

Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali

di Giovanni Di Cosimo

Sommario

1. Gli statuti. – 2. I regolamenti consiliari. – 3. Linea distintiva. – 4. Gli attori. – 5. La prova della prassi. – 6. Meccanismi di reazione.

1. Gli statuti

Gli statuti delle Regioni ordinarie approvati dopo la riforma del 1999 incorporano regole (più o meno specifiche) dedicate alla qualità della legislazione o, più ampiamente, della normazione⁽¹⁾. Anche l'ultimo arrivato, lo statuto della Lombardia

(1) Cfr. C. IUVONE, *Le esperienze regolative e di Air in alcune Regioni*, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 2004, p. 138 ss.; G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2005, p. 529 ss.; E. VIVALDI, *La clausola di sola abrogazione espressa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 193 ss.; G. MARTINICO, *La razionalizzazione normativa e i testi unici regionali: un modello in circolo?*, *ivi*, p. 236 ss.; ID., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Mulino, Bologna, 2006, p. 460 ss.; B. MALAISI, *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, UEM, Macerata, 2007, p. 153 ss.; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVE-RAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 186 ss.; R. GRAZZI, E. MOSTACCI, I. SALZA, E. VIVALDI, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, libro terzo, in www.tecnichelegislative.it. Con riferimento alla fase di elaborazione degli statuti v. M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee legislative*, vol. II, *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001; I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nelle "bozze" dei nuovi Statuti regionali*, in www.astrid-online.it. Sono state avanzate anche proposte di articolato: *Proposizioni normative sulla qualità della normazione negli Statuti regionali*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, Mulino, Bologna, 2004, p. 126 ss.; AA.VV., *Disposizioni statutarie*

approvato in seconda lettura il 14 maggio 2008, si iscrive in questa linea di tendenza ⁽²⁾. Proprio le previsioni di livello statutario rappresentano il risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità delle norme ⁽³⁾.

Nei testi troviamo vari approcci al tema: provo a ordinarli secondo una scala che tiene conto della capacità di condizionare l'attività dei legislatori regionali ⁽⁴⁾. Al gradino più basso della scala stanno le norme che indicano un generico impegno. Come esempio possiamo prendere l'art. 48 st. Piemonte secondo cui i testi "sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della formazione". L'efficacia di simili disposizioni è tutta da verificare, suonano più come esortazione e auspicio che come vincolo effettivo ⁽⁵⁾. Ciò è vero soprattutto se – come nel caso dell'art. 48 st. Piemonte – la previsione statutaria non rinvia per

in materia di qualità della normazione, in *Rass. parl.*, 2007, p. 153 ss.

(2) M. CARLI, *Il nuovo statuto della regione Lombardia: valutazioni a prima lettura*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2008; M. MALO (a cura di), *Lo Statuto della Regione Lombardia: prime note*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2008 (specificamente sulla qualità delle norme v. il contributo di F. CORVAJA, *Appunti sulla potestà normativa nel nuovo Statuto della Lombardia*). Altre novità dell'ultimo periodo sono l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007 (v. M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2007, che ricorda anche il Protocollo di intesa fra Camera, Senato e Conferenza dei presidenti dei consigli regionali del 29 giugno 2007; G. CARPANI, *Qualità della normazione dopo la riforma del titolo V Cost.: un obiettivo condiviso fra livelli di governo*, in *Quad. reg.*, 2007, p. 765 ss.; ID., *L'impegno di Stato e Regioni per la qualità della normazione: l'accordo in Conferenza unificata del 29 marzo 2007*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 1014 ss.) e la terza edizione del Manuale con le regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi promosso dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali (dicembre 2007). Vanno inoltre segnalati il Rapporto Ocse sulla riforma della regolazione (*Italia. Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, 2007) e la carta di Matera approvata il 25 giugno 2007 in occasione del primo convegno nazionale di CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali).

(3) Le iniziative che hanno imposto il tema all'attenzione dei legislatori regionali sono ricordate da R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in questa *Rivista*, 2002, p. 323 ss.

(4) La scala è il risultato delle diverse caratteristiche delle misure così come sono previste sulla carta, fermo restando che l'effettivo potere di condizionamento va verificato nella prassi, come dirò meglio in conclusione.

(5) G. PAVANI, *Statuti regionali e regole di drafting* cit., p. 532.

una più puntuale disciplina al regolamento consiliare.

