

LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E DEI CONSIGLI REGIONALI

di *Pietro Milazzo*

SOMMARIO: 1. I regolamenti delle assemblee elettive: una «sede» privilegiata per inserire disposizioni sulla qualità della normazione? – 2. La qualità della legislazione nei regolamenti parlamentari. Problemi dell'esperienza e ristretti orizzonti di giustiziabilità costituzionale. – 3. La qualità della legislazione nei regolamenti dei Consigli regionali – 3.1. L'«occasione» della riforma dei regolamenti consiliari per mettere alla prova le esperienze regionali in materia di qualità della normazione primaria. – 3.2. Nuovi statuti e disposizioni sulla qualità della legislazione. – 3.3. Regolamenti consiliari successivi ai nuovi statuti e meccanismi per garantire la qualità della legislazione. Modelli e prospettive. – 4. Effettività e giustiziabilità delle disposizioni dei regolamenti dei Consigli regionali sulla qualità della legislazione. La «filiera» statuto – regolamenti consiliari – (eventuale) legge regionale sulla normazione.

1. I regolamenti delle assemblee elettive: una «sede» privilegiata per inserire disposizioni sulla qualità della normazione?

Se si prendono le mosse dalla tripla constatazione: (i) dell'esistenza di un livello qualitativo attuale della normazione insufficiente o comunque insoddisfacente¹, in un quadro complessivo peraltro quantitativamente «parossistico» sotto il profilo della

¹ Il *cabiers de doléance* sulla insoddisfacente qualità della normazione è troppo lungo e compatto per essere qui ripercorso (di «pioggia di scritti» parla A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, 136). Si veda, per tutti, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997 (e la II ed., *ivi*, 2002), F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, 4 ss., e più di recente, P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Ed. Scientifiche italiane, Napoli, 2007 (in particolare il primo capitolo dell'opera, dedicato a «valore e significati del concetto di qualità della legge nelle moderne democrazie»), G. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *il Filangieri Quaderno 2007 – Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei Regolamenti della Camere*, Jovene, Napoli, 2008, 97 ss. C. PINELLI, *Le regole della qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 64, segnala peraltro il «disinteresse delle istituzioni e dell'opinione pubblica per il rendimento della legislazione».

produzione di norme², (ii) della esistenza di un fondamento costituzionale della qualità della normazione³ strettamente embricato col principio di legalità⁴ e più accentuato in determinati settori⁵, e (iii) delle implicazioni del *drafting* normativo rispetto alla stessa forma di governo⁶, i regolamenti delle assemblee elettive sembrano una delle sedi più opportune e più idonee in cui inserire disposizioni che siano finalizzate ad un miglioramento qualitativo del prodotto normativo. Secondo alcuni, addirittura «l'esperienza dimostra che [...] le assemblee parlamentari – e le loro articolazioni interne – costituiscono indubbiamente la sede in cui svolgere tale arduo compito [di miglioramento della qualità della legislazione] nel modo più coerente con gli interessi permanenti del popolo sovrano»⁷.

I regolamenti delle assemblee elettive, infatti, rappresentano le disposizioni che disciplinano più da vicino (ancorché non in modo esclusivo) i «luoghi» ed i meccanismi attraverso i quali viene prodotta la normazione che – da sempre, e quantomeno sotto il profilo formale⁸ – assume un ruolo centrale nell'assetto delle fonti del diritto: la legislazione statale («diretta», o di delegazione, o di conversione della decretazione d'urgenza) e la legislazione regionale. Se l'idea è quella di migliorare il prodotto normativo

² G.U. RESCIGNO, *Introduzione alla legistica: le caratteristiche del discorso del legislatore e la redazione degli atti normativi*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Jovene, Napoli, 2006, 476.

³ Sulla quale si veda, da ultimo, P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimento comparati e all'UE)*, lezione tenuta al Corso di perfezionamento sulla qualità della normazione dell'Università di Firenze il 1° febbraio 2008, reperibile in www.osservatoriosullefonti.it, rubrica «qualità della normazione» (a cura di M. CARLI), n. 1/08. T.E. FROSINI, *Il drafting legislativo in Italia e altrove*, in *St. parl e di pol. cost.*, 2000, 21, individua già nel dibattito dell'Assemblea Costituente le radici di un «tenore costituzionale» del problema della qualità della legislazione, quantomeno sotto il profilo della qualità formale del prodotto legislativo; del resto lo stesso M. RUINI (*La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Giuffrè, Milano, 1953) aveva appuntato la propria riflessione sui profili sul «buon lavoro legislativo» (p. 32). In quest'ottica si colloca R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Ist. Fed.*, 2002, 323, secondo il quale le tecniche finalizzate alla «buona qualità» della legislazione contribuiscono all'affermazione di valori costituzionali di primaria importanza (certezza del diritto; comprensibilità degli enunciati normativi); sul punto, cfr. anche A. D'ALOIA-P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 843.

⁴ G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 152 ss.

⁵ Sulla valenza particolarissima della qualità della legislazione in materia penale cfr. M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 3 ss.

⁶ Sul punto, F. LANCHESTER, *Drafting normativo e forma di governo*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione*, cit., 285 ss. G. MARTINICO, *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. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, 457, mette in evidenza come «le tecniche di razionalizzazione normativa incidono profondamente sulla forma di stato e inducono alla maggiore trasparenza del potere oltre che alla sua maggiore efficienza».

⁷ G. SALERNO, *Commissioni in sede referente*, cit., 124.

⁸ Evidenzia il ruolo negativo del ricorso ampio alla legislazione formale (microlegislazione, «leggine», leggi-provvedimento) sotto il profilo della qualità della legislazione P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit., 46-47.

(primario), appare quasi automatico rivolgersi alle disposizioni che regolamentano il processo di produzione delle norme primarie stesse.

L'obiettivo del presente contributo è quello di sviluppare qualche riflessione sulla idoneità effettiva dei regolamenti delle assemblee elettive a porsi come livello privilegiato di inserimento di meccanismi per il miglioramento della qualità della normazione⁹.

Ciò, alla luce di almeno tre circostanze: (i) la concreta posizione che tali regolamenti rivestono all'interno del sistema delle fonti, per come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale; (ii) le *performances* effettivamente registrate dai non pochi istituti dedicati alla qualità della normazione già inseriti nei regolamenti parlamentari e dei Consigli regionali; (iii) i possibili orizzonti di novità introdotti dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione nel periodo 1999-2001, e dai nuovi Statuti delle regioni ordinarie approvati nel più recente periodo, sulla base della l. cost. n. 1/1999.

Proprio in relazione a tale ultima circostanza, ci si soffermerà con qualche maggiore attenzione sui regolamenti dei Consigli regionali, giacché il complesso statuto-regolamento consiliare-(eventuale) legge regionale sulla normazione, costituisce un interessante «banco di prova» per le problematiche inerenti i «luoghi» di collocazione della normativa sulla qualità della legislazione.

2. *La qualità della legislazione nei regolamenti parlamentari. Problemi dell'esperienza e ristretti orizzonti di giustiziabilità costituzionale*

Nell'ordinamento statale, l'assenza di una legge generale sulla normazione – la cui praticabilità costituzionale ha sempre sollevato significative perplessità in dottrina¹⁰

⁹ Resterà quindi estranea al presente contributo la riflessione sulle disposizioni non regolamentari – ma che comunque trovano il loro luogo di applicazione nelle assemblee elettive – di *drafting* normativo, come le varie «circolari» della presidenza dei due rami del Parlamento, adottate almeno dal 1996: alcune delle considerazioni che si formuleranno, peraltro, sembra possano valere *a fortiori* per l'applicazione di tali disposizioni non regolamentari. Pur restando a sua volta estraneo al perimetro del contributo, non sembra inutile porre sullo sfondo il profilo della necessità di affiancare agli «strumenti» tecnici della qualità della normazione (*drafting* formale e sostanziale, fattibilità, AIR, VIR, istruttoria, ecc.) una riflessione più profonda sui metodi e sulle finalità generali dell'intervento normativo in sé (cfr, sul punto, A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, in part. 145 ss.

