazia partecipata e il confronto permanente con le organizzazioni della società.

Persegue la valorizzazione dei poteri e delle funzioni attribuite all'autonomia della Regione dalla Costituzione e dalla legge, nel rispetto dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica; favorisce altresì l'autonomia degli enti e delle comunità locali.

adotta il presente

**STATUTO**



## TITOLO I I principi

### Art. 1 Elementi costitutivi della Regione

1. L'Emilia-Romagna, Regione autonoma entro l'unità della Repubblica, secondo le norme della Costituzione, dell'Unione Europea e del presente Statuto, persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo della comunità regionale, concorrendo al rinnovamento della società e dello Stato.

2. La Regione Emilia-Romagna comprende le comunità locali, le istituzioni e i territori delle province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Rimini.

3. Il capoluogo della Regione è la città metropolitana di Bologna.

4. Gli Organi della Regione possono riunirsi anche in sedi diverse dal capoluogo.

5. La Regione ha un gonfalone e uno stemma stabiliti con legge regionale.

**Comma 1:** pare che la parola «Stato» sia qui utilizzata volutamente per alludere allo Stato-apparato, non comprensivo delle autonomie, delle formazioni sociali, delle persone. (Per alludere al complesso di tutti tali cose, la Costituzione, nei Principi fondamentali e oltre, usa il sostantivo «Repubblica», come d'altronde lo stesso Statuto due righe sopra.) Quanto conta, è che la scelta sia consapevole.

**Comma 2:** le parole «le comunità locali, le istituzioni e i territori» non hanno un chiaro significato. Le comunità locali sembrano qualcosa di diverso dagli enti locali (pur menzionati altrove), e infatti qui si citano le istituzioni e i territori. La formulazione non lascia intendere se con tale vocabolo si allude agli enti non locali ma solo provinciali. Ciò comporterebbe però che la Provincia non è considerata “locale”. Ancora, è dubbio se tra le comunità locali sono

comprese le comunità (e le istituzioni) statali o sovraprovinciali che operano nelle singole Province. Sorgono ulteriori interrogativi: con le parole «comunità locali» ci si riferisce ad espressioni della società civile? E quelle non locali ma regionali o statali non sono comprese nell'Emilia Romagna? Sembra darsi per presupposto che nominare semplicemente le Province significherebbe: a) che esse non hanno territorio (e infatti lo si nomina specificamente); b) che le istituzioni (*recte*, le Province) non comprendono le comunità locali. Perché tante parole in più e non semplicemente «le Province»?

**Comma 4:** la parola «organi» dovrebbe essere espressa in minuscolo.

## **Art. 2 Obiettivi**

1. La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi:

a) l'attuazione del principio di uguaglianza, di pari dignità delle persone e il superamento degli ostacoli di ordine economico, sociale e territoriale che ne impediscono l'effettiva realizzazione, attuando efficaci politiche di giustizia sociale, distributiva, fiscale e di programmazione territoriale;

b) il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117 della Costituzione;

c) il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali e delle tradizioni storiche che caratterizzano le comunità residenti nel proprio territorio;

d) il rispetto della persona, della sua libertà, della sua integrità fisica e mentale e del suo sviluppo;

e) il rispetto delle diverse culture, etnie e religioni;

f) il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti;

g) il riconoscimento degli emiliano-romagnoli nel mondo e delle loro comunità, quale componente importante della società regionale, come risorsa da valorizzare, per tenere viva la memoria della nostra emigrazione e per rafforzare i legami con i Paesi in cui vivono.

**Comma 1a:** o il «principio di uguaglianza, di pari dignità delle persone» esprime un unico oggetto, nel qual caso si doveva apporre la congiuntiva «e», o esprime due oggetti diversi, e allora si sarebbe dovuto scrivere «i principi», e inserire la congiuntiva.

**Comma 1f:** i diritti vengono assicurati dal testo solo agli immigrati, e a quanti siano contemporaneamente «stranieri profughi rifugiati ed apolidi». Così secondo la lingua italiana; se si intendeva dare tutela, distintamente, agli stranieri, ai profughi, ai rifugiati, agli apolidi, la frase doveva indicarlo utilizzando la punteggiatura e le congiuntive o disgiuntive opportune.

La parola «facoltà» (comportamenti materiali volti a trasformare una realtà di fatto, nell'ambito di una situazione statica che non si vuole o non si può modificare), tecnicamente, indica un «potere» (aspetto concreto della capacità di agire, producendo volontariamente mutamenti di rapporti giuridici).

### **Art. 3 Politiche ambientali**

1. La Regione, al fine di assicurare le migliori condizioni di vita, la salute delle persone e la tutela dell'ecosistema, anche alle generazioni future, promuove:

a) la qualità ambientale, la tutela delle specie e della biodiversità, degli habitat, delle risorse naturali; la cura del patrimonio culturale e paesaggistico;

b) la conservazione e la salubrità delle risorse primarie, prime fra tutte l'aria e l'acqua, attraverso la tutela del loro carattere pubblico e politiche di settore improntate a risparmio, recupero e riutilizzo;

c) la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, il contenimento dei rumori e delle emissioni inquinanti, in applicazione del principio di precauzione, dei protocolli internazionali e delle direttive europee;

d) la ricerca e l'uso di risorse energetiche pulite e rinnovabili;

e) la sicurezza e l'educazione alimentare;

f) l'integrazione delle tematiche ambientali nelle politiche di governo;

g) la valutazione dei costi e dei benefici dell'attività umana sull'ambiente e sul territorio, al fine di commisurare lo sviluppo alla capacità di carico dell'ambiente;

h) regole e politiche positive per un mercato coerente con uno sviluppo sostenibile tramite adeguate politiche di incentivi e disincentivi.

**Comma 1:** l'apposizione di fini o rivela un intento pedagogico o è indice di giustificazionismi o comunque serve tecnicamente a delimitare la libertà/discrezionalità degli organi, che possono operare solo per perseguire i fini indicati.

**Comma 1b:** *idem* per l'indicazione dei mezzi: pertanto «la conservazione e la salubrità delle risorse primarie» va necessariamente operata «attraverso la tutela del loro carattere pubblico», oltre che con politiche di settore (...). I due requisiti devono ricorrere congiuntamente.

**Comma 1c:** sono equiparati oggetti eterogenei, quali: il principio di precauzione, i protocolli internazionali e le direttive europee.

**Comma 1h:** è oscuro il significato delle parole «regole e politiche positive»; l'aggettivo «positive» evoca per assonanza le «azioni positive», dove l'aggettivo «positive» (traduzione dall'inglese «*affirmative*») allude a un intervento pubblico di sostegno a classi o gruppi di fatto sfavoriti. A parte i dubbi di legittimità in relazione alle direttive comunitarie in materia di mercato, limitatamente al *drafting* l'aggettivo appare improprio se collegato a «regole», dopo la qual parola andava dunque apposta una virgola.

**Art. 4**  
**Politiche del lavoro**

1. La Regione, in armonia con i principi della Costituzione italiana e dell'Unione europea, opera per:

a) tutelare la dignità, la sicurezza e i diritti dei lavoratori, la loro libertà di opinione, di organizzazione e di iniziativa sindacale;

b) favorire una occupazione piena, stabile, sicura e regolare, adeguatamente retribuita, sulla base dei principi di cui agli articoli 36 e 37 della Costituzione;

c) rimuovere gli ostacoli che limitano o impediscono le pari opportunità e il diritto al lavoro e ad una vita dignitosa;

d) promuovere la coesione sociale mediante forme di confronto preventivo di concertazione, di programmazione negoziata e di partecipazione che consentano un elevato livello di democrazia economica e sociale.

**In generale:** la *ratio* su cui poggia la formulazione dell'art. 4 dello Statuto dell'Emilia Romagna è la riforma costituzionale del Titolo V che pone all'art. 117, tra le materie di legislazione concorrente, la "tutela e sicurezza del lavoro".

Il pericolo, nel quale il legislatore regionale si è imbattuto più volte non rimanendone immune, è la reiterazione di quanto già contenuto nella Costituzione, provocando, in casi limite, una invasione di riserva. Inoltre altro errore commesso dal legislatore regionale è non avere nemmeno rispettato ciò che la nostra Costituzione fa in maniera egregia: la collocazione dei principi non casuale; in Costituzione tutti i principi godono di una posizione ponderata e consequenziale, mentre nello Statuto questa graduazione non è rispettata.

**Comma 1:** compare la formula limitativa «in armonia», che come nel prosieguo è spesso impiegata fungibilmente ad altre.

**Comma 1a:** a questo punto il legislatore regionale elenca una serie di atti che non sono altro che una reiterazione, priva

di una qualsiasi organizzazione logica e giuridica, di ciò che la Costituzione contiene già con un ordine logico.

La Regione opera per «tutelare la dignità»: tale diritto fa parte di quei diritti non modificabili, enunciati tra i principi fondamentali della Costituzione all'art. 3; inoltre non è un diritto che appartiene ai lavoratori, ma a tutti i cittadini: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale...».

La Regione opera per tutelare la «loro libertà di opinione»: anche la libertà di opinione è ampiamente protetta dalla Costituzione all'art. 21, né c'è alcun bisogno che il legislatore regionale sottolinei questo concetto; la libertà di opinione è protetta indipendentemente dallo stato di lavoratore: «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero...».

La Regione opera per tutelare la libertà «...di organizzazione e di iniziativa sindacale»; il medesimo discorso fatto per i due punti precedenti può essere ripreso qui: entrambi i concetti sono protetti dalla Costituzione, dall'art. 37, quindi ancora una volta si tratta di una inutile ripetizione e di una invasione di riserva.

**Comma 1b:** il nocciolo di tutto l'articolo 4 è proprio la prima parte della frase «(la Regione)... opera per favorire una occupazione piena, stabile, sicura e regolare»: questo è l'obiettivo di una politica del lavoro. La seconda parte della frase è nuovamente una reiterazione di un concetto già contenuto in Costituzione: l'art. 36 difatti tratta ampiamente l'argomento della retribuzione e nulla può aggiungere la Regione.

Sembra inoltre inopportuno e privo di senso logico il riferimento, operato all'art. 37, alla «donna lavoratrice», in quanto discriminatorio sia nei confronti della donna stessa, sia nei confronti di altre categorie che sarebbero ugualmente meritevoli di tutela. Se il legislatore regionale vuole fare un

elenco di soggetti tutelabili deve farlo in maniera esauriente, né si vede allora perché non inserire l'art. 38 Cost.

**Comma 1c:** anche questa frase è una inutile ripetizione di quanto già contenuto in Costituzione all'art. 3: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli... che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono...»; all'art. 4, per il quale il diritto al lavoro è un principio fondamentale («la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro...»); e ancora all'art. 3 (diritto a una vita dignitosa, come già messo in evidenza *sub* comma 1a).

Si fa riferimento, al singolare, a «il diritto al lavoro e ad una vita dignitosa», che sono se mai due distinte situazioni giuridiche meritevoli di protezione.

**Comma 1d:** l'intera frase rappresenta un grande punto interrogativo. Il lessico non è giuridico, ma richiama il linguaggio sindacale; la frase appare ridondante e suscettibile di molteplici interpretazioni, in quanto non si capisce chi è il soggetto che si occuperà di questa «promozione», e con quali forme lo si farà. Risulta labile il raccordo tra coesione sociale, forme di concertazione e partecipazione, da una parte, e «un elevato livello di democrazia economica e sociale»; concetto, quest'ultimo, quanto mai evanescente, a prescindere dal fatto che non si accenna alla democrazia politica.

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 4.**

Testo proposto

Art. 4  
Politiche del lavoro

La Regione, in armonia con i principi della Costituzione italiana e dell'Unione europea, opera per:

- a) tutelare la sicurezza e i diritti dei lavoratori;
- b) favorire una occupazione piena, stabile, sicura e regolare;

c) promuovere la coesione sociale mediante forme di confronto preventivo di concertazione, di programmazione negoziata e di partecipazione.

## **Art. 5** **Politiche economiche**

1. La Regione promuove politiche e regole che assicurino diritti, trasparenza e libera concorrenza nell'economia di mercato, per favorire la qualità dei prodotti e la creazione di ricchezza e di lavoro nello spirito dell'articolo 41 della Costituzione. A tal fine valorizza la libertà di iniziativa delle persone, ne favorisce lo sviluppo ed opera per:

a) tutelare la libertà di iniziativa economica e la promozione della sua funzione sociale, riconoscendo nel lavoro e nell'impresa elementi essenziali per lo sviluppo complessivo della società;

b) valorizzare e sviluppare, nello spirito dell'articolo 45 della Costituzione, la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di lucro, per favorirne lo sviluppo sul piano sociale ed economico;

c) favorire l'accesso, la qualificazione e la valorizzazione del lavoro professionale;

d) promuovere l'innovazione ed il progresso scientifico e tecnologico.

**Comma 1:** testualmente, l'enunciato affida alla Regione il mero compito di «promuove(re) (politiche e) regole». Probabilmente si intendeva dire che la Regione promuove politiche e detta, o approva, o emana o meglio ancora stabilisce regole.

Non si comprende, attesa la collocazione, se la specificazione «nell'economia di mercato» si riferisca a «diritti, trasparenza e libera concorrenza» o solo a quest'ultima.

La clausola limitativa «nello spirito» è fungibile con altre (e in ogni caso il lessico non è giuridico: la categoria «spirito» non è stata elaborata né a livello giurisprudenziale, né a livello dottrinale).



Letteralmente, la particella «ne» può essere riferita sia alla «libertà di iniziativa delle persone», sia a queste ultime.

**Comma 1b:** come al comma 1, di nuovo si incontra la formula limitativa «nello spirito».

**Art. 6**  
**Politiche sociali**

1. La Regione tutela il benessere della persona e la sua autonomia formativa e culturale e, a tal fine, opera per:

a) il rafforzamento di un sistema universalistico, accessibile ed equo di prevenzione, tutela della salute e sicurezza sociale che garantisca il pieno godimento dei diritti e dei servizi sociali e sanitari;

b) la tutela, in ogni sua forma, della persona con disabilità, orientando a tal fine le politiche ed i servizi regionali;

c) il superamento di ogni forma di disagio sociale e personale, operando per rimuoverne le cause;

d) la garanzia del diritto allo studio all'interno del sistema nazionale di istruzione costituito dalle scuole statali e dalle scuole private paritarie e degli Enti locali, la promozione della conoscenza, dell'arricchimento culturale e della formazione professionale per tutto il corso della vita;

e) la promozione e la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza finalizzata al riconoscimento dei bambini e delle bambine come soggetti titolari di diritti, a partire dal diritto alla salute, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport;

f) la valorizzazione della pratica sportiva per tutti al fine di promuovere la buona salute delle persone;

g) la promozione e il sostegno della cultura, dell'arte e della musica, favorendo la conservazione dei beni culturali e paesaggistici.

**In generale:** in altri articoli gli impegni della Regione sono stati enunciati utilizzando forme verbali anziché sostantivi. Per omogeneità, così è opportuno fare anche in questo articolo.

**Comma 1:** per evitare ridondanze, sarebbe opportuno sostituire la congiuntiva «e» con un punto e virgola.

**Comma 1a:** «universalistico» significa «ispirato all'universalismo», a sua volta definibile come la «tendenza a considerare un organismo religioso o politico come valido per tutti gli uomini». Nel contesto la locuzione «sistema universalistico» non ha dunque significato. Si potrebbe, al limite, parlare di un «sistema universale», facendo riferimento a un sistema estremamente esteso, diffuso all'interno della società. Ma è preferibile individuare in «tutti» (e non solo nei cittadini) i destinatari di tale impegno.

**Comma 1b:** l'inciso «in ogni sua forma» è una specificazione superflua.

«Persona con disabilità» è espressione comunemente poco utilizzata e complica inutilmente la proposizione.

«A tal fine» è una ripetizione, essendo il comma 1b in questione subordinato alla proposizione «A tal fine opera per».

**Comma 1c:** «operando» è una ripetizione, essendo il comma 1c in questione subordinato alla proposizione «A tal fine opera per».

**Comma 1d:** non è competenza dello Statuto regionale specificare quali siano le componenti del sistema nazionale di istruzione, in quanto la materia è disciplinata in via generale dall'art. 33 Cost. e più in particolare dalla legge statale.

Per semplificare l'espressione sarebbe opportuno separare la prima parte del comma in questione dalla seconda – «la promozione della conoscenza...» – tramite la congiunzione «nonché», o più semplicemente con virgola seguita dalla congiunzione «e».

**Comma 1e:** è superfluo il riferimento alle «bambine» in quanto, nel resto dello Statuto, si è evitato (correttamente) di rivolgersi a entrambi i sessi separatamente.

Se ci si riferisce a una «cultura dell'infanzia e dell'adolescenza» sarebbe più opportuno parlare di «minori» anziché di bambini.

Già da decenni alcune organizzazioni internazionali e gli Stati stessi stanno operando per diffondere in tutto il mondo il concetto di minore come soggetto titolare di diritti. Nella realtà sociale dell'Emilia Romagna questa idea, almeno teoricamente, dovrebbe essere già radicata. Semmai è importante promuovere una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che riconosca ai minori diritti meno «diffusi», come il diritto alle relazioni sociali, al gioco, allo sport. A questo proposito, è superfluo sottolineare il diritto alla salute e allo studio: il primo è esplicitamente previsto dall'art. 32 Cost. come diritto fondamentale dell'individuo; al secondo è già dedicata parte del comma 1d, oltre agli artt. 33 e 34 Cost.

Se invece l'intenzione del legislatore era sottolineare l'importanza in generale dei diritti dei minori e quindi la necessità di garantirli da parte della Regione, il comma poteva essere impostato nel seguente modo: «garantire i diritti fondamentali dei minori con particolare riguardo per il diritto alla salute, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport».

**Comma 1f:** secondo la circolare 20 aprile 2001 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, «per evitare equivoci o dubbi interpretativi e per agevolare la ricerca elettronica dei testi, i medesimi concetti e istituti sono individuati con denominazioni identiche sia nel titolo sia nei vari articoli...». Qui il termine «salute» è per la prima volta accompagnato dall'aggettivo «buona» (che va tolto).

Praticare un'attività sportiva può avere altre finalità, comunque meritevoli di tutela da parte della Regione, diverse dal mero mantenimento della «buona salute». È opportuno quindi togliere ogni finalizzazione, per non sottrarre copertura alle attività sportive praticate per fini diversi dalla «buona» salute.

**Comma 1g:** se il legislatore per «arte» intende qualsiasi tipo di arte (scultura, pittura, letteratura, poesia, musica, ecc...) allora è superfluo il riferimento alla «musica» in particolare, in quanto già implicitamente citata. Il rischio è lasciar fuori cose. Alla Regione non interessano il cinema, il teatro, la fotografia, e altre forme di espressione artistica? Se per «arte» invece si intendono le arti figurative (pittura, scultura, architettura), allora è necessario inserire nell'elenco, oltre ad arte e musica, quanto meno anche la letteratura. Quale che sia la soluzione, la Regione omette di promuovere e sviluppare la scienza e le tecniche, oltre ad altre forme d'arte appena citate.

L'utilizzo del gerundio «favorendo» induce a pensare che «la promozione e il sostegno della cultura, dell'arte e della musica» vengano realizzati attraverso la conservazione dei beni culturali e paesaggistici. Sarebbe più opportuno separare le due proposizioni con la congiunzione «nonché».

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 6.**

Testo proposto

Art. 6  
Politiche sociali

1. La Regione tutela il benessere della persona e la sua autonomia formativa e culturale; a tal fine, opera per:
  - a) rafforzare un sistema accessibile ed equo di prevenzione, tutela della salute, sicurezza sociale, che garantisca a tutti il pieno godimento dei diritti e dei servizi sociali e sanitari;
  - b) tutelare la persona disabile, orientando in tal senso le politiche e i servizi regionali;
  - c) superare ogni forma di disagio sociale e personale, agendo per rimuoverne le cause;
  - d) garantire il diritto allo studio all'interno del sistema nazionale di istruzione, e promuovere la conoscenza, l'arricchimento culturale e la formazione professionale per tutto il corso della vita;

e) promuovere e diffondere una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che riconosca ai minori i diritti alle relazioni sociali, al gioco, allo sport;

*oppure:*

e) garantire i diritti dei minori, con particolare riguardo per il diritto alla salute, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport;

f) valorizzare la pratica sportiva per tutti;

g) promuovere e sostenere la cultura e le arti, nonché la conservazione dei beni culturali e paesaggistici.

*oppure:*

g) promuovere e sostenere l'arte, la musica, la letteratura e in generale la cultura, nonché la conservazione dei beni culturali e paesaggistici.

#### **Art. 7**

#### **Promozione dell'associazionismo**

1. La Regione valorizza le forme di associazione e di autotutela dei cittadini e, a tal fine, opera per:

a) favorire forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali e locali, garantendo adeguate modalità di informazione e di consultazione;

b) garantire alle associazioni ed organizzazioni della Regione pari opportunità nel rappresentare i vari interessi durante il procedimento normativo;

c) tutelare i consumatori nell'esercizio dei loro diritti di associazione, informazione, trasparenza e controllo sui singoli servizi e prodotti.

**Comma 1:** il termine «autotutela» non ha una compiuta definizione giuridica (quanto meno in questo contesto). Non si sa ad es. se vi sarebbero comprese le c.d. *class actions*.

**Comma 1b:** non è chiaro il significato delle parole «associazioni ed organizzazioni della Regione», e in particolare cosa significhi la parola «organizzazioni». Quali forme vi sono comprese? I comitati? Le fondazioni? O, atteso che qui si allude ad attività di *lobbying*, le società disciplinate nel codice

civile? O cos'altro, visto che non si tratta di associazioni? Il partitivo «della Regione» sembrerebbe poi significare non «che operano nella Regione», ma che promanano da questa.

La figura delle «pari opportunità» viene di solito utilizzata in altro contesto.

**Art. 8**  
**Le Autonomie locali**

1. La Regione, in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, promuove ed attua un coordinato sistema delle Autonomie locali.

2. Gli strumenti attuativi prevedono sia procedure di raccordo e di cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio, sia il concorso all'attività legislativa, amministrativa e di programmazione, propria della Regione, da parte delle Province, della Città metropolitana di Bologna e dei Comuni, anche in forma associata, con particolare riferimento alle Comunità montane.

**Comma 1:** dal testo emerge che qui – diversamente che altrove – con le parole «Autonomie locali» ci si riferisce agli enti territoriali.

La clausola limitativa viene qui resa con le parole «in attuazione».

**Comma 2:** andava evitato l'uso della formula «sia... sia».

Le parole «propria della» sono superflue.

Le parole «con particolare riferimento» sono fuorvianti: la collocazione sembra dare alle Comunità montane un rilievo maggiore degli altri enti, e non solo delle altre forme associative.

**Art. 9**  
**Le formazioni sociali**

1. La Regione, nell'ambito delle funzioni legislativa, d'indirizzo, programmazione e controllo, in attuazione del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 della Costituzione, riconosce e valorizza:

a) l'autonoma iniziativa delle persone, singole o associate, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di rilevanza sociale, nel quadro dello sviluppo civile e socio-economico della Regione, assicurando il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali;

b) la funzione delle formazioni sociali attraverso le quali si esprime e si sviluppa la dignità della persona e, in questo quadro, lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia, promuovendo le condizioni per il suo efficace svolgimento.