Collocherei perciò al gradino superiore quelle previsioni che rimandano al regolamento interno per “la verifica della redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute”: così l’art. 36 st. Lazio, ma ad oggi (giugno 2008) non risulta che la regione abbia modificato su questo punto il regolamento consiliare.

Salendo lungo la scala troviamo le disposizioni secondo cui le proposte di legge devono essere accompagnate da un’analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione ⁽⁶⁾.

Oltre il mero auspicio si colloca pure l’attribuzione di compiti di controllo delle commissioni consiliari sia *ex ante* relativamente alla fattibilità delle proposte di legge, sia *ex post* relativamente alla “valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari” ⁽⁷⁾. Lo strumento per valutare gli effetti prodotti dalle leggi è l’inserimento di “clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie” ⁽⁸⁾. Sulla carta, misure di questo tipo sembrano in grado di condizionare il legislatore regionale perché affidano funzioni relative alla qualità delle norme a un organo, nel caso di specie le commissioni consiliari, che sarà tenuto ad esercitarle; ovviamente, che ciò accada davvero, dovrà essere verificato alla luce della prassi (sul punto torno più avanti).

(6) St. Marche, art. 34, c. 2, st. Lombardia, art. 44, c. 2. V. anche art. 35, c. 2, st. Umbria che prevede “una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto”.

(7) Così l’art. 45 c. 1, st. Toscana; previsione analoga nell’art. 53, st. Emilia-Romagna cui fa riscontro l’art. 49 reg. consiliare che chiarisce il ruolo delle commissioni consiliari permanenti e, nell’ambito di queste, dei presidenti, dei vicepresidenti e dei relatori. Alcune Regioni hanno disciplinato l’analisi di impatto della regolamentazione con legge: v. la l.r. Piemonte n. 13/2005 e la l.r. Lombardia n. 1/2005.

(8) St. Toscana, art. 45, c. 2. L’inserimento di “clausole valutative” nei testi legislativi è prevista pure da altre carte statutarie (art. 61, c. 1, st. Umbria, art. 25, c. 2, st. Abruzzo, art. 53, c. 2, st. Emilia-Romagna, art. 45, c. 2, st. Lombardia). Puntuali indicazioni sulle clausole valutative introdotte nella legislazione regionale si trovano nel sito di CAPIRE (www.capire.org). Restano più nel vago previsioni del tipo di quella prevista dall’art. 71, c. 1, st. Piemonte (“Il consiglio regionale esercita il controllo sull’attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti”).

In alternativa alle commissioni consiliari, la valutazione della qualità dei testi può essere affidata alle strutture amministrative del consiglio. Sceglie questa strada lo st. Marche secondo il quale “nell’ambito dell’organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della formazione”⁽⁹⁾.

Allo stesso livello metterei gli organi politici per la cura della qualità della legislazione. Sulla scia del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, alcuni statuti prevedono comitati operanti nell’ambito del consiglio regionale⁽¹⁰⁾. Mentre gli statuti dell’Abruzzo e della Calabria si limitano a prevedere l’istituzione dell’organo rinviando al regolamento consiliare per la sua disciplina⁽¹¹⁾, gli statuti dell’Umbria e della Lombardia precisano che il comitato svolge funzioni propositive⁽¹²⁾ e, solo lo statuto umbro, consultive⁽¹³⁾. Sempre gli statuti dell’Umbria e della Lombardia stabiliscono che nel comitato i gruppi consiliari di maggioranza e opposizione sono rappresentati paritariamente⁽¹⁴⁾. In linea astratta, un punto a favore degli

(9) Art. 34, c. 3. Il Consiglio regionale delle Marche si è dotato anche di un organo tecnico composto da esperti esterni, il “Comitato consiliare per la legislazione ed il controllo” presso l’ufficio di presidenza (art. 15, l.r. n. 14/2003), ma risulta che l’organo non sia attualmente funzionante.

(10) Variano i nomi: “Comitato per la legislazione” (Abruzzo e Umbria), “Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi” (Calabria), “Comitato paritetico di controllo e valutazione” (Lombardia). In realtà, come dirò di passaggio nel proseguo, questi organi presentano caratteristiche piuttosto diverse, sia fra di loro, sia rispetto al modello del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

(11) St. Abruzzo, art. 27; st. Calabria, art. 26, c. 2.

(12) Art. 61, c. 5, st. Umbria: il comitato «formula proposte per la previsione e l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull’attuazione delle leggi regionali». Art. 45, c. 2, st. Lombardia secondo cui il comitato propone, d’intesa con le commissioni consiliari, clausole valutative e missioni valutative. È interessante notare che al comitato lombardo vanno trasmesse la relazione sull’analisi tecnico normativa del testo e sull’impatto della regolazione (art. 44, c. 2).