¹⁰ Cfr. U. DE SIERVO, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c.d. Statuto dei diritti del contribuente)*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, 1 ss., che – nel valutare in concreto l'operatività delle norme legislative che prescrivono al futuro pariordinato legislatore – invita ad «evitare di utilizzare esclusivamente criteri interpretativi di ordine logico-concettuale» tenendo invece in considerazione «oltre il quadro costituzionale nel quale si opera, la prassi normativa dell'organo legislativo successiva all'adozione da parte sua delle norme sulla normazione». Nel suo contributo al *Forum della Riv. dir. cost.* del 2000 (dedicato a *La tecnica della legislazione*), G.U. RESCIGNO afferma chiaramente che «tutti i ridicoli e patetici tentativi di introdurre disposizioni del tipo «la presente legge può essere modificata solo in modo espresso» sono falliti e non potevano non fallire» (p. 243).

ed in giurisprudenza¹¹, stante l'assenza in costituzione di una categoria di leggi «generaliste» rinforzate sul lato passivo rispetto alla legislazione successiva pariordinata¹² – e la laconicità delle dirette indicazioni costituzionali, ha spostato proprio sui regolamenti parlamentari il *focus* sui meccanismi di garanzia della qualità della normazione (primaria).

Come è noto ed ampiamente commentato, le riforme del regolamento della Camera dei deputati intervenute nel 1997 – anche sotto l'«impulso» dei rapporti OCSE sulla qualità della normazione¹³ – avevano, fra gli altri obiettivi¹⁴, anche quello di «adeguare la produzione legislativa alle tecniche ed alle metodologie di *best practice* della legistica»¹⁵, ed i meccanismi da esse introdotti (soprattutto il parere del Comitato per la legislazione su alcuni progetti di atto normativo e le novità in materia di istruttoria legislativa) andavano ad affiancarsi agli strumenti più tradizionali¹⁶ del coordinamento dei testi¹⁷.

Pur non essendo questa la sede per valutare approfonditamente i risultati ottenuti dai meccanismi per il miglioramento della qualità della legislazione inseriti nei

¹¹ Come osservato da R. ROMBOLI-S. PANIZZA, *Tecniche di normazione e tutela dei diritti fondamentali: il punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in A. RUGGERI-L. D'ANDREA-A. SAITTA-G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro di studio svoltosi a Messina il 14 dicembre 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, 216-217, anche la giurisprudenza costituzionale ha evitato di dichiarare l'incostituzionalità di norme contrastanti con la l. n. 400/1988, seppure in caso di «palese violazione» della legge precedente (gli Autori citano, quale recente esempio di tale tendenza, la sent. n. 171/2007).

¹² Si pensi alla complessa esperienza delle leggi periodiche «di semplificazione», in relazione alle quali le leggi «figlie» hanno spesso modificato le leggi «madri» proprio in ordine ai criteri per realizzare gli obiettivi qualitativi di semplificazione previsti, incidendo talvolta anche sul testo della l. n. 400/1988, che è stata in passato presa ad esempio di una disciplina con aspirazione alla «generalità» (di «insostenibile leggerezza» della l. n. 400/1988 discorre G. SILVESTRI, «Questa o quella per me pari sono ...». *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi*, cit., 177). Si rinvia per una ricostruzione della vicenda a N. LUPO-G. TARLI BARBIERI, *Le leggi annuali di semplificazione. Appunti per un bilancio*, in questo Volume.

¹³ P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit., 89. Sugli interventi dell'OCSE sulla qualità della normazione M. FILIPPI, *Le raccomandazioni dell'OCSE in tema di qualità della regolazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, 247 ss.

¹⁴ Più in generale, l'obiettivo delle riforme del 1997 era quella di «rivalutare» il procedimento legislativo: cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivalutazione»*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, 32 ss.

¹⁵ G. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., 105.

¹⁶ In realtà, come segnalano T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, 285 ss., il tema del coordinamento legislativo fu oggetto della riforma regolamentare del Senato intervenuta nel 1988, proprio al fine di ottenere «una più accurata redazione delle leggi sotto il profilo tecnico-giuridico».

¹⁷ Sul rilievo della funzione di coordinamento dei testi legislativi, cfr. M. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. I, Cedam, Padova, 1995, anche in ID., *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli, Torino, 1996, in part. 22-23, in cui si ravvisa il fondamento della funzione di coordinamento finale/formale (con riferimento soprattutto all'art. 103 del Reg. Senato) alla «preoccupazione per l'incuria con cui le leggi vengono il più delle volte licenziate».

regolamenti parlamentari¹⁸, può senz'altro dirsi che i procedimenti di istruttoria legislativa in commissione – che erano finalizzati fra l'altro al miglioramento della qualità della normazione mediante perfezionamento dei testi legislativi e mediante rappresentazione *ex ante* delle implicazioni e degli effetti dei medesimi¹⁹ – non abbiano avuto nell'esperienza concreta il successo sperato, per cui oggi «le commissioni non sono più la sede principale della produzione legislativa; tuttavia, non sono diventate il luogo in cui avviene l'elaborazione e il perfezionamento dei testi normativi»²⁰.

Anche coloro i quali valorizzano nel complesso gli strumenti dell'istruttoria legislativa e dell'indagine conoscitiva proprio in chiave di miglioramento della qualità della legislazione, confermano che l'ampiezza e l'efficacia del ricorso a tali strumenti finisce inevitabilmente per essere una variabile dipendente del livello di «delicatezza politica» del tema di volta in volta affrontato, nel senso che più il tema è politicamente sensibile, più le procedure informative vengono espletate «per dare la sensazione che l'Assemblea si appresta a documentarsi sul tema prima di decidere, senza però un reale interesse a trasferire, o comunque contemplare all'interno del processo di formazione

¹⁸ Con riferimento al Regolamento del Senato, l'attenzione ai profili «qualitativi» risiede soprattutto nell'aggravamento procedurale derivante da una «rete» di pareri da parte delle commissioni-filtro (cfr. G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente*, cit., 106-107).

¹⁹ Gli aspetti dell'art. 79 del Reg. Camera che più da vicino interessano la qualità della legislazione risultano i seguenti: «[...] il presidente della Commissione determina i modi della sua organizzazione, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie; [...] Il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea. [...] Nel corso dell'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. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la *necessità* dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la *conformità* della disciplina proposta alla Costituzione, la sua *compatibilità* con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli *obiettivi* dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'*adeguatezza* dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli *oneri* per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'*inequivocità* e la *chiarezza* del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi»; per l'acquisizione di tali elementi «la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati ed informazioni, anche con la predisposizione di apposite *relazioni tecniche*». La norma prevede poi i meccanismi di attivazione dell'istruttoria e la tempistica cui deve attenersi il governo nella trasmissione dei dati e degli elementi richiesti. Infine «le relazioni per l'Assemblea danno conto delle risultanze dell'istruttoria legislativa svolta dalla Commissione con riguardo agli aspetti indicati nel c. 4°». L'art. 144 prevede invece che «le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre, previa intesa con il Presidente della Camera, *indagini conoscitive* dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera» (enfasi nostre).

²⁰ N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi*, cit., 41, il quale indica il modestissimo numero di relazioni richieste ai sensi dell'art. 79 c. 4° nelle legislature succedutesi dopo la riforma regolamentare. Per altre considerazioni sui profili qualitativi-quantitativi del ricorso agli strumenti di informazione parlamentare nel procedimento legislativo, P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2004, 65 ss.

normativa, le notizie e i dati raccolti»²¹. Non è inverosimile che in questo contesto influisca la percezione della istruttoria legislativa come strumento di garanzia attivabile dall'opposizione – e quindi potenziale fonte di «irrigidimento» in momenti di contrapposizione politica netta – piuttosto che come meccanismo «neutro», principalmente destinato all'innalzamento del livello qualitativo della produzione normativa²² (sia sotto il profilo del *drafting* sostanziale, sia sotto quello del *drafting* formale²³)²⁴.

Forse più significativo, nell'ottica che qui interessa, può essere considerato il contributo del Comitato per la legislazione, verosimilmente anche per l'obbligatorietà del «passaggio» da quest'organo rispetto alle forme principalmente eventuali dei meccanismi dell'istruttoria legislativa, oltre che per la natura tecnica del parere da esso rilasciato (ancorché da parte di un organo essenzialmente politico)²⁵. D'altra parte, non ci si nasconde che il tasso di accoglimento dei pareri – lo si ricorda, di natura tecnica – del Comitato per la legislazione è stato sicuramente significativo, ma non certo maggioritario, tanto da avere indotto il Comitato a cercare soluzioni più «flessibili» e politicamente «gestibili» rispetto ai normali strumenti delle *condizioni* e delle *osservazioni*²⁶.