**Comma 1:** la programmazione viene qualificata tecnicamente quale «funzione». Altra lettura è che la funzione sia congiuntamente quella «d'indirizzo, programmazione e controllo». In tal caso andava apposta la congiuntiva «e» dopo la parola «legislativa».

La clausola limitativa viene qui resa con le parole «in attuazione».

**Comma 1a:** non si comprende se il periodo «assicurando il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali» sia retto dalla principale «la Regione... riconosce e valorizza», oppure dalla frase «per lo svolgimento...».

**Comma 1b:** non si comprende se il periodo «promuovendo le condizioni per il suo efficace svolgimento» sia riferita alla valorizzazione delle formazioni sociali o a quella della famiglia.

**Art. 10**  
**Sviluppo dei territori**

1. La Regione:

a) valorizza in modo equilibrato i propri territori, con particolare attenzione alle zone disagiate della montagna e della pianura, al fine di assicurare un'equa fruizione dei diritti e soddisfazione dei bisogni dei cittadini su tutto il territorio regionale;

b) promuove uno sviluppo diffuso e l'efficienza dei servizi pubblici locali, esercitando e/o assicurando il ruolo pubblico di programmazione, indirizzo e controllo, per garantire la finalità sociale della loro missione e l'interesse generale nella loro gestione, al fine di adeguarli pienamente alle esigenze degli utenti e dell'intera comunità regionale.

**Comma 1a:** si segnala l'immotivata (e incostituzionale) discriminazione operata nei confronti delle zone disagiate collinari. L'enunciato si presta egregiamente a rappresentare un esempio di come una esclusione (plausibilmente non intenzionale) sia conseguenza del disinteresse per le regole di costruzione dei testi. (Nella fattispecie, nell'uso di esemplificazioni e nella costruzione di elenchi.)

**Comma 1b:** l'intera partizione è costruita con un lessico astruso, vago («esercitando e/o assicurando»), «atecnico («missione»), ridondante («pienamente», «intera», ecc.) e in violazione delle regole di collegamento tra frammenti di norme (gerundi, incidentali).

**Art. 11**  
**Ordinamento europeo e internazionale**

1. La Regione conforma la propria azione ai principi ed agli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, partecipa al processo di costruzione ed integrazione europea ed opera per estendere i rapporti di reciproca collaborazione con le altre Regioni europee.



**Comma 1a:** le parole «ai principi ed agli obblighi» esprimono categorie eterogenee.

#### **Art. 12**

### **Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario**

1. La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza:

a) partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. La legge regionale determina le modalità di informazione, preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie;

b) provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. Si provvede con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale, ovvero, ove per l'attuazione non è richiesta una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti;

c) partecipa ai programmi e progetti promossi dall'Unione europea, promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali ed i soggetti della società civile e favorisce la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione;

d) determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo;

e) determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il

potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva.

**Comma 1a:** la clausola limitativa è qui resa con le parole «nel rispetto».

La struttura della frase non spiega a chi sia rivolta l'«informazione, preventiva e successiva». Se, come plausibile, è l'Assemblea, l'enunciato è pleonastico in quanto l'ultima frase della lettera e ripete il precetto.

L'espressione «forme di espressione di indirizzo» è vaga; non è chiaro il rapporto con il Regolamento interno dell'Assemblea, che in teoria dovrebbe essere la fonte deputata a individuare gli strumenti interni di «espressione dell'indirizzo».

**Comma 1b:** di nuovo, la clausola limitativa è qui resa con le parole «nel rispetto». La frase «Si provvede con legge ecc.» è costruita con un lessico astruso, vago, atecnico, ridondante, in violazione delle regole di collegamento tra frammenti di norme (gerundi, incidentali), con uso di forma passiva, utilizzazione errata dell'avverbio «ove» in luogo della congiuntiva «se».

La formula «sulla base della legge» istituisce una riserva di legge relativa, e assegna ampia discrezionalità ai regolamenti. L'interrogativo è se la scelta è consapevole.

Il rinvio operato con le parole «prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti» è ambiguo e non individua le fonti competenti.

**Comma 1c:** non è chiaro se le parole «degli stessi» si riferiscono a «gli Enti locali ed i soggetti della società civile» o solo a questi ultimi.

**Comma 1d:** le parole «determina con legge» sono ambigue. Sono due i significati possibili: a) la legge è abilitata

a dettare le procedure; b) la legge è abilitata a recepire periodicamente gli atti comunitari.

Le parole «intervento legislativo» sono atecniche.

**Comma 1e:** la partizione è costruita con lessico astruso («le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda...»), vago, atecnico, ridondante («in ogni caso»), in violazione delle regole di collegamento tra frammenti di norme (gerundi, incidentali).

Per la frase «In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva» v. commento *sub* comma 1a.

#### **Art. 13**

##### **Attività di rilievo internazionale della Regione**

1. La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza:

a) provvede direttamente all'esecuzione ed all'attuazione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge;

b) favorisce la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino, in considerazione del proprio contesto territoriale e delle peculiarità delle implicazioni di carattere economico e sociale che ne conseguono.

2. L'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale che informa il Consiglio fin dalla attivazione della procedura, ratifica gli accordi con Stati esteri e le intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall'Assessore da lui delegato. Tali accordi e intese hanno efficacia dalla data della ratifica, e vengono stipulati nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato.

3. Per gli accordi internazionali, così come per i rapporti interregionali internazionali, la legge regionale determina le modalità d'informazione preventiva e successiva e di partecipazione dell'Assemblea alla formazione delle intese.

**Comma 1:** le parole «nell'ambito e nelle materie» non sono chiare (in spregio alle norme sulle caratteristiche degli aspetti generali dell'atto legislativo dettate dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2001, che impongono il rispetto del principio della precisione). Non si comprende di che ambito si tratti, spiegandosi quello di competenza nelle materie, ed essendo le definizioni di «ambito» (spazio circoscritto in cui uno si muove) e di «competenza» (autorità o facoltà di trattare una materia) sostanzialmente coincidenti. Se si allude all'esistenza di limiti costituzionali questi, appunto perché già esplicitati da norma di rango superiore, non vanno posti dallo Statuto. Lo stesso concetto, tra l'altro, è espresso altrove utilizzando forme diverse (il che è sconsigliato dalla circolare al fine di evitare dubbi interpretativi): per esempio all'articolo 61 dello Statuto. Le formule utilizzabili sono: «nelle materie di propria competenza», o se mai «nell'ambito delle materie di propria competenza». Per semplicità si suggerisce la prima.

**Comma 1a:** l'avverbio «direttamente» appare superfluo, quasi si ritenesse insufficiente quanto già disposto dal comma 5 dell'articolo 117 Cost. Va quindi tolto.

Manca l'aggettivazione del sostantivo «legge». Forse per evitare una poco elegante ripetizione specificativa si corre perciò il rischio di creare confusione nel sistema delle fonti. Si dica dunque «dello Stato», come nell'art. 117, comma 3, Cost., o, per evitare cacofonie, «statale».

La formula «provvede all'esecuzione e all'attuazione» può essere sostituita, rispettando il principio di semplicità, da quella «dà esecuzione e applica».

**Comma 1b:** a prescindere dalla circostanza che la seconda parte della lettera appare superflua, in quanto dà motivazione della competenza rivendicata, quanto meno l'espressione «in considerazione del proprio contesto territoriale» potrebbe

essere sostituita dalle parole «in considerazione del suo contesto territoriale». L'aggettivo «suo» sembra meglio rimarcare la legittimità di eventuali «discriminazioni» nella conclusione di accordi, ponendo all'esterno (e cioè invocando la situazione peculiare di San Marino, e non quella della Regione Emilia-Romagna) la legittimazione di tale disciplina di favore.

**Comma 2:** secondo le regole di *drafting* ogni partizione non deve esprimere più di una regola; questo comma rappresenta pertanto una reiterata violazione delle norme sulla strutturazione dei testi, giacché con un unico periodo si disciplinano funzioni, competenze e procedure. Inoltre, nello stesso periodo risalta una scorretta collocazione della clausola «nei limiti e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato», che, se fosse posta a inizio periodo, renderebbe lo stesso più armonico e quindi di immediata comprensione.

Si noti che, secondo la lettera del testo in vigore, il Consiglio andrebbe informato ancor prima che un assessore sottoponga alla Giunta la proposta, e questa la faccia propria, in spregio ai canoni di responsabilità collegiale dell'esecutivo.

L'intero comma va ristrutturato con partizioni attente all'*iter* procedurale, esplicitando le diverse competenze esercitate dagli organi regionali.

L'aggettivo «esteri» è superfluo. Non è infatti presente alla lettera j, comma 4, dell'articolo 28 dello Statuto. Va dunque soppresso.

**Comma 3:** il termine «intese» indica solo i rapporti tra Regione ed enti territoriali interni ad altro Stato; sarebbe opportuno aggiungere anche il termine «accordi», come d'altronde risulta dalla lettera dell'ultimo comma dell'articolo 117 Cost.

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 13.**

Testo proposto

Art. 13

Attività di rilievo internazionale della Regione

1. La Regione, nelle materie di propria competenza:

a) dà esecuzione e applica gli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge statale;

b) favorisce la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino, in considerazione del suo contesto territoriale e delle peculiari implicazioni di carattere economico e sociale che ne conseguono.

2. Nei casi e nelle forme disciplinati dalla legge dello Stato, la Regione stipula accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

3. La Giunta regionale informa il Consiglio dell'attivazione della procedura, delibera la proposta e la propone all'Assemblea legislativa per la ratifica.

4. Gli atti di cui al comma 2 sono sottoscritti dal Presidente della Regione o dall'Assessore da lui delegato e hanno efficacia dalla data della ratifica.

5. La legge regionale determina le modalità di informazione preventiva e successiva e di partecipazione dell'Assemblea alla stipulazione di accordi con Stati e di intese interregionali internazionali.

**TITOLO II**  
**Persone, collettività e partecipazione**

**Art. 14**  
**Trasparenza e informazione**

1. L'attività della Regione si ispira al principio di massima trasparenza e circolazione delle informazioni, anche al fine di garantire ai cittadini e ai residenti una effettiva partecipazione.

2. La Regione riconosce, favorisce e promuove il diritto dei residenti singoli o associati all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale. Tale informazione è assicurata:

a) dalla pubblicazione delle leggi, dei regolamenti e di ogni altro atto e documento sulle attività della Regione;

b) dall'impiego degli strumenti di informazione e di comunicazione ed in particolare di quelli radio-televisivi e della carta stampata;

c) dagli incontri diretti degli organi regionali con i residenti singoli o associati;

d) dalla facilitazione all'accesso a tutti gli atti della Regione;

e) dall'utilizzo di strumenti di comunicazione telematica.

3. La Regione predispone iniziative adeguate per dare concreta attuazione a quanto previsto dal presente articolo.

**Comma 1:** è ridondante l'aggettivo «massima», come pure l'apposizione di fini (inutile soprattutto se compare l'avverbio «anche»).

**Comma 2a:** il riferimento a «ogni altro atto e documento» non considera la tutela della riservatezza e altri principi. (Ad es., riservatezza dell'attività dell'esecutivo e collegialità del medesimo.) Testualmente, la disposizione impone di pubblicare tutti gli atti e documenti, nessuno escluso.

**Comma 2d:** v. il commento *sub* comma 2a, con la precisazione che in questo caso la Regione deve solo «facilitare» l'accesso (però a «tutti» gli atti).

**Comma 2d:** non esistendo una «astratta» attuazione, l'aggettivo «concreta» è superfluo.

**Art. 15**  
**Diritti di partecipazione**

1. La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare.

2. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione.

3. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali.

4. Le leggi regionali definiscono i limiti e le norme di attuazione degli istituti di democrazia diretta contemplati nel presente titolo.

**Comma 1:** la formula «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute» è una delle tante utilizzate, in violazione al criterio di uniformità per designare fattispecie analoghe.

Di nuovo, la parola «facoltà» è usata in luogo di «poteri».

È errato disciplinare all'interno di un articolo situazioni di vantaggio regolate anche in altri articoli. Trattasi di una regola elementare di stesura che siffatte prescrizioni siano disciplinate in apposita partizione.



Si evidenziano gravi dubbi di legittimità costituzionale circa il voto ai non cittadini nel referendum abrogativo. In ogni caso, dal punto di vista della tecnica redazionale, c'è un'eclatante contraddizione tra questa disposizione e l'art. 20, che circoscrive il voto nel referendum ai soli cittadini.

**Comma 2:** non è chiaro se il diritto di cui si tratta è un diritto soggettivo o un interesse legittimo. Le parole «scambiare pubblicamente le loro opinioni...» significano che i cittadini o altri soggetti hanno diritto a scambiare le opinioni tra loro (ma allora non spetta alla Regione garantirlo), o con chi altri (la Regione)? Si tratta di un diritto delle organizzazioni che esprimono (?) interessi diffusi o collettivi, o di un obbligo per la Regione di istituire sedi (meccanismi) di scambio di opinioni, come sottende la parte modale del comma, dove però si parla appropriatamente di consultazione?

**Comma 3:** gli aggettivi «generali o privati» non esprimono due categorie contrapposte. (Lo sarebbero «pubblici e privati».)

**Comma 4:** v. osservazione *sub* comma 1. (Compare una regola che riguarda l'intero titolo, mescolata a prescrizioni specifiche *sub* titolo dell'articolo.) Si pone una riserva generica di legge, usando: a) la formula «le leggi regionali» anziché «la legge regionale»; il verbo «definire» anziché il verbo «stabilire»; una limitazione della riserva stessa ai soli «limiti» e «norme di attuazione». Le quali ultime, ovviamente, comprendono i limiti. Viceversa, trattandosi di leggi di (mera) attuazione, c'è da domandarsi se esse possano disciplinare ad es. oggetti ulteriori rispetto a quelli individuati in Statuto. (Ad es.: una consulta degli immigrati.)

1. Chiunque può rivolgere petizioni all'Assemblea legislativa per esporre comuni necessità e per chiedere l'adozione di provvedimenti su materie di competenza regionale.

2. Province, Comuni ed altri Enti Locali, nonché enti, organizzazioni ed associazioni a rappresentatività almeno provinciale possono interrogare gli organi della Regione su questioni di loro competenza. All'interrogazione viene data risposta scritta dandone contestualmente comunicazione all'Assemblea e allegandola agli atti della prima seduta successiva alla risposta medesima.

**Comma 2:** compaiono errori di sintassi. (Si dice ad es. «viene data risposta scritta dandone».)

Non è comprensibile perché si utilizzi qui la formula «Comuni ed altri Enti Locali». Né si comprende se la precisazione è voluta al fine di restringere il significato delle parole «enti locali» ai soli enti territoriali, analoghi ai comuni (e cioè Province e Città metropolitana).

La parola «nonché» è superflua.

Si usa la forma passiva, sempre sconsigliata.

Le parole «organi della Regione» sono vaghe, anche alla luce di specificazioni che altrove compaiono. Sono compresi ad es. i dirigenti per l'esercizio di funzioni di loro competenza? Il Consiglio delle autonomie? La Consulta di garanzia statutaria? Ecc.

Per la parola «organi» è qui utilizzata (correttamente) l'iniziale minuscola.

Se l'organo competente è l'Assemblea, la comunicazione prevista non ha senso se non a livello di norma interna, che individua il soggetto (Presidente? Ufficio di Presidenza?) che ha l'obbligo di rispondere.

Diversamente che per altre fattispecie, non viene stabilito alcun termine per la risposta, mentre il termine è rigorosissimo per l'obbligo di allegare la medesima agli atti della prima seduta. Ciò è quanto meno singolare: in tal modo, l'unico

soggetto tutelato è l'Assemblea, non i soggetti titolari della facoltà (se cittadini o associazioni) o del potere (se enti pubblici).

**Art. 17**  
**Istruttoria pubblica**

1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica.

2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.

3. L'Assemblea legislativa indice l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento.

4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento.

**Comma 1:** gli «atti amministrativi di carattere generale» vengono altrimenti denominati in altri luoghi del testo.

Mancando la virgola tra le parole «atti normativi» e le parole «o amministrativi di carattere generale», l'istruttoria si può svolgere, oltre che sugli atti amministrativi di carattere generale, sui soli «atti normativi di carattere generale», non quindi sulle leggi provvedimento o comunque «non di carattere generale».

**Comma 2:** le parole «per il tramite» sono atecniche e non specificano il tipo di rapporto che si instaura. Né si comprende bene la differenza procedurale tra l'istituto cui alludono le parole «per il tramite» e quello che si incarna nelle parole «con l'assistenza». Se non c'è assistenza, come si svolge un

contraddittorio «per il tramite»? L'uso della disgiuntiva consente una scelta o l'altra. Il problema è che non è chiaro in cosa consista la scelta.

Si noti che anche consiglieri e Giunta possono partecipare, a loro discrezione, o personalmente, o «per il tramite», o «con l'assistenza».

La frase incidentale «oltre ai...», esprimendo un elenco, può dar luogo a dubbi. In ogni caso è superflua.

Dal testo sembra che la Giunta partecipi nella sua interezza.

Gli «interessi a carattere non individuale» sono cosa diversa dagli interessi «pubblici» che altrove compaiono, o da altre figure consimili? Si rileva un difetto di omogeneità terminologica nella definizione delle fattispecie.

**Comma 3:** la parola «anche» non permette di individuare i soggetti che possono attivare la procedura. Ad es., la Giunta può chiedere l'attivazione dell'istruttoria? E il Presidente della Regione? O un gruppo consiliare? Si noti che non è possibile un'interpretazione per analogia con l'iniziativa legislativa, quindi il precetto resta indeterminato.

Non è chiaro se con la parola «persone» si alluda a soggetti diversi dai residenti, altrove menzionati. Secondo le regole sull'interpretazione, la proposta potrebbe essere sottoscritta da chiunque, a prescindere dalla cittadinanza e dalla residenza.

#### **Art. 18**

#### **Iniziativa legislativa popolare**

1. L'iniziativa legislativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto di legge popolare.

2. Sono promotori del progetto di legge popolare:

a) almeno cinquemila elettori;

b) ciascun Consiglio provinciale;

c) uno o più Consigli comunali che, singolarmente o complessivamente, rappresentino una popolazione di almeno cinquantamila abitanti.

3. Lo Statuto e la legge regionale disciplinano le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge popolare. La Consulta di garanzia statutaria verifica la sussistenza del quorum

richiesto e dichiara l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa. I soggetti di cui al comma 2 possono farsi assistere dagli uffici della Regione per la stesura dei progetti nonché richiedere dati ed informazioni.

4. L'iniziativa legislativa popolare non è ammessa per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie e di bilancio, né può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa.

5. Trascorsi sei mesi dalla presentazione del progetto di legge popolare senza che l'Assemblea si sia pronunciata, lo stesso è posto al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile. L'Assemblea decide nel merito entro i successivi dodici mesi.

6. I soggetti di cui al comma 2 possono altresì sottoporre all'Assemblea una questione di rilevante interesse eventualmente presentando proposte anche in termini generali. L'Assemblea deve procedere all'esame della questione entro i successivi sei mesi.

**Rubrica:** poiché l'art. 18 disciplina fattispecie che non sono solo iniziative popolari, secondo il lessico consolidato dal 1948 a oggi, la rubrica va integrata con la locuzione «o degli enti locali», aggiunta poi in tutto il testo.

**In generale:** manca un sia pur minimo coordinamento tra l'art. 18 e l'art. 50, sull'iniziativa legislativa. In particolare, mentre qui si denomina «popolare» anche l'iniziativa degli enti locali, all'art. 50 quest'ultima è assoggettata alla disciplina generale dell'iniziativa. Tra gli altri conflitti tra norme, che il mancato raccordo comporta, si segnala la problematica dei limiti (l'iniziativa degli enti locali è preclusa per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie, ecc.?); quella dei diritti all'assistenza da parte degli uffici; quella delle procedure applicabili; quella del mancato obbligo di redigerla in articoli.

Il comma 4 si inserisce inopportuno tra due commi riguardanti le procedure. Va quindi operata un'inversione tra comma 3 e comma 4.

**Comma 1 (eliminato nel testo proposto):** l'affermazione iniziale è tautologica. Come dire: «l'iniziativa della Giunta regionale si esercita mediante la presentazione di un progetto di legge della Giunta regionale». E via dicendo. Inoltre, l'art. 71 Cost. ha sancito la necessità che la proposta di legge popolare (statale) venga redatta in articoli (per consentirne la votazione da parte dell'Assemblea legislativa: v. analogamente l'art. 51 dello Statuto); coerentemente con la formula costituzionale, sembra opportuno un richiamo all'elaborazione dei Padri costituenti. D'altro canto, proprio il formalismo distingue l'iniziativa legislativa di cui al comma 1 da quella informale di cui all'ultimo comma. Ma poiché tutte le iniziative devono essere redatti in articoli, ai sensi dell'art. 50 (oltre che dell'art. 51), l'intero comma 1 appare superfluo, e pertanto va eliminato.

**Comma 2 (1 nel testo proposto):** giacché l'indicativo presente del verbo essere («sono») viene utilizzato in altre parti dello statuto col significato di «possono essere», in altre col significato più usuale di «devono essere», atteso il contesto è opportuno modificare l'espressione «sono promotori» in «possono promuovere».

I termini «popolazione» e «abitanti», essendo generici e imprecisi, vanno sostituiti dal termine «elettori», che appare più specifico e appropriato. Va da sé che se l'intenzione della Regione è di attribuire l'iniziativa anche a non elettori (il che, non concretizzando la mera iniziativa che un atto di impulso e non un atto di decisione, pare non essere incostituzionale), può essere utilizzato il vocabolo «residenti» o, più correttamente, «persone residenti nella Regione».

**Comma 3 (3 e 4 nel testo proposto):** a rigore, il comma andrebbe diviso in tre differenti commi, atteso che disciplina tre fattispecie diverse.

La puntualizzazione riguardante la disciplina statutaria dell'iniziativa non è necessaria e va pertanto eliminata.

Il riferimento al *quorum* è limitativo, poiché il comma 4 prescrive ulteriori requisiti dell'iniziativa popolare, e in ogni caso il *quorum* non è richiesto per le iniziative degli enti locali, circa le quali il testo statutario vigente non stabilisce quale organo sia abilitato a verificare la legittimità. (Es.: regolare convocazione, raggiungimento della maggioranza, pubblicazione...). Si dica pertanto: «requisiti».

Non viene specificato che la Consulta può dichiarare anche l'inammissibilità dell'iniziativa. Si provvede in tal senso.

Per semplicità lessicale, nell'ultima disposizione del comma (ora comma 5), è opportuno utilizzare la congiunzione «o» in luogo di «nonché»; pare utile altresì aggiungere l'aggettivo «competenti», onde specificare gli uffici che devono esercitare la funzione sussidiaria per i soggetti di cui al comma 2 (ora comma 1). Soprattutto, la norma espressa appare più attributiva di un dovere che specificativa di una facoltà, e pertanto è preferibile invertire la frase. Non ha poi senso che gli uffici assistano i promotori di un'iniziativa «per la richiesta di dati e informazioni», bensì nella loro acquisizione. Va operato un rimando all'art. 50 per l'individuazione della fonte legittimata a disciplinare gli ulteriori aspetti.

