

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

Nell'affrontare il tema assegnato, per ovvi motivi di non sovrapposizione, si sono tralasciate tutte le disposizioni relative al procedimento legislativo, quali le disposizioni relative all'esistenza di commissioni redigenti o deliberanti, le disposizioni relative alla relazione che deve accompagnare il progetto di legge e simili, limitando l'analisi alle specifiche disposizioni relative alla semplificazione normativa intesa come presenza di disposizioni sulla chiarezza del linguaggio normativo e sulla qualità della legislazione e come presenza di disposizioni relative agli strumenti ad esse direttamente funzionali quali la previsione del Comitato per la legislazione, la previsione di testi unici, di clausole di abrogazione espressa, di clausole di valutazione e simili.

Nella precedente stagione statutaria la problematica relativa alle regole e agli strumenti necessari per redigere bene le leggi non era ancora, almeno nel nostro paese, un tema presente all'attenzione dei tecnici, dei politici e dei cittadini. Così non si trovano negli statuti del tempo disposizioni specifiche su questo tema.

Successivamente a cominciare dal *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* trasmesso nel 1979 al Parlamento dall'allora ministro della Funzione Pubblica – cd rapporto Giannini - e dal rapporto della Commissione Barettoni Arleri del 1981 (che individuava le cause della cattiva o mancata attuazione delle leggi) il tema è divenuto oggetto di attenzione particolare e di dibattito e non solo fra gli addetti ai lavori, sì che temi quali la necessità della semplificazione legislativa vista sotto il profilo della diminuzione della legislazione e suo consolidamento attraverso strumenti di delegificazione, di leggi periodiche di abrogazione, di testi unici, nonché della qualità della legislazione per quanto attiene la buona redazione dei testi (drafting), la loro accessibilità e la previsione e valutazione degli effetti prodotti, sono assurti a strumenti non irrilevanti della più complessiva opera di riforma amministrativa e di sviluppo della democrazia.

La buona qualità della legislazione supera l'inquinamento e l'inflazione legislativa, esalta il ruolo del legislatore sottraendo spazio all'interpretazione e garantendo equilibrio dei poteri presidia la certezza del diritto garantendo così i cittadini. In questa prospettiva si pongono alcune delle disposizioni statutarie analizzate

E la nuova stagione statutaria aperta dalla legge costituzionale 1/1999 ha visto riaprirsi il dibattito per la possibilità di introdurre nei nuovi statuti specifiche disposizioni. Certo non vi è consenso unanime sull'opportunità o l'utilità di tale inserimento per le possibili conseguenze negative: in senso

negativo si vedano da ultimo le osservazioni di Bin nella nota dal 21 aprile 2003 presente nel sito Web del Forum di Quaderni costituzionali "Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili", che nel paventare ulteriori difficoltà e complicazioni interpretative derivanti dalla presenza in statuto della c. d. clausola di abrogazione espressa ritiene che usare e rendere permanente quale finalità dell'ordinamento la "semplificazione" sia già una sconfitta perché ci si rassegna alla "patologia" del sistema; propone quindi di non parlare di semplificazione ma di semplicità dei testi. Di segno opposto le riflessioni che si possono trovare in "Il ruolo delle assemblee elettive" a cura di M. Carli vol. II "La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali", Torino 2001, e da ultimo vedi anche, nel sito di ASTRID, la nota di Isabella Salza "Principi della qualità normativa e regole di drafting nell'elaborazione dei nuovi statuti regionali".

Nei fatti l'analisi dei testi degli statuti esaminati ha evidenziato la presenza di ben 16 articoli e 55 commi, segno della evoluzione e del recepimento del dibattito dottrinale e degli operatori e solo uno non ha alcuna disposizione.

Sono stati presi in considerazione 11 statuti tra quelli approvati trascurando quindi le regioni Basilicata, Lombardia, Molise e Veneto che sia pure per motivazioni e con livelli di elaborazione diversi non sono approdati almeno ad una prima approvazione dall'Aula.

Nei testi analizzati si evidenzia che solo nello statuto della Liguria non c'è sul tema alcuna disposizione specifica, e che per la Campania è previsto solo un articolo sulla qualità dei testi normativi che rinvia al regolamento le modalità di redazione volte ad assicurare chiarezza e semplicità.

L'analisi, si articola sulla base degli articoli presenti nei seguenti punti: testi unici, comitato della legislazione, qualità della legislazione

TESTI UNICI

E' la previsione statutaria più diffusa, la prevedono infatti 7 statuti (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Toscana, Umbria;) così come qui di seguito delineato.

Sulla base dell'analisi si può rilevare che tranne il caso del Lazio e, solo per i testi unici meramente compilativi e che non implicano un riordino normativo e previa comunicazione al consiglio, i testi unici sono approvati dal Consiglio con legge: sono tuttavia previste delle convenienze procedurali -di norma un solo voto ovvero la sede redigente (per le Marche si rinvia al regolamento per i testi di mero coordinamento): In due casi è anche prevista

una legge di autorizzazione alla Giunta (Calabria ed Umbria) che indica criteri direttive e fonti (la Calabria prevede comunque il parere del Consiglio delle autonomie locali e della Consulta statutaria prima del voto consiliare) o adempimenti procedurali (Umbria) in un caso una deliberazione di autorizzazione del Consiglio che individua fonti legislative e regolamentari e tempi per la predisposizione del progetto di testo unico (Emilia Romagna).

