

**LEGGE REGIONALE SULLA NORMAZIONE. SINTESI DEI POSSIBILI CONTENUTI E PROBLEMI APERTI. SCHEDA RIVISTA ALLA LUCE DELLE OSSERVAZIONI FORMULATE NEL SEMINARIO DEL 16 GIUGNO 2006 E DI QUELLE, INVIATE SUCCESSIVAMENTE AL SEMINARIO, DALL'AREA LEGISLATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE.**

*(Dr. Raffaele Libertini)*

**PREMESSA**

Derivazione statutaria della legge a causa del rinvio ad essa da parte dello statuto medesimo (art.45, comma 2 e 44, comma 6).

Non previsione di una legge organica che l'avrebbe configurata come fonte superiore rispetto alle leggi regionali ordinarie.

Rischio di abrogazioni, anche implicite, da parte di leggi regionali successive.

Utilità comunque della legge come quadro di riferimento generale per tutti coloro che contribuiscono alla stesura ed approvazione delle leggi regionali.

Possibilità di dimostrare una sua particolare collocazione nella gerarchia delle fonti perché di derivazione costituzionale. Condivisione dell'opinione di chi sostiene che le norme contenute nello statuto in materia di buona qualità della normazione rientrano pacificamente tra i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" 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 della legge regionale<sup>1</sup>

Secondo altri questa tesi appare un po' forzata in considerazione che laddove lo statuto ha voluto solo l'abrogazione espressa l'ha detto esplicitamente, come per i T.U. (art.44) e che ci sarebbero due passaggi per arrivare alla norma interposta e ciò richiede una ricostruzione giuridica molto faticosa.

*I tentativi di elaborazione di leggi sulla normazione e alcune disposizioni in materia di qualità della legislazione.*

Scarsi sono stati fino ad oggi i tentativi di elaborare norme sulle norme alcuni dei quali sono poi diventati legge ma solo, come vedremo, per aspetti parziali mentre ad oggi non esiste una disciplina generale sulla normazione né a livello statale e della U.E., né a livello regionale<sup>2</sup>

Alcune disposizioni contenute negli atti preparatori della commissione bicamerale D'Alema del 1997, prevedevano la codificazione di alcune materie e l'inammissibilità dei d.d.l. che regolamentassero successivamente le stesse materie senza procedere in modo espresso alla modifica o integrazione dei codici medesimi; l'obbligo di individuare la fattibilità amministrativa delle leggi; l'obbligo della omogeneità per alcune tipologie di leggi; la "riserva di codice" in campo penale.

---

<sup>1</sup> Marta Picchi, *Controllo sulle leggi, nel Commentario allo Statuto della Regione Toscana*, Giappichelli, ottobre 2005, p.225.

<sup>2</sup> Da ricordare soltanto la disciplina, peraltro ridottissima, relativa alle fonti del diritto contenuta nelle disposizioni della legge in generale premesse al codice civile del 1942.

Il disegno di legge sull'attività normativa approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera il 1° settembre 1999 e poi abbandonato, 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 il 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 espresso; 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.

Norme sulla chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie (l. 212/2000 contenente disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente). Si prevede che le norme in questione siano modificabili solo in modo espresso, e sono ivi contenute altre norme sulla qualità inusualmente poste in una legge settoriale.

La legge di semplificazione 2001 (l. 229/2003) prevede che il Governo sia delegato ad adottare un decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione avendo come principi e criteri direttivi, tra l'altro, la "garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, e l'adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo" e 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".

Precedentemente alla l.229 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).

La legge di semplificazione 2005 (l. 246/2005) prevede che il Governo completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando anche una raccolta organica delle norme regolamentari connesse; 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. C'è poi un'intera parte dedicata all'AIR (analisi dell'impatto della regolazione e alla VIR (verifica dell'impatto della regolazione). Si prevede infine 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 del 1970 siano abrogate (cosiddetta norma ghigliottina)

La legge recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione del marzo di quest'anno (l. 80/2006) dedica l'art.1, anche se non indicato nel titolo della legge, agli strumenti di semplificazione e qualità e al monitoraggio e valutazione della regolazione prevedendo che l'attività e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione siano affidate ad un Comitato interministeriale di indirizzo il quale predisponde, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo che viene approvato dal Governo, sentito il Consiglio di Stato, e trasmesso alle Camere. Il Comitato verifica durante l'anno lo stato di realizzazione degli obiettivi e svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.

