

Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporto con le altre fonti, contenuti

Raffaele Libertini

L'articolo si apre con una ricostruzione dei vari tentativi, a livello statale, di scrivere una legge sulla normazione a partire da quello della Commissione D'Alema, poi falliti. Ci si sofferma sul valore, come fonte, di una legge regionale sulla normazione e su una sua possibile difesa dalle abrogazioni implicite da parte di norme regionali successive, indicando i contenuti che la legge regionale sulla normazione dovrebbe avere. L'articolo si chiude affermando che una legge sulla normazione non ha solo profili tecnici utili per gli addetti ai lavori, ma si lega strettamente al tema della democrazia.

Parole chiave: legge sulla normazione, qualità legislativa, tecniche legislative, fonti regionali, attuazione statuto regionale.

I. I TENTATIVI DI ELABORAZIONE DI UNA LEGGE SULLA NORMAZIONE

Scarsi sono stati i tentativi di elaborare norme sulle norme alcuni dei quali sono poi divenuti legge, ma solo, come vedremo, per aspetti parziali mentre ad oggi non esiste una disciplina generale sulla normazione né a livello statale e della UE, né a livello regionale¹.

Il tentativo più significativo a livello statale è quello compiuto dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (Commissione D'Alema) istituita con la legge costituzionale 27 gennaio 1997, n. 1. Essa aveva elaborato alcune disposizioni relative alla qualità normativa: in un progetto pervenuto alla Commissione si prevedeva che il Governo presentasse alla Camera dei deputati disegni di legge per la codificazione di determinate materie e che il regolamento della medesima disponesse l'inammissibilità dei disegni di legge che si aggiungono alle leggi vigenti sullo stesso argomento senza procedere, in modo espresso, alla loro modifica o integrazione (p.d.l. 3088, Mattarella e altri, art. 86). Degna di nota una bozza dell'on. D'Onofrio la quale prevedeva che le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi generali che incidono sull'organizzazione e il funzionamento della P.A. fossero adottati con esplicita indicazione della loro fattibilità amministrativa. Il requisito della "omogeneità" delle disposizioni era poi previsto per i referendum, le leggi di delega ed i decreti-legge (v. rispettivamente gli artt. 104, 107 e 108 approvati dalla Commissione il 30 giugno 1997, al termine della prima fase dei suoi lavori-atto Camera 3931 e atto Senato 2583).

Va segnalato che tale requisito, in una legge sulla normazione, andrebbe esteso a tutte le leggi e non soltanto a quelle indicate nella bicamerale². Infine, nel campo penale, veniva introdotto il principio della “riserva di codice” prevedendosi che nuove norme penali fossero ammesse solo se modificavano il codice penale ovvero se erano contenute in leggi disciplinanti organicamente l’intera materia cui esse si riferivano (v. l’art. 131 del testo approvato dalla Commissione il 30 di giugno).

Dopo il fallimento della Commissione bicamerale fu fatto un altro tentativo di disciplinare l’attività normativa, questa volta con una legge ordinaria, che sfociò in un testo unificato di varie proposte di legge (A.C. 1665, 4868, 5151, 6019) approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 1° settembre 1999. Si prevedeva: l’obbligo di chiarezza e omogeneità dei testi legislativi rinviando alle regole per la scrittura delle leggi; che fosse precisata la necessità dell’intervento legislativo con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante ricorso a fonti diverse dalla legge; l’individuazione e la valutazione degli effetti dei testi normativi; i contenuti della relazione sullo stato di attuazione delle leggi; le leggi organiche e la loro modificabilità solo in modo espreso; un programma biennale di semplificazione normativa e di codificazione; la disciplina dei testi unici; un disegno di legge di semplificazione amministrativa; una relazione sullo stato di attuazione del programma biennale di semplificazione e codificazione. C’era poi una disposizione finale (art. 23) che stabiliva che deroghe alla legge in questione fossero fatte solo in modo espreso anche se, come è noto, prescrizioni del genere difettano di una adeguata tenuta in mancanza di un’idonea “copertura costituzionale”. Questo disegno di legge è stato poi abbandonato e non risulta che sia nell’agenda delle proposte di legge da portare avanti.

Ci sono state invece alcune norme sulla qualità normativa inserite, ma in modo inusuale, in una legge specifica. Si tratta della l. 27 luglio 2000, n. 212 (“Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente”). Esse prevedono: che le norme in questione siano modificabili solo in modo espreso; che le leggi che contengano disposizioni tributarie debbano menzionarne l’oggetto nel titolo e nelle rubriche interne ai fini della chiarezza e della trasparenza delle disposizioni tributarie; il divieto di decreti legge in materia; l’obbligo di informare in modo da ottenere una effettiva conoscenza della norma da parte del contribuente; l’obbligo di coordinamento normativo delle disposizioni tributarie vigenti. L’osservazione che si può fare in proposito è che, se da un lato è positivo che il legislatore si interessi alla qualità normativa, dall’altro appare privo di senso limitare questa esigenza al settore tributario senza estenderla al resto della legislazione.