(13) Art. 61, c. 4: il comitato «esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente» (la disposizione riprende alla lettera la formula dell’art. 16-bis del regolamento della Camera).

(14) Lombardia art. 45, c. 2 (che sottolinea questo aspetto anche nel nome dato all’organo: “Comitato paritetico di controllo e valutazione”), Umbria, art. 61, c. 3.

organi politici a composizione paritaria rispetto agli apparati amministrativi potrebbe essere la maggiore capacità di ottenere modifiche ai contenuti delle proposte di legge che, come accade non di rado, siano il risultato dell'azione di gruppi di pressione, categorie economiche ecc. (ossia, il comitato dovrebbe essere in grado di fronteggiare più efficacemente la volontà, per esempio, dell'assessore proponente di inserire disposizioni, concordate con tali soggetti, che compromettano la qualità del testo).

Un'altra misura potenzialmente in grado di influire sulla qualità della norme consiste nella previsione di effetti di ordine procedurale in caso di mancato rispetto dei parametri di qualità. In particolare, lo statuto della Toscana stabilisce che "le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità delle fonti normative [...] sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza" (art. 44, c. 7, che non rinvia ad altra fonte e dunque parrebbe una disposizione immediatamente operativa). Più circoscritta la previsione dello statuto pugliese che affida al regolamento consiliare il compito di disciplinare "l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi" (art. 37, c. 2).

Il riferimento della disposizione pugliese alla materie codificate consente di ricordare come la maggior parte degli statuti disciplini i testi unici che, secondo l'opinione corrente, possono essere (anche) uno strumento per elevare la qualità della legislazione⁽¹⁵⁾, come stabilisce espressamente lo st. Toscana il quale prevede l'onere di abrogazione espressa dei testi unici (art. 44, c. 2).

(15) M. MALO, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 163 ss.; per una motivata critica all'inserimento di simili strumenti negli statuti v. invece R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2003.

2. I regolamenti consiliari

Come accennato, finora è rimasto lettera morta il rinvio dello statuto del Lazio al regolamento consiliare. Non ha trovato seguito neanche lo statuto della Puglia nel punto in cui rimanda al regolamento consiliare in merito all'improcedibilità delle proposte di legge che modificano implicitamente le materie codificate; stessa cosa per lo statuto abruzzese che rinvia al regolamento per la disciplina del comitato per la legislazione⁽¹⁶⁾.

Passando alle Regioni che dopo lo statuto hanno approvato anche il nuovo regolamento consiliare, mi pare che il capitolo più significativo riguardi la disciplina dell'organo politico dedicato alla cura della qualità legislativa. In merito alla composizione, il regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria ripete la norma dello statuto secondo cui il comitato è composto paritariamente da maggioranza e opposizione, e aggiunge che la presidenza spetta a uno dei componenti espressi dalla maggioranza⁽¹⁷⁾. Invece, nel silenzio dello statuto, il regolamento del Consiglio regionale della Calabria abbandona il consolidato modello della composizione paritaria, assegnando tre componenti alla maggioranza, fra cui il presidente, e due alla minoranza⁽¹⁸⁾. Si delinea così un organo a caratura pienamente politica, che ben difficilmente potrà assolvere a quella funzione tecnico-legislativa per la quale alla Camera dei deputati è stata escogitata la soluzione della composizione paritaria del Comitato per la legislazione.

Per quanto riguarda le funzioni, il regolamento della Calabria integra la lacunosa previsione dello statuto precisando che

(16) Per una rassegna dei regolamenti consiliari approvati al marzo 2008 v. la scheda a cura di MORETTI e TARTARI pubblicata nel sito dell'Osservatorio legislativo interregionale (www.olir.it, relazioni monografiche 2008).

(17) Art. 39, c. 3.