Altre norme sulle norme da ricordare sono anche la l. 400/1988 sulla disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri il cui capo III è dedicato

alla potestà normativa del Governo e che disciplina i decreti legislativi, i decreti legge ed i regolamenti.

Può rientrare nella categoria delle norme sulle norme anche la legge 4 aprile 2005, n.11 recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo della U.E. e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari unitamente alla legge 5 giugno 2003 n.131 contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 che reca una parte sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria.

Da citare infine il nuovo regolamento della Camera in vigore dal 1998 che contiene un notevole numero di disposizioni in materia di qualità della legislazione utilizzate dal Comitato per la legislazione ivi istituito.

Uno studio di notevole interesse su questo argomento è quello dell'AREL (Agenzia di ricerche e legislazione) presentato nel 2005 che, criticando la "norma ghigliottina" della l. 246/2005, si propone di adottare un nuovo sistema di semplificazione normativa basato sulla abrogazione di specifiche disposizioni mediante la presentazione, da parte del Governo, di un d.d.l. annuale (entro il 30 di luglio). Esso è preparato da un'apposita commissione e poi presentato alle Camere per l'approvazione in concomitanza con la legge finanziaria cui sarebbe allegato un elenco di leggi da abrogare. Sarebbe una "Finanziaria delle leggi".

Il Presidente della Repubblica, nel rinviare alle Camere il 16 dicembre 2004 la legge sull'ordinamento giudiziario 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, monito subito rilanciato con forza dai due Presidenti del Senato e della Camera (i quali però non hanno esercitato conseguenti comportamenti di fronte a leggi che prescindono da criteri di qualità. Si veda per tutti l'ultima finanziaria formata da un unico articolo di 612 commi successivamente rubricati in sede di ripubblicazione della legge per consentire, almeno, di avere una pallida idea del loro oggetto).

A livello regionale sono da citare, come assoluta novità, le numerose disposizioni in materia di qualità della legislazione contenute nei numerosi statuti di recente approvazione. La Toscana, in particolare, contiene il maggior numero di disposizioni in materia che appaiono di ottima qualità come riconosciuto dalla dottrina<sup>3</sup> Di esse si parlerà più analiticamente nella parte che segue.

#### *Indicazione sommaria delle norme sulla qualità della legislazione contenute nello Statuto della Toscana*

Numerose sono gli articoli che si riferiscono specificamente alla qualità della normazione contenute nello statuto:

- Il C.R. assicura la qualità delle fonti normative regionali (11)
- Le Commissioni hanno funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo sugli effetti prodotti dalle politiche regionali (19)
- Le fonti regionali sono lo Statuto, le leggi e i regolamenti. Le leggi e i regolamenti sono motivati nei modi previsti dalla legge (39)
- La legge prevede forme di comunicazione legislativa diverse dalla pubblicazione sul burt (43).

---

<sup>3</sup> Si veda, in particolare, l'introduzione di Giusto Puccini alle *Fonti normative nel Commentario allo Statuto della Regione Toscana*, Giappichelli, 2005, p.188 e seguenti.

- La Regione tutela la certezza del diritto e cura la qualità delle fonti normative, la formazione di testi unici ed il loro mantenimento. Le p.d.l che non rispettano le disposizioni sulla qualità sono dichiarate improcedibili (44)
- Le Commissioni esercitano controlli preventivi e di fattibilità e la valutazione sugli effetti delle leggi. anche avvalendosi di clausole valutative disciplinate dalla legge sulla normazione. Sono previste adeguate risorse dal bilancio del C.R. per svolgere queste funzioni (45).
- Il Collegio di garanzia verifica la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto (57).
- La legge promuove la partecipazione dei cittadini come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali (72)
- La Regione stabilisce le modalità per rendere effettivo il diritto dei cittadini alla più ampia informazione sulla attività regionale (73).