Non si può escludere che il tutto sommato modesto impatto delle norme sulla qualità della legislazione inserite nei regolamenti parlamentari risenta, per così dire «a monte», dei problemi relativi alla difficile giustiziabilità in concreto di tali disposizioni di fronte al giudice costituzionale.

È infatti ben noto che la corte costituzionale può astrattamente trovarsi a giudicare sulla «buona qualità» di un testo normativo, in sede di giudizio sulla legittimità della legge, essenzialmente in due casi: (i) quando sia direttamente invocata la violazione di

²¹ P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit., 204, che trae tale condivisibile impressione dal confronto fra varie indagini conoscitive del più recente periodo (in materia di procreazione medicalmente assistita, risoluzione del conflitto di interessi, regolamentazione del fenomeno migratorio, competitività del sistema-paese) e la legislazione adottata a seguito di tali indagini, spesso tutt'altro che conforme – o anche solo avvertita – delle problematiche emerse in sede conoscitiva.

²² In quest'ottica – ma declinando il problema in termini positivi, sotto il profilo del rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento – R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, Roma, 2007, 152.

²³ Cfr. soprattutto la lett. d) dell'art. 79 c. 4° del Reg. Camera.

²⁴ Un'opinione in parte diversa rispetto a quella espressa nel testo dovrebbe forse darsi se si tenessero in considerazione anche aspetti ulteriori rispetto al puro e semplice rendimento «finale» dei meccanismi parlamentari esplicitamente volti al miglioramento della qualità della legislazione. Generalmente positivo è, ad esempio, il giudizio sulla riorganizzazione degli uffici delle camere destinandone una parte tutt'altro che irrilevante alle problematiche del *drafting*: cfr. P. ZUDDAS, *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo*, cit.; G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente*, cit., 114.

²⁵ Per la descrizione del ruolo del Comitato per la legislazione, si veda il contributo di L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in questo *Volume*, nonché – più in generale – Id., *Funzione legislativa e Comitato per la Legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003.

²⁶ L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione*, cit., indica con chiarezza i motivi per cui il Comitato per la Legislazione ha optato di recente per meccanismi come la «graduazione» dei rilievi, la presentazione di emendamenti o di ordini del giorno rivolti al governo). Su tali meccanismi si veda anche, di recente, E. ALBANESI, *Qualità della legislazione pretermessa ed o.d.g. al Governo nella XV legislatura*, in *www.osservatorio.sullefonti.it*, fasc. 2/08.

regole di «buona qualità» normativa di cui si assume lo spessore e la valenza costituzionale²⁷, ovvero (*ii*) quando sia invocata la lesione di norme costituzionali sulla «buona qualità» normativa attraverso la violazione di disposizioni «interposte», contenute nei regolamenti parlamentari, con le quali si intende dare attuazione a tali norme costituzionali.

Nell'un caso e nell'altro la giurisprudenza costituzionale ha dato segni di una certa chiusura²⁸, ancorché in un quadro di orientamenti giurisprudenziali tutt'altro che granitico sul punto²⁹.

Per quanto concerne in primo luogo la violazione «diretta» di norme costituzionali da parte di una legge caratterizzata da «cattiva qualità» normativa, la corte ha mantenuto una linea giurisprudenziale in cui le considerazioni sulla qualità della legge non sono pressoché mai utilizzate come argomento principale dell'eventuale dichiarazione di incostituzionalità³⁰, ma semmai come argomento ancillare e quasi mai decisivo, talvolta costruito come monito al legislatore in ordine ad una maggiore cura per gli aspetti qualitativi e tecnici del prodotto legislativo, ritenuti significativi e rilevanti per un equilibrato assetto delle fonti normative³¹. Più spesso, la corte ha ritenuto di poter superare problemi che erano (anche) di qualità della legge – in particolare i problemi relativi alla «oscurità» degli enunciati ed alla carenza di coordinamento – mediante gli strumenti interpretativi che essa si è col tempo riconosciuta³². Del resto, se la corte dovesse utilizzare il parametro della «buona qualità» per valutare le leggi, dovrebbe verosimilmente aumentare in modo significativo l'impiego del potere di sollevare la questione davanti a se stessa (in riferimento a tale parametro), visto il livello qualitativo medio della legislazione, unanimemente ritenuto non soddisfacente proprio sul piano della tecnica legislativa.

Per quanto non si possa escludere che la diffusione della consapevolezza culturale

²⁷ Il fondamento costituzionale della «buona qualità» normativa è spesso ravvisato nell'art. 3 (*sub specie* di ragionevolezza delle scelte legislative), nell'art. 54 (in riferimento al dovere di osservare la legge), nell'art. 73 (sull'obbligo di pubblicazione con connessa regola *ignorantia legis non excusat*), negli artt. 97 e 101 Cost. (in riferimento al «buon andamento» dell'amministrazione e alla soggezione del giudice alla legge). Cfr., di recente, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità della legge in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, 62.

²⁸ Di ruolo «modesto» della giurisprudenza costituzionale in ordine al rispetto delle regole di tecnica normativa parlano R. ROMBOLI-S. PANIZZA, *Tecniche di normazione*, cit., 234.

²⁹ Nel 2001 A. D'ALOIA-P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale*, cit., 860, notavano che gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sul punto potevano dirsi «incerti e di non facile delineazione». Più di recente l'impressione è confermata da P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit., 63, e da R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cit., 60.

³⁰ Cfr. il contributo di E. LONGO, in questo Volume.

³¹ Si veda, solo a titolo di esempio, la recente C. cost. sent. n. 54/2007, in cui la corte – pur non ravvisando la violazione dell'art. 76 Cost. invocata – auspica «una maggiore specificazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato il sistema costituzionale delle fonti».

³² Sull'uso delle sentenze interpretative (ed anche additive) come forma di giudizio sulla qualità della legge si vedano le considerazioni di C. PANZERA, *Tutela dei diritti fondamentali, tecniche di normazione e tipologia delle pronunce costituzionali (la «rivoluzione della flessibilità»)*, in A. RUGGERI-L. D'ANDREA-A. SAITTA-G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione*, cit., 289 ss.

(e istituzionale³³) delle problematiche alimentate dalla «cattiva qualità» della normazione possa in futuro indurre la corte a rimodulare il proprio sindacato basato su tale tipo di vizio³⁴, ad oggi appare certamente centrale per la corte il problema dell'assenza di un aggancio parametrico chiaro in costituzione, sul quale «misurare» la qualità del testo normativo, senza incorrere nella violazione della sfera della discrezionalità legislativa³⁵. Tant'è che in occasione dei lavori della Commissione bicamerale «D'Alema» il progetto di revisione organica della costituzione licenziato nel novembre 1997 prevedeva alcune disposizioni che potevano essere fatte rientrare nel quadro di una (parziale) costituzionalizzazione di taluni principi in materia di «qualità della normazione», anche attraverso il ricorso ad un arricchimento del «contenuto necessario» del Regolamenti parlamentari³⁶.

Il problema dei regolamenti parlamentari come parametro del giudizio di costituzionalità, così come l'evoluzione della dottrina degli *interna corporis*, sono molto noti, e non possono essere qui ripercorsi se non per sommi capi³⁷. La corte, in sostanza, ha

³³ Il riferimento è all'ampliamento della consapevolezza dei problemi della qualità normativa a livelli ulteriori rispetto al parlamento: nel governo, nell'amministrazione anche indipendente, nelle regioni, negli enti locali: cfr. M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *www.federalismi.it*, 25 luglio 2007, n. 15/07. Per una ampia analisi sugli strumenti finalizzati al *drafting* normativo elaborati a livello governativo, si vedano i contributi contenuti in E. CATELANI-E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003.

³⁴ In questo senso M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERRA (a cura di), «Buone» regole e democrazia, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, 191 ss.

³⁵ Il problema era sollevato in questi termini già da G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1035.

