

## **Gli strumenti previsti per il miglioramento e la garanzia della qualità della normazione: redazione tecnica delle norme, motivazione di leggi e regolamenti, fattibilità, AIR, implementazione, testi unici, delegificazione**

*Giuseppe Martinico*

- **In genere gli Statuti (sia i 9 entrati in vigore che gli altri predisposti e non approvati) prendono tutti in considerazione il problema della qualità della legislazione**

In Regioni come la Puglia (art. 37, 2 c) e la Campania (art. 30) si lascia la definizione delle regole preposte a tutela della qualità della legislazione ai regolamenti consiliari. In Regioni come la Toscana (art. 44) e l'Abruzzo (art. 39) si lega il tema della chiarezza della normativa a quello del riordino mediante testi unici. Nel Lazio (art. 36) si demanda al regolamento dei lavori del Consiglio la disciplina della verifica della redazione dei testi normativi. In Lombardia (art. 41) e Marche (art. 34,c.2) si prevede che le proposte di legge siano accompagnate da un'analisi tecnico normativa e di impatto della regolamentazione. Alcuni Statuti (fra bozze e edizioni definitive) hanno provveduto a stabilire una serie di controlli, *ex ante* o *ex post* (tramite la previsione di clausole valutative), e verifiche della qualità della normativa legislativa affidati ad organi collegiali. Per quanto riguarda gli strumenti relativi ai controlli *ex ante*, questi possono poi concretizzarsi nella predisposizione di schede preliminari di fattibilità, nella redazione di dossier e quaderni di documentazione con dati e materiali utili per l'istruttoria in commissione.

- **Testi unici: gli Statuti hanno optato per la previsione di procedimenti di approvazione "rapida" dei testi unici. Cosa intendersi per riordino? Non superabilità del divieto di atti con forza di legge a livello regionale e conseguenze sulla natura dei testi unici approvati**

In genere si privilegia il procedimento in commissione redigente (Emilia Romagna, art. 54) o con la approvazione del Consiglio con la sola votazione finale (Abruzzo art. 39; Basilicata art. 44). In alcuni statuti (o delibere statutarie) è previsto anche il coinvolgimento di alcuni organi e la approvazione del testo unico con unico voto (Calabria, art. 44: "*previo parere del Consiglio delle Autonomie locali e della Consulta statutaria*"). Molte Regioni sembrano accettare non solo la possibilità di testi unici regolamentari puri ma anche di testi unici misti, composti di disposizioni appartenenti a gradini diversi della gerarchia delle fonti. È quanto sembra emergere dalla lettura delle disposizioni relative al contenuto delle leggi di delega in cui si indicano "*le fonti legislative e regolamentari da raccogliere nel testo unico*". L'eccezione è la bozza lombarda (art. 44) dove si sancisce il divieto di testi unici misti. Più in generale la lettera delle disposizioni analizzate presenta alcuni punti oscuri. Innanzitutto l'ambiguità con cui gli Statuti (o proposte di statuti o statuti approvati in prima lettura) parlano del *riordino normativo*: dallo Statuto del Lazio sembra evincersi una nozione di riordino normativo intesa come attività anche innovativa (data la necessità di un ulteriore intervento consiliare). Da quanto emerge invece dalla proposta di legge statutaria della Basilicata, per riordino sembra intendersi un'attività priva di carica innovativa.

- **Delegificazione: li prevedono Puglia e Umbria ad esempio. La Corte Costituzionale li ha ritenuti ammissibili. Problema per Statuti che tipizzano i regolamenti non prevedendo regolamenti di delegificazione.**

Gli statuti che prevedono i regolamenti di delegificazione si allineano al modello della legge 400/1988, ossia assegnano alla legge di autorizzazione il compito di fissare le norme generali regolatrici della materia e quello di abrogare la disciplina legislativa vigente; inoltre stabiliscono che l'abrogazione decorre con l'entrata in vigore del regolamento. Fa eccezione lo statuto della Puglia, che si accontenta di una generica indicazione legislativa dei principi a cui devono attenersi i regolamenti di delegificazione, in luogo delle ben più puntuali norme generali regolatrici della materia.