(18) Art. 36, c. 1, secondo cui il consiglio regionale in una prima votazione elegge il presidente (che dunque, si deve desumere, sarà espresso dalla maggioranza) e poi, in una seconda votazione, con voto limitato a due, i quattro componenti dell'organo. Degno di nota è che il recente regolamento interno del consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia affida la presidenza del Comitato per la legislazione all'opposizione (art. 42 c. 3).

l'organo esprime pareri alle commissioni consiliari ⁽¹⁹⁾. A sua volta, il regolamento umbro amplia la portata della funzione consultiva del comitato interpretando il riferimento dello statuto ai "testi" nel senso di comprendervi tanto i progetti di legge quanto le proposte di regolamento ⁽²⁰⁾. Soprattutto, il regolamento attribuisce al comitato una funzione non prevista dallo statuto consistente nello svolgere l'analisi degli effetti prodotti dalle leggi assieme alle commissioni consiliari ⁽²¹⁾. Entrambi i regolamenti prevedono che la commissione consiliare debba motivare il mancato accoglimento del parere del comitato (nel caso dell'Umbria, anche il mancato accoglimento della proposta) ⁽²²⁾.

A ben vedere, regole funzionali alla qualità delle norme contenute nei regolamenti consiliari sono pure quelle che prevedono il coordinamento formale del testo dopo l'approvazione finale in consiglio ⁽²³⁾. La più originale fra queste prevede un parere del comitato per la legislazione in merito al coordinamento del testo ⁽²⁴⁾.

(19) Art. 36, c. 3.

(20) Art. 18, c. 3, reg. interno. Il comitato rende pareri anche in merito al programma di delegificazione, riordino e semplificazione, ai progetti di legge di delegificazione, ai progetti di testi unici (art. 39, c. 5).

(21) Art. 34, c. 3, secondo cui le commissioni svolgono la "valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi degli effetti prodotti dalle leggi" d'intesa con il comitato.

(22) Umbria, art. 38, c. 8; Calabria, artt. 36, c. 5, e 77 il quale stabilisce che la commissione "procede alla modifica degli articoli eventualmente censurati".

(23) Es. art. 97, c. 2, reg. interno Emilia-Romagna e art. 104, c. 2, reg. interno Liguria.

(24) "Nei casi in cui siano stati introdotti molteplici emendamenti il Presidente, valutata la complessità del testo, può proporre all'Assemblea di rinviare la votazione finale alla seduta successiva demandando alla Commissione competente di procedere al coordinamento del testo, sentito il Comitato per la legislazione" (art. 73, c. 3, reg. interno Umbria). Una proposta che si spinge più in là nella stessa direzione, ossia che gli statuti prevedano l'intervento obbligatorio di un organismo tecnico per la revisione del testo dopo la sua approvazione finale, si deve a R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione* cit.

3. Linea distintiva

L'approvazione del nuovo regolamento consiliare completa il quadro delle regole per la qualità della normazione tracciato dallo statuto. Come è ovvio, ciò non impedisce che le leggi regionali dettino ulteriori regole. Resta il fatto però che: *a)* il raccordo fra statuto e regolamento consiliare costituisce la *sedes materiae* più appropriata per la disciplina del procedimento legislativo (e regolamentare), e dunque delle regole che mirano a garantire la qualità della normazione; *b)* le leggi non costituiscono un parametro per sindacare successive norme legislative.

Nelle ipotesi in cui, come in Toscana, sia lo stesso statuto a fare espresso rinvio alla legge sulla formazione⁽²⁵⁾, si propone che quest'ultima sia qualificata come parametro interposto, con la conseguenza che la legge successiva che non ne rispetti i contenuti sarebbe costituzionalmente illegittima⁽²⁶⁾. Questa opinione, tuttavia, estende oltremisura la portata della teoria delle norme interposte, che a partire da Lavagna è stata elaborata in riferimento al testo costituzionale, nel senso che la norma interposta deve essere richiamata da "disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi"⁽²⁷⁾ (senza dire che esiste un problema logicamente precedente relativo all'effettiva azionabilità del giudizio costi-

(25) Art. 45, c. 2, st. Toscana che opera un rinvio espresso alla "legge regionale sulla normazione". Un rinvio alle leggi si trova anche nello st. dell'Emilia-Romagna (art. 53, c. 1). Allo scopo di prevedere obblighi per la qualità delle fonti normative, lo st. toscano fa rinvio anche al regolamento interno della giunta (oltre che, come di consueto, a quello del consiglio regionale). Su questo punto, tale regolamento stabilisce che la segreteria della giunta verifica gli atti all'ordine del giorno "sotto l'aspetto della legittimità e della corretta redazione" (art. 11, c. 1).

(26) M. PICCHI, *Controllo sulle leggi*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 225; R. LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporti con le altre fonti, contenuti*, in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, Firenze, 2007, p. 6 s.