³⁶ L'art. 92 del progetto approvato dalla Commissione bicamerale il 4 novembre 1997 stabiliva che «la legge regola le procedure con cui il governo propone alle Camere la codificazione delle leggi vigenti nei diversi settori. I regolamenti della Camere prevedono l'improcedibilità dei disegni di legge che intervengono nelle materie già codificate senza procedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi». Cfr. G. PUCCINI, *Le fonti normative nel progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in M.P. CHITI-L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale. Atti del convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi. Firenze, 27-28 marzo 1998*, Giuffrè, Milano, 1999, 111; L. PEGORARO-A. RINELLA, *Legislazione e procedimento formativo della legge nella proposta di revisione costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1998, 32 ss. Inferiore – se non pressoché nullo – l'interesse per la «qualità della normazione» espresso dal progetto di revisione della Parte II della Costituzione varato nel corso della XIV Legislatura: cfr. R. DE LISO, *Qualità della normazione e incongruenze di sistema nel progetto di riforma costituzionale approvato dal Senato*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Passigli, Firenze, 2004, 469 ss.

³⁷ La dottrina sul (mancato) ricorso ai regolamenti parlamentari come parametro di costituzionalità della legge è antica e abbondantissima. Per limitarsi ai contributi più recenti, cfr. G.L. CONTI, *I Regolamenti parlamentari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Ed. Sc. Italiane, Napoli, 2006, 440 e N. PIGNATELLI, *Le norme interposte, ivi*, 300 ss., S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Giappichelli, Torino, 2007, 348, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 71 ss.; P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 157 ss.; Id., *Giustizia costituzionale e procedimento legislativo*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo*, cit., 286 ss.; F. DAL CANTO, *La più recente giurisprudenza costituzionale in tema di Regolamenti parlamentari*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-E. ROS-

negato la configurabilità di una «violazione mediata»³⁸ della costituzione attraverso la violazione dei regolamenti parlamentari, confermando la propria competenza a giudicare di una legge adottata in violazione dei regolamenti parlamentari solo quando la disposizione regolamentare che si assume violata sia riproduttiva di norme costituzionali, e non quando tale disposizione sia «costituzionalmente libera». In questo caso, trova valorizzazione l'autonomia costituzionale delle Camere, che comporta il riconoscimento di un potere regolamentare la cui disciplina sfugge a porsi quale parametro del giudizio di costituzionalità³⁹.

Le norme sulla qualità della legislazione inserite nei regolamenti parlamentari non esulano da questo quadro di difficile «giustiziabilità» costituzionale. Anzi, i vizi della legge derivanti dalla violazione di tali norme sembrano ad oggi un esempio chiaro di «zona franca» dal giudizio di costituzionalità, proprio in quanto tali specie di norme regolamentari non sono ritenute costituire un'attuazione diretta di disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, e come tali non sono in grado di trasformare i problemi di «legalità regolamentare» in questioni di legittimità costituzionale⁴⁰. Per tali violazioni, inoltre, si porrebbe un problema di *rilevanza* nel segnalare al giudice *a quo* la necessità di sollevare la questione di costituzionalità nel giudizio in via incidentale⁴¹, ed anche un problema «oggettivo» relativo alla possibilità delle parti (e del giudice *a quo*) di conoscere l'*iter* della legge fino al punto da ravvisarne la violazione delle norme regolamentari sulla qualità della produzione normativa⁴² (si pensi, ad esempio, alla verifica sulla corretta e completa effettuazione dell'istruttoria oggi prevista dal Reg. Camera).

I meccanismi regolamentari parlamentari volti ad un incremento della qualità della normazione, quindi, non trovano nella giustiziabilità costituzionale lo strumento principale della loro effettività. I canali dell'effettività delle norme sulla qualità della legislazione, dunque, devono – allo stato della giurisprudenza – maturare all'interno delle stesse camere, come elementi culturali e politici, tendenzialmente refrattari ai bilanciamenti ed ai compromessi, e quindi tendenzialmente estranei ad una applicazione estensiva del principio del *nemine contradicente*.

SI (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, 370 ss. Meno recentemente, M. RAVERAIRA, *Le norme dei Regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1984, 1860 ss.; G.G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1985.

³⁸ N. PIGNATELLI, *Le norme interposte*, cit., 300.

³⁹ G.L. CONTI, *I Regolamenti parlamentari*, cit., 442-443, parla di «legalità costituzionale» (il cui giudice è la Corte costituzionale), in contrapposizione alla «legalità regolamentare» che non si presta a costituirsi come parametro del giudizio di costituzionalità, giacché il «giudice» di tale seconda forma di «legalità» sono le Camere stesse.

⁴⁰ Da questa considerazione – oltre che dalla sostanziale impossibilità di sottoporre i regolamenti parlamentari al giudizio di costituzionalità come oggetto – nasce la ripetuta affermazione per cui i regolamenti parlamentari costituirebbero una «zona franca» del giudizio di costituzionalità: cfr. F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, cit., 71 ss.

⁴¹ Come segnalato da G.L. CONTI, *I Regolamenti parlamentari*, 447-448, gli interessi sottesi al rispetto della «legittimità regolamentare» attengono maggiormente le parti politiche «ed in specie le minoranze, lese da una interpretazione disinvolta dei regolamenti parlamentari».

⁴² In questo senso P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale*, cit., 265, con riferimento a tutte le disposizioni dei regolamenti parlamentari (non solo le disposizioni sulla qualità normativa).

3. La qualità della legislazione nei regolamenti dei Consigli regionali

3.1. L'«occasione» della riforma dei regolamenti consiliari per mettere alla prova le esperienze regionali in materia di qualità della normazione primaria

Il tema della qualità della legislazione nei regolamenti dei Consigli regionali riveste oggi un interesse del tutto particolare⁴³, suscitato quantomeno dai seguenti fattori:

(i) la «nuova» centralità delle regioni nei processi di normazione di livello primario (soprattutto dopo la l. cost. n. 3/2001), con attribuzione di competenze che certamente più di prima vanno a incidere su diritti e posizioni soggettive, e quindi sottolineano la funzione «garantista» di norme qualitativamente ben fatte;

(ii) l'aumento complessivo della consapevolezza in ordine al tema della qualità della normazione e del *drafting*, e della percezione che una norma che pretermette di prevedere gli effetti che produrrà è una norma qualitativamente mediocre e in prospettiva difficilmente applicabile (se non a costo di «sacrifici» non irrilevanti). Tale aumento di consapevolezza è in parte significativa dovuto proprio alla riflessione sviluppata a livello regionale fin dalla seminale elaborazione manuale di *drafting* dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, e proseguita con le varie sperimentazioni già in atto da diversi anni nelle varie regioni in ordine proprio ai profili di fattibilità⁴⁴;

(iii) l'«occasione» per mettere alla prova le esperienze regionali mediante la riforma dei regolamenti consiliari conseguente alla introduzione di nuovi statuti che – come si vedrà – prendono posizioni talvolta molto precise e nette sul tema della qualità della normazione.

In effetti, i regolamenti dei Consigli regionali si trovano in una posizione particolarmente privilegiata per essere considerati uno dei «luoghi» e dei «motori» del *drafting* regionale, in quanto, oltre ad essere evidente la connessione fra meccanismi del procedimento legislativo e profilo qualitativo delle leggi, la regolamentazione tecnica delle modalità di esercizio delle funzioni di *controllo* dell'assemblea – tradizionalmente delineata dai regolamenti delle assemblee elettive regionali – è essenziale sul versan-

⁴³ Fra i contributi più recenti, si veda F. BARAZZONI-V. DE MAGISTRIS, *La qualità della regolazione nelle Regioni italiane*, in F. BASILICA (a cura di), *La qualità della regolazione*, cit., 235 ss., nonché L. CARBONE-L. CICI-M. D'ADAMO, *La qualità delle regole nel processo normativo regionale e il ruolo dei dirigenti nella formazione delle norme tra necessità politiche ed esigenze tecniche*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle regioni tra amministrazione e politica*, Giappichelli, Torino, 2007, 177 ss.