- **Il ruolo fondamentale giocato dai regolamenti consiliari (per assicurare uno Statuto snello e delle procedure efficaci).**

Cosa inserire?

- Limitazione alla programmazione dei lavori: numero massimo dei progetti di leggi inseriti in un programma dei lavori
- Garanzia di tempi minimi per l'istruttoria
- Necessità che i progetti di legge di iniziativa della Giunta siano accompagnati da una relazione illustrativa, dall'analisi tecnico normativa, dall'analisi di impatto della regolamentazione, dalla relazione sullo stato di attuazione e di efficacia della normativa vigente in materia e dalla relazione economico-finanziaria. Improcedibilità per progetti di legge sprovvisti di tali relazioni.
- Previsione di clausole di coordinamento legislativo fra la normativa da approvare e quella che vigente
- Strutture tecniche di supporto.
- Istruttoria in commissione (modello rigido per l'istruttoria tecnica o modello flessibile)
- Clausole di coordinamento legislativo
- **Gli altri fattori: il collegamento fra strutture, la creazione di nuove e la formazione degli "addetti ai lavori".**
- **Trend: non aumento delle leggi regionali. Dati transitori: molte leggi di riordino e di manutenzione.**

Dal 2000 (ma in realtà i primi segnali si erano avuti a partire dal 1998) al 2004 si è registrata una costante diminuzione delle leggi, legata a fattori diversi: la difficoltà nell'attuazione della riforma costituzionale, il ricorso costante a leggi di riordino (settoriale o intersettoriale) in sostituzione delle c.d. "leggine", la parziale riscoperta della fonte regolamentare. Il 2000 ed il 2005 la Regione Veneto ha approvato 19 provvedimenti legislativi espressamente qualificati come leggi di riordino e semplificazione amministrativa. Interessantissimo è il caso della Regione Marche, dove le leggi di manutenzione rappresentano la prima tipologia per quantità di leggi utilizzate (a marzo 2005, 33,6%). Nel periodo preso in considerazione, il Consiglio regionale della Lombardia ha elaborato appositi strumenti di supporto per l'istruttoria dei progetti di legge ed ha avviato un'attività di sperimentazione per l'individuazione di metodologie e strumenti informativi che consentano l'analisi *ex post* delle leggi. anche in Calabria si segnalano molte leggi di manutenzione (22,85%). In Abruzzo deve essere segnalato il dato della riduzione

numerica del numero delle leggi dal 2000 al 2005 e il ricorso rilevante alla legislazione di manutenzione normativa

- **Esperienze comparate: quella significativa negli States (attività di *oversight*) ma la difficoltà di ricontestualizzarla nella forma di governo regionale**
- **Conclusioni: la periferia diventa centro?**

Se in passato le regioni avevano funzionato da “pungolo” per la diffusione della cultura della tecnica legislativa gli Statuti, invece, sembrano importare il modello dall’alto, spesso dimenticandone le caratteristiche (i *legal transplants*): basti pensare al Comitato per la legislazione.

## ***II parte***

### ***Proposte normative***

#### La qualità delle norme (modello art. 39 Abruzzo)

I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.

Le leggi sono motivate. La motivazione è parte integrante dell’atto normativo.

Le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione, sono dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio, d’intesa con l’Ufficio di presidenza (aggiunto da toscana)

#### Impatto delle leggi e redazione dei testi (modello art. 53 Emilia Romagna)

1. Le leggi e il Regolamento interno dell’Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell’impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

2. Il bilancio del consiglio regionale stanziava appositi fondi per l’esercizio delle funzioni di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche.

3. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.

#### Disposizione sulla delegificazione

Il Consiglio con legge regionale può autorizzare la Giunta a disciplinare con regolamento singole materie. La legge regionale dispone le norme generali regolatrici della materia nonché l’abrogazione delle disposizioni vigenti, con effetto dall’entrata in vigore del Regolamento stesso.

#### Testi unici

Il consiglio regionale approva con unico voto, previo esame delle commissioni competenti, testi unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei. Le disposizioni contenute nei testi unici possono essere abrogate solo con previsione espressa; la approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale e prevedere, previa verifica del coordinamento formale, l’inserimento delle nuove norme nel testo unico.