Norme di più alto respiro sulla qualità normativa si trovano invece, a partire dal titolo, nella legge avente ad oggetto “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione-Legge di semplificazione 2001” (l. 29 luglio 2003, n. 229). Si prevede: che il Governo, entro il 31 maggio di ogni anno, presenti al Parlamento un disegno di legge per la semplificazione ed il riassetto normativo con allegata una relazione sul loro stato di attuazione nel periodo precedente; che il disegno di legge medesimo preveda deleghe legislative che si attengano a principi e criteri direttivi quali la definizione del riassetto normativo e la codificazione della normativa

primaria e l'indicazione esplicita delle norme abrogate; che il Governo sia delegato ad adottare uno specifico decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolamentazione nel rispetto di principi e criteri direttivi quali la garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, l'adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo, il ricorso al riassetto normativo per materie e alla riduzione delle disposizioni legislative vigenti, anche mediante apposite leggi periodiche contenenti l'indicazione delle disposizioni abrogate o comunque non più in vigore. Un altro principio e criterio direttivo della delega è la previsione e definizione di procedure di verifica dell'impatto regolatorio e dell'analisi di impatto della regolamentazione, anche a seguito di un congruo periodo di applicazione delle norme, con adeguati strumenti di informazione e partecipazione degli utenti e delle categorie interessate.

Precedentemente alla l. 229/2003 una disciplina sui testi unici era dettata dall'art. 7 della legge di semplificazione 1998 (l. 8 marzo 1999, n. 50 poi sostituito dalla l. 24 novembre 2000, n. 340). La l. 50 citata prevedeva inoltre, all'art. 5, l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Il quadro sopra delineato si può chiudere con la legge 28 novembre 2005, n. 246, ("Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"). Le previsioni generali in materia di qualità normativa sono le seguenti: si modifica l'art. 20 della l. 59/1997 disponendo che in materia di semplificazione amministrativa i decreti legislativi che la disciplinano devono attenersi ad alcuni principi e criteri direttivi tra i quali, ai nostri fini, emerge il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo. Si prevede poi che il Governo completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando anche una raccolta organica delle norme regolamentari di quella materia. Si dice inoltre che il Governo e le Regioni possano concludere accordi o intese per il perseguimento di comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti al fine, tra l'altro, di: favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione; definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale; concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali.

Nella legge c'è poi un'intera parte dedicata alla semplificazione della legislazione dove si definiscono l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Si dispone poi che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si stabiliscano i criteri generali e le relative procedure per lo svolgimento di queste attività. Sono anche previsti il ruolo dei singoli ministeri e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) in relazione ai due strumenti indicati. Si prevede poi un'attività di riordino normativo dei diversi settori

legislativi e si stabilisce che dopo l'individuazione delle disposizioni delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, tutte le altre disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970 siano abrogate (cosiddetta norma ghigliottina). La "copertura politica" per queste operazioni è data da una commissione parlamentare composta di 20 senatori e 20 deputati con compiti di espressione di pareri e di verifiche periodiche su alcuni passaggi di questa razionalizzazione legislativa.

Critiche alla legge di semplificazione 2005 sono state avanzate soprattutto, per ciò che riguarda la semplificazione normativa, nei confronti dell'AIR di cui si dice che più che di nuovi interventi normativi c'era bisogno di portare a regime l'istituto uscendo dalla fase di sperimentazione ormai durata cinque anni e individuando adeguate strutture tecniche che fossero in grado di svolgere questa analisi correttamente. Anche la norma ghigliottina in sé valida, raccomandata dall'Ocse e prevista da altri paesi, subisce nella legge troppe eccezioni e perciò avrebbe dovuto essere usata con più accortezza e comunque previa revisione, caso per caso, di tutte le leggi soppresse. Si conclude, di fronte a provvedimenti sporadici e incompleti in materia di disboscamento normativo, che i problemi della qualità della regolazione e della semplificazione devono costituire i cardini di una politica istituzionale generale, di livello sia politico che tecnico-amministrativo, che richiede un forte e costante impegno di Parlamento, Governo, Regioni e parti sociali.

Interessanti proposte di articolato in questa materia sono state elaborate da centri di studio. Per un'ipotesi di regolazione, codificazione e pubblicità della legislazione comunitaria si veda il risultato di una esercitazione svolta dai partecipanti al Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell'ISLE del marzo del 2003; per alcune proposizioni normative sulla qualità della normazione da inserire negli statuti regionali, si veda, Astrid 2004.

Il primo studio si sofferma sulla buona formulazione degli atti normativi e sulla necessità di un linguaggio adeguato legandoli al principio della certezza del diritto; sulla codificazione e semplificazione degli atti comunitari; sulla loro pubblicità ed entrata in vigore sottolineando, in particolare, l'esigenza di una idonea comunicazione legislativa.