#### *Avvertenze per i contenuti di una legge sulla normazione*

La legge sulla normazione come esplicitazione delle norme statutarie. Non ripetizione in essa di norme che già ricevono compiuta disciplina nello statuto (fonti, tipologia dei regolamenti, pubblicazione ed entrata in vigore, ecc..). Non contiene norme tipiche del regolamento interno del Consiglio regionale (procedure dettagliate, numero e composizione delle Commissioni, ecc..). Si pone come cerniera tra lo statuto ed il regolamento interno cui rinvia per i dettagli. Necessità di una relazione alla legge sulla normazione che tenga conto delle precedenti considerazioni e che motivi i contenuti dei singoli articoli.

È stata sottolineata da qualcuno la necessità di tener conto delle riserve di regolamento interno del Consiglio previste dagli art. 13, comma 2, 44, comma 6 e 45, comma 3 dello statuto evitando di mettere in legge disposizioni che solo il regolamento può disciplinare come di seguito si dirà. Altri ha insistito sul fatto che il regolamento, coperto da riserva e meno rigido rispetto alla legge, è lo strumento più adatto per disciplinare i profili procedurali della qualità normativa.

Visto che il regolamento interno sarà approvato prima della legge sulla normazione, occorrerà poi successivamente modificarlo perché alcune norme regolamentari applicative saranno da questa previste.

#### *Possibili contenuti degli articoli di una legge sulla normazione*

##### *Finalità della legge*

La legge si prefigge lo scopo di migliorare la qualità delle leggi e dei regolamenti regionali stimolando, a questo scopo, una attività collaborativa delle strutture del C.R. dedicate. Derogabilità della legge solo in modo espresso (aderendo alla tesi ricordata in premessa della legge sulla normazione come norma interposta in quanto applicativa di disposizioni costituzionali).

##### *Iniziativa e procedura legislativa. Improcedibilità*

Motivi della dichiarazione di improcedibilità delle p.d.l. a cura del P.C.R., d'intesa con l'U.P. Sua restituzione al proponente e suo perfezionamento. Questa disposizione sarebbe, secondo qualcuno, più propriamente da mettere nel regolamento interno.

Componenti delle commissioni quali referenti per le strutture tecniche. Non si tratta di politici esperti nella qualità, ma solo di politici “sensibili” ai problemi della qualità sollevati dai tecnici in modo che essi trovino nella commissione una “sponda” invece che il disinteresse. Ciò consentirà, nel tempo, di sensibilizzare ai temi della qualità normativa anche gli altri componenti della Commissione. In un sistema di drafting “diffuso” come quello toscano in cui ci si deve preoccupare della qualità a partire dall’iniziativa fino all’approvazione finale della legge, questo appare il sistema migliore piuttosto che centralizzare tutto in un Comitato per la legislazione regionale che per il numero esiguo dei consiglieri regionali e per la loro non preparazione su questi temi sarebbe di difficile costituzione e verrebbe vissuto più come un ostacolo al normale procedimento legislativo piuttosto che come una risorsa. Si tenga anche conto che il Collegio di garanzia dovrà anche valutare la rispondenza delle leggi alle norme dello statuto sulla qualità e pertanto esiste già un organo collegiale che si occupa di questi profili dopo però il filtro delle commissioni di cui prima dicevo. La proposta è di nominare due componenti della commissione che si occupino della qualità, uno di maggioranza e uno di minoranza essendo questo un tema di interesse comune.

Qualcuno, pur nutrendo riserve verso l’istituzione di un Comitato per la legislazione regionale che, a suo dire, non ha funzionato nemmeno a livello nazionale, ritiene però che la nomina dei due componenti della commissione che seguano i profili della qualità spetti al regolamento interno e non alla legge. Ma da altri è stato sostenuto che la nomina dei due consiglieri possa essere prevista in legge.