⁴⁴ Su questi aspetti cfr. G. MARTINICO, *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, cit., 458-460, P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, cit., 233 ss., R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, cit., e ID., *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello Statuto regionale e nel Regolamento interno*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive - Vol II La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 1 e ss. nonché C. CAMPANA-C. PARADISO, *L'uso delle tecniche legislative nell'esperienza delle Regioni*, *ivi*, 21 ss., e G. GIACHI, *L'analisi di fattibilità nelle regioni*, *ivi*, 115. Per un esame molto approfondito delle più recenti esperienze regionali, cfr., G. GIACHI-G. BUSSI, *L'applicazione delle tecniche legislative nelle assemblee regionali. Una ricerca sullo sviluppo dell'utilizzazione delle tecniche legislative per la qualità delle leggi*, in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, University Press, Firenze, 2007, 31 ss.

te *ex post* della qualità della normazione (*sub specie* della valutazione delle norme e dell'attivazione del circuito politico relativo alla loro implementazione), ma anche sul versante *ex ante* quando si tratti di prevedere gli effetti di una normativa *in itinere*. In definitiva, l'uso delle tecniche di buona redazione degli atti normativi e delle tecniche di valutazione *ex ante* ed *ex post* costituiscono elementi di un unico processo «qualitativo» che può certamente trovare nei regolamenti dei Consigli regionali una sede di regolamentazione significativa.

Ed infatti, anche nel precedente contesto costituzionale e statutario, i regolamenti dei Consigli regionali hanno sempre previsto disposizioni finalizzate ad un obiettivo «qualitativo». Ma nei testi regolamentari consiliari pre-riforma tali disposizioni erano essenzialmente dirette a garantire la «qualità»: (i) sotto il profilo della garanzia della partecipazione all'approvazione delle norme della porzione più ampia possibile dei consiglieri; (ii) sotto il profilo contenutistico o di merito – il che può essere considerato un aspetto della valutazione d'impatto –, mediante la previsione ampia di audizioni, udienze conoscitive, commissioni d'inchiesta, (iii) sotto il profilo formale, mediante una disciplina rigorosa degli emendamenti, dell'omogeneità, ed anche a mezzo di meccanismi di coordinamento prima della votazione finale, e talvolta attraverso l'istituzione di commissioni di coordinamento *ad hoc*.

Si trattava però di aspetti nei quali gli aspetti «qualitativi» venivano declinati principalmente sotto il profilo della funzione di integrazione politica, piuttosto che sotto quello dell'affermazione del valore oggettivo della qualità delle normazioni in funzione della certezza del diritto e della tutela dei cittadini.

Inoltre, le «vecchie» disposizioni regolamentari dei Consigli regionali sulla qualità della normazione hanno trovato particolari difficoltà di attuazione *concreta* e soprattutto *continua*, in quanto i meccanismi in esse previsti erano configurati come ad attivazione eventuale e come principalmente diretti nei confronti dell'attività della giunta. Se si volesse dare una valutazione in ordine al rendimento di tali disposizioni, potrebbe verosimilmente dirsi che non sempre i Consigli regionali hanno potuto o saputo cogliere – in funzione del miglioramento qualitativo della legislazione – le opportunità offerte dagli strumenti regolamentari, ad esempio dalle attività conoscitive che i Regolamenti dei Consigli riconoscevano ampiamente.

3.2. Nuovi statuti e disposizioni sulla qualità della legislazione

All'indomani dell'approvazione dei nuovi statuti regionali il ruolo dei Regolamenti dei Consigli risalta ulteriormente sottolineato come «luogo» di disciplina del grande tema della qualità della regolazione.

Come accennato, il problema di un più organico inserimento dei temi della qualità è divenuto particolarmente attuale proprio con l'approvazione dei nuovi statuti, che prevedono praticamente tutti almeno un riferimento alla qualità delle normazioni (anche se non tutti parlano espressamente di *fattibilità* della normativa regionale). Tali disposizioni non possono essere qui attentamente esaminate⁴⁵. Può però essere utile ten-

⁴⁵ Cfr. G. MARTINICO, *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, cit., 461 ss.

tarne una classificazione in base al «profilo» qualitativo di cui si occupano, ed in base all'ampiezza degli interventi che consentono o che rendono obbligatori nell'ambito dell'ordinamento regionale.

Ciò premesso, nei nuovi statuti regionali possono riconoscersi:

(i) *disposizioni di principio*. In particolare, sono frequenti i riferimenti generali ad alcune caratteristiche che dovrebbero essere presenti nei testi normativi regionali: *chiarezza, semplicità*, talvolta *organicità*⁴⁶.

(ii) Disposizioni, ancora sostanzialmente di principio, che però concernono non tanto le caratteristiche necessarie dei testi normativi, quanto finalità più generali o «di sistema» come il tema del *riordino normativo* e della *codificazione* (talvolta anche della *semplificazione*), qualificati sostanzialmente come metodi permanenti della legislazione regionale.

(iii) In alcuni casi, disposizioni che concernono il problema della *fattibilità* della normativa *in fieri* od in progettazione, intesa nel senso della adeguatezza della proposta di legge rispetto ai fini perseguiti ed ai risultati attesi, o in termini di anticipazione dei risultati che saranno prodotti dalla proposta normativa a seguito della sua approvazione nel testo proposto.

(iv) Più raramente, disposizioni che concernono la valutazione *ex post* del prodotto normativo; normalmente tali disposizioni si limitano a prevedere l'inserimento di clausole valutative nei testi di legge, nonché la possibilità per organi del Consiglio di procedere ad attività valutative (ad esempio, *missioni*). Si tratta evidentemente di disposizioni che costituiscono il precipitato a livello statutario del consistente dibattito che – come anticipato – ha interessato particolarmente le regioni per tutto il loro sviluppo a partire almeno dagli anni '80 del secolo scorso, e nell'ambito del quale hanno assunto particolare rilievo l'*analisi tecnica della normazione* (volta a valutare l'incidenza di una normativa prospettata sulla situazione giuridica preesistente) e l'*analisi di impatto della regolazione* (volta a verificare preventivamente l'idoneità di un testo normativo – per i suoi termini, i mezzi previsti ed il contesto in cui si colloca⁴⁷ – a realizzare gli obiettivi ed a conseguire i risultati voluti e perseguiti esplicitamente o implicitamente dal testo stesso): si tratta evidentemente di un passaggio dalla semplificazione meramente giuridica alla qualità intesa come aderenza alle aspettative dei cittadini e come realizzabilità in concreto degli interventi normativi. Laddove tali disposizioni hanno trovato la massima espansione e valorizzazione, si è addirittura previsto che *tutte le proposte di legge* siano accompagnate dall'analisi tecnico normativa e di impatto della regolamentazione.

(v) Disposizioni mediante le quali si procede alla *creazione di organismi collegiali* la cui attività è finalizzata anche alla valutazione dei profili qualitativi della normazione. In alcuni casi gli statuti hanno evocato – quantomeno per la denominazione – il Comitato per la legislazione istituito presso la Camera dei deputati.

⁴⁶ Una disposizione-tipo, sotto questo profilo, potrebbe essere quella recentissima dell'art. 44 c. 1° St. Lombardia: «i testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità ed al rispetto della qualità della normazione».

⁴⁷ È principalmente in questo contesto che ricolloca la verifica della *copertura amministrativa* e dell'*incidenza sui cittadini e sulle imprese* della normativa prospettata.

3.3. *Regolamenti consiliari successivi ai nuovi statuti e meccanismi per garantire la qualità della legislazione. Modelli e prospettive*

In questo quadro statutario significativamente rinnovato, il regolamento del Consiglio regionale – talvolta su diretto richiamo del rispettivo statuto – è chiamato a porre in essere in concreto la disciplina materiale e procedurale finalizzata a rendere effettive le disposizioni statutarie sulla qualità della legislazione. È evidente che a fronte di riferimenti più particolareggiati e dettagliati inseriti negli statuti (come, ad esempio, nello statuto della regione Toscana, o in quello dell'Emilia-Romagna) la necessità di inserire strumenti «qualitativi» nei Regolamenti consiliari è più cogente e maggiormente «eterodiretta» nei contenuti (si pensi, ad esempio, ai ridotti margini Regolamentari laddove lo statuto preveda l'improcedibilità di progetti di legge non rispettosi di canoni «qualitativi»⁴⁸) rispetto al margine di manovra lasciato ai regolamenti dei Consigli delle Regioni i cui statuti si occupano di qualità della legislazione in termini meno approfonditi o comunque meno dettagliati.

Dalla lettura dei Regolamenti dei Consigli regionali approvati o modificati in epoca successiva all'approvazione degli statuti delle rispettive regioni, sembra emergere il dato per cui le regioni hanno significativamente differenziato le scelte nella materia della «qualità delle regolazione» ed in particolare dei meccanismi per garantire l'obiettivo qualitativo.