L'articolato di Astrid sulle possibili disposizioni da inserire negli statuti regionali in materia di qualità normativa si sofferma sui principi di semplificazione, riordino, chiarezza, efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti demandando al regolamento interno del C.R. di garantire il rispetto di questi principi anche a pena di improcedibilità dell'atto se contrario ad essi ed inoltre affida all'organo di garanzia statutaria il rispetto delle norme sulla qualità previste nello statuto. I progetti di legge sono accompagnati da analisi di fattibilità ed impatto della regolazione; sono previsti i testi unici il cui uso viene sommariamente disciplinato; viene previsto il controllo sulle leggi e sulle politiche pubbliche che deve essere adeguatamente finanziato; si insiste infine sulla necessità di una adeguata comunicazione legislativa.

Come dato normativo ormai vigente a livello regionale nella materia della qualità della legislazione sono da citare, come assoluta novità, le numerose disposizioni in proposito degli statuti approvati ormai definitivamente.

Me ne occuperò, a titolo di riferimento, quando passerò in esame i possibili contenuti di una legge sulla normazione che costituisce l'oggetto di questo studio.

Quello che si può dire concludendo su questa parte è che, nonostante ai tre livelli indicati, UE, Stato e Regioni non esista ancora una legge generale sulla normazione, è venuta via via sviluppandosi sempre di più l'esigenza di una disciplina sulle fonti che negli ultimi anni ha trovato la sua sede principale (anche se ancora in modo incompleto) a livello statale nella legge periodica di semplificazione normativa e, a livello regionale, nelle norme sulla qualità inserite in numerosi statuti regionali. Ciò si deve soprattutto, per ciò che riguarda lo Stato, alle iniziative interistituzionali promosse dal Comitato della legislazione della Camera che hanno visto la costante e convinta partecipazione delle assemblee legislative regionali raggiungendo il massimo di incisività con l'incontro dell'11 luglio 2005, alla presenza delle più alte cariche dello Stato, nel quale è stato presentato il rapporto annuale sulla legislazione statale curato dagli uffici della Camera con la collaborazione degli uffici delle assemblee legislative regionali alla presenza di oltre 500 tra presidenti e consiglieri delle assemblee medesime. A livello regionale il costante ed approfondito lavoro dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI), ha prodotto una consapevolezza culturale su questi temi da parte dei dirigenti e funzionari regionali che si è tradotta in iniziative profondamente condivise in materia di manuali di drafting e di un loro monitoraggio con la costruzione di un indice di qualità; in specifici rapporti annuali regionali sulla legislazione con una griglia condivisa di elementi comuni; in seminari e corsi di formazione sui temi della qualità normativa e, per ultimo, in un progetto di tre seminari sul linguaggio normativo organizzati con la collaborazione della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali che si sono svolti in tre regioni i cui atti sono stati recentemente raccolti in un volume³.

Ritengo che questi tipi di consapevolezza sul tema che ci interessa non solo a livello tecnico, ma, in buona misura anche a livello politico, creino le migliori condizioni per elaborare una legge regionale sulla normazione, sia perché ciò costituisce, in alcuni casi, un adempimento statutario, sia perché, anche se ciò non è esplicitamente previsto, le norme sulla qualità inserite in quasi tutti gli statuti vigenti consigliano di adottare comunque una legge generale in tal senso. Un altro elemento favorevole da sottolineare è l'inizio di una nuova legislatura per la maggior parte delle regioni. Questo crea un clima favorevole ad una innovazione di grande rilievo che anticiperebbe le iniziative statali future in materia (come è avvenuto nel passato per la disciplina di altri settori: si pensi alla istituzione del Consiglio delle autonomie locali oggi costituzionalizzato), con un aumento di prestigio istituzionale e politico, per le regioni, di notevole spessore⁴.

2. LA LEGGE SULLA NORMAZIONE E LE ALTRE FONTI REGIONALI

Ritengo che la legge sulla normazione sia una legge fondamentale nell'ordinamento regionale rientrando in quelle leggi istituzionali generali che lo caratterizzano come la legge sul consiglio delle autonomie locali, sul difensore civico, sul collegio di ga-

ranza (previsto in molti statuti), sull'organizzazione generale del personale regionale, ecc. Per evitare che queste leggi che costituiscono il quadro dell'attività regionale siano soggette a deroghe e modifiche anche implicite occorrerebbe una piena consapevolezza, da parte del legislatore, della necessità di mutare le regole generali della regione e, pertanto, operare solo mediante modifiche esplicite delle medesime. Le regole di fondo possono certo essere mutate per il principio della inesauribilità della funzione legislativa per cui una norma successiva può modificare una precedente, ma è opportuno, a mio giudizio, che lo si faccia con piena consapevolezza per non squilibrare il quadro istituzionale generale. A questo fine non basta scrivere in una legge che essa può essere modificata solo in modo esplicito perché, anche se ci sono autori che sostengono la validità di questa disposizione, la dottrina prevalente ritiene che il principio che la legge successiva abroga la precedente si applichi anche in questo caso e pertanto la disposizione che prevede l'abrogazione espressa soccomba rispetto ad una norma successiva incompatibile con essa.