Si osserva poi che l’improcedibilità può essere la conseguenza non solo delle disposizioni dei progetti di legge che non rispondono ai requisiti di qualità previsti dallo statuto, ma può anche derivare dalla mancanza o non idoneità dei documenti da allegare a da altri motivi, ma che comunque le cause di improcedibilità devono essere chiare e in numero limitato.

Perfezionamento dell’atto in aula a cura del P.C.R. sugli aspetti formali del provvedimento allo scopo di migliorare la qualità normativa. Dopo la votazione finale coordinamento del testo meramente formale. Anche queste disposizioni trovano, secondo qualcuno, una più idonea collocazione nel regolamento interno.

Forte avvalimento del P.C.R., per svolgere questi compiti, delle strutture di consulenza tecnica sulla attività legislativa.

### *Qualità delle fonti normative*

Utilizzo del manuale regionale di drafting, recepito con atto formale, nella stesura delle leggi. A questo proposito qualcuno ha osservato che non si può dare ad esso un valore giuridico per cui la sua violazione non comporta una illegittimità costituzionale. A ciò si potrebbe obiettare che il rinvio al manuale è opportuno perché il suo recepimento con atto formale lo configura come una circolare a cui gli uffici devono riferirsi nella stesura delle leggi e consente pertanto una generale applicazione di regole che, anche se non giustiziabili, sono però tendenti a migliorare la qualità normativa

Previsione del monitoraggio del manuale attraverso l’uso di un indice di qualità predisposto dagli uffici competenti e l’utilizzo di altri strumenti volti a verificarne l’effettiva attuazione.

Utilizzo di tutti gli strumenti idonei a migliorare la qualità normativa in collaborazione con lo stato e le altre regioni (si veda, in proposito, l’art.2, comma 1, lett.a), che prevede che il Governo e le Regioni svolgano “attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione”, della legge di semplificazione per il 2005, 246/2005).

Rinvio agli articoli successivi che trattano dei T.U. e dell’analisi ex ante ed ex post.

## *Omogeneità normativa*

Obbligo di contenuto omogeneo dei testi normativi in modo di permettere agli utenti di orientarsi con sicurezza nella ricerca delle norme.

Ruolo del P.C.R. Non messa in discussione di testi disomogenei.

Disciplina per le leggi ed i regolamenti multisettoriali ammissibili solo se esiste un legame funzionale tra i settori coinvolti. Si è osservato che non è chiarissimo il concetto di legame funzionale, ma si può rispondere che esistono leggi che riguardano più materie strettamente collegate tra loro (es. il T.U. in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro *legge regionale 26 luglio 2002, n.32*) per cui una rigida applicazione del principio di omogeneità potrebbe portare a cause di improcedibilità non ragionevoli.

In caso di contestazione, che può essere sollevata da ciascun consigliere, decide, in via definitiva, il C.R.

Anche qui qualcuno ritiene che la previsione della omogeneità normativa, di per sé giustissima, deve però essere oggetto del regolamento interno del Consiglio regionale. La tesi prevalente è però quella di mantenere questa disposizione nella legge.

## *I Testi Unici*

I T.U. riguardano materie e settori omogenei

T.U. legislativi e regolamentari. Testi separati con i relativi collegamenti normativi  
Pubblicazione in un fascicolo speciale del burt.

Abrogazione espressa di norme precedenti che riguardano la stessa materia che si ritiene di non far confluire nel T.U.

Procedura semplificata di approvazione dei T.U. di coordinamento con un unico voto.

Abrogazione o modifica dei T.U. solo in modo espresso.

Mantenimento dei T.U. tramite dichiarazione di improcedibilità da parte del P.C.R. per tutte le proposte di legge e di regolamento che recano abrogazioni, deroghe o modifiche al T.U. senza dichiararlo espressamente. Questa disposizione potrebbe forse, più propriamente, essere inserita nel regolamento interno.