Si tratta di testi unici per settori omogenei di riordino e di semplificazione di norma innovativi della precedente legislazione anche se come sopra visto sono previsti anche testi compilativi o di mero coordinamento o misti (Lazio Marche e Toscana)

Solo lo statuto dell'Emilia Romagna e quello della Calabria prevedono di poter unificare in un solo testo disposizioni legislative e regolamentari ai fini di un coordinamento organico della disciplina, mentre lo statuto della Toscana sembra prevedere testi unici sia legislativi che regolamentari ma non misti.

Negli statuti della Emilia Romagna, del Lazio della Toscana e dell'Umbria i testi unici sono espressamente finalizzati alla semplificazione, nel Lazio è inoltre previsto un aggiornamento periodico dei testi unici che se meramente formale viene fatto dalla Giunta previa comunicazione al Consiglio e nello statuto dell'Emilia Romagna che presenta la previsione più organica e dettagliata già a livello statutario è anche espressamente previsto sia lo snellimento procedimentale sia la eventuale delegificazione con attribuzione della successiva regolamentazione alla Giunta regionale.

Infine in tutti gli statuti è prevista per tutte le fattispecie la clausola della modifica,deroga,abrogazione espressa, tuttavia solo gli statuti della Puglia e Toscana prevedono espressamente l'improcedibilità per i progetti di legge che non osservano le disposizioni a tutela della qualità della legislazione (la Puglia peraltro non prevede i testi unici a livello statutario, affidando al regolamento consiliare le regole poste a presidio della qualità ma già anticipando la sanzione dell'improcedibilità per i progetti di legge che intervengono su materie già codificate senza prevedere in modo espresso alla modifica o integrazione dei relativi testi). In tutte le altre formulazioni la sanzione per la mancata modifica/abrogazione espressa non è prevista con la necessità di verificare eventuali disposizioni successive al livello statutario, tanto più per i tre statuti della Calabria, Emilia Romagna, ed Umbria che prevedono nelle more di approvazione dei testi unici la sospensione dell'iter dei progetti di leggi sulle materie oggetto del testo unico, ovvero la loro approvazione come modifica della legge o della delibera di autorizzazione alla predisposizione dei testi unici.

COMITATO DELLA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione è previsto negli statuti della regione Abruzzo della Regione Umbria.

Per quanto riguarda l'Abruzzo vi è la sola previsione della istituzione da parte del Consiglio, rinviando al regolamento consiliare la disciplina. Lo statuto dell'Umbria invece pur rinviando al regolamento le disposizioni attuative già anticipa a livello statutario alcuni elementi essenziali sia in relazione alla composizione che deve prevedere un numero pari di consiglieri di maggioranza e di opposizione sia nella individuazione delle funzioni: sostanzialmente pareri sulla qualità dei testi nonché proposte per l'inserimento di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali. In sostanza il Comitato è individuato quale presidio del rispetto della qualità della legislazione. Il Comitato sulla scorta di quanto avviene a livello parlamentare è tenuto a presentare annualmente al Consiglio una relazione sulla propria attività.

QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

Si analizzano in questa parte, oltre a quanto già evidenziato per quanto riguarda i testi unici ed il comitato per la legislazione, ulteriori specifiche disposizioni sulla qualità dei testi normativi.

Al riguardo si può rilevare che esistono statuti quali quello della regione Campania che hanno uno specifico articolo che detta il principio generale della chiarezza e semplicità dei testi rinviando al regolamento la successiva disciplina volta a assicurare la qualità dei testi normativi.

Disposizione analoga è nello statuto del Piemonte ma senza alcun rinvio ad una successiva disciplina affidata al regolamento del Consiglio, tuttavia in un articolo successivo è affidato al Consiglio il controllo sull'efficacia delle leggi regionali e sulla individuazione degli strumenti più idonei.

Più preciso e puntuale il riferimento dello statuto delle Marche laddove il riferimento alla chiarezza semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità normazione cui devono improntarsi i testi normativi è accompagnato dalla previsione della relazione di analisi tecnico normativa e d'impatto della regolazione per ogni proposta di legge assegnata a commissione. Vera novità condivisa con la regione Toscana è inoltre la previsione di strutture amministrative specificamente dedicate a questa funzione.

Anche nello statuto della Emilia Romagna è prevista la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto della legge, rinviando a leggi e a regolamenti l'individuazione di procedure, modalità e strumenti nonché del

coinvolgimento delle commissioni consiliari, è prevista altresì la valutazione ex post attraverso eventuali clausole valutative.

Lo statuto della Toscana che su questo punto è complessivamente il più articolato e completo perché prevede sia la legge sulla normazione (art 45 comma 2) sia, come sopra già sopra ricordato, l'improcedibilità per il mancato rispetto delle regole a presidio della qualità ed esige la qualità delle fonti normative in funzione del principio della certezza del diritto (art. 44 comma 1). Sono poi previste in un altro articolo (art. 45) controlli delle commissioni attraverso analisi preventive di fattibilità e la valutazione successiva degli effetti anche attraverso l'introduzione di apposite clausole valutative rinviando al regolamento e alla sopra richiamata legge sulla normazione le disposizioni attuative. Tuttavia, come già sopra ricordato, non ha tralasciato di anticipare già a livello statutario sia l'aspetto sanzionatorio sia la previsione di adeguate risorse dedicate allo svolgimento di tali funzioni.

Nell'allegato sono riportati i testi degli articoli analizzati.