Se si volesse anche in questo caso tentare una classificazione delle disposizioni regolamentari consiliari finalizzate a tale scopo, si potrebbero individuare sostanzialmente due modelli di disciplina dei profili qualitativi.

A) Un primo modello, nel quale le disposizioni regolamentari prevedono solo *indirizzi*, ma non disposizioni particolarmente cogenti per il consiglio regionale.

Ad esempio, nel regolamento del Consiglio regionale della Liguria, il principale riferimento «qualitativo» innovativo è quello per cui, nel corso dell'istruttoria legislativa, la commissione competente «*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. A tal fine la Commissione può richiedere alla Giunta di fornire dati e informazioni anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche*»⁴⁹. Come si vede, si tratta di una disposizione ben poco rigida sotto il profilo procedimentale, che lascia al Consiglio regionale un ampio margine di manovra in ordine al contenuto delle verifiche preventive sulla qualità dei progetti di legge, ed attribuisce al Consiglio stesso il potere – da esercitarsi quindi solo eventualmente – di richiedere alla giunta «dati e informazioni».

Non si produce quindi necessariamente – se non con l'innesco di un circolo virtuoso

⁴⁸ Margini «ridotti» nel senso che il Regolamento consiliare non potrebbe non prevedere almeno alcune ipotesi di improcedibilità; come si vedrà *infra*, la riduzione dei margini non implica che tali margini siano del tutto assorbiti dallo Statuto – per cui la disposizione regolamentare si trovi ad essere meramente riproduttiva di quella statutaria. Si veda, ad esempio, l'art. 44 c. 7° St. regione Toscana, sul quale M. PICCHI, *Art. 45 - Controllo sulle leggi*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Commentario dello Statuto della regione Toscana*, cit., 224 ss.

⁴⁹ Art. 83 c. 8° del Regolamento Cons. reg. Liguria, nella versione modificata nel 2005.

so – un circuito informativo obbligatorio che abbia l'obiettivo di attribuire al Consiglio gli elementi per la valutazione preventiva del progetto di legge.

Analogamente nel regolamento del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia si prevede che: «*compatibilmente con l'organizzazione e la programmazione dei lavori, e nel rispetto dei principi di economicità e speditezza, l'istruttoria legislativa è diretta a raccogliere elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel progetto di legge. Per l'acquisizione degli elementi di cui al c. 2° la Commissione può richiedere al Presidente della Regione o all'Assessore competente di fornire informazioni anche attraverso la predisposizione di apposite relazioni tecniche. La richiesta contiene la fissazione dei termini entro i quali devono essere comunicati i dati e le informazioni alla Commissione*»⁵⁰. In questo caso l'effettuazione dell'istruttoria legislativa appare «soccombente» in un bilanciamento non solo con i principi di economicità e speditezza (che, se eccessivamente valorizzati, finiscono per entrare in antitesi con i profili «qualitativi» della legislazione) ma, più in generale, con «*l'organizzazione e la programmazione dei lavori*», che sembrano assurgere ad un valore davvero pregnante e «assoluto» (anche rispetto ad uno degli interessi che l'organizzazione dei lavori dovrebbe garantire, cioè la qualità del prodotto normativo).

È evidente che in questo primo modello, pur non potendosi assolutamente escludere iniziative consiliari virtuose dirette al miglioramento della qualità normativa (che infatti, anche nella regioni sopracitate, sono state intraprese), le disposizioni regolamentari sull'istruttoria legislativa tendono ad entrare entrano con maggior «fluidità» nel circuito politico fra giunta e consiglio.

B) Un secondo modello, in cui le disposizioni regolamentari tendono ad essere delineate in termini più dettagliati e cogenti. Tale modello prevale ovviamente in quelle regioni che già a livello statutario hanno disciplinato in modo più attento e vincolante il tema della qualità della normazione a livello legislativo.

Nell'ambito di questo secondo modello il profilo di norma maggiormente trattato dai Regolamenti dei Consigli regionali è quello dell'istruttoria legislativa (che è poi anche il punto di maggior delicatezza del procedimento legislativo nazionale). È infatti in questo contesto che si colloca la principale possibilità per il Consiglio regionale di esercitare una qualche forma di intervento volto a verificare il profilo qualitativo della normativa *in itinere*, sia sotto il profilo del *drafting* in senso stretto sia sotto il più complesso profilo della «fattibilità».

In questo quadro, possono ulteriormente distinguersi due sottomodelli.

B1) Vi è innanzitutto un modello in cui le disposizioni regolamentari sulla qualità della normazione – dotate di un certo grado di «cogenza» – risultano basate principal-

⁵⁰ Art. 92 c. 2° del Regolamento Cons. reg. Friuli-Venezia Giulia, nella versione derivante dalla revisione organica del 2005. Come si vedrà *infra*, il regolamento friulano prevede anche l'istituzione di un Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione (art. 41) le cui funzioni però non riguardano direttamente il procedimento legislativo, se non in termini consultivi e propositivi, comunque eventuali: tale organo esprime infatti un parere obbligatorio ma non vincolante sulla «clausole valutative» eventualmente inserite in progetti di legge all'esame delle commissioni consiliari e propone l'inserimento di tali clausole laddove non vi siano; gli esiti dell'attività del Comitato devono essere allegati alla relazione della commissione sul progetto di legge, ma solo «purché pervengano entro il termine stabilito per il deposito della relazione».

mente sul ruolo delle commissioni consiliari di merito. Nel modello, il regolamento consiliare individua nella ordinaria commissione di merito il centro di imputazione dei flussi informativi destinati a formare la base conoscitiva, e dunque anche il centro della analisi e della valutazione/controllo della legislazione regionale, ma anche il luogo in cui si effettuano valutazioni sul profilo formale del prodotto legislativo.

È il caso delle recenti modifiche dei regolamenti dei Consigli regionali della Toscana e dell'Emilia-Romagna.

In Toscana si prevede sul punto che «*nel corso dell'esame in sede referente, la commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la legittimità, la qualità e l'efficacia del provvedimento*»⁵¹. Fin qui il modello è analogo a quello della Liguria: si rinvia di fatto allo strumentario «classico» del Consiglio regionale per ottenere informazioni: relazioni, audizioni, udienze conoscitive, ecc. La disposizione però continua stabilendo che «*l'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità del provvedimento, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante ricorso a fonte diversa da quella proposta*⁵², b) la conformità del provvedimento proposto alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali⁵³; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini, le imprese⁵⁴; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistematizzazione della materia in conformità alle regole di redazione degli atti normativi e amministrativi⁵⁵». La disposizione va letta peraltro in connessione con quanto disposto dal successivo art. 89 del regolamento, che – sia nella versione precedente sia in quella oggetto di modifica nel 2008⁵⁶ – commina la severa sanzione della *improcedibilità* a quel-

⁵¹ Art. 32 c. 4° del regolamento Cons. reg. Toscana.

⁵² In questa parte, la disposizione sembra prefigurare modalità di valutazione preventiva del prodotto legislativo che hanno riguardo alla scelta fondamentale di intervenire (con la possibilità anche di scegliere la «opzione zero», la non regolamentazione), nonché il modello di intervento.

⁵³ Questo aspetto sembra alludere ad un embrione di *analisi tecnico normativa*, relativo alla collocazione del provvedimento nell'ordinamento complessivo e nel quadro delle competenze ordinamentali. Dato che si tratta di una verifica intorno all'«impatto» della normativa nel contesto giuridico, verosimilmente avrebbe potuto essere anche inserito un riferimento alla giurisprudenza, quantomeno quella costituzionale e comunitaria.

⁵⁴ Questa parte della disposizione allude ai criteri che normalmente presiedono l'analisi di impatto della regolamentazione: c'è da formulare un giudizio prognostico e di congruità mezzi/fini, per il quale ovviamente sono richieste competenze approfondite e particolari, oltre a conoscenze che raramente costituiscono un patrimonio scontato o di facile acquisizione per le assemblee rappresentative.

⁵⁵ In questo caso il riferimento diretto è proprio al problema del *drafting* nella sua accezione formale.