Qualcuno sostiene che una proposta di legge che ridisciplina la stessa materia di un'altra legge, anche se non si tratta di un testo unico, deve contenere una formula di abrogazione espressa. Anche se ciò non è previsto nello statuto, può però essere previsto nel regolamento interno che in caso contrario può prevedere una improcedibilità.

## *Programma di semplificazione normativa*

Il programma di semplificazione normativa viene approvato ogni anno (forse meglio ogni due anni come prevede un progetto di legge della Regione Campania).

Contenuti: definisce le linee generali della politica di semplificazione normativa; stabilisce le materie ed i settori sui quali si provvederà ad adottare T.U.; stabilisce, sulla base di una attenta ricognizione delle leggi esistenti, le materie ed i settori sui quali si interverrà con legge di abrogazione generale di leggi e regolamenti implicitamente abrogati da norme successive o non più operanti; altri eventuali contenuti.

Pare opportuno trovare forme di raccordo tra questo programma approvato dal Consiglio e le “linee strategiche di legislatura” approvate dalla Giunta che definiscono, tra l’altro, il processo trasversale strategico giuridico-legislativo ed individuano i T.U che la Giunta intende adottare.

Avvalimento di gruppi misti di personale regionale (Consiglio e Giunta) con lo scopo di redigere le norme da inserire nei T.U. o nelle leggi generali di abrogazione e di predisporre le relative p.d.l. e p.d.r. Qualcuno sostiene che si tratta di modalità operative che non appare opportuno inserire nella legge.

### *Controllo sulle leggi*

Gli strumenti del controllo ex ante ed ex post.

In particolare: le clausole valutative e le relazioni di ritorno della G.R. che rendono conto al C.R. degli elementi informativi richiesti.

Le ricerche valutative sulla attuazione delle leggi richieste anche se non ci sono clausole valutative.

La collaborazione tra uffici addetti alla valutazione e quelli delle commissioni cui lo statuto affida il controllo (art.45 comma 1).

Si sottolinea da qualcuno una riserva del regolamento interno del Consiglio per ciò che attiene la disciplina delle attività di controllo. A ciò si può obiettare che, essendo l’art. 45 dello statuto l’unico che parla esplicitamente di una legge sulla normazione per ciò che riguarda le clausole valutative, solo la legge può disciplinare questo particolare aspetto del controllo

La divulgazione degli esiti del controllo per permettere ai cittadini la verifica degli effetti delle politiche regionali (art.72, comma 1) e come modalità per rendere effettivo il diritto dei cittadini ad essere informati sull’attività regionale (art.73,comma 1).

### *La motivazione delle leggi e dei regolamenti*

Gli elementi della motivazione: i “visto” che indicano la base giuridica dell’atto e le fasi essenziali del suo procedimento di formazione ed i “considerando”che motivano, in modo conciso, le norme essenziali dell’articolato senza riprodurne o parafrasarne il dettato. Essi non contengono enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica.

I contenuti specifici dei “visto” e “considerando” per la U.E. sono indicati dettagliatamente nella Guida pratica comune per la redazione dei testi legislativi delle istituzioni comunitarie del 16 marzo 2000 e possono costituire un ineliminabile punto di riferimento per gli elementi essenziali della motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Rinvio al regolamento interno del C.R. per ulteriori precisazioni sulle caratteristiche, i contenuti e le procedure per la formulazione della motivazione.

Qualcuno ha osservato che visto che sono previste varie relazioni di accompagnamento alla p.d.l. c’è il rischio di una duplicazione di motivazioni. A questa osservazione si potrebbe rispondere che i documenti a corredo della p.d.l. di cui si parla in seguito, hanno il compito di chiarire il quadro giuridico e finanziario del provvedimento. La motivazione invece ha lo scopo di individuare specificamente il perché occorre fare la legge e che scopi essa si prefigge di realizzare, ai fini di trasparenza ed incisività dell’azione normativa. Si potrebbe sostenere allora che i documenti di accompagnamento alla legge e la motivazione si integrano a vicenda e non sono pertanto dei doppioni.