(27) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Cedam, Padova, 1984, p. 360. L'opinione richiamata nel testo configura un problematico parametro interposto "di secondo grado", dato che ricava una norma interposta (la legge sulla normazione) dallo statuto che, a sua volta, costituisce norma interposta fra l'art. 123 Cost. e le leggi regionali (C. cost. nn. 48/1983, 993/1988, 119/2006).

tuzionale: sul punto torno in conclusione).

Limitando il discorso alle Regioni nelle quali allo statuto ha fatto seguito il regolamento consiliare, e dunque si è compiutamente delineato il quadro delle regole sulla qualità della normazione, si può tracciare una linea che separa le Regioni che non inseriscono misure specifiche nel raccordo statuto-regolamento (Liguria), dalle Regioni che mettono in campo una pluralità di misure (in particolare Emilia-Romagna e Umbria⁽²⁸⁾), ossia utilizzano strumenti che stanno ai vari gradini della scala di cui ho parlato prima.

La Liguria, che nello statuto si limita ad indicare quale

(28) Alla base della strategia delle Regioni che hanno scelto di ricorrere a una molteplicità di strumenti per la qualità della legislazione sta, evidentemente, il convincimento che l'utilizzo di molteplici strumenti consenta una migliore politica della qualità legislativa. In effetti, per sua natura il fine della qualità normativa riguarda l'attività di svariati organi (politici e amministrativi) e richiede di essere perseguito con svariati strumenti.

Il reg. consiliare dell'Emilia-Romagna contiene un'analitica disciplina di sviluppo delle indicazioni statutarie. Il testo sottolinea il ruolo delle strutture amministrative del consiglio nelle varie fasi del procedimento per la cura della "qualità redazionale dei testi normativi" (art. 46), e prevede che il Presidente della commissione consiliare possa richiedere una scheda tecnico-normativa (art. 47). Una dettagliata previsione è dedicata all'analisi di fattibilità dei progetti di legge di particolare rilevanza (art. 49). Per quanto riguarda il controllo sull'attuazione delle leggi vengono riprese ed estese le indicazioni dello statuto sulle clausole valutative (art. 50).

Anche il reg. consiliare dell'Umbria detta una disciplina analitica: oltre alla disposizione dedicata al comitato per la legislazione, prevede che l'esame in commissione referente sia effettuato sulla base di una relazione che prende in considerazione svariati parametri (art. 26, c. 1) e stabilisce che le commissioni consiliari "effettuano la valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi degli effetti prodotti dalle leggi approvate dal Consiglio regionale, per verificare in quale misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti, anche con l'utilizzo di tecnologie informatiche", per mezzo dell'introduzione di clausole valutative nei progetti di maggiore impatto (art. 34, c. 1 e 2). Più in generale, la regione mostra una elevata attenzione verso il tema della qualità della legislazione: la legge stabilisce che la struttura organizzativa del consiglio assicura un supporto finalizzato ad assicurare "la qualità della produzione normativa, con particolare riferimento all'adozione di metodologie e tecniche finalizzate a garantire l'efficacia e la fattibilità delle leggi", e "il controllo sull'attuazione delle leggi e dei regolamenti e la valutazione delle politiche regionali" (art. 1, c. 3, l.r. n. 21/2007). Inoltre, all'organo politico (il comitato per la legislazione) fa riscontro un organo tecnico operante presso la giunta regionale (il "Comitato legislativo" istituito dal reg. 1/2000). Analoghi organi sono previsti anche da altre regioni: v., per es., il "Comitato tecnico-consultivo per la legislazione" di cui all'art. 20 della l.r. Marche n. 20/2001.

“principio dell’ordinamento e dell’azione regionale” il perseguimento, fra gli altri, di “obiettivi di qualità”⁽²⁹⁾, disciplina la materia soprattutto a livello legislativo⁽³⁰⁾. È da valutare se ciò implichi davvero una minore o nulla efficacia delle regole per la qualità della normazione a causa del fatto che la legge non costituisce parametro rispetto a se stessa. Affinché questo rischio diventi reale è necessario che vi sia un giudice che prenda atto della parità gerarchica fra la legge che contiene le regole sulla qualità della normazione e la legge successiva che le viola; questo giudice è naturalmente la Corte costituzionale ma, ecco il punto, per le ragioni che dirò fra poco, sembra in concreto improbabile un intervento della Corte a tutela delle regole sulla qualità delle norme. Il rischio è invece reale qualora una qualche forma di controllo su tali regole sia effettuato da organi non giurisdizionali come le consulte statutarie, che, d’altra parte, svolgono una mera funzione consultiva non vincolante.