**Comma 4 (2 e 3 nel testo proposto):** il comma va diviso in due parti, trattando esso oggetti differenti: le competenze della Consulta, da un lato, e i doveri degli uffici, dall'altro.

Le leggi tributarie non sono le leggi di bilancio, e dunque la congiuntiva «e» va sostituita con la disgiuntiva «o» (anche se la Costituzione usa erroneamente la congiuntiva all'art. 75).

**Comma 5 (5 nel testo proposto):** essendo opportuno evitare la forma passiva, e in particolare il «si» passivante, quando con il suo impiego non risulta chiaro l'agente o il destinatario cui la disposizione si riferisce, il presupposto della disposizione va sostituito dalle parole «se trascorrono» («se»), più indicativo presente del verbo, come previsto dalla Circolare ministeriale di cui sopra).

È bene poi effettuare alcuni lifting grammaticali, atti a evitare ridondanze sostantivali inutili.

**Comma 6 (6 nel testo proposto):** la disposizione appare estremamente confusa. Pare che il significato sia quello che i titolari dell'iniziativa possano anche chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea di oggetti che non devono necessariamente sfociare nel voto di una legge, bensì in ordini del giorno o mozioni o altri atti di indirizzo che impegnino la Giunta o a elaborare iniziative di legge, o a svolgere attività amministrative. Se così è, essa va riformulata di conseguenza, con tecnicismo adeguato, anche perché i dibattiti che l'Assemblea è obbligata a svolgere possono avere dirompente significato politico.

L'avverbio «eventualmente» fa intendere che, se credono, i soggetti possono presentare anche vere e proprie proposte, disciplinate però ai commi precedenti. Sfuma in tal caso la differenza tra le due fattispecie.

L'ausiliare «deve» è usato in questo comma, mentre non lo è ad es. al comma precedente («decide»). La forma corretta è quest'ultima.

La formulazione proposta individua il soggetto titolare del giudizio di ammissibilità (il quale potrebbe essere anche la Consulta: la scelta è politica) e assegna tempi certi per la deliberazione conseguente.



**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 18.**

Testo proposto

Art. 18

Iniziativa legislativa popolare o degli enti locali

1. Possono promuovere l'iniziativa legislativa popolare o degli enti locali:

- a) almeno cinquemila elettori;
- b) ciascun Consiglio provinciale;
- c) uno o più Consigli comunali che singolarmente o complessivamente rappresentino almeno cinquantamila elettori.

2. L'iniziativa legislativa popolare o degli enti locali non è ammessa per la revisione dello statuto e per le leggi tributarie o di bilancio, né può essere esercitata nei sei mesi antecedenti la scadenza dell'Assemblea legislativa.

3. La legge regionale disciplina le forme e le modalità di presentazione del progetto di legge popolare o degli enti locali. La Consulta di garanzia statutaria verifica la sussistenza dei requisiti richiesti e ne dichiara l'ammissibilità o l'inammissibilità. Si applicano i commi 2, 3, 4, 5 dell'art. 50, in quanto compatibili.

4. I competenti uffici della Regione assistono i soggetti di cui al comma 1, che lo richiedano, nella stesura dei progetti o nell'acquisizione di dati e informazioni.

5. Se trascorrono sei mesi dalla presentazione del progetto di legge popolare o degli enti locali senza che l'Assemblea si sia pronunciata in merito, lo stesso è posto al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta utile successiva. L'Assemblea decide entro i successivi dodici mesi.

6. I soggetti di cui al comma 1 possono presentare all'Assemblea richieste di dibattito, eventualmente corredate da proposte informali non redatte in articoli, su questioni di rilevante interesse generale. L'Assemblea, valutata l'ammissibilità della

richiesta con le modalità stabilite dal Regolamento interno, iscrive l'oggetto all'ordine del giorno, e delibera entro i sei mesi successivi alla sua presentazione.

## **Art. 19**

### **Assemblea legislativa e modalità di consultazione**

1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto.

2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale.

3. L'Assemblea, al fine di garantire un dialogo permanente con le associazioni sulle politiche e gli indirizzi del proprio lavoro, definisce un protocollo di consultazione delle associazioni di cui al comma 2. Il protocollo costituisce parte integrante del Regolamento dell'Assemblea.

4. Ogni Commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di recepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell'eventuale convocazione di udienze conoscitive.

**Comma 1:** il comma rappresenta una enunciazione di principi, ridondante rispetto a quanto già stabilito nella parte generale.

Non si comprende se l'ultima frase («anche...») sia retta dal verbo «opera» o dal verbo «perseguendo».

Non si comprende se le parole «tale diritto» si riferiscano al diritto alla partecipazione o alla parità di condizioni.

**Comma 2:** con le parole «scopi d'interesse generale» si introduce una ulteriore qualificazione degli interessi, connessa stavolta agli scopi.

Il lessico dell'enunciato non permette di capire se le «finalità» delle associazioni che debbono essere improntate a scopi d'interesse generale lo devono essere sempre, o relativamente alla partecipazione a singole attività.

**Comma 3:** compare una norma finalizzante, superflua e limitativa. (V. *supra*, *passim*.)

La parola «definisce» è atecnica e imprecisa, anche perché il c.d. protocollo (mai così denominato al comma 2) è inserito nel Regolamento dell'Assemblea. In effetti, dovrebbe trattarsi di norme del Regolamento sulle udienze legislative, le indagini conoscitive e simili. Forse si voleva introdurre una fonte atipica, nel senso che la disciplina dei rapporti con le associazioni deve essere contrattata con esse, prima di essere inserita nel Regolamento (in spregio però al principio di autonomia dell'organo)? Se così non è, non c'era ragione di usare un lessico tanto anomalo.

**Comma 4:** plausibilmente si intendeva dire che ogni Commissione decide *sull'*eventuale convocazione di udienze. Viceversa, a causa dell'imprecisione lessicale e dell'uso improprio delle preposizioni, la disposizione affida alle Commissioni di decidere sulle sole modalità dell'eventuale convocazione. Resta da stabilire chi ha il potere di decidere se convocare un'udienza.

**Art. 20**  
**Referendum abrogativo**

1. Il referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge regionale, di un regolamento o di un atto amministrativo di interesse generale, è indetto quando lo richiedano almeno:

- a) quarantamila elettori della Regione;
- b) dieci Consigli comunali che rappresentino almeno un decimo degli abitanti della Regione;
- c) due Consigli provinciali.

2. Il referendum abrogativo non può essere proposto per:

- a) lo Statuto;
- b) i regolamenti interni degli Organi regionali;
- c) le norme che regolano il funzionamento di istituti ed organi di rilevanza costituzionale o statutaria;
- d) le leggi tributarie e di bilancio;
- e) le leggi elettorali;
- f) le leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie;

g) le leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali della Regione e delle intese con altre Regioni italiane;

h) i regolamenti attuativi delle suddette leggi.

3. Le abrogazioni delle leggi comportano anche l'abrogazione delle norme regolamentari ad esse collegate.

4. Dopo la presentazione della richiesta di referendum, sono ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente. Qualora intervengano tali provvedimenti di modifica, la Consulta di garanzia statutaria verifica se l'intervento medesimo risponda appieno al quesito referendario, rendendo quindi superfluo l'espletamento del referendum, oppure, dando atto della parzialità dell'intervento, riformula i quesiti referendari.

5. La legge regionale disciplina le modalità di indizione e di svolgimento del referendum abrogativo e regola il procedimento referendario secondo tempi certi e inderogabili, garantendo un'adeguata informazione. La proposta soggetta a referendum è approvata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli elettori della Regione e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

6. La legge regionale regola il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo, che è espresso dalla Consulta di garanzia

statutaria, tenendo conto dei limiti di cui al comma 2 e stabilendo i criteri di omogeneità e univocità del quesito.

**In generale sugli articoli 20, 21 e 22 (20, 20 bis, 21 e 22 nel testo proposto):** si segnala la totale asimmetria nella costruzione degli enunciati dei tre articoli sui diversi referendum. Per evitare ridondanze, e armonizzare la materia, va previsto un articolo con la disciplina comune. In particolare, si segnala che l'art. 20 e l'art. 21 presentano commi pressoché identici della disciplina referendaria. Nell'art. 20, comma 1 della versione proposta vengono pertanto elencate sistematicamente le competenze della legge regionale in materia referendaria, così come estrapolate dagli articoli ora richiamati.

**Comma 1a:** diversamente da quanto stabilito in generale *supra* sui referendum (art. 15), qui si fa correttamente riferimento ad «elettori».

**Comma 2:** Le parole «non può essere proposto» sono tecnicamente scorrette e usate in vece di «è inammissibile».

**Comma 2c:** Nella lettera 2b si parlava solo di «organi regionali». Non è chiaro a cosa si riferisce l'espressione «di rilevanza costituzionale o statutaria». È necessario omogeneizzare. Si presume siano Assemblea, Giunta, Consulta, Consiglio delle autonomie, Ufficio del Difensore civico e ogni altro menzionato in Statuto (siano essi obbligatori o meno ai sensi della Costituzione). L'espressione «di rilevanza costituzionale o statutaria» può essere riferita o alle norme, o a istituti e organi, o ai soli organi. Se essa si riferisce anche agli istituti, non possono essere sottoposte a referendum, ad es., le norme sulle inchieste, la *prorogatio*, il regime delle indennità, le norme relative alla petizione, quelle relative alle intese, ecc. Praticamente ogni oggetto menzionato in Statuto. Se d'altro canto le parole «di rilevanza costituzionale e statutaria» fanno riferimento ai soli organi, tutti gli «istituti» sono sottratti al referendum. Quale che sia la soluzione, la lettera del testo

consentirà di dichiarare inammissibile qualsiasi richiesta di referendum.

**Comma 2e:** le parole «leggi elettorali» sono vaghe, e foriere di contenzioso.

**Comma 2h:** è errato il rimando a «suddette leggi», che doveva essere operato puntualmente e non in modo generico.

**Comma 3:** è imprecisa la parola «collegate».

**Comma 4:** il comma in generale è prolisso e confuso, e andava strutturato con ulteriori partizioni.

Non si stabilisce il termine finale.

Sono imprecise le parole «interventi» e «provvedimenti». Comunque, si usano due termini diversi per indicare la medesima cosa.

Non si capisce cosa si intenda con le parole «sono ammissibili». Il presidente del Consiglio (o della Giunta, a seconda della competenza) è abilitato a non ammettere la discussione di una proposta? O tali «provvedimenti» vanno votati, e *dopo* interviene la Consulta? Quale è la fonte abilitata a disciplinare un tema tanto delicato?

Sono atecniche le parole «risponda appieno». In ogni caso, una norma non può rispondere, né appieno né altrimenti, a un quesito. (Es. «volete voi abrogare l'art. 1 della legge x?») Un quesito ha almeno due risposte. Era opportuno prevedere chiaramente che le norme fossero abrogative delle norme sottoposte a referendum. Sorge un problema ancora più complesso: secondo il testo, dovrebbe essere ammissibile ad es. un referendum che richiede di abrogare un trattamento di favore (o di sfavore), che una legge nel frattempo ha esteso ad altre categorie, o comunque se è stata riformulata l'intera materia. Il che è palesemente assurdo. Si suggerisce di seguire la strada indicata dalla Corte costituzionale, che ha semplicemente distinto tra modifiche sostanziali e modifiche formali.

Non si comprende se il gerundio «rendendo» si riferisca alle norme o alla Consulta.

**Comma 5:** le parole «e regola il procedimento referendario» sono superflue.

Le due frasi del comma disciplinano oggetti diversi, e il comma andava strutturato in parti diverse.

**Comma 6:** si segnala un errore sintattico («e stabilendo»).

L'attività della Consulta è relegata scorrettamente in una frase incidentale.

Non si comprende se le parole «e stabilendo i criteri di omogeneità e univocità del quesito» siano riferite alla Consulta. In caso diverso, perché compaiono in fine all'articolato, invece che nella partizione dedicata alla formulazione dei quesiti?

**Si propongono di seguito, con note esplicative, i testi degli articoli 20 e 20 bis in cui viene scomposto l'art. 20.**

Testo proposto

Art. 20

Disciplina generale dei referendum

1. La legge regionale disciplina, in riferimento ai referendum di cui agli articoli 20 bis, 21, 22:

a) le modalità di indizione dei referendum e i procedimenti referendari, con tempi certi e inderogabili;

b) i rapporti fra referendum abrogativo e referendum consultivo;

c) l'informazione e la propaganda, per le quali stabilisce tempi, modalità e strumenti.

d) le forme di consultazione delle popolazioni interessate, ai sensi dell'art. 133 della Costituzione, e i referendum riguardanti modifiche territoriali, ai sensi dell'art. 132 della Costituzione.

e) le modalità di svolgimento del referendum per l'approvazione dello Statuto e delle sue revisioni, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione.

2. L'indizione di un referendum abrogativo e di un referendum

consultivo e/o di due o più referendum consultivi e/o di due o più referendum abrogativi, aventi oggetto identico o simile, è inammissibile nel corso della stessa legislatura o, se le legislature sono diverse, se non sono decorsi almeno due anni dallo svolgimento dell'ultimo referendum avente oggetto identico o simile.

3. I referendum sono inoltre inammissibili se hanno ad oggetto:

- a) lo Statuto regionale;
- b) i regolamenti interni degli organi regionali a rilevanza costituzionale o statutaria;
- c) le norme che regolano il funzionamento di istituti e organi di rilevanza costituzionale o statutaria;
- d) le leggi tributarie o di bilancio;
- e) le leggi elettorali, compresa/esclusa la disciplina dell'informazione e della propaganda;
- f) le leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie;
- g) le leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione, sia degli accordi internazionali della Regione che delle intese con altre Regioni italiane;
- h) i regolamenti attuativi delle leggi di cui alle lettere c, d, e, f, g.

4. La Consulta di garanzia statutaria dichiara l'ammissibilità o l'inammissibilità del referendum, in base a:

- a) i limiti di cui ai commi 2 e 3;
- b) i criteri di omogeneità e univocità del quesito.

### **Note esplicative al testo proposto dell'art. 20.**

**Comma 1:** si raccolgono qui tutti i rinvii alla legge sparsi per i vari articoli, e si uniforma pertanto la disciplina delle fonti.

**Comma 2:** va contemplata la possibilità che vengano indetti referendum di diversa tipologia aventi lo stesso oggetto, sulla quale il legislatore regionale tace. Che accade infatti se un referendum abrogativo viene respinto, e se ne indice immediatamente uno consultivo? O viceversa? E due referendum



abrogativi, di cui il primo respinto, si possono tenere nella stessa legislatura? Lo Statuto ha ommesso di dirlo.

**Comma 1a:** è opportuno, atteso il contesto, specificare Statuto «regionale».

**Comma 1b:** per analogia con la lettera c, è bene specificare che trattasi di organi a rilevanza costituzionale o statutaria.

**Comma 1c:** non esiste una soluzione tecnica per risolvere il caso (v. *supra*, nel commento al testo vigente), in assenza di precise indicazioni della volontà politica.

**Comma 1d:** meglio la disgiuntiva della congiuntiva, in quanto le leggi tributarie non sono la stessa cosa delle leggi di bilancio (anche se la Costituzione usa la congiuntiva all'art. 75).

**Comma 1e:** l'espressione «leggi elettorali» prevista nello Statuto è vaga. È opportuno introdurre la specificazione proposta, formulata in modo alternativo a seconda della volontà del legislatore regionale, aggiungendo la menzione della propaganda accanto all'informazione, che è termine troppo generico.

**Comma 1g:** non risulta facilmente comprensibile se «le leggi di ratifica, attuazione ed esecuzione...» siano riferite solamente agli accordi internazionali o anche alle intese con altre Regioni italiane. Si provvede di conseguenza a esplicitare l'alternativa.

**Comma 1h:** all'espressione «regolamenti attuativi delle suddette leggi» è preferibile un dettagliato elenco delle leggi sopra riportate di cui i regolamenti stessi sono attuazione.

**Comma 3:** le competenze della Consulta, estrapolate dagli artt. 20 e 21, vanno inserite all'interno di un unico comma.

Per maggiore chiarezza si preferisce l'utilizzo dell'elenco puntato.

**Comma 4:** per i soli referendum consultivi il testo vigente prevede che la legge regionale regoli i criteri di omogeneità e

univocità del quesito. Il riferimento alla legge è superfluo, sia perché non si comprende quale sia l'ambito di disciplina della legge, sia perché la materia rientra già nella riserva di cui al comma 1.

Testo proposto

Art. 20 bis  
Referendum abrogativo

1. Il referendum abrogativo può avere ad oggetto:
  - a) una legge regionale;
  - b) un regolamento;
  - c) un atto amministrativo generale.
2. L'abrogazione tramite referendum degli atti di cui al comma 1 può essere totale o parziale.
3. Il referendum abrogativo è indetto quando lo richiedono almeno:
  - a) quarantamila elettori della Regione;
  - b) dieci Consigli comunali che rappresentano almeno un decimo degli abitanti della Regione;
  - c) due Consigli provinciali della Regione.
4. L'abrogazione di leggi o di norme di legge comporta anche l'abrogazione delle norme di regolamento, o di atti amministrativi generali, a esse collegate.
5. Se, dopo la presentazione della richiesta di un referendum, viene promulgata una legge o emanato un regolamento o un atto amministrativo generale su oggetto identico o simile a quello del referendum, la Consulta di garanzia statutaria dichiara il referendum inammissibile, se le norme intervenute modificano sostanzialmente la materia; riformula i quesiti referendari, se le modifiche sono formali; in questo secondo caso, il referendum ha luogo sulle norme modificate.

**Note esplicative al testo proposto dell'art. 20 bis.**

**Comma 1:** si ritiene opportuno suddividere in tre commi il comma 1 dell'articolo 20 dello Statuto, in quanto esso

disciplina cose diverse e in particolare comprende sia le leggi sottoponibili a referendum abrogativo, sia i soggetti legittimati a chiederlo.

**Comma 1b:** se si utilizza la parola abitanti, deve essere chiaro che si allude a tutte le persone iscritte nei registri anagrafici dei comuni della Regione, come risulta dall'ultimo censimento.

**Comma 3:** appare opportuno specificare che i Consigli provinciali sono quelli propri della Regione, di cui lo Statuto si occupa.

**Comma 4:** si propone una terminologia tecnicamente più precisa.

**Comma 5:** il comma viene riformulato conformemente alla giurisprudenza costituzionale in materia, sulla base delle osservazioni espresse *supra*, nel commento al testo vigente.

## **Art. 21**

### **Referendum consultivo**

1. Il referendum consultivo per l'espressione di una valutazione della comunità regionale, su materie o leggi di competenza della Regione, è indetto se richiesto almeno da:

- a) ottantamila residenti nei Comuni della nostra Regione;
- b) dieci Consigli comunali che rappresentino almeno un quinto degli abitanti della Regione;
- c) quattro Consigli provinciali.

2. Possono essere proposti referendum consultivi su materie o leggi di competenza regionale non escluse dalle procedure del referendum abrogativo ai sensi dell'articolo 20. Inoltre non possono essere sottoposti a referendum consultivo oggetti già sottoposti a referendum abrogativo nel corso della stessa legislatura e comunque entro i due anni precedenti. La Consulta di garanzia statutaria si esprime sull'ammissibilità del quesito secondo criteri di omogeneità e univocità dello stesso, regolati dalla legge regionale.

3. La legge regionale disciplina le modalità di indizione e svolgimento del referendum consultivo e regola il procedimento

referendario secondo tempi certi e inderogabili, garantendo un'adeguata informazione. Disciplina inoltre i rapporti tra referendum consultivo e referendum abrogativo.

4. La legge regionale disciplina le forme di consultazione delle popolazioni interessate in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modifiche delle loro circoscrizioni e denominazioni, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. Le altre forme di referendum riguardanti modifiche territoriali si svolgono ai sensi dell'articolo 132 della Costituzione.

**In generale:** la formulazione complessiva è caotica, suscettibile di molteplici interpretazioni, il linguaggio è atecnico e impreciso. Sono violate le regole sulla partizione dei testi.

Il titolo non “copre” l'ultimo comma, che si propone di spostare sotto la parte generale di rinvio alla legge regionale. (V. art. 20 come riformulato.)

V. inoltre il rilievo *sub* articolo 20, relativo al diverso stile dei vari articoli sui referendum.

Vengono utilizzati enunciati non conformi a quelli dell'articolo precedente per indicare “cose” identiche.

**Comma 1:** le parole «per l'espressione di una valutazione della comunità» sono superflue.

Le parole «su materie o leggi» sono errate, in quanto trattasi di categorie disomogenee, e foriere di dubbi. L'utilizzazione della parola «leggi» sembra escludere che ad oggetto possano esservi proposte di legge. Peraltro la parola «materie» le ricomprenderebbe.

Si usa la forma passiva «è indetto», sconsigliata dalle regole di *drafting*.

**Comma 1a:** le parole «della nostra Regione» esprimono inutili afflatti, e sono tecnicamente scorrette. (V. infatti la lettera b, dove si dice «della Regione».)

**Comma 1b:** nel contesto dell'articolo, è scorretto il riferimento agli «abitanti»: si tratta dei residenti o degli elettori? La norma si presta a elevato contenzioso.

**Comma 2:** errato l'uso del verbo passivo.

Errata la formula del rinvio. (Come detto in sede di analisi dell'art. 20, era opportuno un articolo con la disciplina comune.)

È scoordinata la disciplina dei limiti temporali. (Non risulta vietata l'indizione di due referendum abrogativi, ma solo di un referendum abrogativo e di uno consultivo, e non se ne comprende la *ratio*.)

La Consulta non «si esprime... secondo criteri...», ma valuta il rispetto dei medesimi. La formulazione è scorretta.

Non si comprende cosa si intenda con la frase che tali criteri sono «regolati dalla legge regionale».

L'intero comma mescola senza criteri plausibili regole eterogenee, con linguaggio impreciso e con parole diverse da quelle utilizzate altrove per indicare cose identiche.

**Comma 3:** compare un altro rinvio alla legge regionale. Era opportuno un articolo a parte con tutte le apposizioni di riserva alla legge regionale. (V. infatti l'art. 20 riformulato.)

**Comma 4:** è errata la partizione. Lo stesso comma regola fattispecie diverse. Errato è anche il riferimento a «altre forme». (Non si comprende rispetto a cosa siano «altre».)

**Si propone di seguito, con note esplicative, una nuova formulazione dell'art. 21.**

Testo proposto

Art. 21  
Referendum consultivo

1. Il referendum consultivo è indetto per acquisire un parere della comunità regionale su materie di competenza della Regione.

2. Il referendum consultivo è indetto quando lo richiedono almeno:

- a) ottantamila residenti nei Comuni della Regione;
- b) dieci Consigli comunali che rappresentano almeno un quinto degli abitanti della Regione;
- c) quattro Consigli provinciali della Regione.

**Note esplicative al testo proposto dell'art. 21.**

**Comma 1:** il comma 1 dell'art. 21 va suddiviso in due commi differenti per ragioni di ordine sistematico e funzionale.