Sul fatto che la motivazione possa essere un idoneo strumento attraverso cui si dà conto dei momenti partecipativi che hanno accompagnato la legge ha molto insistito qualcuno. Questa idea è pienamente condivisa da altri con la precisazione che occorre però dar conto del tipo di indicazioni che sono arrivate dalle consultazioni e dire perché si è ritenuto di doverle accogliere o, eventualmente, respingerle evitando i contenuti spesso generici e prolissi delle motivazioni degli atti della U.E.

### *La pubblicazione di leggi e regolamenti e la comunicazione legislativa*

I testi a corredo della pubblicazione: testi coordinati, testi aggiornati, note e lavori preparatori. Loro contenuti. In materia c'è chi ha sostenuto che questi testi più opportunamente vanno inseriti nella legge sul burt che sta per essere aggiornata.

Forme ulteriori di conoscenza delle leggi e regolamenti. La comunicazione legislativa. Suoi contenuti. Non sufficienza della pubblicazione delle norme sul burt, ma necessità di adeguarsi al principio dell'art.73 dello statuto, già citato, secondo il quale la regione deve rendere effettivo il diritto dei cittadini ad essere informati sull'attività regionale che trova nella legislazione l'elemento più significativo.

Ai fini della comunicazione legislativa qualcuno ha precisato che non va usata solo internet, ma tutti gli altri strumenti (cartacei, televisivi, ecc.) utilizzabili dal cittadino comune. Segnala poi il rischio che la comunicazione sia fatta dalla maggioranza che ha approvato l'atto trasformandosi in propaganda. Prospetta una autorità indipendente che svolga questa attività. Si può però ritenere che siano le strutture tecniche del Consiglio a garantire l'imparzialità con note di comunicazione sulla base di uno schema standard curando di non sfiorare l'interpretazione della legge come avviene oggi in modo soddisfacente.

Sull'importanza della comunicazione legislativa molti hanno insistito. Qualcuno ha sostenuto come sia necessario che la legge sia pubblicata in forma digitale e che tale pubblicazione abbia valore legale. In proposito è stato obiettato che il valore legale della pubblicazione digitale può essere previsto solo dalle norme statali.

### *Gli organi a tutela della qualità normativa*

Il ruolo del P.C.R che, coadiuvato dall'U.P., dichiara l'improcedibilità delle p.d.l. contrarie alle disposizioni dello statuto poste a tutela della qualità normativa o, in sede dell'esame dell'atto in aula, provvede a quegli adempimenti meramente formali che servono a migliorare la qualità dell'atto. Dopo l'approvazione finale, procede ad un coordinamento del testo meramente formale. Si rimanda, per ciò che riguarda la improcedibilità, a quanto prima detto sulla probabile riserva di regolamento interno in questa materia.

In tutte queste operazioni il P.C.R. è fortemente coadiuvato dalle strutture interne di assistenza legislativa.

L'avvalimento delle strutture di consulenza tecnica sulla attività legislativa e dei due consiglieri della commissione addetti alla tutela della qualità normativa

Il ruolo del Collegio di garanzia ai fini della tutela della qualità normativa ai sensi dell'art.57, comma 1 dello statuto.

L'avvalimento delle strutture tecniche indicate anche da parte del Collegio di garanzia.



### *I documenti a corredo delle proposte di legge o di regolamento di competenza consiliare*

Le p.d.l. e le p.d.r. di competenza consiliare, devono essere accompagnati da una relazione illustrativa, da una relazione tecnico-normativa e da una relazione finanziaria (v., in questo senso, la relazione tecnica di cui all'art.12 della legge regionale 6 agosto 2001, n.36). Esse sono obbligatorie e la loro mancanza determina la improcedibilità dell'atto. Rinvio al regolamento interno per la determinazione delle loro caratteristiche.

Sono invece facoltativi altri documenti di accompagnamento come l'AIR, l'analisi di fattibilità, le schede di legittimità, le relazioni a seguito di clausole valutative, le schede statistiche, le schede di comunicazione legislativa, i dossier provvedimento e altri documenti previsti dal regolamento interno allo scopo di illustrare ulteriormente le finalità della legge, i suoi contenuti e le possibilità di una sua concreta attuazione. Rinvio al regolamento interno per ulteriori precisazioni.