La soluzione che, a mio giudizio, poteva risolvere il problema era quella di prevedere nello statuto una legge sulla normazione precisando che la medesima poteva essere derogata solo in modo espresso. Infatti sia la dottrina che la Corte costituzionale attribuiscono allo statuto un valore giuridico superiore alle altre norme regionali quale norma interposta ai sensi dell'art. 123 Cost.

Un'altra soluzione poteva essere quella di prevedere nello statuto che le leggi istituzionali generali cui sopra ho accennato fossero leggi organiche cioè leggi intermedie, come fonte, tra lo statuto e la legge ordinaria sul modello spagnolo e francese che le prevedono come esplicitazione dei contenuti costituzionali più rilevanti. Lo statuto potrebbe perciò prevedere che queste leggi siano approvate con una maggioranza qualificata e che, per questo motivo, prevalgano sulle altre leggi regionali ordinarie. In questo senso fu fatta una proposta che risulta dai lavori preparatori dello statuto della Toscana poi non recepita nel testo finale. La previsione nello statuto di leggi organiche non sarebbe stata contraria, a mio giudizio, al principio della tassatività delle fonti normative regionali, perché si trattava non di una nuova fonte, ma solo di un aumento del quorum dei voti per la sua approvazione. Se questa innovazione fosse stata accolta una serie di norme regionali fondamentali sarebbero state meno sottoposte ad incursioni normative successive, spesso inconsapevoli, che rischiano di stravolgere gli equilibri istituzionali generali.

Forse però si può dare una qualche difesa ad una legge regionale sulla normazione. C'è chi sostiene⁵ infatti che le norme contenute negli statuti sulla qualità normativa rientrano pacificamente tra i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento"⁶ che costituiscono uno dei contenuti necessari dello statuto ai sensi dell'art. 123 Cost. Di conseguenza le previsioni contenute con finalità attuative nella legge regionale sulla normazione potrebbero considerarsi norme interposte la cui violazione determinerebbe la conseguente illegittimità costituzionale delle legge regionale. Ritengo personalmente che questa tesi sia sostenibile perlomeno nei casi in cui lo statuto si riferisca esplicitamente ad una legge sulla normazione⁷. La difesa delle disposizioni sulla qualità normativa inserite negli statuti potrà essere comunque assicurata, ove previ-

sti, dalla improcedibilità delle proposte di legge che non le rispettino e/o dall'intervento degli organi di garanzia statutaria o degli specifici comitati regionali per la legislazione.

Al di là della sua collocazione come fonte⁸ è indubbio comunque che una legge regionale sulla normazione potrà costituire un'utile e direi indispensabile guida per il resto della legislazione regionale e per gli uffici che devono predisporla e ritengo che se ben formulata con la preziosa collaborazione tra assemblea ed esecutivo, assumerà una forte autorevolezza e costituirà un essenziale parametro di riferimento per la formulazione delle leggi come accaduto per le discipline regionali fondamentali che, agli occhi dei politici e dei tecnici, sono un punto di riferimento ineliminabile nell'ordinamento regionale.

La legge sulla normazione non dovrà essere ripetitiva delle norme statutarie che in questa sede ricevono un'adeguata disciplina, né dovrà essere inutilmente dettagliata sottraendo spazio al regolamento interno del C.R. Essa dovrà costituire invece una cerniera tra le due fonti indicate. Si porrà pertanto in una posizione intermedia mantenendo un difficile equilibrio tra generale e particolare effettuando delle scelte che saranno adeguatamente motivate in una relazione generale che dovrà accompagnarla.

Questa legge costituisce una sfida perché, come sopra detto, ai tre livelli istituzionali e legislativi operanti non esiste una normativa generale in materia. I possibili contenuti di una legge sulla normazione sono l'oggetto di questo scritto che mi appresto ora ad illustrare.

3. I POSSIBILI CONTENUTI DI UNA LEGGE REGIONALE SULLA NORMAZIONE

Per cominciare la legge dichiara di avere per oggetto la disciplina generale della attività normativa regionale e il miglioramento della sua qualità sottolineando la necessità che tutti i soggetti coinvolti nel procedimento legislativo mirino al raggiungimento di questo risultato. Aderendo alla tesi sopra esposta di una maggiore "durezza" della legge in questione rispetto alle altre leggi regionali, si dice che essa può essere modificata solo in modo espresso.

Ci si occupa dell'iniziativa e procedura legislativa ed, inoltre, dei casi di improcedibilità. Riguardo a quest'ultima si precisano le cause che la provocano (per incompetenza assoluta del proponente, per mancanza dei documenti di supporto o per violazione delle regole sulla qualità normativa previste dallo statuto). L'improcedibilità è dichiarata dal presidente del C.R. (con la eventuale previsione che ciò sia fatto d'intesa con l'Ufficio di presidenza). L'atto viene restituito al proponente perché lo perfezioni secondo le indicazioni ricevute.