Pare preferibile riformulare la frase «per l'espressione di una valutazione della comunità», in quanto cacofonica e inserita in un contesto che risulta prolisso.

Le parole «su materie o leggi» – si ribadisce – trattano categorie disomogenee, e foriere di dubbi. L'utilizzazione della parola «leggi» sembra escludere che ad oggetto possano esservi proposte di legge, regolamenti, atti generali. Per altro la parola «materia» li ricomprenderebbe. Diversamente, perché specificare accanto a «materie» anche «leggi»? È pertanto necessario eliminare la parola «leggi».

Si mantiene, ancorché sconsigliata, la forma passiva, in quanto manca una indicazione politica sul soggetto legittimato a indire il referendum. (Presumibilmente, è il Presidente della Regione, ma l'art. 43 omette di dirlo. Si tenga conto, incidentalmente, che manca una attribuzione “interna” delle competenze residuali a un organo della Regione.)

**Comma 2:** al comma 2a sono state eliminate le parole «della nostra Regione», tecnicamente scorrette.

**Comma 2c:** meglio specificare «della Regione».

**Comma 3:** il comma 3 originario è stato ricompreso all'interno della disciplina generale (art. 20).

**Comma 4:** l'originario comma 4 è stato suddiviso in 2 commi all'interno dell'art. 20.

**Art. 22**  
**Referendum confermativo statutario**

1. La legge regionale disciplina le modalità di svolgimento del referendum per l'approvazione dello Statuto e delle sue variazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 123 della Costituzione.

2. È sottoposto a referendum l'intero testo approvato dall'Assemblea legislativa regionale, sul quale si esprime un unico voto. Quando si tratti di modifiche relative a più argomenti, il referendum è articolato in più quesiti per temi omogenei. La Consulta di garanzia statutaria provvede, nei modi e tempi stabiliti dalla legge, a formulare i relativi quesiti.

**Comma 2:** la confusa formulazione lascia intuire che sono qui disciplinate due cose diverse. In primo luogo, c'è una norma transitoria relativa alla prima approvazione. Poi, compare una seconda norma sulle eventuali successive variazioni parziali. Difetta l'ipotesi di una revisione globale successiva alla prima approvazione.

La frase «Quando si tratti di modifiche relative a più argomenti, il referendum è articolato...» viola le regole di costruzione degli enunciati. Si doveva dire: «il referendum su modifiche relative a più articoli è formulato...» (o simili).

**Si propone di seguito, con note esplicative, una nuova formulazione dell'art. 22.**

Testo proposto

Art. 22

Referendum confermativo statutario

1. Se l'Assemblea legislativa regionale approva una revisione globale dello Statuto, è sottoposto a referendum l'intero testo approvato dall'Assemblea, sul quale gli elettori si esprimono con un unico voto sul complesso.

2 Il referendum su revisioni statutarie relative a più articoli è formulato in più quesiti per temi omogenei.

3. La Consulta di garanzia statutaria formula i quesiti referendari, di cui ai commi 1 e 2, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge regionale.

**Note esplicative al testo proposto dell'art. 22.**

**In generale:** in base alle considerazioni espresse *supra*, la disciplina transitoria va posta nell'unica sede opportuna, e cioè tra le disposizioni transitorie e finali. Viceversa, si può qui disciplinare in modo analogo la revisione globale. La formula da inserire in una apposita disposizione transitoria è la seguente: «Il presente Statuto è sottoposto a referendum nel suo complesso. Gli elettori esprimono un unico voto». (V. *infra*, art. 73.)

Per maggiore chiarezza, e per rispetto delle regole di *drafting*, il comma 2 del testo originario va diviso in tre commi distinti.

**Comma 2:** è più corretto parlare di «revisioni statutarie» anziché di «modifiche», e di «articoli» anziché di «argomenti».

**Comma 3:** come già evidenziato, la frase «quando si tratti di modifiche relative a più argomenti, il referendum è articolato (...)» viola le regole di costruzione degli enunciati. Va conseguentemente riformulato.



L'aggettivo «regionale» va aggiunto al fine di specificare la natura della fonte.

### **TITOLO III Autonomie locali**

#### **Art. 23 Consiglio delle Autonomie**

1. Il Consiglio delle Autonomie locali è organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali.

2. Il Consiglio delle Autonomie esercita le proprie funzioni e partecipa ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto e dalle leggi.

3. Le proposte e i pareri di cui al comma 2 riguardano in particolare:

- a) lo Statuto e le relative modificazioni;
- b) le norme relative al Consiglio delle Autonomie locali;
- c) piani e programmi che coinvolgono l'attività degli enti locali;
- d) la disciplina del coordinamento del sistema tributario e finanziario e le linee della legge di bilancio;
- e) il conferimento di funzioni alle autonomie locali e la relativa disciplina.

4. L'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del Consiglio delle Autonomie locali è accompagnato dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso.

5. I progetti di legge riguardanti le materie di cui alle lettere b) ed e) del comma 3 sono esaminati sentito il Consiglio delle Autonomie locali. In questi casi, l'Assemblea legislativa delibera a maggioranza assoluta dei componenti, quando il Consiglio delle Autonomie locali ha espresso parere contrario.

6. Il regolamento dell'Assemblea disciplina le modalità e i termini nei quali il Consiglio delle Autonomie locali adotta i propri pareri.

7. Il Consiglio può segnalare all'Assemblea e al Presidente della Regione eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e provvedimenti statali, anche ai fini della promozione di questioni di legittimità o conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 134 della Costituzione.

8. Il Consiglio delle Autonomie locali adotta, a maggioranza assoluta dei componenti, il proprio regolamento di organizzazione e di funzionamento, anche in riferimento ai rapporti con le associazioni degli Enti locali.

9. La legge regionale determina la composizione, le modalità di formazione e di funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali, tenendo conto in particolare dei seguenti criteri:

a) garantire l'equilibrata rappresentanza delle Autonomie locali e del territorio;

b) prevedere un numero di componenti comunque non superiore a quello dell'Assemblea;

c) assicurare le risorse necessarie per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali.

**Comma 1:** si utilizzano le parole «Enti locali», mentre nei primi articoli si preferisce ragionare di «collettività locali». Il problema non è solo di uniformità terminologica, ma anche di individuazione della categoria. La disciplina statutaria, in difetto di indicazioni più precise, appare carente. (Ad es., le Comunità montane o i consorzi saranno rappresentati?)

**Comma 2:** le parole «dallo Statuto» sono superflue.

Non è chiaro se la frase che indica la modalità «mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto e dalle leggi» si riferisca sia all'esercizio delle funzioni che alla partecipazione ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali, o solo a questi ultimi. La costruzione dell'enunciato è oscura al riguardo.

Non si comprende perché qui si limita l'attività del Consiglio al «sistema delle autonomie locali» e non si allude in

generale alle autonomie locali. La scelta terminologica limitativa è voluta?

**Comma 3a:** non si comprende cosa indichino le parole «lo Statuto», atteso che le proposte di revisione statutaria sono espressamente enunciate. Di che cosa concernente lo Statuto, a parte la revisione, sarà chiamato a occuparsi il Consiglio?

**Comma 3c:** le parole «che coinvolgono» sono atecniche.

**Comma 3d:** non è chiaro se sia intenzionale l'affermazione che l'intervento del Consiglio è circoscritto alla «disciplina del coordinamento» del sistema tributario e finanziario», e non al sistema tributario e finanziario; né cosa si intenda con le parole atecniche «le linee della legge di bilancio».

**Comma 3e:** generando non poca confusione, si torna qui a parlare di «autonomie locali».

Non è chiaro se la parola «relativa» si riferisca al conferimento di funzioni o alle autonomie locali. La differenza è sostanziale.

**Comma 4:** il lessico è inadeguato e dà adito a confusione.

Si usano verbi al passivo.

Non è specificato il contenuto dell'ordine del giorno. (Si tratta di una mera comunicazione? O di una pregiudiziale?)

Non si tiene conto che un progetto può essere di origine consiliare e quindi il vocabolo «trasmettere» è errato.

**Comma 5:** si usano ancora una volta verbi al passivo («sono esaminati»). La frase condizionale è apposta alla fine, anziché all'inizio, e la condizionale è retta da «quando» anziché da «se». Si istituisce un'ipotesi di legge rinforzata (sempre sconsigliate).

**Comma 6:** il rinvio è solo al caso in cui il Consiglio «adotta i propri pareri». Ma il comma 2 allude a «proposte e pareri». Quale fonte disciplina dunque le modalità (se non i termini) delle proposte?

**Comma 7:** il comma appare privo di contenuto normativo. Una mera segnalazione al Consiglio non necessita di copertura statutaria. Tanto più la formula «(Il Consiglio può segnalare)... nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 134 della Costituzione» è superflua.

La parola «lesioni» nel contesto è atecnica.

**Comma 8:** con le parole «anche in riferimento ai rapporti con le associazioni degli Enti locali» si indica solo uno dei potenziali contenuti del Regolamento. Il lessico è atecnico, non è chiaro se il Regolamento deve disciplinare anche i rapporti con le associazioni degli Enti locali, o se deve essere «permeato» nei suoi contenuti dalla disciplina di tali rapporti, o se infine la sensibilità per tali rapporti deve riguardare solo la fase genetica.

**Comma 9:** le parole «tenendo conto in particolare» non esprimono alcun preciso dovere giuridico.

**Comma 9a:** le parole «Autonomie locali» sono ambigue. (V. *supra*.) Non è chiaro a cosa si alluda con le parole «e del territorio», e in particolare se si intendesse assicurare una equilibrata rappresentanza delle autonomie con il territorio o distintamente delle autonomie (non quindi degli enti locali) e del territorio. *Supra* peraltro sembrava che con «autonomie» si alludesse a qualcosa di diverso dagli enti locali.

**Comma 9b:** l'avverbio «comunque» è superfluo.

#### **Art. 24**

#### **Integrazione tra livelli di governo**

1. La Regione, quale ente legislativo e di governo, pone a fondamento della propria attività i principi dell'autonomia e dell'integrazione tra i livelli istituzionali elettivi previsti dalla Costituzione.

2. La Regione, nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo e gli strumenti della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province e dei Comuni.

3. La Regione opera per la valorizzazione delle assemblee elettive favorendo la loro responsabilità nel governo del proprio territorio. Favorisce l'associazione dei Comuni e la creazione di un sistema a rete delle amministrazioni locali. Assicura altresì il concorso e la partecipazione degli Enti locali e delle loro forme associative alla formazione delle scelte legislative ed ai procedimenti di attuazione, anche per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

4. La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli Enti locali di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione, definendo finalità e durata dell'affidamento, oltre che forme di consultazione, rapporti finanziari ed obblighi reciproci. La legge regionale che conferisce le funzioni amministrative ai diversi livelli di governo disciplina le modalità di verifica dell'esercizio delle funzioni e di utilizzazione delle risorse assegnate.

L'articolo appone principi più che regole immediatamente precettive. Il contesto non pare essere quello idoneo, essendovi una apposita lunga partizione dedicata ai principi.

**Comma 1:** le parole «quale ente legislativo e di governo» sono superflue.

Le parole «livelli istituzionali elettivi» sono imprecise, e si prestano a molteplici interpretazioni. Si allude a Stato, Regioni, Province, Comuni? Ma anche l'Unione europea è "elettiva", ed elettivi di secondo grado sono una molteplicità di organi, posti a tutti i "livelli". In ogni caso, non sono i livelli istituzionali a essere elettivi, bensì alcuni dei loro organi, mentre altri non lo sono, o possono non esserlo. In sede di ricostruzione, essendo indecifrabile la formula utilizzata, si è costretti a non intervenire.

**Comma 2:** la parola «strumenti» è ripetuta due volte.

**Comma 3 (3 e 4 nel testo proposto):** la frase «La Regione... opera per la valorizzazione delle assemblee elettive favorendo la loro responsabilità nel governo del proprio territorio» esprime un principio vago, mentre quella successiva, relativa alla creazione di un «sistema a rete», non lascia intuire quale sia l'oggetto. Nel complesso la comprensione del comma risulta difficile, anche per la disomogeneità dei due oggetti. Tra l'altro, non si comprende di quali assemblee elettive si tratti. Di quelle che operano presso la Regione (es. Assemblea, Consiglio delle autonomie) o anche dei Consigli comunali e provinciali, oltre ad altre? La riformulazione, in assenza di indicazioni, si rivela ardua se non impossibile.

Nel contesto, la frase «Assicura altresì il concorso e la partecipazione degli Enti locali e delle loro forme associative alla formazione delle scelte legislative ed ai procedimenti di attuazione, anche per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali» enuncia una intenzione anziché stabilire le modalità di tale concorso e partecipazione. In altri luoghi dello Statuto si indicano tali modalità, onde appare non conforme alle regole di buona redazione dei testi inserire repentinamente una proclamazione di intenti. L'avverbio «altresì» è superfluo. Si riformula comunque il testo tenendo conto delle indicazioni decifrabili dal testo, a prescindere dalla *sedes materiae*.

**Comma 4 (5 nel testo proposto):** la fonte competente è indicata per la sola verifica delle modalità di esercizio delle funzioni. Se ne deduce che tutto il resto potrebbe essere disciplinato con regolamento. Si provvede dunque a sottoporre a riserva di legge l'intera materia.

Le parole «conferimento agli Enti locali di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione» sono imprecise: l'articolo 118 disciplina funzioni amministrative e tale doveva essere la terminologia utilizzata. Non solo: l'«attribuzione» di materie è operata direttamente dalla Costituzione, mentre per altri enti

locali si ragiona di «conferimento». Dovrebbe dunque intendersi che la Regione non attribuisce alcunché ai Comuni, già titolari delle funzioni amministrative, attribuite direttamente dalla Costituzione.

Le parole «ai diversi livelli di governo» sono imprecise, perché l'attribuzione non viene fatta ai «livelli di governo» ma ad enti individuati (Comuni, Province, Città metropolitana...), sia pure per classi.

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 24.**

Testo proposto

Art. 24

Integrazione tra livelli di governo

1. La Regione pone a fondamento della propria attività i principi dell'autonomia e dell'integrazione tra i livelli istituzionali elettivi previsti dalla Costituzione.

2. La Regione, per perseguire i propri obiettivi, assume il metodo della collaborazione istituzionale e persegue il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni.

3. La Regione opera per valorizzare le assemblee elettive e favorisce la loro responsabilizzazione nel governo del territorio.

4. La Regione assicura il concorso e la partecipazione degli enti locali e delle loro forme associative alla elaborazione delle scelte legislative e all'attuazione delle leggi, anche per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

5. La legge regionale disciplina il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali ai sensi dell'art. 118 della Costituzione;

in particolare disciplina le modalità, le finalità e la durata del conferimento, le forme di consultazione, i rapporti finanziari, gli obblighi reciproci, le modalità di verifica dell'esercizio delle funzioni e di utilizzazione delle risorse assegnate.

**Art. 25**  
**Rapporti interregionali**

1. La Regione, mediante intese, coordina le proprie azioni con quelle di altre Regioni per perseguire i propri obiettivi e programmi, individuando, ove occorra, strumenti comuni. La legge regionale determina le modalità di informazione preventiva e successiva e di partecipazione dell'Assemblea legislativa alla formazione delle intese, fermo restando quanto previsto dall'articolo 117 della Costituzione.

2. Il Presidente della Giunta regionale, su istanza dei Comuni interessati, può promuovere accordi con altre Regioni aventi ad oggetto lo svolgimento in forma associativa, tra Comuni appartenenti a diverse Regioni, di funzioni e servizi comunali, quando ciò si renda necessario al fine di definire la disciplina regionale applicabile. A tali accordi si applica la disciplina di cui al comma 1.

**Comma 1:** le parole «fermo restando» sono atecniche.

**Comma 2:** attesa la posizione, non si comprende se le parole «quando ciò si renda necessario al fine di definire la disciplina regionale applicabile» si riferiscano alla condizione necessaria perché il Presidente della Giunta promuova accordi, o alla circostanza che tali accordi siano necessari per lo svolgimento di funzioni e servizi in forma associativa.

**Art. 26**  
**Rapporti con gli Enti locali**

1. La Regione, in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce rapporti di sistema con i Comuni, le Comunità montane, le Unioni e le Associazioni di Comuni, il Circondario Imolese, la Città metropolitana di Bologna e le Province.

2. La disciplina dei rapporti con gli Enti locali si ispira ai principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. A tal fine la Regione:

a) esercita, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni amministrative che richiedano un esercizio unitario a



livello regionale, riguardando obiettivi che non possano essere realizzati

dagli Enti locali o che per le loro dimensioni organizzative e per gli effetti sui cittadini debbano essere perseguiti a livello regionale;

b) si ispira, nel disciplinare le funzioni amministrative e nel determinare la loro allocazione al sistema delle Autonomie locali, al principio di differenziazione, valorizzando le forme associative sovracomunali come strumento per la realizzazione del principio di adeguatezza;

c) promuove il coordinamento e il sostegno del sistema amministrativo locale anche in riferimento al ruolo delle Province.

3. L'Assemblea legislativa, in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato, procede alla delimitazione dell'area metropolitana di Bologna e alla costituzione della Città metropolitana, nonché alla individuazione delle sue funzioni.

**Comma 1:** si indicano dettagliatamente gli enti partecipi dei rapporti, diversamente che in altri articoli dove si parla di «comunità locali», di «livelli di governo» o simili. Non esiste plausibile ragione per tale differenziazione.

**Comma 2b:** il lessico è astruso.

**Comma 3:** la formula «in conformità» è fungibile con molte altre, senza che si comprenda se alla difformità di lessico corrisponda una diversa intensità dei limiti cui soggiace la Regione.

## TITOLO IV

### La Regione, Organi di governo

#### Capo I

#### Il Consiglio regionale - Assemblea legislativa regionale

#### Art. 27

#### Il Consiglio regionale - Assemblea legislativa regionale

1. Il Consiglio regionale costituisce l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna; è organo della rappresentanza democratica regionale, di indirizzo politico e di controllo. All'Assemblea spetta in esclusiva la potestà legislativa regionale.

2. Ogni componente l'Assemblea rappresenta la comunità regionale ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato. Le sedute dell'Assemblea sono pubbliche, salvo diversa e motivata decisione.

3. L'Assemblea ha l'autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria e contabile necessaria al libero esercizio delle sue funzioni. La sua attività è disciplinata, per ciò che riguarda il funzionamento, l'organizzazione, l'amministrazione, la contabilità e il personale, da Regolamenti interni, in armonia con la legislazione vigente, in piena ed assoluta autonomia.

4. L'Assemblea adotta i propri Regolamenti e le loro modifiche a maggioranza assoluta dei suoi componenti. I Regolamenti sono emanati con decreto del Presidente dell'Assemblea.

5. Le deliberazioni dell'Assemblea sono valide se è presente la maggioranza dei componenti e se sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo i casi in cui è prescritta una maggioranza qualificata.

6. I componenti della Giunta regionale, hanno diritto e sono tenuti a partecipare alle sedute e, ove richiesto dalla stessa Assemblea, hanno l'obbligo di partecipare per la materia di loro competenza.

7. Le funzioni dell'Assemblea, al di fuori dei casi di scioglimento anticipato, cessano all'atto di insediamento della nuova Assemblea, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, agli adempimenti urgenti ed improrogabili.

8. La prima seduta della nuova Assemblea è convocata dal Presidente dell'Assemblea uscente entro trenta giorni dalla proclamazione degli eletti. Nel caso di mancata convocazione entro il termine suddetto, l'Assemblea si intende convocata d'ufficio per le ore dodici del primo giorno non festivo della settimana successiva; la prima seduta è presieduta dal Consigliere più anziano d'età, fino alla nomina del nuovo Presidente.

9. L'Assemblea provvede alla convalida dei Consiglieri eletti e delibera sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità.

10. La durata in carica dell'Assemblea è stabilita con legge della Repubblica.

**In generale sulle rubriche:** sono violate le regole di intitolazione delle rubriche, sia perché compare una virgola nella rubrica del titolo, sia perché le rubriche del capo e dell'articolo 27 hanno lo stesso oggetto.

**Comma 1:** le parole «rappresentanza democratica regionale» esprimono un concetto nuovo. È ovvio che in democrazia la rappresentanza è democratica. Sinora si era parlato di rappresentanza politica.

Le parole «in esclusiva» sono proprie del linguaggio comune, non di quello tecnico-giuridico.

**Comma 2:** la parola «comunità» sembra aver qui il significato (più preciso che altrove) di insieme del popolo e delle formazioni sociali, e sta in luogo della «Nazione» di cui ragiona il corrispondente articolo della Costituzione.

Il comma si compone di due enunciati dall'oggetto completamente diverso. Il secondo esprime una norma procedurale, e andava inserito in una partizione a sé stante. In esso andava operato un rinvio al Regolamento interno per disciplinare i casi di «diversa e motivata decisione».

**Comma 3:** la frase «la sua attività è disciplinata, per ciò che riguarda il funzionamento...» è astrusa. Si doveva scrivere: «Il suo funzionamento ecc. è disciplinato».

Le parole «in armonia con la legislazione vigente» sono vaghe: non si comprende se significhino che il Regolamento deve adeguarsi alla legislazione (potendo peraltro derogarla), quasi che i reciproci rapporti tra le due fonti non fossero regolati dal criterio di competenza. Sempre che la legislazione sia quella regionale. Se viceversa è quella statale, il rapporto è ancora più complesso. Né si comprende perché a sua volta la legislazione non debba essere in armonia con la legge (se si tratta di quella regionale).

Le parole «piena ed assoluta autonomia» sono retoriche ed errate (quanto meno la parola «assoluta»).

**Comma 5:** le parole «è prescritta» sono al passivo. La formula corretta era «lo Statuto o il Regolamento... prescrivano».

**Comma 6:** a parte la virgola tra soggetto e predicato, le parole «sono tenuti» non hanno senso giuridico, se lette in combinato disposto con le successive «hanno l'obbligo». Se l'obbligo esiste solo quando c'è richiesta, dire che anche negli altri casi i membri della Giunta «sono tenuti» è privo di significato.

**Comma 7:** si segnala l'errore sintattico («limitandosi»).

**Comma 8:** scorretto l'uso del passivo. Scarsa la precisione: dal lessico si evince che l'obbligo per il presidente è solo di convocare entro 30 giorni, ma che può convocare anche per una data successiva. (*Ergo:* la convocazione può essere fatta ad es. il 30° giorno e la data della riunione fissata il 60° giorno, o oltre.)

**Comma 9:** non si chiarisce se l'Assemblea provvede alla convalida dei Consiglieri eletti e delibera sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità nella prima seduta o quando crede.

**Comma 10:** Il rinvio alla legge della Repubblica è superfluo. (Ripete norme di fonti superiori.) Corretta è invece la specificazione del tipo di legge, che molte volte non compare.

## **Art. 28**

### **Poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa**

1. L'Assemblea legislativa determina l'indirizzo politico generale della Regione esercitando le funzioni legislative, di programmazione e di controllo sull'attività della Giunta e dell'Amministrazione regionale.

2. L'Assemblea, nei tempi definiti dal Regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione riferito all'intera legislatura e a tutti i settori

d'intervento regionale. Annualmente ne verifica e valuta l'attuazione e ne approva le modifiche.