Avendo anche la Giunta una sua disciplina sui documenti di accompagnamento è stata sottolineata la necessità di un raccordo con il Consiglio per la documentazione a corredo delle proposte di legge e di regolamento.

### *Strutture di supporto*

Sono essenziali per fare un serio discorso sulla qualità normativa nelle regioni.

Il C.R. e la G.R. della Toscana hanno strutture ben preparate in materia e si collocano in posizione avanzata rispetto ad altre regioni come viene unanimemente riconosciuto da tutti gli organi legislativi a livello statale ed europeo. Ruolo fondamentale dell'OLI (Osservatorio legislativo interregionale) per lo studio dei temi sulla qualità normativa e per le iniziative in materia. Tuttavia necessità di un potenziamento ed ulteriore qualificazione di queste strutture, anche utilizzando le disponibilità finanziarie di cui all'art 45, comma 4, dello statuto, per far fronte ai compiti onerosi ed innovativi posti dalle norme dello statuto.

Formazione professionale costante, utilizzando momenti di autoformazione interna e consulenze esterne.

Costante collaborazione degli uffici del C.R. tra di loro e con gli uffici della G.R. Collegamento con gli uffici regionali, statali ed europei che si occupano della qualità normativa e con le università ed i centri di ricerca.

Cura dei rapporti con gli organi regionali della Toscana ed i singoli consiglieri ai fini del miglioramento del prodotto normativo.

E' stato rilevato come non appaia opportuno che queste disposizioni sul personale siano inserite nella legge. Si può obiettare che per norme ben scritte ed idonee ad essere attuate occorrono strutture di alta specializzazione, con personale in numero adeguato, costantemente formato e con forti elementi collaborativi e di raccordo. Il prevederlo in legge costituisce pertanto una garanzia essenziale che le norme della legge sulla normazione siano effettivamente attuate.

### *Ruolo della Giunta regionale per il miglioramento della qualità normativa*

Si pone il problema del rapporto con il regolamento interno della Giunta previsto dall'art. 38, comma 3. Si può sostenere che esso serve solo a regolamentare internamente le p.d.l. della medesima e non abbia alcuna influenza sulla legge sulla normazione e sul regolamento interno del Consiglio che sono liberi di disciplinare autonomamente questa materia.

C'è tuttavia chi sottolinea la necessità di trovare momenti di intesa tra Giunta e Consiglio sul procedimento legislativo come più sotto specificato

Necessità della cura da parte della G:R. e dei suoi uffici, nella fase preparatoria degli atti normativi, degli aspetti legati alla qualità normativa. Il drafting diffuso e la necessità che il prodotto normativo nasca ben confezionato fin dall'origine. Necessità che siano attivate nei singoli dipartimenti che elaborano le proposte di legge e di regolamento, delle équipes di specialisti nella scrittura delle leggi che ne curino in particolare la qualità secondo un progetto di ristrutturazione degli uffici della Giunta che prevedeva questo punto, ma che mi risulta non essere stato ancora attuato.

Utilizzo del manuale di drafting e degli strumenti di valutazione nelle fasi ex ante ed ex post. Collaborazione degli uffici del C.R. e G.R. Opportunità di intese tra i vertici burocratici degli stessi che regolamentino, in modo più preciso, le modalità di collaborazione per il miglioramento del procedimento legislativo e della qualità della normazione.

Si è rilevato che il Manuale operativo del processo strategico giuridico-legislativo della Giunta già costituisce la base di partenza per un confronto ed un coordinamento con il Consiglio.

Opportunità che la Giunta anticipi al Consiglio il suo programma legislativo. E' stato osservato che ciò già avviene attraverso la comunicazione dell'agenda normativa da parte della Giunta.

#### *Rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale*

Ruolo applicativo del regolamento interno. Salvaguardia per le disposizioni del medesimo sulla procedura legislativa, la competenza degli organi o che comunque si riferiscano al procedimento legislativo.