I presidenti delle commissioni nominano, al loro interno, due componenti con il compito di curare particolarmente, negli atti esaminati dalle medesime, la qualità normativa con la collaborazione tecnica delle strutture di assistenza alla commissione. Questa disposizione vale per tutte le regioni i cui statuti (e sono la maggioranza) non prevedano un comitato per la legislazione e che richiedano una "copertura politica" a tutte le operazioni sul testo che abbiano come finalità il suo miglioramento qualitativo.

Ritengo che quest'ultima sia la soluzione migliore rispetto alla costituzione di un comitato per la legislazione regionale⁹ dato l'esiguo numero dei consiglieri regionali rispetto ai parlamentari ed un appesantimento burocratico che ne deriverebbe dopo che sulla maggioranza dei progetti di legge dovrebbero pronunciarsi, oltre che le commissioni competenti, anche il consiglio delle autonomie locali e il collegio di garanzia statutaria previsto da quasi tutti gli statuti. Si tenga presente inoltre che il comitato per la legislazione presso la Camera si pronuncia obbligatoriamente solo sui decreti legge e le leggi di delega, norme non previste negli ordinamenti regionali.

Il Presidente del C.R., anch'egli garante della qualità normativa, può in aula procedere al perfezionamento dell'atto sotto questo profilo (dichiarando improcedibili emendamenti estranei alla materia che si vuole regolamentare, rinviando in commissione articoli da perfezionare, trasformando in più articoli le disposizioni con un numero eccessivo di commi, riformulando sotto il profilo linguistico e con il consenso dei proponenti, articoli od emendamenti oscuri o equivoci o svolgendo altre operazioni di carattere formale sul testo che abbiano lo scopo di migliorare la qualità normativa). Per tutte queste operazioni il Presidente si avvale, naturalmente, delle strutture interne di assistenza tecnica alla attività legislativa.

Un apposito articolo richiama, in via generale, tutti gli strumenti, più dettagliatamente indicati nella legge, per migliorare la qualità normativa. Si fa così rinvio al manuale di drafting per la stesura delle leggi da recepire con atto formale; si dispone un monitoraggio costante sulla applicazione del manuale alle leggi approvate attraverso la creazione di un indice di qualità delle medesime; ci si conforma alle regole sulla scrittura degli atti normativi eventualmente adottati, di comune accordo, tra Stato e Regioni; si prevede l'utilizzazione di tutti gli altri strumenti per migliorare l'attività normativa derivanti da accordi con lo Stato o con le altre Regioni; si rinvia agli articoli specifici sulla semplificazione normativa e sui testi unici e sull'analisi *ex ante* ed *ex post* degli atti normativi.

È molto importante che il contenuto degli atti normativi permetta agli utenti di orientarsi con sicurezza sulla materia trattata in modo che la ricerca di una norma sia facile e sicura. Vanno assolutamente evitate le norme intrusive che non si trovano perché collocate in una legge che parla di altre cose. La legge cioè deve sempre avere un contenuto omogeneo e il Presidente del C.R. ha il compito di assicurare questo requisito della legge dichiarando la non messa in discussione di disposizioni normative o di emendamenti non aventi attinenza con l'oggetto della legge. Nel caso di leggi multisettoriali l'omogeneità viene valutata sempre dal Presidente in relazione al legame funzionale dei vari settori coinvolti. In caso di contestazione che può essere sollevata da ciascun consigliere, spetta al C.R. la pronuncia definitiva¹⁰.

I testi unici sono il cardine della semplificazione normativa. Essi riguardano materie e settori omogenei e, per avere un quadro unitario della disciplina, occorre che contengano norme legislative e regolamentari. Per superare il problema della diversità delle fonti la soluzione che suggerisco è quella di pubblicare separatamente in un fascicolo speciale del bollettino ufficiale regionale il testo unico legislativo e quello regolamentare corredati da norme di rinvio volte a segnalare i relativi collegamenti normativi¹¹.

I t.u. abrogano, in una apposita disposizione, le norme precedenti che riguardano la stessa materia. Essi devono contenere la puntuale individuazione del testo vigente delle norme e l'esplicita indicazione delle disposizioni, non inserite nel t.u. che eventualmente restano in vigore.

Va detto che nelle regioni in genere, salvo la Sardegna¹², i t.u. sono innovativi nel senso che non contengono solo le precedenti disposizioni della materia regolata, ma si approfitta della iniziativa legislativa regolatrice di una materia per adeguarla alla nuova situazione e al mutato quadro normativo. Essi possono perciò qualificarsi anche come leggi generali di riordino (a livello statale denominati oggi codici), evitando di definirle come leggi organiche, come erroneamente si fa, perché queste ultime hanno un significato tecnico preciso derivante da esperienze straniere, come sopra ricordato. L'approvazione di questi testi segue perciò le vie ordinarie. È però necessario prevedere che qualora il t.u. si limiti ad un mero coordinamento delle norme precedenti esso possa essere approvato dal C.R. con un unico voto.