3. L'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati. Esamina, esprimendo proprie valutazioni e proposte, l'esercizio della facoltà di ricorso alla Corte costituzionale di cui all'articolo 46.

4. Esercita le altre funzioni ad essa attribuite dalla Costituzione, dallo Statuto, e, in conformità ad esso, dalle leggi. In particolare spetta all'Assemblea:

a) approvare gli atti di programmazione finanziaria della Regione, le loro variazioni, il rendiconto consuntivo e l'esercizio provvisorio;

b) presentare proposte di legge alle Camere, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione;

c) formulare proposte e pareri della Regione agli organi dello Stato per l'elaborazione di programmi e piani nazionali di competenza dello Stato;

d) approvare gli atti regionali di programmazione e di pianificazione economica, territoriale e ambientale;

e) esprimere i pareri previsti dall'articolo 133 della Costituzione;

f) proporre al Presidente della Giunta regionale, nei termini previsti dalla legge, la promozione di questioni di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale;

g) deliberare gli atti generali attuativi delle norme dell'Unione europea, salvi i casi previsti dalla legge;

h) ratificare, con legge, le intese con altre Regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione;

i) ratificare gli accordi conclusi dalla Regione con organi dello Stato, nei casi in cui comportino variazione agli atti di programmazione o pianificazione di cui alla lettera c);

j) elaborare documenti di indirizzo in materia di rapporti internazionali e ratificare gli accordi conclusi dalla Regione con altri Stati e le intese con enti territoriali interni ad essi, nei casi, nei limiti e con le forme di cui all'articolo 117 della Costituzione;

k) approvare gli atti di indirizzo generale delle attività della Regione;

l) approvare ordini del giorno relativi all'attività della Giunta, anche con riferimento alla predisposizione di progetti legislativi di particolare complessità e rilevanza istituzionale;

m) deliberare le nomine e le elezioni che siano attribuite espressamente all'Assemblea; quelle che sono attribuite genericamente alla Regione, qualora prevedano l'obbligo di assicurare la rappresentanza delle opposizioni; quelle che siano riferite ad organismi di garanzia o di controllo amministrativo;

n) deliberare i regolamenti delegati alla Regione da leggi statali ed esprimere parere sulla conformità degli altri regolamenti derivanti dalla legge regionale o dall'ordinamento comunitario allo Statuto e alla legge;

o) definire, nelle leggi di conferimento di funzioni e risorse a Province e Comuni, obiettivi e indirizzi. Le leggi possono prevedere atti specifici di indirizzo per le funzioni e le risorse conferite ad altri soggetti pubblici.

5. L'Assemblea organizza i propri lavori istituendo Commissioni permanenti.

6. L'Assemblea esercita, nello svolgimento delle proprie funzioni, la facoltà di audizione tramite le Commissioni, in particolare, sia nella fase dell'istruttoria legislativa, sia in riferimento alle nomine comunque deliberate o da deliberare da parte di organi della Regione.

7. L'Assemblea esercita il potere d'inchiesta e d'indagine, anche tramite apposite Commissioni.

**In generale:** l'articolo propone una elencazione fuorviante e perniciosa per la certezza delle competenze, in quanto essa, da un lato non appare essere esaustiva, dall'altro è ripetitiva di precetti già espressi da altre fonti esterne (in particolare la Costituzione) o interne (lo Statuto stesso).

**Comma 2:** anziché «definiti» il termine corretto d'uso è «stabiliti».

**Comma 3:** sono qui usate le parole «in conformità», mentre altrove se ne sono impiegate altre («in armonia», «nel

rispetto», «ai sensi», ecc.). L'interrogativo ancora una volta è se si intendesse graduare l'intensità dei limiti.

La parola «facoltà» indica più precisamente un potere.

**Comma 4a:** si prevede che spetti all'Assemblea approvare le variazioni degli atti di programmazione finanziaria della Regione, ma non eventuali variazioni del rendiconto consuntivo e dell'esercizio provvisorio (ipotesi rare ma non impossibili).

Compare una cacofonia («propone» «la proposizione»).

**Comma 4f:** le parole «nei termini previsti dalla legge» sono ambigue: non si comprende se i termini siano solo quelli temporali; e se la legge sia quella statale o una legge regionale sulle procedure interne.

**Comma 4i:** la collocazione non appare felice. (Più corretta era subito dopo la lettera c.)

**Comma 4j:** diversamente che altrove, ci si riferisce qui ad accordi e a intese.

La frase «nei limiti e con le forme di cui all'articolo 117 della Costituzione» non solo esprime limiti con formula ulteriore rispetto a quelle già commentate *supra*; non solo è tecnicamente inutile, perché la apposizione dei limiti già è stata operata dalla Costituzione, ma è fuorviante, poiché questa fonte utilizza la formula «nei casi e con le forme». L'enunciato dunque esprime una ridondanza pericolosa.

**Comma 4l:** le parole «di particolare complessità e rilevanza istituzionale» sono vaghe.

**Comma 4m:** la forma passiva era da evitare, mentre si dovevano individuare anche per classi i soggetti che possono richiedere nomine alla Regione.

**Comma 4n:** il linguaggio è contorto e atecnico. (Es.: «altri regolamenti derivanti».)

Si fa riferimento prima alla legge come legge statale, poi a quella regionale, infine alla legge senza alcuna specificazione.

**Comma 4o:** l'enunciato «Le leggi possono...» irrompe nell'elenco in modo asistemico.

**Comma 6:** l'inciso «nello svolgimento delle proprie funzioni» appare superfluo: se si voleva, si poteva specificare quali funzioni.

La punteggiatura lascia a desiderare.

L'avverbio «comunque» è superfluo, al pari della formula «sia... sia».

#### **Art. 29**

##### **Elezione dell'Assemblea legislativa**

1. L'Assemblea legislativa è eletta a suffragio universale e diretto, con voto personale ed eguale, libero e segreto.

2. L'Assemblea è composta da sessantacinque membri. Fanno inoltre parte dell'Assemblea il Presidente della Giunta regionale e il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che, nella relativa elezione, ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello ottenuto dal Presidente eletto.

**Comma 2:** la formula corretta era: «L'Assemblea è composta da sessantacinque consiglieri, dal Presidente (...) e dal candidato (...)».

La parola «membri» si potrebbe usare, al più, per comprendere, oltre ai consiglieri, altri soggetti che consiglieri non sono (come il Presidente). Ma la costruzione dell'enunciato esclude che sia questo il caso. Oltre ai «membri», infatti, compaiono «inoltre» il Presidente e il candidato non eletto (che dunque non sono «membri», e almeno il primo non è «consigliere»). L'approssimazione terminologica ha gravi conseguenze nel computo dei *quorum*, sia a livello statutario (v. ad es. il commento all'art. 33) che di Regolamento interno, ogni qualvolta si utilizzi un lessico non preciso e non collegato a questo disposto statutario.



**Art. 30**  
**Prerogative dei Consiglieri**

1. Le condizioni di eleggibilità dei Consiglieri regionali e le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità sono giudicate dall'Assemblea legislativa, secondo modalità stabilite dal Regolamento interno.

2. I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

3. Ogni Consigliere ha diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal Regolamento, l'iniziativa delle leggi e d'ogni atto di competenza dell'Assemblea; di formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni; di ottenere da ogni ufficio regionale, da Istituzioni, enti o agenzie regionali e dalle società partecipate dalla Regione, informazioni e copia di atti e documenti utili all'espletamento del mandato senza che possa essere opposto il segreto d'ufficio.

4. Ogni Consigliere dispone, in particolare presso la sede dell'Assemblea, delle risorse e dei servizi necessari per l'esercizio delle proprie funzioni.

5. Ai Consiglieri sono corrisposte indennità stabilite dalla legge regionale, nonché diarie, rimborsi e quant'altro previsto, in conformità e rapporto per i membri della Camera dei Deputati, in base a deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione.

**Comma 1:** si usa scorrettamente la forma passiva, né si stabilisce il termine di convalida, neppure nel rinvio al Regolamento.

**Comma 3:** le parole «d'ogni atto di competenza dell'Assemblea» sono onnicomprensive. (In particolare, comprendono tutti gli atti che il Regolamento interno potrebbe affidare al solo Presidente, come l'appello all'aula e altri istituti della tradizione consiliare, di competenza dell'Assemblea ma la cui iniziativa è affidata ad altri organi, come il Presidente o le commissioni.) La formulazione troppo frettolosa può

determinare rischi di incompatibilità del Regolamento consiliare con lo Statuto.

**Comma 4:** non si comprende l'uso della maiuscola nella sola parola «Istituzioni».

**Comma 5:** le parole «in conformità e rapporto per i membri della Camera dei Deputati» sono formulate con un lessico impreciso e scorretto, e non esprimono alcun senso compiuto.

### **Art. 31**

#### **Principi del Regolamento interno**

1. Il Regolamento interno, riguardante l'organizzazione istituzionale dell'Assemblea legislativa, la sua attività e le relative procedure, persegue l'obiettivo di rafforzare e valorizzare sia la funzione legislativa e di controllo, sia i ruoli della maggioranza e delle opposizioni. I principi fondamentali del Regolamento sono:

a) l'autonomia e la rappresentatività dell'Assemblea, quale condizione essenziale per la propria funzione istituzionale e per il libero confronto democratico tra maggioranza e opposizioni;

b) la valorizzazione del procedimento legislativo, del ruolo dei relatori e delle Commissioni assembleari, nella fase istruttoria e referente, per favorire la partecipazione dei singoli cittadini e della società civile alla formazione delle scelte politiche, dal momento dell'iniziativa. In tale ambito il relatore è nominato non appena l'atto di iniziativa legislativa è presentato all'Assemblea e il procedimento si svolge nelle Commissioni assembleari;

c) la Giunta regionale, oltre alle facoltà che le spettano quale soggetto di iniziativa, esprime pareri sugli emendamenti;

d) la leale collaborazione degli organi di governo regionale o sue componenti nei confronti dell'Assemblea;

e) la funzionalità del lavoro assembleare, stabilendo tempi certi per l'assunzione delle decisioni e assicurando spazi per le richieste e le proposte della Giunta, anche ai fini dell'attuazione del programma di governo e per iniziative assembleari sia di maggioranza, sia delle opposizioni, prevedendo anche sessioni tematiche dell'Assemblea su temi quali bilancio, documento

annuale di programmazione economica, atti programmatori generali e di settore;

f) la tutela dei diritti delle opposizioni;

g) la possibilità per ogni singolo Consigliere di esercitare un controllo sui processi decisionali, attraverso l'uso di strumenti di controllo ispettivo e la possibilità di sottoporre a costante verifica l'attività della Giunta e dell'amministrazione regionale;

h) la previsione che un procedimento di controllo o ispettivo possa concludersi con la proposta di una mozione di censura nei confronti di assessori o dirigenti regionali. L'approvazione della mozione non comporta obbligo di revoca o di dimissioni;

i) l'approvazione da parte dell'Assemblea delle linee di indirizzo per le nomine e verifica della relativa attuazione;

j) la definizione di procedure che consentano di verificare, in ordine alle nomine di competenza dell'esecutivo regionale, le ragioni delle scelte e le competenze dei nominati;

k) la definizione dei poteri delle Commissioni d'inchiesta, in modo da assicurare l'efficacia dei loro lavori.

**Comma 1:** nel complesso la partizione è superflua, pleonastica, e al contempo limitativa.

Il lessico è atecnico. (Es.: «riguardante», «sia... sia», «organizzazione istituzionale»...)

È scorretto l'uso del participio («riguardante»).

Non ha alcun senso giuridico fissare l'obiettivo di «rafforzare ... la funzione legislativa e di controllo». Manca tra l'altro un termine di paragone. (Rispetto a cosa si rafforzerebbe?)

Si omette di «rafforzare e valorizzare» la funzione di indirizzo politico, che ai sensi di altro disposto (art. 28) è la principale funzione esercitata, al punto che in quella sede neppure si parla di funzione legislativa!

I principi enunciati sono più precisamente, molte volte, figure che di solito si denominano «obiettivi».

**Comma 1a:** il linguaggio è pleonastico: mentre ha un senso l'indicazione dell'autonomia, altrettanto non può dirsi per la rappresentatività dell'Assemblea.

Le parole «quale condizione essenziale per la propria funzione istituzionale» sono superflue. Poteva scriversi più efficacemente: a) «l'autonomia dell'Assemblea, e il (libero) confronto democratico tra maggioranza e opposizioni».

**Comma 1b:** le parole «la valorizzazione del procedimento legislativo» sono oscure. (V. commento *sub* comma 1.)

L'intera lettera mescola regole di vario tipo, con una sequenza di incidentali sempre sconsigliata. Non si comprende da quale principale sia retta la frase «dal momento dell'iniziativa».

Si segala l'uso del passivo e di linguaggio atecnico. (Es.: «non appena».)

**Comma 1c:** il frammento di norma «oltre alle facoltà che le spettano quale soggetto di iniziativa» non andava espresso in una frase incidentale. Ma, poiché è precisamente demandato al Regolamento interno individuare tali facoltà, senza ulteriori specificazioni, la disposizione è inutile.

La leale collaborazione è «con», meglio che «nei confronti».

**Comma 1d:** è oscura la formula «degli organi di governo regionale o sue componenti». Si presume trattarsi di Giunta, Presidente e assessori, né si comprende perché si utilizzi un linguaggio vago e atecnico (in specie: «sue componenti», in luogo di «suoi») anziché quello tecnico-giuridico.

**Comma 1e:** l'intera lettera mescola regole di vario tipo, con una sequenza di incidentali sempre sconsigliata. Compaiono ripetizioni («anche»), esemplificazioni, imprecisioni sintattiche.

Difettando la virgola dopo la parola «governo», nella frase «anche ai fini dell'attuazione del programma di governo e per

iniziative assembleari sia di maggioranza...», non si comprende da quale principale siano rette le parole «e per iniziative assembleari sia di maggioranza...».

**Comma 1g:** la formulazione è approssimativa: si prevede di attribuire «la possibilità» attraverso «la possibilità», e il «controllo» attraverso «il controllo». È in larga parte ripetitivo dell'art. 30, comma 3, tecnicamente formulato in modo più preciso.

**Comma 1i:** non è chiaro se la formula «della relativa attuazione» si riferisca alle nomine o alle linee di indirizzo.

Se la parola «approvazione» è preceduta dall'articolo determinativo, così dovrebbe essere anche per la parola «verifica».

**Comma 1k:** le parole «in modo da assicurare l'efficacia dei loro lavori» sono pleonastiche.

### **Art. 32**

#### **Sfiducia, dimissioni, impedimento o morte del Presidente della Giunta regionale**

1. L'Assemblea legislativa può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, mediante mozione motivata sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata, per appello nominale, a maggioranza assoluta. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

2. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, eletto a suffragio universale e diretto, comporta lo scioglimento dell'Assemblea e la decadenza della Giunta regionale.

3. I medesimi effetti previsti dal comma 2 conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti l'Assemblea, all'annullamento dell'elezione dell'Assemblea o del Presidente della Regione, nonché in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente.

**Comma 1:** è scorretta la formula potestativa «può esprimere... mediante». Tecnicamente, la conseguenza è che l'Assemblea potrebbe esprimere la sfiducia anche con procedure e modalità diverse. Doveva scriversi: «esprime».

**Comma 2:** è inutile e ridondante l'inciso «eletto a suffragio universale e diretto».

**Comma 3:** sono scorrette le parole «nonché in caso».

**Art. 33**  
**L'Ufficio di Presidenza**

1. Nella prima seduta e quale primo atto, l'Assemblea legislativa procede all'elezione, nel proprio seno, dell'Ufficio di Presidenza.

2. L'Ufficio di Presidenza è composto dal Presidente, da due Vicepresidenti, da due Segretari e da due Questori.

3. All'elezione del Presidente, dei Vicepresidenti, dei Segretari e dei Questori, si procede con votazioni separate, a voto palese, salvo che non venga richiesto il voto segreto da almeno un quinto dei Consiglieri assegnati alla Regione.

4. Il Presidente è eletto a maggioranza dei quattro quinti dell'Assemblea. Se dopo due scrutini nessun candidato ottiene la maggioranza richiesta, nella terza votazione, da tenersi di diritto il giorno successivo, è sufficiente la maggioranza dei voti dei componenti l'Assemblea. Dopo tale votazione, è richiesta la presenza della maggioranza dei Consiglieri ed è eletto chi ha ottenuto il maggior numero di voti o, in caso di parità, il più anziano di età.

5. Per l'elezione dei Vicepresidenti, dei Segretari e dei Questori, ciascun Consigliere vota un solo nome. Vengono eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di voti. In caso di parità di voti risulta eletto il Consigliere più anziano di età.

**In generale:** è scorretto trattare l'Ufficio di Presidenza in due articoli distinti, divisi da un articolo sul Presidente.

**Comma 1:** è curioso che l'elezione dell'Ufficio di Presidenza preceda la convalida. (V. commento sub art. 27, comma 9.)

**Comma 3:** la formula più corretta, strutturata in un secondo enunciato distinto, era «almeno un quinto dei Consiglieri assegnati alla Regione può richiedere la votazione a scrutinio segreto» (o simili).

**Comma 4:** è oscura la *ratio* che induce a differenziare le diverse maggioranze, di volta in volta «dei componenti l'Assemblea» e «dei Consiglieri». Non è chiaro se la differenziazione, in una disposizione così tecnica e delicata, sia voluta. (V. il commento all'art. 29, comma 2.)

Alle parole «dopo tale votazione» andava aggiunto «se infruttuosa» o simili.

#### **Art. 34**

##### **Il Presidente dell'Assemblea legislativa**

1. Il Presidente è oratore ufficiale dell'Assemblea legislativa e ne dirige i lavori secondo il Regolamento.
2. Tutela le prerogative dei Consiglieri e garantisce l'esercizio effettivo delle loro funzioni.
3. Convoca e presiede la Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

**In generale:** il testo è apodittico, e non è chiaro se l'elenco è solo esemplificativo o se è esaustivo.

**Comma 1:** il neologismo giuridico «oratore ufficiale» è vago ma soprattutto privo di senso giuridico.

**Comma 2:** l'enunciato «Tutela le prerogative dei Consiglieri ecc.» è limitativo. (Non considera le prerogative degli altri componenti e di quanti possono o debbono partecipare, come gli assessori.)

#### **Art. 35**

##### **Funzioni dell'Ufficio di Presidenza**

1. L'Ufficio di Presidenza coadiuva il Presidente dell'Assemblea legislativa nell'esercizio dell'autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile dell'Assemblea, secondo modalità previste dal Regolamento.

2. L'Ufficio di Presidenza dispone di servizi generali per le attività dell'Assemblea; ha alle proprie dipendenze il relativo personale; amministra i fondi relativi al bilancio autonomo dell'Assemblea.

3. L'Ufficio di Presidenza promuove le attività d'informazione, di consultazione, di studio ed organizzative necessarie per lo svolgimento delle funzioni assembleari.

4. L'Ufficio di Presidenza mantiene i rapporti con i Gruppi assembleari e, in conformità alle decisioni dell'Assemblea, assicura agli stessi, per l'assolvimento delle loro funzioni, la disponibilità di locali, personale e servizi; assegna contributi a carico del bilancio dell'Assemblea, tenendo presenti le esigenze comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi.

**Comma 1:** non è chiaro se l'aggettivo «relativo» si riferisca al personale dell'Assemblea o a quello dell'Ufficio stesso.

**Comma 3:** la parola «promuove» è vaga e limitativa, e non comprende chi gestisce.

**Comma 4:** le parole «tenendo presenti le esigenze comuni ad ogni Gruppo» sono vaghe.

### **Art. 36** **I Gruppi assembleari**

1. I Consiglieri regionali si costituiscono in Gruppi, secondo le modalità stabilite dal Regolamento.

2. I Gruppi possono essere composti anche da un solo Consigliere, se egli rappresenta una lista che ha partecipato alle elezioni regionali.

3. I Consiglieri che non fanno parte di Gruppi formano un unico Gruppo misto.



4. I Gruppi, per le proprie attività e quelle dei singoli Consiglieri, ricevono contributi a carico del bilancio dell'Assemblea legislativa tenendo presenti le esigenze comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi, accertata all'insediamento dell'Assemblea.

**Rubrica:** denomina i Gruppi «assembleari», ma l'aggettivo non compare mai nel testo.

**Comma 4:** compare un errore sintattico («tenendo», retto da «i Gruppi»).

La disposizione è in parte ridondante, in quanto ripete la prescrizione dell'art. 35 (con i medesimi difetti).

Le parole «accertata all'insediamento dell'Assemblea» sono fuorvianti. Al suo insediamento l'Assemblea procede ad altre incombenze (verifiche, insediamento dell'Ufficio di Presidenza: v. *supra*), e l'adesione ai gruppi è evento che si verifica in un momento (sia pur di poco) successivo, dopo le dichiarazioni di adesione.

#### **Art. 37** **Convocazione dell'Assemblea legislativa**

1. L'Assemblea legislativa è convocata dal suo Presidente. Gli avvisi di convocazione sono inviati almeno cinque giorni prima della seduta.

2. Il Presidente è tenuto a convocare l'Assemblea qualora lo richiedano o il Presidente della Regione ovvero un decimo dei Consiglieri regionali. I richiedenti ne informano i componenti dell'Assemblea.

3. Se il Presidente non provvede entro dieci giorni, l'Assemblea si riunisce di diritto il quinto giorno non festivo immediatamente successivo.

**Comma 1:** si registra nella seconda frase un uso scorretto della forma passiva.

**Comma 3:** la formula «è tenuto a convocare» è scorretta. Si segnala che in altro luogo le parole «sono tenuti a» sono state utilizzate per indicare un dovere non giuridico, in quanto contrapposte a «hanno l'obbligo». (V. art. 27, comma 6.)

### **Art. 38**

#### **Le Commissioni assembleari**

1. L'Assemblea legislativa istituisce Commissioni assembleari permanenti. Il numero, la composizione, le modalità di funzionamento e le competenze delle Commissioni sono disciplinate dal Regolamento.

2. È istituita per Statuto la Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali. La Presidenza è attribuita alle opposizioni secondo le procedure definite dal Regolamento.

3. I Gruppi assembleari designano i componenti le Commissioni, in relazione alla propria entità numerica, in modo da assicurare comunque la presenza di ciascun Gruppo.

4. Tutti i Consiglieri regionali possono partecipare con diritto di parola, di proposta e di emendamento al lavoro delle Commissioni permanenti.

5. Le Commissioni hanno la funzione preparatoria, referente e redigente delle leggi e dei regolamenti, nonché dei provvedimenti amministrativi di competenza dell'Assemblea, secondo le modalità stabilite dal Regolamento.

6. Le Commissioni possono assumere su determinazione dell'Assemblea, a maggioranza qualificata, poteri deliberanti sugli atti di competenza dell'Assemblea ad esclusione di leggi e regolamenti.

7. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della Giunta e agli Assessori di riferire, anche per iscritto, in merito a mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, oppure sullo stato di attuazione di leggi dello Stato o della Regione e di tutti gli altri atti amministrativi di loro competenza.

8. Nell'ambito delle rispettive competenze, le Commissioni vigilano, riferendone periodicamente all'Assemblea, sull'attività amministrativa della Regione e dei suoi uffici, sull'attuazione del pro-

gramma e dei piani regionali, sull'esercizio delle funzioni delegate e sull'attività amministrativa degli enti e delle aziende dipendenti.

