



Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI



Senato della Repubblica
SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

n. 1 – 1 dicembre 2008

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NEI NUOVI STATUTI DELLE REGIONI ORDINARIE

Sono attualmente 11 le Regioni che hanno approvato il nuovo Statuto a seguito delle riforme costituzionali degli anni 1999-2001¹. Il Consiglio regionale della Campania ha approvato in prima deliberazione lo Statuto nella seduta del 12 giugno 2008. In tutti i nuovi Statuti è presente l'attenzione per la qualità della legislazione, anche con specifico riguardo ai temi della semplificazione e del riordino normativo. Otto Statuti (cui va aggiunto quello campano *in itinere*) hanno previsto la costituzione di **organismi collegiali**, interni o esterni al Consiglio, cui è affidato – con varie modalità e diversa estensione – il compito di verificare la qualità dei testi legislativi. In qualche caso, si è seguito il modello del **Comitato per la legislazione**.

Alcuni Statuti recano disposizioni riguardanti la valutazione *ex ante* (anche in riferimento all'analisi di impatto) ed alla valutazione *ex post* delle leggi. Quest'ultima, il più delle volte, si avvale dell'apposizione di specifiche **clausole valutative**², volte a preconstituire il tessuto informativo sul quale basare la valutazione dell'efficacia degli interventi normativi.

Le disposizioni dello Statuto in materia di qualità della legislazione e di valutazione delle leggi hanno carattere generale, rimandando la disciplina dei nuovi organi, dove previsti, al regolamento consiliare.

La qualità della legislazione

Tutte le Regioni dedicano specifica attenzione al tema della qualità delle leggi.

La Regione Piemonte (art. 48) enuncia il principio che i testi normativi regionali sono improntati alla chiarezza e semplicità, con ulteriori, diverse specificazioni.

Alcune Regioni demandano al regolamento la definizione delle regole poste a presidio della qualità dei testi legislativi (art. 37 dello Statuto della Puglia; art. 29, comma 2 dello Statuto campano approvato in prima deliberazione). L'art. 53 dello Statuto dell'Emilia-Romagna demanda sia alle leggi sia al regolamento interno la definizione di "procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e l'impatto delle leggi". Il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale, approvato il 28 novembre 2007, dà ampio spazio a tali tematiche.

¹ Sono le seguenti: Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

² Le "**clausole valutative**" sono tra i principali strumenti individuati per dettare i tempi e le modalità del controllo dell'attuazione e della valutazione dell'efficacia di un intervento normativo.

In qualche caso, il tema della qualità si lega a quello del riordino normativo: gli Statuti delle Regioni Abruzzo (art. 40) e Toscana (art. 44) affrontano insieme le questioni attinenti alla chiarezza e semplicità dei testi ed alla elaborazione di testi unici.

La Regione Lazio (art. 36 dello Statuto) demanda al regolamento la disciplina della verifica della redazione dei testi normativi, nel contempo attribuendo alla Giunta la potestà di predisporre testi unici compilativi.

Altre Regioni legano il tema della qualità alla valutazione ed al controllo delle leggi. Le Regioni Lombardia e Marche prevedono che le proposte di legge assegnate alle Commissioni siano accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione (art. 44 dello Statuto lombardo; art. 34, comma 2 dello Statuto delle Marche). Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria trattano insieme la qualità e l'impatto delle leggi, anche con riferimento alle **clausole valutative** (art. 53 dello Statuto dell'Emilia-Romagna; art. 61 dello Statuto dell'Umbria). Lo Statuto umbro, in particolare, affida al **Comitato per la legislazione**, composto in maniera paritaria tra maggioranza ed opposizione, non soltanto i pareri sulla qualità dei testi ma anche le proposte per l'inserimento nei testi legislativi di clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali. Lo Statuto lombardo prevede invece l'istituzione di un **Comitato paritetico di controllo e valutazione**, nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza siano rappresentati in modo paritetico, al quale è demandato il compito di proporre, "d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative".

Il riordino normativo

Il riordino normativo è oggetto di otto Statuti regionali (cui va aggiunto quello campano *in itinere*); in genere, è strettamente legato ad altri temi, come la qualità delle leggi. In merito alla redazione dei testi unici, vi sono tre linee di tendenza:

- il Lazio ha demandato alla Giunta la predisposizione e l'aggiornamento di testi unici a carattere compilativo, previa comunicazione al Consiglio. Qualora i testi unici presuppongano un riordino normativo, ovvero vadano al di là di modifiche meramente formali, la Giunta sottopone l'iniziativa all'esame del Consiglio sotto forma di proposta di legge;
- alcune Regioni riservano ai Consigli regionali la potestà di elaborare ed approvare, in forma legislativa, testi unici (art. 32 dello Statuto delle Marche; art. 54 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, che definisce anche i criteri per la loro redazione; art. 44 dello Statuto della Toscana; art. 29 dello Statuto campano approvato in prima deliberazione);
- altre Regioni prevedono deleghe alla Giunta, riservando al Consiglio il voto finale (art. 40 dello Statuto abruzzese; art. 40 dello Statuto lombardo; art. 40 dello Statuto umbro; art. 44 dello Statuto della Regione Calabria).

In particolare, lo Statuto della Regione Lombardia prevede un peculiare procedimento per le leggi di riordino normativo, a metà strada tra la delega legislativa e l'esame in una sede di tipo redigente: il Consiglio regionale può disporre il riordino di una materia determinata, individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e i criteri direttivi del riordino, nonché il termine entro il quale il Presidente della Regione è tenuto a presentare una proposta di legge redatta in articoli; tale proposta è trasmessa alla Commissione competente ed è approvata dal Consiglio regionale, dopo la discussione generale, con la sola votazione finale.