⁵⁶ In realtà la più recente versione dell'art. 98 del regolamento consiliare della Toscana commina l'improcedibilità in due distinti casi: (i) direttamente, quando si tratti di proposta di legge che abroga o modifica un testo unico in modo non espresso; (ii) inutilmente spirato un termine assegnato al proponente per completare la proposta, quando essa sia priva della motivazione, della relazione illustrativa o dalla relazione tecnico-normativa (fungibili quando si tratti di proposta di legge di iniziativa consiliare), della relazione tecnico-finanziaria, nonché della relazione sugli esiti dell'AIR quando si tratti di proposta di iniziativa giuntale, che in sede di giunta sia stata sottoposta ad analisi di impatto della regolamentazione. Ne risulta certamente un attenuamento – che peraltro non sembra irragionevole – della severa disposizione statutaria sul-

le proposte di legge che risultino definitivamente sfornite di alcuni contenuti funzionali alla loro valutazione «qualitativa»⁵⁷, peraltro coerentemente con le scelte effettuate a livello statutario (art. 44 c. 7° dello Statuto).

Così com'è formulato, il combinato di tali disposizioni vincola il Consiglio regionale a prendere in considerazione tutti quegli aspetti che, nella riflessione pre- e post-statutaria, sono stati considerati come il cuore dei vari giudizi di «fattibilità» astrattamente configurabili. Si impone al Consiglio regionale di esprimersi su una normativa *in itinere* in maniera compiuta, dopo avere svolto analisi ad ampio raggio sul suo «impatto» e sulla sua formulazione formale. A meno di ritenere che il Consiglio regionale interpreti la disposizione in modo routinario (e sostanzialmente riduttivo, se non omissivo), ciò implica che il Consiglio stesso sia messo (o si metta) nelle condizioni di acquisire una base informativa sufficiente ad esprimere tali complesse valutazioni⁵⁸.

Verosimilmente anche al fine di evitare usi insoddisfacenti delle norme regolamentari, recentemente il regolamento del Consiglio regionale della Toscana è stato oggetto di un'ulteriore ampia integrazione, chiaramente diretta ad obiettivi «qualitativi». Il nuovo art. 105-*bis* del regolamento prevede infatti che ciascuna proposta di legge debba essere corredata da: «la scheda di legittimità»⁵⁹, la scheda di fattibilità⁶⁰ e altri docu-

la improcedibilità, volto a contemperare le esigenze politiche connesse alla presentazione delle proposte di legge, con le esigenze di buona qualità della normazione; ne risulta inoltre certamente accentuato, proprio in questo contesto, il ruolo «arbitrale» della presidenza.

⁵⁷ Art. 89 del regolamento Cons. reg. Toscana, c. 2° ss.: «le proposte di legge e di regolamento devono, a pena di improcedibilità, essere redatte in articoli ed essere accompagnate da una relazione che spieghi i motivi dell'iniziativa, gli obiettivi che si propone di raggiungere e i suoi contenuti essenziali. / [...] 5. Le proposte di legge che abrogano o modificano, anche parzialmente, testi unici sono improcedibili se non ne prevedono l'abrogazione o la modifica in modo espresso».

⁵⁸ Diversa è la disciplina recata dall'art. 35 del regolamento Cons. Reg. Toscana, laddove stabilisce che «in relazione agli affari assegnati, le commissioni possono effettuare consultazioni delle associazioni rappresentative degli enti locali e di alcuni o singoli enti locali su atti di loro specifico interesse oppure di tutti gli enti locali su questioni per le quali non è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali. Possono effettuare inoltre consultazioni di comunità di cittadini e di residenti, di organismi ed uffici privati e pubblici, di associazioni di categoria, di esperti e di personale dell'amministrazione regionale e degli uffici dipendenti o su richiesta dei medesimi. / 2. Le consultazioni sono finalizzate a promuovere la partecipazione dei cittadini per acquisire informazioni, documenti e a promuovere lo scambio di chiarimenti e osservazioni ai fini dell'istruttoria dell'atto. / 3. Spetta alla commissione decidere sui soggetti da consultare, sulle modalità e sui termini della consultazione». Qui gli aspetti obiettivamente qualitativi – legati all'acquisizione di conoscenze extra consiliari da parte della commissione – sono subordinati ad una opzione della commissione stessa, e non si configurano come passaggi necessitati del procedimento legislativo.

⁵⁹ La scheda di legittimità è predisposta «su tutti gli atti sottoposti all'esame delle commissioni» dalle strutture per l'assistenza giuridico-legislativa, e contiene «a) osservazioni in ordine alla legittimità costituzionale e statutaria, alla conformità delle disposizioni rispetto alla disciplina comunitaria e nazionale, nonché alla normativa riguardante le autonomie locali e al rispetto del principio di sussidiarietà; b) osservazioni sul rispetto delle regole di tecnica redazionale adottate con deliberazione dell'ufficio di presidenza, con particolare riferimento alle tecniche di modificazione e di abrogazione delle disposizioni vigenti, e sulla correttezza dei riferimenti normativi contenuti; c) eventuali proposte tecniche di modifiche necessarie a garantire l'omogeneità giuridica del testo».

⁶⁰ La scheda di fattibilità – diversamente dalla scheda di legittimità – è «redatta su iniziativa della competente struttura o su richiesta dei commissari» e contiene «a) l'analisi delle potenziali criticità, con partico-

*menti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo della proposta e delle sue finalità», ed il nuovo art. 105-ter individua un ruolo fondamentale ed essenziale del presidente della commissione di merito proprio in relazione alla cura della redazione dei testi normativi⁶¹. Particolarmente interessante sotto questo profilo – oltre alla più completa procedimentalizzazione dell'ingresso degli aspetti qualitativi nel processo legislativo sia *ex ante*⁶² che *ex post*⁶³ – appare la valorizzazione del collegamento fra qualità degli atti normativi e loro motivazione, della quale dunque si sottolinea il significato di elemento che rende il prodotto normativo «migliore»⁶⁴.*

In parte diversa l'impostazione scelta dall'Emilia-Romagna, nel regolamento del Consiglio regionale della quale si prevede una istruttoria legislativa articolata a seconda delle esigenze di volta in volta emergenti in commissione, in un contesto peraltro molto attento al profilo della qualità della legislazione⁶⁵. L'aspetto forse più interes-

lare riguardo all'accertamento della presenza e dello stato di efficienza delle condizioni operative degli uffici pubblici chiamati ad applicare la norma; b) gli elementi di valutazione delle politiche con eventuale proposta di clausola valutativa; c) l'analisi finanziaria; d) osservazioni sulla relazione AIR, se presente».

⁶¹ Secondo l'art. 105-ter, infatti, il presidente della commissione «coadiuvato dall'ufficio di presidenza», assicura che gli atti approvati dalla commissione «rispettino i principi e le disposizioni in materia di qualità normativa e tecnica redazionale». A tale fine, al presidente è riconosciuto un potere di «disporre» che i testi in esame siano rispettosi dei principali parametri di tecnica normativa (divisione in articoli, corretta formulazione linguistica, anche corretta motivazione, coordinamento tecnico).

⁶² L'art. 105-sexies del regolamento del Consiglio regionale («Strumenti di analisi preventiva degli atti normativi») prevede i casi di analisi di impatto della regolamentazione per le proposte di legge di iniziativa consiliare – limitati a «atti di particolare rilievo ed impatto, quali leggi di settore e di riordino, leggi in materia istituzionale, leggi previste dall'agenda normativa, e su atti di programmazione» -, cui «si applicano i criteri di inclusione e i casi di esclusione individuati dalla giunta regionale per le proposte di propria iniziativa».

⁶³ L'art. 105-septies concerne la valutazione di impatto della regolamentazione, e prevede che l'ufficio di presidenza individui annualmente, «una o più leggi o politiche regionali sulle quali effettuare la verifica di impatto della regolamentazione (VIR), volta all'analisi dei risultati e degli effetti sui destinatari degli interventi, e ne definisce gli ambiti, le modalità, gli strumenti di ricerca, le collaborazioni con l'IRPET o altri istituti di ricerca e le relative risorse. La VIR si avvale anche della documentazione prodotta in attuazione delle clausole valutative eventualmente introdotte nelle leggi regionali nonché delle risultanze delle *consultazioni* e dei *confronti* previste dalla legge regionale in materia di qualità della regolazione. Per selezionare le leggi su cui effettuare la VIR consiliare, si farà riferimento principalmente alle «leggi sottoposte ad analisi di impatto della regolazione *ex ante* da parte della giunta nonché quelle approvate a seguito di iniziativa legislativa consiliare».