4. *Gli attori*

Scontato l’impegno dei consigli, e nell’ambito di questi tanto degli apparati amministrativi come degli organi politici, le Regioni che hanno già approvato il nuovo regolamento consiliare prevedono forme più o meno significative di coinvolgimento degli esecutivi. In base a una prima modalità, la giunta sollecita un’azione da parte di altri soggetti, per esempio chiedendo per i progetti di particolare rilevanza “l’elaborazione di un’analisi ambientale, sociale ed economica”⁽³¹⁾. Una seconda modalità prevede che la giunta svolga in prima persona azioni relative alla qualità delle norme. Queste azioni possono riguar-

(29) Art. 2, c. 2, lett. *h*). Il reg. interno del consiglio regionale ligure stabilisce che nell’esame in sede referente “la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l’efficacia delle disposizioni contenute nel testo anche sotto il profilo economico-finanziario” (art. 83, c. 8).

(30) V. per es. l’art. 20, c. 2, della l.r. Liguria n. 25/2006 che affida al consiglio regionale il controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

(31) St. Emilia-Romagna, art. 49, c. 2.

dare l'esecutivo nel suo ruolo di proponente degli atti di cui occorre valutare la qualità: ad esempio, un rappresentante della giunta partecipa alle riunioni del comitato legislativo quando l'organo si riunisce per rendere pareri sulla qualità delle norme⁽³²⁾.

In linea generale, in queste situazioni c'è il rischio della duplicazioni di compiti fra apparati della giunta e del consiglio e dunque la necessità di prevedere raccordi e collegamenti⁽³³⁾.

5. La prova della prassi

Come accennato, una migliore politica della qualità legislativa dipende in misura non trascurabile dall'atteggiamento che assumeranno i diversi soggetti in campo (politici e tecnici), dalla consapevolezza che avranno dell'importanza del tema⁽³⁴⁾. I comitati per la legislazione, per esempio, rischiano di rivelarsi un'arma spuntata se gli altri organi (commissioni consiliari *in primis*) non ne valorizzassero adeguatamente il ruolo consultivo. Prendiamo il comitato calabrese che può pronunciarsi solo a seguito dell'iniziativa delle commissioni consiliari: dal Rapporto Ocse 2007 sulla riforma della regolazione si apprende che "nell'ultimo anno l'intervento non obbligatorio e non vincolante del Comitato ha interessato una sola legge-provvedimento". E consultando il sito della regione si scopre che quel parere è in

(32) Reg. interno della Calabria, art. 36, c. 3. Un altro esempio è la previsione secondo cui i progetti di legge della giunta debbono essere accompagnati da una scheda tecnico-finanziaria (reg. interno dell'Emilia-Romagna, art. 48, c. 2). Merita di essere citato anche il reg. consiliare dell'Umbria per il quale la giunta predispose ogni due anni un programma di delegificazione, riordino e semplificazione della normativa vigente (art. 43).

(33) S. PANIZZA, *Nuovi statuti e disposizioni sulla tecnica normativa regionale*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 194 ss.

(34) Sull'importanza della formazione dei funzionari insiste il *Rapporto 2007 sulla legislazione* della Camera dei deputati p. 95 ss. (v. Parte II, *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, cap. III a cura di A.G. ARABIA). Sulla necessità che i consigli regionali si avvalgano di competenze tecniche specifiche, in particolare l'analista di politiche, v. M. SISTI, *Fare leggi o valutare politiche?*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2007, p. 6 s.

realtà l'unico che l'organo abbia reso dalla sua costituzione⁽³⁵⁾.

Una diversa disciplina dell'assegnazione dei progetti dovrebbe evitare che questo problema si presenti anche per il comitato dell'Umbria. Il regolamento consiliare prevede che sia il presidente del consiglio regionale ad assegnare i progetti di legge e le proposte di regolamento al comitato, e dunque l'organo dovrebbe esprimersi su tutti i progetti all'ordine del giorno delle commissioni consiliari permanenti⁽³⁶⁾ (salvo che non prevalga una prassi interpretativa – magari motivata dalla necessità di evitare l'aggravio procedurale che comporta il parere su tutti i progetti – secondo la quale il presidente può decidere discrezionalmente quando attivare il comitato).