Prima ancora dell'approvazione dello Statuto, era entrata in vigore – in Lombardia – la legge regionale 9 marzo 2006, n. 7, recante riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici, la quale ha disciplinato le caratteristiche e gli effetti dei testi unici, nonché i criteri e le modalità per la loro redazione ed approvazione. In base alla nuova disciplina dettata dalla legge sono stati adottati – fino ad oggi – cinque testi unici.

Anche la regione Basilicata, nelle more dell'approvazione del nuovo Statuto, si è dotata di una legge riguardante sia l'introduzione e la disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa, sia la redazione di testi unici (legge regionale 17 aprile 2001, n. 19).

Alcuni Statuti, infine, recano disposizioni volte a preservare l'organicità della legislazione; a titolo esemplificativo, l'articolo 37, comma 2 dello Statuto della Puglia prevede l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi.

Il Comitato per la legislazione ed altri organismi collegiali

L'art. 27 dello Statuto dell'Abruzzo prevede che il Consiglio istituisca, secondo le disposizioni del Regolamento, il Comitato per la legislazione. Una analoga previsione di rinvio al regolamento è contenuta nell'articolo 26 dello Statuto della Regione Calabria, che fa riferimento al Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi. La Regione Umbria (art. 61), pur rinviando al regolamento la disciplina del funzionamento del Comitato per la legislazione, ne definisce già alcuni principi, in ordine alla composizione paritaria ed al suo ambito di attività (pareri sulla qualità dei testi e proposte volte all'inserimento di clausole valutative), nonché alla presentazione di una relazione annuale al Consiglio sulla propria attività.

Come già segnalato, lo Statuto lombardo prevede invece l'istituzione di un Comitato paritetico di controllo e valutazione.

L'articolo 34, comma 3 dello Statuto della Regione Marche stabilisce che nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione.

L'articolo 45 dello Statuto della Toscana demanda alle Commissioni consiliari i controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge, nonché la valutazione degli effetti delle leggi sui loro destinatari. L'articolo 44 prevede l'adozione di una **legge regionale sulla normazione**, volta a disciplinare l'inserimento nelle leggi di clausole valutative; spetta invece al regolamento interno del Consiglio la disciplina delle forme di esercizio delle funzioni sopra richiamate.

In attuazione dell'articolo 44 dello Statuto il Consiglio regionale della Toscana ha recentemente approvato la legge 22 ottobre 2008, n. 55, recante disposizioni in materia di qualità della normazione, che individua i seguenti principi di qualità: a) programmazione normativa; b) snellezza delle procedure; c) semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme; d) manutenzione e riordino costanti della normativa; analisi preventiva e verifica successiva dell'impatto della formazione; f) contenimento degli oneri amministrativi. In particolare, la legge prevede tra l'altro che:

- il programma regionale di sviluppo contenga un'apposita sezione dedicata al programma di azione normativa;
- i regolamenti interni del Consiglio e della Giunta disciplinino i criteri di inclusione ed i casi di esclusione nonché le modalità di effettuazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e dell'analisi di fattibilità;
- il regolamento interno del Consiglio disciplini le attività di verifica dell'impatto della regolazione, alla quale si procede anche attraverso l'inserimento nelle leggi di clausole valutative;
- le proposte di legge siano corredate della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria, nonché, nei casi e nelle forme previsti dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta, della relazione sugli esiti dell'AIR, della scheda di legittimità e della scheda di fattibilità;
- le leggi ed i regolamenti contengano, in un preambolo, la motivazione dell'intervento normativo;
- il Consiglio, mediante le competenti strutture tecniche, curi l'elaborazione e la pubblicazione periodica del **rapporto sulla normazione**.

Il Consiglio regionale del Piemonte, in attuazione dell'art. 48 dello Statuto, ha approvato la legge regionale 1° agosto 2005, n. 13, volta ad abrogare 640 leggi regionali e ad introdurre l'analisi di impatto della regolamentazione.

Quasi tutte le Regioni, con l'eccezione soltanto delle Marche, prevedono – con distinte modalità di composizione e diversi ambiti di competenza – l'istituzione di organi di garanzia statutaria, composti da

esperti, chiamati per lo più a pronunciarsi, tra l'altro, sulla conformità allo Statuto: delle leggi regionali, prima della loro promulgazione; dei progetti di legge regionale e dei regolamenti regionali di competenza consiliare; più genericamente, dell'attività regionale (art. 59 dello Statuto lombardo).

La tabella che segue dà conto, sulla base dei testi disponibili alla data del 26 novembre 2008, dell'inserimento, tra le norme statutarie, delle principali disposizioni dedicate alla qualità della legislazione regionale.

Regioni	Norme che garantiscono la qualità tecnica delle leggi	Redazione di testi unici regionali	Comitato per la legislazione o organi analoghi	Valutazione ex post degli effetti prodotti dalle leggi
Abruzzo	art. 40	art. 40	art. 27	
Calabria		art. 44	art. 26 (Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi)	
Campania (prima deliberazione)	Art. 29	Art. 29		
Emilia-Romagna	art. 53	art. 54		art. 53
Lazio	art. 36, co. 2	art. 36, co. 3 e 4	art. 68	
Liguria			art.74 e 75	
Lombardia	art. 44	art. 40	art. 45 (Comitato paritetico di controllo e valutazione)	Art. 45
Marche	art. 34	art. 32	art.34, co.3	art. 34, co. 3
Piemonte	art. 48			art. 71
Puglia	art. 37			
Toscana	art. 44	art. 44, co. 3-5	art.57	artt. 45 e 57
Umbria	art. 61, co. 2	art. 40	art. 61, co. 3-6	art. 61, co. 1