Per garantire la manutenzione dei t.u. nel tempo occorre prevedere che essi siano abrogati o modificati, anche parzialmente, solo in modo espresso, quando ci sia una disposizione statutaria in questo senso. In caso contrario il Presidente del C.R. dichiara improcedibili le proposte di legge o regolamento sulla materia regolata dal t.u. che non seguono questo criterio (anche qui occorre una previsione statutaria in tal senso).

È opportuno che il C.R. approvi ogni anno (è da valutare anche una approvazione biennale che forse permetterebbe una maggiore attività di programmazione¹³) un vero e proprio programma di riordino e semplificazione normativa su proposta della G.R. Esso contiene: una definizione delle linee generali della politica di semplificazione normativa; stabilisce le materie ed i settori nei quali si provvederà ad adottare t.u.; prevede le materie ed i settori sui quali si interverrà con legge di abrogazione generale di leggi o regolamenti implicitamente abrogati da norme successive o non più operanti. Per adempiere ai compiti di cui sopra è necessario prevedere gruppi misti di carattere tecnico di personale regionale con lo scopo di redigere i t.u. e le leggi di cui sopra.

Una parte di grande importanza e assolutamente innovativa è quella dedicata al controllo e valutazione delle leggi e delle politiche pubbliche. Va intanto precisato che questa attività si esercita sia in via preventiva che successiva.

Sotto il primo profilo vanno previsti l'analisi di fattibilità, l'AIR e tutti gli altri strumenti tecnici idonei a svolgere una valutazione preventiva.

Il controllo successivo ha invece lo scopo di valutare gli effetti delle leggi e delle politiche pubbliche su coloro che ne sono i destinatari e utilizza, a questo fine, le clausole valutative e le ricerche valutative. Le prime sono contenute in uno specifico articolo di legge che chiede alla G.R. di fornire precise informazioni necessarie per valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari e la collettività dalla applicazione della legge dopo un periodo di tempo che viene indicato. Le ricerche valutative sono invece specifici studi, a richiesta, sull'applicazione della legge anche se essa non contiene una clausola valutativa.

Nel caso di previsione di clausole valutative la G.R. deve rendere conto al C.R. sugli elementi informativi richiesti dalle clausole con una apposita relazione inviata

a quest'ultimo alla scadenza prevista. Deve trattarsi di una relazione che cerca di rispondere alle precise informazioni richieste dalla clausola e non della solita relazione ridondante e voluminosa chiesta genericamente alla G.R. dalle leggi regionali che è di difficile lettura e non utile a fornire un quadro chiaro dell'attuazione delle leggi. Gli uffici del C.R. e della G.R. esercitano una costante collaborazione per la stesura della relazione a seguito di clausola valutativa. I primi elaboreranno una sintesi della medesima da inviare ai componenti delle Commissioni consiliari.

Per una esigenza di trasparenza nei confronti dei cittadini, occorre curare la divulgazione degli esiti del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione delle politiche pubbliche.

Un'altra innovazione da introdurre è quella della motivazione della legge. Due regioni, l'Emilia-Romagna e la Toscana la prevedono esplicitamente nello statuto¹⁴ e forse si può sostenere che, indipendentemente dal dettato statutario, sia possibile prevederla in ogni legge sulla normazione sulla base del principio affermato dalla Corte costituzionale per cui questa scelta è una facoltà del legislatore regionale (sent. n. 379/2004).

La motivazione risponde ad una esigenza di trasparenza nei confronti dei cittadini che hanno il diritto di conoscere le ragioni che hanno mosso il legislatore e, inoltre, diventa parametro di costituzionalità nelle pronunce sulle leggi regionali (come accade per le sentenze della Corte di giustizia della UE per ciò che riguarda la normativa da quest'ultima adottata)¹⁵.

Occorre che la legge sulla normazione precisi le caratteristiche della motivazione che ritengo possano essere analoghe a quelle adottate dalla UE e cioè i "visto" e "considerando"^{16,17} che vanno indicati nei loro contenuti di fondo rinviando al regolamento interno del C.R. ulteriori precisazioni sulle loro caratteristiche e sulla procedura per la loro formulazione.

Un'altra parte dell'articolato dovrebbe essere dedicata alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti e alla comunicazione legislativa.

Occorre prevedere: testi coordinati quando si modifica il testo base ed in calce al provvedimento di modifica viene indicata la disposizione finale con le modifiche apportate stampate in modo caratteristico; testi aggiornati quando un testo normativo abbia subito diverse e complesse modifiche e si provvede a pubblicare il testo finale nel quale le modifiche sono stampate in modo caratteristico e ne è specificata la fonte; note al testo quando esso contenga numerosi e complessi rinvii ad altre disposizioni normative e si provvede a pubblicare il testo delle note cui si rinvia; i lavori preparatori con il nome del proponente l'atto normativo, la data della proposta e tutti gli estremi dell'iter procedurale di approvazione.