Guardando nella lente della prassi, si scopre che finora è rimasta sulla carta anche la dichiarazione di improcedibilità prevista dallo statuto toscano per le leggi che violano le regole sulla qualità della formazione⁽³⁷⁾. A ciò probabilmente contribuisce il fatto che lo statuto rimette a un organo non propriamente imparziale come il presidente del consiglio una decisione dal chiaro significato politico come la dichiarazione di improcedibilità⁽³⁸⁾ (con l'ulteriore complicazione che la decisione dovrebbe essere assunta d'intesa con l'ufficio di presidenza).

Altri strumenti, come i testi unici, sono stati poco utilizzati, certamente meno di quanto non avrebbero fatto immaginare le attese suscitate nella fase di elaborazione degli statuti⁽³⁹⁾. Poco

(35) Dal resoconto sommario della seduta del 3 luglio 2006 si apprende che in 15 mesi è arrivata una sola richiesta di parere, destinata a restare tale fino al 10 giugno 2008 quando si è svolta la sedicesima riunione dell'organo, alcune delle quali andate deserte per mancanza del numero legale. Tant'è che il comitato (che dispone di una struttura tecnica di supporto composta da ben otto consulenti esterni: *Rapporto Ocse sulla riforma della regolazione* cit., p. 70) ha finito per fare altro, ossia proposte di legge (v. resoconto delle sedute del 6 marzo e del 20 settembre 2007).

(36) Art. 18, c. 3, reg. interno. Il sito della regione pubblica le convocazioni delle riunioni del comitato dalle quali si apprende che l'organo, nelle dieci riunioni svoltesi, è stato chiamato a esprimere parere relativamente a quattro progetti di legge.

(37) *Rapporto Ocse sulla riforma della regolazione* cit., p. 114.

(38) S. PANIZZA, E. STRADELLA, *Qualità delle fonti normative*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario* cit., p. 221.

(39) Il *Rapporto 2007 sulla legislazione* della Camera dei deputati cit., p. 85 mette in evidenza come nel 2006, al pari dell'anno precedente, le Regioni abbiano fatto uno scarso ricorso ai testi unici.

applicate risultano pure le regole che le Regioni si sono date in merito alla valutazione delle ricadute applicative delle leggi⁽⁴⁰⁾. Ciò è dovuto principalmente alla circostanza che la valutazione normativa richiede un forte cambiamento culturale tanto agli apparati amministrativi quanto, e soprattutto, ai politici⁽⁴¹⁾. Il che, estendendo l'osservazione all'insieme delle misure per la qualità della normazione, ci porta a un punto centrale: la qualità delle norme è una di quelle questioni da affrontare in primo luogo sul piano della formazione culturale dei soggetti (politici e tecnici) che a vario titolo partecipano al processo normativo. Va da sé che la cultura della qualità può essere favorita da apposite e ben calibrate regole, ma resta il fatto che intervenendo soltanto sul terreno delle regole giuridiche ben difficilmente si potrà raggiungere l'obiettivo della qualità delle norme.

6. Meccanismi di reazione

C'è infine il problema delle forme di reazione al mancato rispetto delle regole sulla qualità delle norme. Posto che lo statuto si pone al "vertice delle fonti regionali" (C. cost., sent. n. 304/2002), ne segue che le regole sulla qualità della normazione in esso contenuto dovrebbero imporsi all'attività legislativa⁽⁴²⁾. Ma il punto è come ottenere tale prevalenza per le regole statutarie relative alla qualità delle norme.

(40) Secondo il *Rapporto 2007 sulle legislazione* della Camera dei deputati cit., p. 87 finora le Regioni hanno poco praticato la verifica dell'applicazione delle leggi per una serie di difficoltà: a) "scarso sviluppo di forme di collaborazione tra gli uffici del Consiglio e della Giunta"; b) insufficiente personale addetto e, talvolta, non adeguatamente preparato; c) "non coincidenza dei tempi di elaborazione dell'analisi di fattibilità con i tempi della politica".

(41) M. RAVERAIRA, *La qualità della legge: una sfida per le nuove Regioni*, in *www.federalismi*, n. 8/2004, p. 5.

(42) Più complessa la questione della giustiziabilità del regolamento interno: la legge regionale che violi una norma del regolamento (non contenuta nello statuto) non sarebbe sanzionabile dalla Corte costituzionale (per assoggettarla al suo giudizio si dovrebbe immaginare che il regolamento costituisca parametro rispetto ai vizi formali delle leggi regionali, ma si tratta di una strada chiusa, che la giurisprudenza costituzionale ha sbarrato agli stessi regolamenti parlamentari: sent. n. 9/1959).