9. La Commissione bilancio, affari generali ed istituzionali vigila sulla gestione del bilancio e del patrimonio, sulla situazione di cassa, sulla contabilità generale e sull'amministrazione del personale.

10. I Presidenti delle Commissioni sono eletti con le stesse modalità e procedure fissate per l'elezione del Presidente dell'Assemblea. L'ufficio di Presidente di Commissione è incompatibile con quelli di componente l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea.

11. Il Presidente e i componenti della Giunta partecipano, senza diritto di voto, ai lavori delle Commissioni e devono essere presenti ogni volta che viene richiesto.

12. Le Commissioni hanno diritto di ottenere l'intervento alle proprie riunioni del Presidente e dei componenti della Giunta nonché, previa comunicazione alla Giunta, dei titolari degli uffici dell'amministrazione regionale, degli amministratori e dirigenti degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione.

13. Le Commissioni hanno facoltà di chiedere a tutti gli uffici della Regione l'esibizione di atti e documenti e, nei casi e secondo le modalità previste dalla legge, disporre ispezioni senza che sia opposto il segreto d'ufficio.

14. Le Commissioni si avvalgono, quando lo ritengono opportuno, della collaborazione di esperti.

**Comma 2:** sono superflue le parole «per Statuto».

Si utilizza il vocabolo «opposizioni» in luogo di quello altrimenti usato «minoranze».

**Comma 3:** non è specificato se la presenza di ciascun Gruppo sia assicurata in ciascuna Commissione o complessivamente nelle Commissioni. L'ambiguità è grave.

L'avverbio «comunque» è superfluo.

**Comma 4:** «Tutti» è superfluo.

Alla parola «lavoro» è preferibile «attività».

**Comma 6:** la formulazione è errata: «possono assumere su determinazione dell'Assemblea, a maggioranza qualificata»

può avere una serie di significati diversi. Il testo attribuisce alle Commissioni il potere di assumere poteri deliberanti, ma poi si richiede una determinazione dell'Assemblea. *Ergo* è l'Assemblea il soggetto. La previsione della maggioranza qualificata poi è relativa al potere di assunzione di poteri deliberanti o alla determinazione dell'Assemblea? L'ambiguità è grave.

Il termine «determinazione» è atecnico, e non qualifica il tipo di atto necessario.

**Comma 7:** la norma espressa dalle parole «possono chiedere...» è vuota. È ovvio che le Commissioni possono chiedere. Andava enunciato l'obbligo di rispondere.

**Comma 10:** la disposizione non stabilisce se le stesse modalità e procedure sono adottate dalla Commissione per eleggere il Presidente, o se provvede direttamente l'Assemblea. Il testo è ambiguo.

**Comma 11:** a indicare un obbligo di presenza, altrove definito da altri vocaboli, si impiega qui l'ausiliare «devono».

**Comma 12:** la frase «Le Commissioni hanno diritto di ottenere l'intervento ecc.» significa «Il Presidente ecc. interviene (cioè: deve intervenire)». E in tale modo andava formulata.

Nella frase «degli amministratori e dirigenti degli enti e delle aziende dipendenti dalla Regione» difetta «dei» prima della parola «dirigenti».

**Comma 13:** la parola «facoltà» sta in luogo di «potere».

La parola «tutti» è pleonastica.

Non è chiaro se la frase limitativa dei poteri: «senza che sia opposto il segreto d'ufficio» sia riferita al potere di chiedere «l'esibizione di atti e documenti e, nei casi e secondo le modalità previste dalla legge, disporre ispezioni», o solo al potere di disporre ispezioni.

**Art. 39**  
**Le Udienze Conoscitive**

1. Le Commissioni assembleari possono consultare le rappresentanze della società civile e acquisire apporti di enti ed associazioni.

2. Per leggi e per atti amministrativi rilevanti le Commissioni indicano Udienze Conoscitive.

3. Le Commissioni possono tenere Udienze Conoscitive in merito alle designazioni per le nomine di competenza della Giunta, del Presidente o dell'Assemblea legislativa.

**Rubrica:** si segnala (anche per il testo) l'uso improprio delle maiuscole.

**Comma 1:** l'elenco dei soggetti consultabili appare limitativo, forse in modo non voluto. In particolare, è esclusa l'audizione di privati. (Es.: il parere di uno studioso.)

**Comma 2:** si registra un grave errore nell'uso dell'aggettivo «rilevanti»: è ambiguo se sia riferito a leggi e atti amministrativi, o solo a questi ultimi.

**Comma 3:** si registra l'uso scorretto delle parole «in merito alle».

**Art. 40**  
**Le Commissioni assembleari speciali**

1. L'Assemblea legislativa può istituire, secondo le modalità stabilite dal Regolamento, Commissioni assembleari speciali con il compito di svolgere inchieste sull'attività amministrativa della Regione, degli enti e aziende da essa dipendenti, oppure su ogni altra questione di interesse regionale.

2. L'Assemblea, inoltre, può istituire Commissioni speciali di ricerca e di studio su materie che comunque interessino la Regione.

**Comma 1:** manca una pur minima disciplina dei poteri, fosse anche per rinvio al Regolamento interno o alla delibera istitutiva.

La collocazione dell'articolo è tale per cui, ad es., non si comprende se le commissioni speciali possano disporre udienze conoscitive.

Prima della parola «aziende» andava apposto un articolo determinativo.

Scrivendo le parole «oppure su ogni altra questione...» si rende inutile la parte iniziale della frase. Non si comprende perché sia stata scritta, se l'oggetto può essere ogni questione di interesse regionale.

**Comma 2:** il limite delle «materie che comunque interessino la Regione» è di fatto inutile, data la sua vaghezza.

#### **Art. 41**

##### **Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini**

1. La legge regionale istituisce, presso l'Assemblea legislativa, la Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini, ne stabilisce la composizione ed i poteri, disciplinando le modalità che ne garantiscano il funzionamento.

**Rubrica:** si segnala (anche per il testo) l'uso improprio delle maiuscole.

**Comma 1:** era opportuna la congiuntiva «e» prima di «ne».

#### **Capo II**

##### **Il Presidente della Regione e la Giunta regionale**

#### **Art. 42**

##### **Elezione del Presidente della Giunta regionale**

Elezione del Presidente della Giunta regionale

1. Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione dell'Assemblea legislativa regionale.

Nessun rilievo specifico.

**Art. 43**  
**Il Presidente della Giunta regionale**

1. Il Presidente della Giunta regionale:

- a) rappresenta la Regione;
- b) nomina e revoca gli assessori, tra i quali il vicepresidente della Giunta, che lo sostituisce in caso di assenza o temporaneo impedimento, e ne determina gli incarichi;
- c) convoca e presiede la Giunta; stabilisce l'ordine del giorno; promuove e coordina l'attività degli assessori;
- d) dirige l'attività politica generale e amministrativa della Giunta e ne è responsabile;
- e) promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali;
- f) effettua le nomine assegnategli dalle leggi e dallo Statuto e ne dà comunicazione all'Assemblea legislativa nei tempi e nelle forme previsti dal Regolamento;
- g) dirige le funzioni amministrative, secondo i principi della Costituzione e dello Statuto;
- h) adempie alle altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi regionali.

2. Le nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del Presidente s'ispirano anche ai principi di pari opportunità di accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, di cui agli articoli 51 e 117 della Costituzione e alla lettera b) dell'articolo 2.

**Comma 1b):** la formulazione: «tra i quali il vicepresidente» non è chiara: la nomina del vicepresidente precede quella degli assessori o il Presidente nomina il vicepresidente tra gli assessori? Si tratta di due adempimenti distinti o di un unico adempimento?

Attesa la sua collocazione, non è chiaro se la frase «e ne determina gli incarichi» si riferisca agli assessori o al vicepresidente.

**Comma 1f:** la frase «effettua le nomine assegnategli dalle leggi e dallo Statuto» non esaurisce tutte le fattispecie, se letta in combinato disposto con la disposizione che assegna all'Assemblea altre nomine. Lo Statuto omette infatti di disciplinare la competenza per nomine richieste da atti non legislativi, per le quali non sia prevista la rappresentanza di minoranze. La soluzione corretta era di assegnare al Presidente la competenza residuale, senza altre specificazioni.

La parola «assegnategli» è scorretta.

**Comma 1g:** la frase «secondo i principi» introduce un'ulteriore graduazione di limiti.

**Comma 1h:** in altri luoghi il rinvio operato con la frase «dalle leggi regionali» è preceduto da limitazioni (del tipo: «in conformità allo Statuto», o simili). L'omissione o, meglio, la difformità, può dar luogo a incertezza.

**Comma 2:** la collocazione della disposizione è errata in quanto disomogenea alle altre regole, che vertono sulle competenze del Presidente.

La congiunzione «anche» è fuorviante, in quanto non sono enunciati gli ulteriori principi ai quali il Presidente dovrebbe attenersi.

#### **Art. 44 Insediamento**

1. Il Presidente della Giunta regionale assume le proprie funzioni all'atto dell'insediamento dell'Assemblea legislativa e nomina il vicepresidente e gli assessori entro sette giorni da tale data.

2. Il Presidente illustra tempestivamente all'Assemblea il programma di governo e la composizione della Giunta motivando



le scelte effettuate. L'Assemblea esamina entrambe le comunicazioni, sulle quali si apre il dibattito nelle forme e nei modi stabiliti dal Regolamento.

**Comma 1:** ancora una volta, la parola «insediamento» determina dubbi sulle sequenze temporali della prima seduta.

**Comma 2:** l'avverbio «tempestivamente» è vago.

L'art. 28, comma 2, stabilisce «L'Assemblea, nei tempi definiti dal Regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione...». Due disposizioni disciplinano dunque in modo diverso la stessa fattispecie.

Era in generale preferibile istituire una apposita partizione dedicata ai rapporti tra legislativo ed esecutivo.

Si rileva che in questo caso si usa la parola «Regolamento» senza l'aggettivo «interno» o altre specificazioni.

#### **Art. 45** **La Giunta regionale**

1. La Giunta regionale esercita le proprie funzioni in modo collegiale.

2. Il numero degli assessori non può essere inferiore a otto e superiore a dodici. Gli assessori sono scelti tra cittadini eleggibili a Consigliere regionale. La carica di Assessore è incompatibile con quella di Consigliere regionale.

3. Il Presidente può nominare un Sottosegretario alla presidenza che partecipa alle sedute della Giunta, pur non facendone parte.

4. La Giunta delibera con l'intervento della maggioranza dei componenti e a maggioranza dei presenti. In caso di parità, prevale il voto del Presidente.

5. Le sedute della Giunta non sono pubbliche, salvo sua diversa decisione.

6. La Giunta adotta un proprio regolamento interno che viene pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione.

7. Al Presidente, ai componenti della Giunta e al Sottosegretario alla Presidenza sono corrisposti indennità e trattamento economico fissati con legge regionale, con riferimento a quanto stabilito per i Consiglieri regionali.

**Comma 1:** le parole «esercita le proprie funzioni in modo collegiale» sono tautologiche. Essendo la Giunta un organo collegiale, è ovvio che eserciti le funzioni in modo collegiale. L'enunciato pare essere una imitazione mal riuscita della Costituzione, dove all'art. 95, comma 2, enuncia la responsabilità collegiale dell'esecutivo.

**Comma 2:** è preferibile: «non può essere inferiore a... né superiore a».

**Comma 3:** il comma esprime almeno due distinte norme (meglio, una norma attributiva di competenze e due relative alla partecipazione del Sottosegretario alle sedute).

**Comma 4:** le parole «con riferimento a quanto stabilito per i Consiglieri regionali» sono oscure.

#### **Art. 46** **Funzioni della Giunta regionale**

1. La Giunta regionale esercita attività di promozione, di iniziativa e di amministrazione, in coerenza con l'indirizzo politico ed amministrativo determinato dall'Assemblea legislativa.

2. Compete in particolare alla Giunta:

a) attuare le leggi, le decisioni e gli indirizzi approvati dall'Assemblea;

b) collaborare con il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni;

c) predisporre il bilancio preventivo ed il conto consuntivo della Regione;

d) predisporre, avvalendosi del contributo delle competenti Commissioni consiliari, il programma ed i piani della Regione;

e) adottare i provvedimenti per realizzare i programmi di cui all'articolo 28, comma 4, lettera d), compresi quelli concernenti

l'esecuzione di opere pubbliche e l'organizzazione di servizi pubblici;

f) indirizzare e coordinare l'attività degli uffici regionali ed adottare atti generali relativi al personale, ad eccezione degli uffici e del personale dell'Assemblea;

g) gestire il bilancio, amministrare il patrimonio e il demanio della Regione e deliberare sui contratti nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge;

h) deliberare le variazioni di bilancio previste dall'ordinamento contabile regionale dandone tempestiva comunicazione all'Assemblea nelle forme e nei modi previsti dal Regolamento;

i) deliberare in materia di liti attive e passive, con possibile delega alla dirigenza;

j) deliberare, informandone l'Assemblea, sui ricorsi di legittimità costituzionale e per i conflitti di attribuzione avanti la Corte costituzionale;

k) adottare ogni altro provvedimento che lo Statuto e le leggi, nel rispetto delle competenze statutarie, non affidano alla competenza dell'Assemblea.

3. La Giunta riferisce annualmente all'Assemblea sulla propria attività e sullo stato di attuazione del programma regionale e dei singoli piani.

4. La Giunta regionale riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all'Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni, con particolare riguardo ad intese ed accordi, raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni o di Conferenza unificata.

5. La Giunta ha la facoltà di proporre disegni di legge all'Assemblea. Ha anche la facoltà di proporre, salvo i casi esclusi dalle leggi regionali, provvedimenti di competenza dell'Assemblea.

**In generale:** come per gli altri organi, l'elenco delle competenze da un lato non è esaustivo, dall'altro è sovente ripetitivo di norme altrove enunciate.

**Comma 1:** le parole «attività di promozione, di iniziativa e di amministrazione» sono vaghe.

Le parole «in coerenza con...» esprimono una delle innumerevoli forme fungibili di relazioni tra atti/attività di un soggetto e atti/attività di altro soggetto, senza lasciare intendere se le diversità terminologiche sottendano diversi gradi di vincolatività.

**Comma 2:** l'uso delle parole «in particolare» è sconsigliato.

**Comma 2g:** il riferimento alla legge non specifica se trattasi di legge statale, di legge regionale o di entrambe.

**Comma 2h:** la parola «tempestiva» è vaga.

La parola «Regolamento» non è seguita come in altri luoghi da un aggettivo qualificativo.

**Comma 2i:** le parole «con possibile delega...» esprimono una norma autonoma, che andava apposta separatamente. La parola «possibile» è vaga, e la formulazione non conforme alle regole.

**Comma 2k:** difetta l'indicazione di quali leggi si tratti.

Per le parole «nel rispetto delle competenze statutarie» v. vari commenti *supra, passim*.

**Comma 3:** in questo comma la Giunta «riferisce», mentre al comma successivo «riferisce e illustra»: non si comprende il perché della differenziazione linguistica.

**Comma 4:** v. commento *sub* comma 3.

Il linguaggio è vago.

La parola «raggiunte» è erroneamente al femminile.

**Comma 5:** trattasi di potere più che di facoltà.

Le parole «salvo i casi esclusi dalle leggi regionali» operano una “destatutizzazione” della materia, senza alcuna indicazione di limiti per la legge. La disposizione quanto meno andava formulata istituendo una riserva di legge regionale.

#### **Art. 47**

**Voto contrario dell'Assemblea legislativa**

1. Il voto contrario dell'Assemblea legislativa su una proposta della Giunta regionale non comporta obbligo di dimissioni del Presidente.

2. Le proposte della Giunta non approvate dall'Assemblea non possono essere ripresentate prima di sessanta giorni, salvo che la nuova proposta modifichi i principi ispiratori ed i contenuti essenziali di quella non approvata.

**Comma 1:** non è chiaro se la parola «proposta» sia usata nel senso di «progetto» (di legge) o in modo più generico. Si allude ad es. anche a proposte procedurali, o ad atti di indirizzo? Nel caso la parola comprenda anche proposte procedurali, contemplate dal Regolamento interno, il limite di cui al comma 2 potrebbe avere gravi conseguenze sulla funzionalità dei lavori.

**Comma 2:** il testo non specifica il *dies a quo* da cui decorre il divieto di ripresentazione delle proposte. In particolare, se decorre dalla prima presentazione o dalla data di reiezione.

#### **Art. 48 Prorogatio**

1. La Giunta regionale, nei casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti, provvede all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea.

**Comma 1:** a causa dell'uso scorretto della punteggiatura, non si comprende se la frase «da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea» si riferisca all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, o solo a questi ultimi.

**TITOLO V**  
**La formazione delle leggi e dei regolamenti**

**Art. 49**

**Competenze legislative e regolamentari**

1. La disciplina delle materie di competenza della Regione è stabilita con legge. La potestà legislativa è riservata all'Assemblea e non è delegabile. L'Assemblea è responsabile del procedimento legislativo dalla presentazione dell'iniziativa.

2. La Giunta regionale, salva la competenza dell'Assemblea prevista dall'articolo 28, comma 4, lettera n), approva i regolamenti nei casi previsti dalla legge regionale; disciplina, inoltre, l'esecuzione dei Regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalla legge regionale.

3. I regolamenti regionali in materie di competenza degli Enti locali si applicano sino alla data di entrata in vigore dei regolamenti degli Enti locali.

4. La legge individua i presupposti in presenza dei quali la Giunta può adottare in via d'urgenza atti amministrativi in materie di competenza dell'Assemblea, salvo ratifica da parte di questa.

**Comma 1:** si affida alla legge la disciplina, senza specificare se è regionale o statale, diversamente che nel comma 2 e nel comma 4.

La frase «L'Assemblea è responsabile del procedimento legislativo dalla presentazione dell'iniziativa» non ha alcun senso giuridico. Non si comprende di quale tipo di responsabilità si tratti.

**Comma 2:** la frase «disciplina, inoltre, l'esecuzione...» significa testualmente che la Giunta emana norme di procedura sull'esecuzione, non che «dà esecuzione».

La frase «nei limiti stabiliti» rappresenta una ennesima variante di enunciati di opposizione di limiti.

**Comma 3:** le parole «si applicano» non lasciano intendere se si tratti di clausola sospensiva dell'abrogazione o di altra figura. Se poi non si tratta di norma suppletoria, ma di norma

transitoria, attesa la distribuzione di competenze operata dalla Costituzione, la *sedes materiae* è errata. (V. commento e proposta di nuova disciplina delle norme transitorie e finali.)

**Comma 4:** la disposizione è ridondante (la materia è già disciplinata altrove), e la sua migliore collocazione, con struttura lessicale modificata, era nella partizione dedicata alle competenze della Giunta.

**Art. 50**  
**Iniziativa legislativa**

1. L'iniziativa legislativa appartiene a ciascun Consigliere regionale, è riconosciuta alla Giunta regionale, ai Consigli provinciali

ed ai Consigli comunali, secondo quanto previsto dallo Statuto. Gli elettori dell'Emilia-Romagna esercitano l'iniziativa legislativa secondo le modalità previste dallo Statuto.

2. L'iniziativa legislativa è esercitata mediante un progetto redatto in articoli presentato al Presidente dell'Assemblea legislativa e da questi assegnato alla competente Commissione assembleare, sulla base del contenuto prevalente.

3. Il Presidente della Commissione propone immediatamente alla stessa la nomina del relatore, cui spetta il compito d'istruire e seguire l'iter complessivo del progetto di legge assegnato e, se richiesto da Consiglieri rappresentanti un quinto dei voti assegnati, viene nominato anche un relatore di minoranza. Gli stessi Consiglieri non possono avanzare richieste per la nomina di ulteriori relatori.

4. Il Regolamento interno definisce i mezzi e gli strumenti a disposizione del relatore per l'esercizio delle sue funzioni.

5. Il Regolamento stabilisce procedure, modalità e tempi per la pubblicazione e la diffusione dei progetti di legge, ai fini della consultazione e della partecipazione popolare.

6. I progetti di legge, salvo quelli di iniziativa popolare, decadono al termine della legislatura.

**In generale:** come già scritto nel commento *sub* art. 18, manca qualsiasi coordinamento tra l'art. 18 e l'art. 50,

sull'iniziativa legislativa. In particolare, mentre all'art. 18 si denomina «popolare» anche l'iniziativa degli enti locali, all'art. 50 in commento quest'ultima è assoggettata alla disciplina generale dell'iniziativa. Tra gli altri conflitti tra norme, si segnala la problematica dei limiti (L'iniziativa degli enti locali è preclusa per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie, ecc.?); quella del diritto all'assistenza da parte degli uffici; quella delle procedure applicabili; quella del mancato obbligo di redigerla in articoli. Essendosi all'art. 18 operato un rinvio interno all'art. 50, con la nuova formulazione che si propone il problema può essere risolto almeno nei suoi aspetti principali.

**Comma 1:** va tolto innanzi tutto ogni riferimento al popolo, ai Consigli provinciali, ai Consigli comunali, se non per un rinvio all'art. 18.

La distinzione tra l'iniziativa consiliare e le altre, marcata dalle parole «appartiene» ed «è riconosciuta» è stravagante, quasi che l'una sia conferita da fonti pre-statutarie (la divinità, la ragione, o simili), le altre rappresentino una graziosa concessione. Mentre il verbo «appartiene» è giustificato dall'art. 71 Cost., l'espressione «è riconosciuta» è inutile e concettualmente fuorviante.

La disciplina dell'iniziativa popolare è riservata dallo Statuto... allo Statuto. La legge o il regolamento interno quindi non dovrebbero poterla disciplinare. Il che è palesemente assurdo. Il testo va modificato di conseguenza e semplificato.

**Comma 2:** diversamente che nell'articolo successivo, qui la Commissione è denominata «assembleare».

È sconsigliato l'uso del passivo («è esercitata»). Si riformula di conseguenza.

**Comma 3:** il comma esprime una serie di enunciati che dovevano essere distribuiti su più partizioni, e pone regole sostanziali e di procedura.



L'avverbio «immediatamente» è vago. La frase non specifica inoltre chi designa il relatore, ma solo chi ne propone la nomina; i verbi «istruire e seguire» sono atecnici. L'aggettivo «complessivo» è pleonastico. È preferibile dunque rinviare la materia al Regolamento interno.

Appare prematuro trattare in questo comma il ruolo del relatore. (V. comma 4 nel nuovo testo.)

Le parole «dei voti assegnati» sono errate, non essendo «assegnati» i voti ma se mai i consiglieri.

La frase «Gli stessi Consiglieri non possono avanzare richieste per la nomina di ulteriori relatori», oltre a essere redatta in modo discutibile, è ambigua: non si comprende se le parole «gli stessi» si riferiscano ai consiglieri che hanno avanzato la proposta della frase precedente (tutti), a una parte di essi (cui se ne aggiungano altri sino a integrare il numero minimo) o infine a qualsiasi consigliere membro della commissione. Se ne propone una versione modificata, che si auspica sia conforme all'intenzione del legislatore.