Per ciò che riguarda la comunicazione legislativa¹⁸ occorre che la pubblicazione sul bollettino ufficiale sia accompagnata da altre forme di pubblicizzazione che favoriscano la conoscenza delle norme da parte dei cittadini sui contenuti essenziali della legge, sui compiti, scadenze, sanzioni relativi ai singoli cittadini destinatari, sugli uffici regionali che hanno il compito di applicare la legge, sulle risorse finanziarie, sul rinvio eventuale a regolamenti e programmi applicativi, sulle abrogazioni, sulla entrata in vigore. Si tratterebbe di una comunicazione istituzionale e perciò rigorosa, diversa dalla

ordinaria informazione giornalistica e più semplice da comprendere da parte del cittadino rispetto alla pubblicazione ufficiale sul bollettino regionale, aderente al diritto del cittadino medesimo di essere convenientemente informato sulle regole che lo governano.

La qualità normativa ha bisogno di organi e strutture che la tutelino.

Come abbiamo visto il Presidente del C.R. ha questo compito come supremo garante della assemblea legislativa e delle norme da essa emanate che, come abbiamo visto, devono rispondere ai requisiti di qualità previsti dallo statuto. Quando ciò manchi egli può disporre la improcedibilità delle proposte di legge e provvedere, in aula ed in sede di coordinamento finale, a quelle modifiche formali ritenute necessarie per raggiungere questa finalità. Naturalmente è essenziale il ruolo collaborativo delle strutture tecniche di supporto.

Anche i due consiglieri nominati nelle Commissioni per vigilare sulla qualità normativa secondo l'opinione sopra avanzata o il Comitato per la legislazione, ove previsto dallo statuto, hanno compiti analoghi anch'essi avvalendosi delle strutture interne.

Infine il Collegio di Garanzia, se previsto dallo statuto, dovendo vigilare sulla eventuale non rispondenza delle norme regionali ordinarie allo statuto, dovrà anche verificare i casi di violazione legati al mancato rispetto delle norme statutarie sulla qualità normativa.

Per ciò che riguarda le strutture tecniche di supporto la cui essenzialità ho più volte sottolineato, occorre affermare il principio che esse vanno opportunamente potenziate soprattutto quelle che si dedicano alla innovativa attività di valutazione prevedendo eventuali risorse finanziarie specifiche per affiancarle con strutture di consulenza per questo settore in cui si richiedono professionalità diverse da quelle giuridiche. Occorre anche che le strutture di supporto dell'assemblea legislativa operino in costante collaborazione con quelle di Giunta dedicate alla preparazione dei testi legislativi anche ipotizzando specifici protocolli di intesa sul procedimento legislativo tra i due organi tesi al miglioramento della qualità normativa¹⁹.

Una norma finale rinvia al regolamento interno del C.R. per le disposizioni applicative e procedurali della legge sulla normazione.

4. CONCLUSIONI

La legge sulla normazione di cui ho cercato di illustrare il contesto normativo in cui si pone ed i possibili contenuti che potrebbero caratterizzarla, non è solo una legge in cui i profili tecnici sono rilevanti, ma una legge fondamentale per la democrazia e le istituzioni. Questa forte affermazione, che nel passato aveva avuto autorevoli anticipatori come Giannini nel suo famoso rapporto sulla pubblica amministrazione italiana, Barettoni Arleri nella commissione che porta il suo nome durante il governo Spadolini, il Presidente della Camera Violante con la modifica del regolamento interno della medesima e l'istituzione del Comitato per la legislazione, le Regioni con la loro costante e penetrante opera di miglioramento della qualità normativa, la UE che a questo obiettivo ha dedicato numerosi documenti e si è dotata di alcuni strumenti operativi, trova oggi

il massimo riconoscimento nelle parole del Presidente della Repubblica il quale, come è noto, nel rinviare alle Camere la legge sull'ordinamento giudiziario il 16 dicembre 2004 ha richiamato l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare, invalso da tempo, che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che richiedono una buona qualità legislativa. A questa affermazione sono seguite precise prese di posizione che pienamente la condividono da parte del Presidente del Senato Pera che ha scritto al Presidente della Camera Casini ricevendone adeguata risposta. Il Presidente Pera scrive: "Ritengo che una delle preoccupazioni espresse dal Capo dello Stato sia anche quella di assicurare leggibilità e comprensibilità ai testi normativi, non solo da parte degli operatori, ma anche da parte della generalità dei cittadini". Egli propone perciò un comune lavoro tra gli uffici del Senato e della Camera per predisporre eventuali modifiche alle circolari statali sul drafting ed inoltre di sottoporre il problema a tutti gli organi competenti per valutarne i profili di rilevanza costituzionale. Il Presidente della Camera, oltre che condividere la proposta operativa citata, rilancia la necessità di dar seguito al messaggio del Presidente Ciampi, dicendo che: "Il tema della qualità della legislazione, in tutte le sue implicazioni, rappresenta una grande questione di carattere istituzionale e politico che, come tale, coinvolge la responsabilità non solo del Parlamento, ma anche del Governo" e ritenendo che "debba essere avviata, in modo coordinato, una riflessione ampia e al più alto livello, nell'ambito degli organi di presidenza e delle altre sedi istituzionalmente competenti" si riserva di convocare, a tal fine, la Giunta per il regolamento insieme al Comitato per la legislazione per definire un concreto percorso di lavoro.