A prescindere dalla questione se tali regole rientrano o meno nel contenuto necessario dello statuto che la Corte costituzionale considera giuridicamente vincolante⁽⁴³⁾, ben difficilmente tale prevalenza potrà essere assicurata dalla giurisprudenza costituzionale in via principale che presuppone una poco probabile impugnazione governativa per la loro violazione; e parimenti improbabile appare un intervento della Corte in via incidentale⁽⁴⁴⁾. Da un lato, il Governo ha interesse a impugnare leggi che giudica invasive della competenza legislativa statale, e fra queste non rientrano le leggi lesive di regole, come quelle sulla qualità della normazione, interne all'ordinamento regionale. Dall'altro, la violazione di una regola sulla qualità ben difficilmente comporta la lesione di situazioni soggettive, ragion per cui è improbabile che una delle parti del giudizio incidentale sollevi questione di legittimità costituzionale; non molto probabile è pure l'ipotesi che sia il giudice d'ufficio a sollevare la questione, dato che potrebbe (e dovrebbe) risolvere il problema della cattiva qualità del testo in via interpretativa⁽⁴⁵⁾.

La prevalenza delle regole statutarie sulla qualità delle norme potrebbe essere assicurata da organi di natura non giurisdizionale come le consulte statutarie alle quali è affidato il "compito di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto"⁽⁴⁶⁾. Le leggi regionali istitutive delle consulte⁽⁴⁷⁾ prevedono che il parere dell'organo sia preventivo e non vincolante: la consulta si esprime sul rispetto dello statuto da parte di

(43) C. Cost., nn. 372, 378 e 379/2004.

(44) Sul tema v. D. NOCILLA, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in F. BASILICA (a cura di), *La qualità della regolazione*, Maggioli, Rimini, 2006, p. 224 s.

(45) Uno scenario verosimile è l'impugnazione in via incidentale per contrasto con determinati parametri costituzionali che faccia altresì riferimento al profilo delle regole sulla qualità, e dunque al parametro statutario; ma in questo caso è più che probabile che l'eventuale illegittimità riguarderebbe il primo ordine di motivi, restando assorbito quello relativo alla qualità delle norme.

(46) St. Toscana, art. 57, c. 1. Previsioni analoghe si trovano negli statuti delle altre Regioni che hanno istituito organi di questo tipo.

(47) Liguria 19/2006, Piemonte 25/2006, Abruzzo 42/2007; Emilia-Romagna, 23/2007; Lazio 24/2007; Umbria 27/2007, Calabria 2/2007 (su cui v. C. cost. n. 200/2008), Toscana, 34/2008.

atti normativi non ancora entrati in vigore ⁽⁴⁸⁾ di cui può eventualmente essere modificato il testo.

È presto per dire se le consulte assolveranno con successo al loro compito; bisognerà vedere come in concreto svilupperanno la loro azione, se saranno chiamate ad esprimersi con regolarità o solo occasionalmente, se la composizione, le regole di funzionamento e le funzioni risulteranno effettivamente adeguate ⁽⁴⁹⁾.

Restando al tema di queste note, merita di essere segnalata la legge calabrese che include anche il comitato per la legislazione fra i soggetti che possono invocare il parere della consulta statutaria ⁽⁵⁰⁾. Tutto lascia pensare che sia una previsione specificamente funzionale alle regole sulla qualità della legislazione. Tuttavia, mi sembra di poter dire che la composizione non paritaria del comitato, nel quale prevalgono i componenti espressi dalla maggioranza, renda poco probabile una simile decisione che inevitabilmente suonerebbe come una critica alla maggioranza che ha votato la legge (a tacer del paradosso per cui un organo chiamato a rendere pareri invocherebbe il giudizio di un altro organo consultivo per cercare conferma di un proprio orientamento).

(48) Qualche volta, ad es. in Piemonte e Liguria, semplici proposte di legge, altre volte vere e proprie delibere legislative, come in Toscana. Le consulte si esprimono anche sulla compatibilità con lo statuto dei regolamenti (salvo che in Abruzzo).

(49) Valutazioni critiche in D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?* in questa *Rivista*, 2005, p. 865 ss. Sulle consulte v. T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 841 ss.; S. PARISI, *La tutela dello statuto regionale tra «garanzia» e «controllo»*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 523 ss. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale e apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie* cit., p. 277 ss.; P. SALVATELLI, *Lo statuto come parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II* cit., p. 236 ss.

(50) Art. 7, c. 6, della l.r. Calabria n. 2/2007.