**Comma 4:** v. commento *sub* comma 3.

Il Regolamento viene qui definito «interno».

**Comma 5:** la frase «ai fini della consultazione e della partecipazione popolare» è pleonastica, retorica e fuorviante. Si esclude in tal modo che, come nell'ordinamento statale italiano e in ogni altro ordinamento, la pubblicazione possa essere finalizzata alla certezza del diritto, all'ausilio per l'interpretazione, ma anche alla conoscenza scientifica, ecc.

La collocazione dell'aggettivo «popolare» nella frase «ai fini della consultazione e della partecipazione popolare» è ambigua, nel senso che non si comprende se l'allusione sia alla «consultazione popolare e alla partecipazione popolare», oppure alla consultazione (senza aggettivi) e alla partecipazione popolare.

Per coerenza con il resto dell'articolo si dica «Regolamento interno».

**Comma 6:** la formulazione è lacunosa: non chiarisce se la materia della riassunzione dei progetti di iniziativa popolare sia riservata alla legge o al Regolamento interno. Si opta per il rinvio al regolamento interno per la riassunzione degli altri progetti.

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 50.**

Testo proposto

Art. 50  
Iniziativa legislativa

1. L'iniziativa legislativa, oltre che al popolo e agli enti locali ai sensi dell'art. 18, appartiene a ciascun Consigliere regionale e alla Giunta regionale.

2. I soggetti di cui al comma 1 esercitano l'iniziativa legislativa mediante un progetto redatto in articoli presentato al Presidente dell'Assemblea legislativa e da questi assegnato alla competente Commissione, sulla base del contenuto prevalente.

3. La Commissione, su proposta del Presidente, designa un relatore del progetto di legge nei tempi e coi modi stabiliti dal Regolamento interno; se lo richiede un quinto dei Consiglieri, rappresentanti un quinto dei voti assegnati, designa anche un ulteriore relatore di minoranza. I consiglieri che hanno sottoscritto la designazione del relatore di minoranza non possono sottoscrivere la richiesta per la designazione di ulteriori relatori.

4. Il relatore istruisce l'iter del progetto di legge assegnato. Il Regolamento interno stabilisce i mezzi e gli strumenti a sua disposizione.

5. Il Regolamento interno stabilisce procedure, modalità e tempi per la pubblicazione e la diffusione dei progetti di legge.

6. I progetti di legge, salvo quelli di iniziativa popolare, decadono al termine della legislatura; il Regolamento interno stabilisce le modalità per la riassunzione dei progetti di legge non di iniziativa

popolare.

**Art. 51**  
**Procedimento legislativo**

1. Il progetto di legge è, secondo le norme del Regolamento interno, esaminato da una Commissione e poi dall'Assemblea legislativa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

2. L'Assemblea, considerata la particolare natura del provvedimento, può demandare alla Commissione la votazione articolo per articolo del progetto di legge, salvo che si oppongano non meno della metà più uno dei Consiglieri. Spetta comunque all'Assemblea l'approvazione del progetto nella sua interezza, con votazione finale. In ogni momento, fino all'esame conclusivo in Commissione, non meno di un decimo dei Consiglieri e la Giunta regionale possono richiamare il progetto alla procedura di esame ed approvazione prevista dal comma 1.

3. La procedura di cui al comma 1 è sempre adottata per i progetti di legge relativi agli organi della Regione istituiti dallo Statuto, alla materia elettorale, agli istituti di iniziativa popolare, ai referendum, ai rapporti con gli Enti locali, ai bilanci e consuntivi.

4. Nelle forme e nei modi previsti dal Regolamento il Presidente della Giunta regionale può richiedere all'Assemblea, in casi motivati, l'adozione della procedura d'urgenza.

5. Il Regolamento può prevedere forme di semplificazione della procedura legislativa, per i progetti di cui è dichiarata l'urgenza.

**Comma 2:** le parole «considerata la particolare natura del provvedimento» sono superflue, non esprimendo nulla di normativo, e adatte alla motivazione di un atto amministrativo, come una circolare o un'ordinanza, non a uno Statuto regionale.

Le parole «nella sua interezza» sono inusuali nel lessico giuridico. (Si dice di solito: «nel suo insieme».)

Anziché «l'approvazione del progetto nella sua interezza, con votazione finale» bastava dire «la votazione finale del progetto nel suo insieme».

La formula «prevista dal comma 1» è diversa dalla formula «di cui al comma 1» usata al comma successivo. Si segnala l'uso reiterato di formule difformi per esprimere gli stessi concetti.

**Comma 3:** si usa la parola «consuntivi», in luogo delle parole «conti consuntivi» o «rendiconti» altrove impiegate.

**Comma 4:** la struttura della frase è anomala, con il soggetto inserito alla metà.

È errata, anzi priva di senso, la frase «in casi motivati». I casi non sono motivati a priori. Si doveva scrivere: «Il Presidente... può richiedere, dandone motivazione... l'adozione... nelle forme...».

**Comma 5:** è sconsigliato l'uso del passivo nella formula «di cui è dichiarata l'urgenza».

#### **Art. 52**

#### **Promulgazione delle leggi**

1. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Regione entro dieci giorni dall'approvazione. La formula della promulgazione è la seguente: "L'Assemblea legislativa regionale ha approvato. Il Presidente della Regione promulga"; ad essa segue il testo della legge e a questo segue la formula "La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Emilia-Romagna".

2. Se l'Assemblea legislativa, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Nessun rilievo specifico.

**Art. 53**  
**Impatto delle leggi e redazione dei testi**

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.

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.

3. Il Regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 e il coinvolgimento delle Commissioni assembleari e della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini di cui all'articolo 41.

**Comma 1:** assegna assurdamente la competenza a due fonti diverse. È in eclatante conflitto con il comma 3, che individua la competenza nel Regolamento. Le conseguenze pratiche sono, qui come altrove dove per grave incuria non è stata individuata la fonte competente, che si potrà decidere di volta in volta, a seconda della situazione politica, se approvare disposizioni a maggioranza semplice (con legge) o assoluta (con Regolamento interno), e che con legge si potrà legittimamente erodere la competenza del Regolamento interno, se si vogliono operare deroghe al medesimo.

**Comma 2:** il verbo «dettano» è atecnico.

Aniché le parole «devono essere» andava scritto, in posizione diversa, «sono espletate».

Le parole «gli oneri informativi» sono atecniche.

**Comma 3:** v. commento *sub* comma 1.

La parola «coinvolgimento» è atecnica.

Si segnala il mancato raccordo con le funzioni esercitate dal Consiglio delle Autonomie locali (in particolare art. 23,

comma 7) e – ma la scelta avrebbe dovuto essere politica – con il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.

#### **Art. 54 Testi Unici**

1. Al fine di attuare un processo di razionalizzazione e semplificazione della normativa regionale, l'Assemblea legislativa riunisce e coordina la legislazione vigente in testi unici, in conformità ai seguenti criteri:

a) il testo unico disciplina l'intero settore considerato, indicando espressamente le disposizioni abrogate;

b) la redazione del testo unico tende a ridurre il numero delle disposizioni originarie, riservando alle norme riunificate il compito di determinare discipline generali e direttive e attribuendo alla Giunta regionale l'eventuale ulteriore disciplina in forma regolamentare;

c) nel testo unico possono essere riunificate anche disposizioni formalizzate con regolamento se ciò è necessario ai fini di un coordinamento organico della disciplina;

d) le disposizioni riunite nel testo unico esprimono il testo vigente del complesso di norme da esso coordinate, tenendo conto delle abrogazioni e della cessata vigenza per qualsiasi causa, ma anche di materie riservate alla competenza regolamentare dei Comuni, nonché delle esigenze di aggiornamento derivanti da pronunce della Corte costituzionale, da modifiche dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione, dalla normativa comunitaria e da qualsiasi altra causa;

e) previa verifica della funzionalità e snellezza dei procedimenti disciplinati dalla legislazione vigente, il testo unico modifica le disposizioni che prevedono passaggi procedurali, cui non corrisponde una rilevante e comprovata utilità nell'acquisizione degli elementi di valutazione necessari all'adozione del provvedimento.

2. L'Assemblea legislativa, con propria delibera, individua i casi ed avvia le procedure per la definizione del testo unico, e può incaricare la Giunta di predisporre il progetto di testo unico, indicando le fonti legislative e regolamentari da raccogliere e stabilendo un termine entro cui operare il riordino delle materie.

3. I testi unici sono, di norma, approvati con procedura redigente.

4. Nel tempo fissato per portare all'esame dell'Assemblea il testo unico, le proposte di modifica dei provvedimenti oggetto del coordinamento o del riordino, se formalmente presentate, sono sospese sino all'emanazione del testo unico o possono formare oggetto di modifica della delibera di cui al comma 2.

**Comma 1:** l'apposizione dei fini è superflua. Sono già note le finalità dei testi unici.

Al solito, le parole «in conformità» esprimono una delle tante formule utilizzate per indicare la relazione.

**Comma 1b:** le parole «tende a ridurre» sono atecniche.

Le parole «norme riunificate» sono atecniche.

La parola «direttive» è ambigua e vaga al contempo.

**Comma 1c:** il lessico è impreciso e in parte incomprendibile, dove si allude a disposizioni «formalizzate con regolamento» che «possono essere riunificate». La parola «formalizzate» è inesistente nel lessico normativo.

La parola «anche» esprime apoditticamente la deroga alla competenza regolamentare della Giunta.

Le parole «se ciò è necessario» non delimitano il potere né indicano a chi spetti la valutazione.

**Comma 1d:** il lessico complessivamente è tortuoso, atecnico, e compaiono varie parole superflue («ma anche di...», «nonché», ecc.). In particolare le parole «esigenze di aggiornamento» sono atecniche, e le parole «da qualsiasi altra causa» concorrono a rendere inutile le esemplificazioni precedenti.

**Comma 1e:** le parole «funzionalità e snellezza» e «passaggi procedurali» sono vaghe e atecniche; il riferimento alla «rilevante e comprovata utilità» non individua a chi competa la valutazione.

**Comma 2:** la parola «definizione» in luogo di «approvazione» o altro vocabolo tecnico è gravemente errata.

Il termine «delibera» è atecnico: dicasi «deliberazione».

Il comma sembra sottrarre alla Giunta il potere di iniziativa in materia di testi unici. Il che – se questa è l'intenzione – è quanto meno peculiare. In generale comunque il linguaggio è vago, e non consente di capire se: a) l'iniziativa è solo dell'Assemblea, oppure se il potere di iniziativa della Giunta resta intatto; b) se la stessa Assemblea può decidere b1) di elaborare direttamente il t.u., oppure b2) "incaricare" (?) la Giunta. Si segnala l'imprecisione del vocabolo «incaricare». Non è chiaro se il gerundio «indicando» sottenda un obbligo per l'Assemblea o per la Giunta. Lo fa intuire, ma solo per processo logico e non per il chiaro uso delle parole, il secondo gerundio «stabilendo».

**Comma 3:** le parole «di norma» sono prive di vero contenuto normativo.

**Comma 4:** le parole «per portare all'esame dell'Assemblea il testo unico» sono proprie del linguaggio comune, non di quello normativo. Si dice «sottoporre».

Le parole «se formalmente presentate» lasciano intendere che l'Assemblea può esaminare proposte informali.

La seconda norma espressa dal contorto enunciato, del quale è arduo individuare il senso, suona così: «le proposte di modifica dei provvedimenti oggetto del coordinamento o del riordino possono formare oggetto di modifica della delibera con cui l'Assemblea individua i casi ed avvia le procedure per la definizione del testo unico e incarica la Giunta di predisporre il progetto di testo unico».

## **Art. 55**

**Pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi**



1. Le leggi sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione entro cinque giorni dalla promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Nessun rilievo specifico.

**Art. 56**  
**Emanazione dei Regolamenti**

1. I Regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Giunta regionale, fatte salve le procedure di cui agli articoli 28, comma 4, lettera n) e 49, comma 2, previa deliberazione della Giunta regionale su proposta degli Assessori competenti.

2. Il decreto reca in premessa gli elementi essenziali relativi al fondamento giuridico del Regolamento.

3. La legge può prevedere che l'adozione di un regolamento sia preceduta dal parere della Consulta di garanzia statutaria.

4. I Regolamenti sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione, in una sezione distinta dalle leggi e secondo una propria numerazione progressiva.

**Comma 1:** la formula «fatte salve le procedure» è fuorviante. Nel caso dell'art. 28, infatti, non si tratta di rispetto o meno di una procedura, ma di competenze di organi diversi; nel caso dell'art. 49, la previsione è ridondante poiché si enuncia con parole diverse la stessa regola di procedura là già espressa.

**Comma 2:** la formula corretta era: «la premessa del decreto indica...».

**Comma 3:** si introduce una fonte secondaria aggravata.

**TITOLO VI**  
**Il sistema amministrativo regionale**  
**Capo I**

## **Rapporti istituzionali**

### **Art. 57**

#### **Rapporti con Università e Scuola**

1. La Regione sostiene la promozione e la qualificazione delle Università e delle Istituzioni scolastiche.

2. Nel rispetto delle reciproche autonomie e nell'ambito delle proprie competenze, l'Assemblea legislativa promuove la collaborazione e definisce i rapporti con le Università e le Istituzioni scolastiche.

**Comma 1:** trattasi di norme di principio, collocate all'interno del testo anziché nella parte iniziale del testo.

**Comma 2:** la frase «e nell'ambito delle proprie competenze» è a rigore inutile, qui come altrove dove compare.

### **Art. 58**

#### **Camere di Commercio e professioni**

1. La Regione riconosce la funzione delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura. Nel rispetto delle reciproche autonomie e nell'ambito delle proprie competenze, l'Assemblea legislativa promuove la collaborazione e la cooperazione della Regione e degli altri Enti territoriali con le Camere di Commercio e i propri rapporti con esse, per la promozione dello sviluppo economico.

2. La Regione favorisce la qualificazione delle attività professionali e promuove forme di raccordo con le organizzazioni delle professioni.

**Comma 1:** per la natura della disposizione e l'inciso «nell'ambito delle proprie competenze» v. commento *sub* art. 57, comma 1.

### **Art. 59**

#### **Consiglio regionale dell'economia e del lavoro**

1. E' istituito, presso l'Assemblea legislativa, il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL) quale strumento di analisi, studio, ricerca e confronto per le politiche di programmazione economica e sociale.

2. La legge regionale determina le funzioni e l'organizzazione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro. La legge dispone, altresì, la sua composizione riferendosi alle organizzazioni ed associazioni economiche, sociali e ambientali.

**Comma 2:** la formula «riferendosi alle organizzazioni ed associazioni economiche, sociali e ambientali» è vaga e imprecisa.

### **Capo II**

#### **Amministrazione regionale**

### **Art. 60**

#### **Principi dell'attività amministrativa regionale**

1. L'attività amministrativa della Regione è informata ai principi di democrazia, trasparenza, efficacia, economicità, chiarezza delle norme e semplificazione delle procedure.

2. La Regione, conformemente ai principi previsti dall'articolo 118 della Costituzione, esercita le funzioni che richiedono un esercizio unitario a livello regionale e svolge verifiche sulle funzioni amministrative attribuite agli Enti locali. I programmi regionali sono deliberati in base a norme che assicurano il concorso degli Enti locali.

3. Nel determinare l'allocazione di funzioni a livello locale, la legge regionale assicura la copertura finanziaria e la necessaria dotazione di personale e prevede procedure per la verifica dell'utilizzo dei fondi assegnati.

4. La Regione, tramite un proprio organo di governo, esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali nei casi in cui vi sia un'accertata

e persistente inattività nell'esercizio obbligatorio di funzioni conferite e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale e locale e dei cittadini. La legge regionale stabilisce le garanzie procedurali per l'Ente locale interessato, secondo il principio di leale collaborazione. Nelle forme stabilite dalla legge, la Regione verifica la realizzazione dei programmi la cui attuazione è demandata agli Enti locali, nel rispetto dell'autonomia degli stessi.

**Comma 1:** si utilizza senza plausibile ragione la frase «è informata» anziché quella usuale «si informa» (o simili).

**Comma 2:** la parola «conformemente» appare fungibile con formule diverse altrove utilizzate.

Le funzioni cui si allude sono plausibilmente quelle amministrative.

La frase «I programmi regionali sono deliberati in base a norme che assicurano il concorso degli Enti locali» è formulata in modo scorretto. Si impiega la forma passiva, si fa riferimento alla fase deliberativa e non a quella formativa della proposta, ecc. La disposizione poteva essere meglio scritta così: «Gli enti locali concorrono all'elaborazione dei programmi regionali».

Il comma è in parte ripetitivo di quanto già stabilito all'art. 24, u.c.

**Comma 3:** il lessico della frase «nel determinare l'allocatione di funzioni a livello locale» è scorretto. Si impiega qui la parola «determinare», mentre al comma precedente si utilizza la il verbo «deliberare».

**Comma 4:** la frase «tramite un proprio organo di governo» è vaga. Non si comprende di quale organo si tratti.

Le congiuntive «e» nella frase «rilevanti interessi del sistema regionale e locale e dei cittadini» significano che le distinte condizioni devono ricorrere tutte simultaneamente.

## Procedimento amministrativo

1. La Regione, nell'ambito delle materie demandate alla propria competenza legislativa, regolamentare ed amministrativa, regola i procedimenti amministrativi in coerenza con le norme generali sull'azione amministrativa dettate dallo Stato e nel rispetto delle attribuzioni normative degli Enti locali.

2. La legge regionale disciplina il procedimento amministrativo garantendo la partecipazione e il diritto di accesso, nonché il contraddittorio, dei soggetti direttamente interessati alla formazione dei provvedimenti amministrativi. La legge si ispira, altresì, ai principi della funzionalità dell'azione amministrativa, della responsabilità e della correttezza. La Regione favorisce l'utilizzo di strumenti informatici.

3. Gli atti e i provvedimenti amministrativi sono pubblici nei modi stabiliti dalla legge e devono essere motivati.

4. La Regione, nel disciplinare i procedimenti amministrativi, persegue l'obiettivo di semplificazione, accelerazione e definizione di tempi certi dei procedimenti, anche al fine di facilitare l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione da parte dei cittadini.

5. Tutti i soggetti interessati hanno diritto di ottenere copia degli atti e dei provvedimenti. I diretti interessati hanno diritto di ottenere, a richiesta, copia degli atti preparatori dei provvedimenti di cui sono destinatari.

6. Il diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi non può essere limitato se non con atto motivato e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

**Comma 1:** disciplina la stessa materia del comma 4. Quanto meno la sequenza dei commi andava armonizzata.

**Comma 2:** la congiunzione «nonché» è superflua (essendovi una virgola dopo «contraddittorio»), come pure «altresì». Si noti che la prima parte del comma indica un oggetto della legge e appone delle modalità di svolgimento; la seconda (unita dall'«altresì») esprime delle basi fondative. La

terza enuncia ulteriore obiettivo. La materia è dunque trattata in modo disomogeneo.

**Comma 3:** l'ausiliare «deve» è scorretto e inutile nel contesto.

**Comma 4:** v. commento *sub* comma 1.

L'«obiettivo» di cui trattasi in effetti sono più obiettivi.

Le parole «anche al fine di facilitare...» esprimono precetto diverso e non è chiaro il nesso tra le due parti del comma.

**Comma 5:** la parola «tutti» è superflua. La parola «interessati» (specie se contrapposta a «diretti interessati») è vaga. Non si capisce se siano ricompresi ad es. anche interessati di fatto, se la curiosità scientifica sia da considerare un interesse, ecc.

Si limita il diritto di avere copia ai soli provvedimenti, mentre in altri luoghi dell'articolo si fa riferimento anche ad «atti».

**Comma 6:** le regole di *drafting* vietano la doppia negazione.

## Art. 62

### Principi dell'organizzazione regionale

1. L'organizzazione regionale si basa sul principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo e le funzioni d'attuazione e di gestione. La competenza generale all'adozione degli atti amministrativi d'attuazione e di gestione, in tutti i casi in cui lo Statuto o la legge regionale non dispongono diversamente, spetta alla dirigenza, sulla base e in attuazione degli atti deliberati dagli organi della Regione. I dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa e della gestione di loro competenza, nonché dei relativi risultati.

2. La legge regionale determina i principi in ordine all'organizzazione e al funzionamento degli uffici regionali, la cui istituzione e disciplina è dettata con i regolamenti relativi all'organizzazione e al personale.

3. Il rapporto di lavoro del personale regionale è disciplinato in conformità ai principi costituzionali, secondo quanto stabilito dalla legge e dalla contrattazione collettiva nazionale e integrativa in relazione alle rispettive competenze. Alle strutture organizzative regionali si accede mediante pubblico concorso, salvo i casi previsti dalla legge.

4. L'Assemblea legislativa e la Giunta regionale dispongono di adeguate strutture organizzative.

**Comma 1:** la parola «tutti» è pleonastica.

La parola «organi» è qui usata senza predicativi che talora la accompagnano («di governo», «statutari», ecc.).

Le parole «in via esclusiva» sono atecniche.

**Comma 2:** le parole «in ordine all'organizzazione...» andavano sostituite dalla più semplice frase «sull'organizzazione» ecc.

La seconda parte del comma esprime una norma di natura diversa, e andava disciplinata a parte evitando la forma passiva. In ogni caso, è corretto: «è dettata da» e non «è dettata con».

La responsabilità «in via esclusiva» è enunciata in modo impreciso e atecnico.

**Comma 3:** non si specifica in due diversi luoghi di quale legge si tratti.

Le parole «in relazione alle...» sono errate. Se mai, «secondo le» oppure «in base a».

Le parole «strutture organizzative» non sono adatte al contesto.

**Comma 4:** parte della disposizione è ridondante. (V. analoga previsione nella parte che disciplina l'Assemblea.) Il comma nel complesso è privo di normatività.

**Art. 63**  
**Incarichi speciali**

1. La legge regionale disciplina il conferimento di incarichi a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni e per l'adempimento di compiti speciali e di consulenza attinenti a:

a) Gabinetto e Segreterie particolari degli organi della Regione;

b) articolazioni, organi e strutture dell'Assemblea previsti dallo Statuto di cui agli articoli 33, 34, 36, 38 e 40.

**Comma 2:** era opportuna una virgola dopo la parola «Statuto».

#### **Art. 64**

##### **Enti, aziende, società e associazioni**

1. La Regione, per attività inerenti allo sviluppo economico, sociale e culturale o ai servizi di rilevanza regionale può, con legge, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione, promuovere e istituire enti o aziende dotati di autonomia funzionale ed amministrativa e può partecipare a società, associazioni o fondazioni. L'istituzione di enti o aziende o la partecipazione a società, associazioni o fondazio-

ni avviene nel rispetto dei principi di proporzionalità e deve essere finalizzata allo svolgimento di attività di interesse generale dei cittadini, singoli o associati.

2. La legge istitutiva degli enti e delle aziende regionali determina i principi generali della loro autonomia, attività e organizzazione, nonché quelli relativi all'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi ed ai controlli atti ad assicurare la conformità della loro azione agli indirizzi fissati. Determina altresì le modalità atte ad assicurare la partecipazione e il controllo degli utenti e dei soggetti direttamente interessati all'attività svolta dagli enti e dalle aziende regionali.