La legge sulla normazione è dunque una grande occasione non solo per i tecnici che ai vari livelli istituzionali previsti si occupano di scrivere le leggi, ma per la democrazia perché ha il compito di fornire una cornice chiara di riferimento per autori ed interpreti delle norme e per i cittadini che sono chiamati ad eleggere le assemblee legislative ed hanno il diritto di avere leggi chiare ed univoche e di conoscere i risultati effettivi che le norme producono. Una legge regionale sulla normazione sarebbe un utile inizio in questa direzione ed aprirebbe una pagina nuova anche per lo Stato e per la UE. Lo scopo di questo studio, è quello di cercare di individuare i presupposti culturali perché si passi alla fase del dibattito su questo tema per poi sfociare in un articolato vero e proprio che diventi legge a seguito dell'approvazione delle assemblee legislative competenti.

NOTE

- 1 Da ricordare soltanto la disciplina, peraltro ridottissima, relativa alle fonti del diritto contenuta nelle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile del 1942.
- 2 Il requisito della omogeneità di tutte le leggi è previsto dalla Costituzione greca del 9 giugno 1975 (art. 74, comma 5).
- 3 Si veda il numero monografico 12/2004 della rivista *Parlamenti regionali*.
- 4 V. lo studio Confindustria sulle regioni come laboratorio più avanzato in materia di qualità della legislazione rispetto allo stato "Guidelines per la qualità della regolamentazione", p. 39 (luglio 2004).
- 5 Marta Picchi, *Controllo sulle leggi, nel Commentario allo Statuto della Regione Toscana*, Giappichelli, ottobre 2005, p. 225.

- 6 V. in questo senso il mio scritto *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, p. 3, in *Il ruolo delle assemblee elettive la qualità della normazione - vol. II*, in M. Carli (a cura di), Torino, Giappichelli, 2001, p. 3.
- 7 Si veda l'art. 45 dello statuto della Toscana.
- 8 Per una rassegna esauriente sulle opinioni della dottrina su questo tema si veda il contributo di Monica Rosini, *Statuti regionali e norme sulla qualità della legislazione*, paper.
- 9 Questo organismo è previsto negli statuti di Calabria (art. 26) e Umbria (art. 61).
- 10 Come prima detto il requisito della omogeneità è previsto dalla costituzione greca (v. nota n. 2).
- 11 Questa è anche la soluzione consigliata dal Consiglio di Stato nel parere dell'Adunanza generale del 25 ottobre 2004.
- 12 Questa regione ha approvato un numero rilevante di t.u. di coordinamento nell'ambito del progetto speciale TESEO del Formez.
- 13 Questa è la scelta della Regione Campania inserita in un progetto per il riordino e la semplificazione normativa curato con il Formez presentato durante un seminario tenutosi a Napoli il 7 marzo 2005.
- 14 Rispettivamente art. 17, comma 2 e art 39, comma 2.
- 15 Si veda in proposito lo studio sulla *Motivazione delle leggi* di Monica Rosini pubblicato in questa ricerca.
- 16 Come vanno scritte queste due modalità di motivare la legge è indicato, in modo dettagliato, nell'accordo interistituzionale tra gli organi della UE del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria e soprattutto nella guida pratica comune destinata a coloro che partecipano alla redazione dei testi legislativi delle istituzioni comunitarie redatta dai tre servizi giuridici a norma di quell'accordo il 16 marzo 2000.
- 17 Nella UE la motivazione per gli atti comunitari è prevista dall'art. 253 del trattato CE e dall'art.I-38 del nuovo trattato costituzionale.
- 18 Si veda in proposito la nota sentenza della Corte costituzionale n. 364/1988 sull'art. 5 del codice penale e sulla ignoranza della legge inevitabile da cui si desume la necessità di predisporre adeguati strumenti volti a promuovere la comunicazione legislativa. Ad essa si riferisce esplicitamente l'art. 43, comma 2 dello statuto toscano. Della comunicazione legislativa si occupa anche la legge n. 1 50/2000.
- 19 V. in questo senso i protocolli approvati dalla Regione Piemonte il 20 giugno 2002 e dalla Regione Emilia-Romagna il 5 dicembre 2003.