#### *Problemi aperti*

Secondo una dottrina autorevole (Tarli Barbieri) l'elenco delle fonti normative regionali è, in base allo statuto, tassativo: statuto, leggi e regolamenti (art.39, comma 1). Come suggerisce l'autore citato la legge sulla normazione dovrebbe dettare alcune necessarie disposizioni attuative della norma in questione "con particolare riferimento ai profili procedimentali, alle forme di promulgazione, alla disciplina del nomen iuris dei regolamenti; aspetti questi fondamentali per l'identificazione della fonte"<sup>4</sup>

Sono pertanto da ritenere necessarie alcune disposizioni nella legge sulla normazione, ma ne vanno definiti i contenuti precisi e va anche visto se alcuni aspetti vadano messi nel regolamento interno del Consiglio. A questo potrebbero demandarsi i profili procedimentali e le forme di promulgazione, lasciando alla legge sulla normazione solo la disciplina del nomen iuris.

Aderendo a questa tesi sulla necessità di dare un nomen iuris ai regolamenti come previsto dalla l.400/1988 citata, si è tuttavia ricordato come la dottrina prevalente ritiene, per i regolamenti statali, che il non uso di tale nomen è condizione di irregolarità e non di illegittimità. Comunque la scelta è giusta per evitare il proliferare di atti di Giunta molto rilevanti a cui però non si attribuisce il termine di regolamento. Una ragione di illegittimità deriverebbe invece dalla violazione della procedura per arrivare al regolamento e di ciò dovrebbe farsi carico la legge sulla normazione.

Qualcuno propone di riproporre nella legge sulla normazione in parte disposizioni già operanti (approvazione mediante dpgr; utilizzo nel titolo delle parole "regolamento di attuazione"; promulgazione; pareri previsti dallo statuto) in parte prassi consolidate (ad es. la numerazione dei regolamenti). Anche su questi aspetti il Manuale operativo della Giunta contiene alcune indicazioni.

---

<sup>4</sup> Giovanni Tarli Barbieri, *Regolamenti, nel Commentario allo Statuto*, citato, p.207.

Nella parte di cui sopra relativa ai possibili contenuti della legge in questione, si fa un generico riferimento all'obbligo di usare il manuale regionale di drafting nella stesura degli atti normativi. Si pone il problema se, data l'importanza fondamentale di alcune regole del manuale in questione per una buona qualità normativa, non sia opportuno metterle direttamente nella legge sulla normazione come già proposto per il requisito della omogeneità normativa previsto in una costituzione europea (Grecia) e su cui si era molto soffermata la Commissione D'Alema, come sopra ricordato.

Vanno allora individuate due o tre disposizioni fondamentali che vadano oltre questo requisito. Si potrebbero allora aggiungere: una regola sul linguaggio, una sui rinvii, una sulle modifiche. Su queste ultime bisognerebbe introdurre soprattutto una regola che semplifichi il titolo di atti che modificano atti più volte modificati. La citazione nel titolo degli atti più volte modificati suggerita dal manuale a titolo informativo (regola 66), rischia di creare un titolo molto lungo e difficile da leggere che proprio per questo viene valutato negativamente dal legislatore regionale. La soluzione potrebbe essere un titolo breve che riassume l'oggetto della legge, seguito da un titolo lungo che contenga tutte le modifiche, oppure un titolo breve con una nota, che sul tutto andrebbe a piè di pagina, recante tutte le modifiche intervenute.

Appare necessario inserire nella legge sulla normazione alcune disposizioni che prevedano un qualche coinvolgimento dell'assemblea legislativa alle decisioni della Conferenza Stato-Regioni secondo un sistema simile a quello dell'art. 48 dello statuto che prevede atti di indirizzo del C.R. rispetto ad atti della Giunta. L'art 69 dello statuto che prevede una partecipazione della regione alla formazione ed attuazione delle leggi e degli atti di governo statali potrebbe essere un utile punto di riferimento.