3. La partecipazione a società, associazioni o fondazioni è autorizzata con legge, che ne determina la misura, i presupposti, le condizioni ed autorizza eventuali modifiche. Nel caso in cui la Regione si avvalga di realtà autonomamente promosse da cittadini singoli o associati, per le finalità di cui al comma 1, determina anche le modalità di controllo e verifica a cui le stesse sono assoggettate.



4. L'Assemblea legislativa è informata preventivamente in modo adeguato sul contenuto dell'atto costitutivo, dello statuto e degli eventuali patti parasociali, nonché riguardo alle eventuali loro modifiche.

**Comma 1:** il comma contiene troppe frasi incidentali, né si comprende bene a quale principale si connettano.

Per il commento della clausola «nel rispetto» o analoghe v. *supra, passim*. Attesa la sua collocazione, risulta che la Regione può partecipare a società, associazioni o fondazioni *non* nel rispetto della Costituzione.

L'elenco «società, associazioni o fondazioni» non comprende altre tipologie, come ad es. i comitati disciplinati dal codice civile. (Es.: comitato per l'organizzazione di una manifestazione sportiva, un premio letterario, e via dicendo.) Se ne deve dedurre il divieto per la Regione di parteciparvi?

La forma imperativa viene espressa nella stessa frase con due diverse modalità: indicativo presente («avviene») e ausiliare deontico («deve essere»).

Si allude al rispetto «dei principi» di proporzionalità, quasi fossero più d'uno.

**Comma 2:** le parole «svolta dagli» potevano essere sostituite dalla parola «degli».

**Comma 3:** la frase: «La partecipazione a società, associazioni o fondazioni è autorizzata con legge, che ne determina la misura, i presupposti ecc.» poteva essere resa semplicemente in forma di attribuzione di riserva di legge, evitando il passivo: «La legge... autorizza... e determina».

La frase «si avvalga di realtà autonomamente promosse da cittadini» utilizza un linguaggio incomprensibile sia nei singoli vocaboli utilizzati («si avvalga», «realtà», «promosse»), sia nella connessione di essi.

La collocazione della frase incidentale «per le finalità di cui al comma 1» è tale, anche per la punteggiatura impiegata, da

non consentire di comprendere se essa si riferisca alla parte che precede o a quella che segue l'inciso.

**Comma 4:** le parole «in modo adeguato» sono vaghe e prive di normatività.

La parola «parasociali» è atecnica.

Le parole «riguardo alle» potevano essere sostituite da «sulle».

**TITOLO VII**  
**Finanza, bilancio, demanio**

**Art. 65**  
**Demanio e patrimonio**

1. La Regione ha proprio demanio e patrimonio che, in ossequio alle finalità pubbliche, gestisce secondo criteri di economicità e di valorizzazione a fini di interesse generale nel rispetto delle leggi di tutela dei beni storici ed ambientali.

**Comma 1:** La parola «che» è in posizione equivoca. Demanio e patrimonio sono oggetti distinti. Quindi si doveva dire: «ha un proprio demanio e un proprio patrimonio i quali...».

Le parole «in ossequio» sono proprie del linguaggio comune.

Non viene chiarito se le leggi cui fa riferimento il comma siano statali, regionali, o entrambe.

La formulazione è tale, per cui il limite frapposto pare essere rappresentato solo dalle leggi aventi il particolare oggetto indicato, mentre viceversa anche altre leggi devono essere «rispettate».

**Art. 66**  
**Autonomia finanziaria**

1. La Regione ha autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Ha risorse autonome, stabilisce e applica tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispone di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio.

**Comma 1:** si tratta di una inutile reiterazione dell'art. 119 della Costituzione.

Per le clausole limitative «in armonia» e «secondo i principi» v. commenti *supra*, *passim*. Con la precisazione che qui si traduce il disposto costituzionale.

La parola «riferibili» è vaga, né lascia intendere se allude alla fase della imposizione o dell'esazione o ad altro.

#### **Art. 67**

#### **Competenze tributarie regionali**

1. La Regione, con apposita legge, istituisce tributi propri, ne disciplina gli elementi costitutivi ed attuativi, in coordinamento con il sistema tributario nazionale e nel rispetto dei principi della Costituzione, del Trattato dell'Unione Europea e delle norme comunitarie.

2. La Regione può affidare ad appositi regolamenti l'attuazione e l'esecuzione delle leggi tributarie, stabilendo con legge principi e criteri direttivi secondo le norme e le procedure per i regolamenti previste dal presente Statuto.

3. Con legge la Regione recepisce e dà attuazione ai principi contenuti nello Statuto del contribuente, con particolare riferimento ai principi di chiarezza e trasparenza delle norme e alla relativa irretroattività.

**Comma 1:** all'articolo precedente i limiti erano rappresentati dalle parole «secondo i principi di coordinamento» (ripetitive dell'art. 119 Cost.); qui dalle parole «in coordinamento»; di seguito, per altra fattispecie, le parole erano «in armonia con la Costituzione», mentre in questo articolo si dice «nel rispetto dei principi».

Non si comprende perché la legge deve essere «apposita». La conseguenza è che se la legge non è «apposita», ossia determinata alla (sola) istituzione di tributi, essa sarà in contrasto con lo Statuto. Si noti che il divieto di istituire tributi è generalmente precluso per le sole leggi di bilancio, mentre qui lo si estende a tutte le leggi, tranne quelle «apposite».

**Comma 2:** ribadisce per il solo settore tributario la regola generale. Di conseguenza, è ridondante.

**Comma 3:** il comma sembra istituire una fonte sovraordinata alla legge, denominata «Statuto del contribuente», cui la legge deve dare attuazione. L'oggetto non è stato sinora nominato, e la presupposizione così operata appare pertanto gravemente scorretta.

Le regole di *drafting* sconsigliano l'uso di formule del tipo «con particolare riferimento».

#### **Art. 68**

#### **Autonomia contabile e gestione finanziaria**

1. La Regione disciplina con legge il proprio ordinamento contabile.
2. L'Assemblea legislativa autorizza con legge, per un periodo non superiore a quattro mesi, l'esercizio provvisorio in caso di mancata approvazione entro l'anno del bilancio di previsione.
3. Il bilancio annuale di previsione e il bilancio pluriennale sono presentati dalla Giunta regionale all'Assemblea entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce e sono approvati con legge entro il 31 dicembre.

4. L'Assemblea approva annualmente il bilancio sulla base degli indirizzi contenuti negli atti e nei provvedimenti della programmazione regionale.

5. L'Assemblea può introdurre emendamenti al bilancio nel rispetto degli equilibri economico-finanziari stabiliti dall'ordinamento contabile regionale.

6. Con legge di approvazione del bilancio non possono essere istituiti nuovi tributi e stabilite nuove spese.

7. La gestione delle risorse finanziarie deve ispirarsi a criteri generali di efficacia, efficienza e razionalità.

8. Il rendiconto generale è presentato dalla Giunta regionale all'Assemblea entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario cui si riferisce ed è approvato con legge entro il 31 dicembre dello stesso anno, prima del bilancio di previsione.

**Comma 1:** meglio: «La legge disciplina l'ordinamento contabile della Regione».

**Comma 3:** si utilizza la forma passiva.

**Comma 4:** la formula «atti e... provvedimenti» lascia intendere che gli atti esprimano degli indirizzi.

**Comma 5:** la norma che si vuole esprimere è che sono irricevibili (forse, o altre figure preclusive) gli emendamenti che non rispettano gli equilibri. E in tal senso andava scritto l'enunciato.

**Comma 6:** meglio «con la legge».

**Comma 7:** l'uso dell'ausiliare deontico è inutile.

L'aggettivo «generali» è superfluo.

**Comma 8:** si utilizza la forma passiva.

## **TITOLO VIII** **Garanzie e controlli**

### **Art. 69** **Consulta di garanzia statutaria**

1. La Consulta di garanzia statutaria, organo autonomo e indipendente della Regione:

a) prende atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto;

b) adotta i provvedimenti ed esprime i pareri di propria competenza previsti dallo Statuto e dalla legge in materia di iniziativa popolare e di referendum;

c) esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Il parere di conformità allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa;

d) a richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri regionali o dei componenti del Consiglio delle Autonomie locali o su richiesta della Giunta regionale esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente Statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione;

e) esercita le altre funzioni che sono ad essa attribuite dalla legge.

2. I pareri della Consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso.

3. La Consulta è composta di cinque componenti, di cui tre nominati dall'Assemblea legislativa e due dal Consiglio delle Autonomie. La legge stabilisce i requisiti per la scelta dei componenti la Consulta, individuati tra magistrati in quiescenza o fuori ruolo, docenti universitari in materie giuridico-amministrative e tra figure che abbiano maturato significativa esperienza nel settore giuridico-amministrativo. La Consulta è nominata nel corso di ogni legislatura non prima di dodici mesi e non dopo diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea.

4. L'Ufficio di componente la Consulta è incompatibile con quello di componente dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di Parlamentare nazionale o europeo.

5. La legge regionale assicura alla Consulta autonomia regolamentare, organizzativa e detta le ulteriori disposizioni relative alla sua costituzione.

6. La Consulta adotta a maggioranza assoluta dei componenti il proprio regolamento che disciplina, tra l'altro, la partecipazione alle sedute, le modalità di convocazione e funzionamento, nonché la propria organizzazione interna.

7. La Consulta elegge tra i suoi componenti il Presidente, che rimane in carica per trenta mesi.

**Comma 1:** le parole «organo autonomo e indipendente» esprimono una ulteriore nuova qualificazione degli organi.

Era tecnicamente preferibile una diversa scansione della materia, secondo lo schema: definizione, struttura, funzioni.

**Comma 1a:** la competenza non è chiara, e il linguaggio espresso dalle parole «prende atto... (e) dichiara la modalità di amministrazione ordinaria» sono vaghe.

**Comma 1b:** non è chiaro se il rinvio sia a una specifica «legge in materia di iniziativa popolare e di referendum» o a qualsiasi legge che disciplina tali istituti. Se la soluzione è la seconda, la Consulta non avrebbe competenza ad adottare provvedimenti e a esprimere pareri previsti anche dallo Statuto su temi diversi. Il che sarebbe paradossale e comporterebbe conflitto tra norme statutarie. Se la soluzione è la prima, evidentemente leggi diverse da quella menzionata non potrebbero attribuire competenze alla Consulta. Ma si veda il comma 1c, successivo, che in tal caso rende inutile il presente, almeno in relazione ai pareri.

**Comma 1c:** la previsione demanda al Regolamento interno la sola disciplina della «richiesta», e nulla più.

Sconsigliato l'uso del passivo, la formulazione andava fatta in forma di rinvio al Regolamento.

**Comma 1d:** prima viene scritto «a richiesta», poi «su richiesta». Qui si scrive «esprime parere», prima si scriveva «esprime pareri».

Compare la formula errata «presente Statuto».

Con la frase «anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti» si istituisce con un inciso un obbligo sinora inesistente. (Infatti se mai esso è riferito alle relazioni con soggetti esterni, non certo alle relazioni interorganiche! Per esse vigono regole di correttezza.) Secondariamente, la figura dell'«obbligo istituzionale» è nuova e non se ne conoscono i contenuti.

**Comma 1e:** si fa rinvio alla legge, mentre in precedenza veniva menzionato anche il regolamento (a volte indicato come quello dell'Assemblea), creando confusione sulle fonti legittimative.

**Comma 2:** le norme espresse sono due: a) l'assunzione di decisioni difformi dai pareri deve essere motivata (il che però è ovvio, almeno per gli atti non legislativi); b) la legge o il regolamento (forse si allude a quello interno, ma secondo il lessico qualsiasi regolamento potrebbe insistere sulla materia, forse anche quello previsto subito dopo!) possono prevedere effetti diversi. E in tal senso andava strutturato il comma.

**Comma 3:** ovviamente la legge deve non già stabilire «i requisiti per la scelta» dei candidati, bensì i requisiti di questi ultimi.

Le parole «significativa esperienza» sono vaghe.

L'ultima frase, al passivo («è nominata nel corso di ogni legislatura») non individua il soggetto cui compete la nomina.

**Comma 5:** il rinvio alla legge regionale non tiene conto dei rinvii da altre disposizioni operati ad altre fonti su oggetti in parte simili.



**Comma 6:** con le parole «tra l'altro» si individuano parzialmente alcuni contenuti (eventuali?) del Regolamento interno della Consulta, ma non se ne stabilisce la competenza.

**Comma 7:** il comma esprime più di una norma, e andava scandito in diverse partizioni.

**Art. 70**  
**Difensore civico**

1. Il Difensore civico è organo autonomo e indipendente della Regione, a cui viene riconosciuta una propria autonomia finanziaria ed organizzativa.

2. Esso è posto a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nonché delle formazioni sociali che esprimono interessi collettivi e diffusi. Svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione.

3. Il Difensore civico è nominato dall'Assemblea legislativa. La legge regionale determina modalità di nomina che garantiscano l'autonomia e l'indipendenza dell'organo.

4. Il Difensore civico può segnalare alle Commissioni assembleari competenti situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini, nell'applicazione di norme regionali, avanzando proposte per rimuoverne le cause. Le Commissioni competenti devono pronunciarsi sulle proposte avanzate entro trenta giorni.

5. La legge determina, altresì, compiti, requisiti e modalità d'intervento del Difensore civico.

**In generale:** onde assicurare la consequenzialità logica delle disposizioni, che difetta, nell'ipotesi ricostruttiva le funzioni vengono raggruppate di seguito, dopo le norme sulla struttura. È opportuno raggruppare i vari rinvii alla legge in un unico comma finale.

**Comma 1 (1 e 6 nel testo proposto):** le parole «a cui viene riconosciuta», al passivo, non lasciano intendere chi opera tale concessione; vanno sostituite con una frase che individua la fonte competente.

**Comma 2 (3 nel testo proposto):** le regole di *drafting* vietano di iniziare un comma con un pronome.

In luogo di «è posto a garanzia» si scriva «garantisce».

La parola «interessi» è vaga e non chiarisce se si tratti di interessi legittimi o anche semplici o d'altro tipo. La competenza dell'organo non viene dunque ben individuata.

Non è chiaro se la relativa «che esprimono» si riferisce solo alle formazioni sociali o anche ai cittadini.

L'uso della congiuntiva tra le parole «collettivi» e «diffusi» comporta che le due qualificazioni debbono ricorrere congiuntamente.

**Comma 3 (2 e 6 nel testo proposto):** la parola «nomi-na», errata, va sostituita da «elegge».

**Comma 4: (2 nel testo proposto):** va sostituita la frase «nell'applicazione di norme regionali», della quale non si capisce l'oggetto di riferimento, con «derivanti dall'applicazione di norme regionali», riferito alle situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini.

Il gerundio è errato, non trattandosi di modalità della segnalazione ma di ulteriore potere esercitabile.

Meglio sostituire il verbo «avanza» col verbo «formula», più corretto, e l'ausiliare deontico con l'indicativo presente.

**Comma 5: (6 nel testo proposto):** è errato e fuori luogo l'uso di «altresì».

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 70.**

Testo proposto

Art. 70

Difensore civico

1 Il Difensore civico è organo autonomo e indipendente della Regione.

2. L'assemblea legislativa elegge il Difensore civico.

3. Il Difensore civico garantisce i diritti soggettivi e gli interessi legittimi, collettivi e diffusi dei cittadini e delle formazioni sociali. Svolge funzioni di promozione e stimolo della pubblica amministrazione. Segnala alle competenti Commissioni assembleari situazioni di difficoltà e disagio dei cittadini derivanti dall'applicazione di norme regionali, e formula proposte per rimuoverne le cause.

4. Le Commissioni assembleari competenti si pronunciano sulle proposte formulate dal Difensore civico entro trenta giorni.

5. La legge regionale garantisce l'autonomia finanziaria e organizzativa del Difensore civico, e disciplina requisiti e modalità di nomina che ne garantiscano l'autonomia e l'indipendenza, i compiti e le modalità di intervento.

#### **Art. 71**

#### **Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza**

1. La Regione istituisce il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, con sede presso l'Assemblea legislativa, al fine di garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori.

2. La legge regionale stabilisce il metodo di nomina, le funzioni e le modalità organizzative e funzionali, garantendone l'indipendenza ed il raccordo istituzionale con analoghi organismi nazionali ed internazionali.

**Comma 1 (1 e 2 nel testo proposto):** la formulazione è diversa da quella usata per ogni altro organo, e non se ne comprende la ragione. Il comma 1, che riguarda da un lato la nomina, dall'altro le funzioni, va diviso in due commi.

Le parole «con sede presso» sembrano alludere alla sede fisica. (Per il Difensore civico si usa altra formula.) L'intenzione dei redattori dello Statuto è del tutto oscura. Non si comprende se l'Assemblea elegga il Garante, o se questi risponda all'Assemblea stessa, o se, come detto, i suoi uffici abbiano sede negli uffici dell'Assemblea (ma scrivere ciò nello

Statuto sarebbe quanto meno stravagante). Nella riformulazione, si opta per la formula che l'Assemblea elegge il Garante.

Le parole «al fine di garantire» sono rette dal verbo «istituisce», e pertanto non designano la competenza nunzionale dell'organo, ma semplicemente motivano le ragioni dell'istituzione.

Le parole «sia individuali che collettivi» non esauriscono le tipologie di interessi. Inoltre, «sia» e «che» sono superflui.

**Comma 2 (3 nel testo proposto):** si scrive «il metodo» anziché «le modalità». Il sostantivo va di conseguenza cambiato.

La seconda parte del comma («...garantendone l'indipendenza ed il raccordo istituzionale con analoghi organismi nazionali ed internazionali...») è contorta: non si capisce se la legge garantisce l'indipendenza del Garante da altri enti (e in questo caso «con» andava sostituito con «da»), o se favorisce la cooperazione con altri organismi.

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 71.**

Testo proposto

Art. 71

Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza

1. L'Assemblea legislativa elegge un Garante per l'infanzia e l'adolescenza.
2. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza assicura la piena attuazione dei diritti e degli interessi dei bambini e degli adolescenti, sia come singoli sia nelle formazioni sociali dove si svolge la loro personalità.

3. La legge regionale disciplina le procedure e i requisiti per la nomina, l'organizzazione, le funzioni e le modalità di raccordo del Garante con analoghi organismi nazionali e internazionali.

#### **Art. 72**

#### **Controllo di gestione e Corte dei Conti**

1. L'attività amministrativa è soggetta al controllo di gestione.
2. La legge regionale determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale.
3. L'Assemblea legislativa, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, può chiedere forme di collaborazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. La richiesta può essere formulata anche d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali.
4. La sezione di controllo della Corte dei Conti può essere integrata, secondo i principi stabiliti dalla legge dello Stato, da due componenti designati rispettivamente dall'Assemblea e dal Consiglio delle Autonomie locali.

**Comma 2:** il lessico potrebbe essere semplificato.

#### **TITOLO IX**

#### **La revisione dello Statuto**

#### **Art. 73**

#### **Norme transitorie e finali**

1. Gli organi della Regione insediati alla data di entrata in vigore dello Statuto rimangono in carica fino alla fine della legislatura in corso.
2. L'Assemblea legislativa adegua il proprio Regolamento interno entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dello Statuto. Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento, si applica ove possibile il Regolamento interno vigente.

3. Le disposizioni previste dall'articolo 45, comma 2, ultimo periodo, si applicano dalla legislatura successiva a quella in cui viene approvato lo Statuto.
4. Il nuovo Statuto entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione.
5. La legge regionale detta altresì norme in ordine all'attestazione della intervenuta approvazione della legge statutaria ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, alla pubblicazione della legge medesima a fini notiziali ed al suo tempestivo invio al Governo.
6. L'abrogazione dello Statuto è ammessa solo se accompagnata da un nuovo Statuto che lo sostituisce secondo le norme costituzionali.

**In generale:** in base alle considerazioni espresse *sub* art. 22, la disciplina transitoria del referendum confermativo va posta nell'unica sede opportuna, e cioè tra le norme transitorie e finali. Così pure va aggiunto un comma sulla vigenza dei regolamenti regionali. (V. commento all'art. 49, comma 3.)

**Rubrica:** un testo contiene disposizioni, dalle quali si traggono norme attraverso l'attività interpretativa. Si dica dunque «disposizioni» in luogo di «norme».

**Comma 1:** in questa circostanza la parola «organi» è stata correttamente scritta con la lettera minuscola e non con la maiuscola come in altri luoghi.

La parola «insediati» è errata, in quanto l'insediamento si esaurisce all'atto stesso dell'evento. Il risultato paradossale sarebbe che solo gli organi eletti o nominati contestualmente all'entrata in vigore dello Statuto restano in carica. Va sostituita con «in carica», anche se il prezzo da pagare è una cacofonia.

**Comma 2:** la formula preferibile, ancorché parimenti vaga, è «in quanto compatibile».

**Comma 3:** è preferibile la formula « ha effetto a decorrere da...» alla formula «si applica».

**Comma 5:** paradossalmente, questo comma rinvia a una legge regionale che dovrebbe essere legittimata da uno Statuto non ancora in vigore, per disciplinarne l'entrata in vigore. Pertanto è del tutto inutile. La legge va approvata, prima dell'entrata in vigore dello Statuto, in base allo Statuto oggi in vigore, o a prescindere da esso, in quanto attuazione dell'art. 123 Cost. Per le modifiche successive, la disposizione ha senso, ma andrebbe allora collocata nelle parti dedicate alla revisione dello Statuto con questa formula: «La legge regionale disciplina l'attestazione della intervenuta approvazione della legge di approvazione dello Statuto, la pubblicazione della legge medesima a fini notiziali ed il suo invio al Governo».

In luogo di «detta altresì norme in ordine», prolisso e scorretto, si dica «disciplina».

L'avverbio «altresì» va tolto perché incomprensibile nel contesto.

Si parla di legge statutaria, intendendosi lo Statuto non ancora approvato. È preferibile «legge di approvazione dello Statuto».

La precisazione «ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione», che compare per la prima volta, è inutile.

Il riferimento all'invio «tempestivo» introduce una norma sostanziale in un contesto di norme di procedura. È preferibile sopprimerlo.

**Comma 6 (5 nel testo proposto):** il rinvio andava fatto alla Costituzione e non con la formula «secondo le norme costituzionali».

**Si propone di seguito una nuova formulazione dell'art. 73.**

Testo proposto
----------------

## Art. 73

### Disposizioni transitorie e finali

1. Gli organi della Regione in carica alla data di entrata in vigore dello Statuto rimangono in carica fino alla fine della legislatura in corso.
2. L'Assemblea legislativa adegua il proprio Regolamento interno entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dello Statuto. Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento, si applica il Regolamento interno vigente, in quanto compatibile.
3. Le disposizioni previste dall'articolo 45, comma 2, ultimo periodo, si applicano dalla legislatura successiva a quella in cui viene approvato lo Statuto.
4. Il nuovo Statuto entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione.
5. L'abrogazione dello Statuto è ammessa solo se accompagnata da un nuovo Statuto che lo sostituisce ai sensi della Costituzione.
6. I regolamenti regionali in materie di competenza degli enti locali si applicano sino alla data di entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali.
7. Il presente Statuto è sottoposto a referendum nel suo complesso. Gli elettori esprimono un unico voto.