⁶⁴ Il citato art. 105-ter intesta al presidente della commissione il potere di «disporre» anche per quanto attiene alla «coerenza tra motivazione e corrispondenti disposizioni normative».

⁶⁵ Il Capo I del Titolo VI del regolamento Cons. reg. Emilia-Romagna è tutto dedicato a «*procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi*». Tra le disposizioni più importanti si possono indicare l'art. 45 (*Metodi per l'esercizio dell'attività legislativa, di programmazione e regolamentare*) secondo il quale «l'attività legislativa, di programmazione e regolamentare è esercitata in modo da assicurare: a) la programmazione, la razionalizzazione e la semplificazione della procedura normativa; b) la chiarezza degli obiettivi perseguiti e la qualità, coerenza ed efficacia delle norme relative; c) la divulgazione dei contenuti delle norme e della loro applicazione tra i destinatari; d) il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche regionali rispetto alle finalità e agli obiettivi dichiarati; e) che le nuove leggi tendano ad abrogare leggi precedenti di analogo contenuto. È compito del legislatore nelle leggi più complesse anteporre all'articolato un apposito glossario dei termini più significativi. / 2. Le disposizioni del presente capo definiscono gli strumenti e i procedimenti per l'analisi preventiva dei progetti di legge, per la corretta redazione dei testi normativi, per il monitoraggio e il

sante è quello introdotto dall'art. 49 del regolamento, secondo il quale «per progetti di legge di particolare rilevanza, che ridisegnano politiche complesse sia con riferimento alle misure previste sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti per la loro attuazione, sono realizzati, su richiesta dei Presidenti delle commissioni, sentiti i vicepresidenti e i relatori, studi di fattibilità»⁶⁶. Per la previsione di possibili effetti dei progetti di legge «di particolare rilevanza», la commissione referente «può decidere l'elaborazione di un'analisi ambientale, sociale ed economica»⁶⁷.

Pare che questa disposizione configuri un ruolo particolarmente autonomo del Consiglio regionale nel quadro di procedimenti legislativi complessi. Solo quando il progetto è effettivamente «complesso» può apparire meritevole di una istruttoria al-

controllo sull'attuazione delle leggi. Annualmente è redatto il rapporto sulla legislazione»; l'art. 46 (*Redazione tecnica dei testi normativi*), che prevede che «in tutte le fasi dell'esame istruttorio le competenti strutture dell'Assemblea curano la qualità redazionale dei testi normativi secondo regole condivise volte a perseguire la chiarezza, la semplicità ed univocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono. / 2. Si applicano le regole e i suggerimenti per la redazione dei testi normativi adottati con deliberazione dell'Ufficio di presidenza»; l'art. 47 (*Scheda tecnico-normativa*) secondo il quale «su richiesta del Presidente della commissione, sentiti i vicepresidenti e i relatori, per il progetto di legge è redatta una scheda tecnico normativa che riporta le seguenti informazioni: a) individuazione del contesto tecnico e normativo in cui si inserisce il progetto; b) coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, con particolare riferimento alle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale; c) relazione della disciplina proposta con le leggi nazionali e le normative dell'Unione europea; d) coerenza della proposta con lo Statuto», l'art. 50 (*Controllo sull'attuazione delle leggi*) prevede che «le clausole valutative sono disposizioni inserite nei testi di legge che definiscono i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori sono tenuti a trasmettere le informazioni necessarie al controllo sull'attuazione della legge e dei relativi effetti da parte dell'Assemblea. / 2. Le clausole valutative possono riguardare anche i Regolamenti e gli atti attribuiti alla Giunta per l'attuazione delle leggi stesse, oltre che le attività degli uffici e delle agenzie regionali. [...] / 4. La clausola contiene: a) la definizione degli obiettivi conoscitivi che l'Assemblea si pone e delle informazioni necessarie a soddisfare tali obiettivi; b) l'individuazione dei soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste; c) l'indicazione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo; d) la previsione di adeguate risorse dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione. / 5. Le informazioni prodotte in attuazione di una clausola valutativa sono esaminate dalla commissione competente per materia, la quale può formulare valutazioni in merito e trasmetterle ai soggetti che hanno prodotto l'informazione. A tal fine l'Ufficio di presidenza della commissione esamina la documentazione prodotta avvalendosi del supporto tecnico delle strutture della Regione e sottopone le valutazioni alla commissione. / 6. In mancanza di clausole valutative, la commissione assembleare competente può decidere lo svolgimento di missioni valutative, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale. A tal fine designa un commissario di maggioranza e uno di minoranza che, anche con l'ausilio di uffici regionali appositamente individuati, relazionano sui risultati e indicano proposte per la necessaria pubblicizzazione degli esiti della valutazione approvati dalla commissione stessa».

⁶⁶ Gli studi di fattibilità sono «volti ad accertare i seguenti profili: a) definizione degli obiettivi dell'intervento e valutazione della congruità dei mezzi per conseguirli; b) destinatari degli interventi anche con riferimento all'impatto di genere; c) analisi delle conseguenze economiche derivanti dalle misure proposte; d) verifica della copertura amministrativa e della congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle norme e dei termini da esse stabiliti; e) relazione e possibili effetti sulle competenze e sull'operatività delle Province e dei Comuni».

⁶⁷ Secondo l'art. 49, «i risultati delle analisi di fattibilità sono allegati al parere licenziato dalla commissione referente. [...] Il relatore sovrintende alle attività per la redazione degli studi di fattibilità. Può richiedere alla Giunta e ad altri soggetti gli elementi informativi necessari per compiere le analisi. Il relatore, d'intesa con il Presidente della commissione, può procedere alla eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni con particolare riferimento ai soggetti rappresentativi degli interessi».

trettanto articolata, che consenta al Consiglio di avere percezione e consapevolezza delle implicazioni della legge e del suo impatto nel contesto normativo e sociale in cui si andrà ad inserire. La disposizione, dunque, consente di «graduare» l'intervento «qualitativo» del Consiglio, riservandolo solo a progetti di particolare rilievo; in questo modo, si inserisce un elemento di flessibilità che dovrebbe evitare l'irrigidimento che deriverebbe al procedimento legislativo qualora *tutte* le procedure legislative dovessero essere sottoposte alle complesse analisi previste dall'art. 49. Ciò potrebbe «responsabilizzare» particolarmente il Consiglio, chiamato a sottolineare il proprio ruolo nella produzione normativa di maggiore importanza, ma – lasciando sostanzialmente alle dinamiche politiche la selezione dei progetti di legge suscettibili di analisi di fattibilità – potrebbe anche subordinare questa a quelle.

B2) Può poi individuarsi un modello in cui le disposizioni regolamentari sulla qualità della normazione – ancora dotate di un certo grado di «cogenza» – risulta basato anche sul ruolo di un soggetto consiliare *ad hoc*, talvolta ricalcato, anche nella nomenclatura (se non necessariamente nelle funzioni⁶⁸), dall'esperienza del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati⁶⁹.

È il caso, ad esempio, dei regolamenti del Consiglio regionale della Calabria e dell'Umbria.

In Umbria, in particolare, accanto ad una disposizione particolarmente dettagliata sull'istruttoria legislativa, nella quale si prevede la necessità che siano trasmesse relazioni aventi ad oggetto «a) la necessità del ricorso allo strumento legislativo; b) la compatibilità con il quadro normativo nazionale e il rispetto delle competenze e delle autonomie locali e funzionali; c) il coordinamento con la normativa regionale esistente; d) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli; e) la relazione economico-finanziaria; f) l'impatto del progetto di legge sull'organizzazione amministrativa», vi è anche un Comitato per la legislazione che «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». Il ruolo del Comitato per la legislazione umbro è quindi più orientato al *drafting* formale del progetto di legge, mentre il ruolo valutativo dello stesso è principalmente diretto alla valutazione delle *performances* delle leggi mediante inserimento di clausole valutative.

Il regolamento del Consiglio della Calabria prevede invece un «Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi», incaricato di esprimere pareri eventuali⁷⁰ sui testi normativi prima della votazione definitiva «con riguardo alla loro omogeneità, alla sem-

⁶⁸ Come è noto, infatti, il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati è coinvolto principalmente laddove si tratti di esercitare il controllo preventivo/autorizzativo o successivo di atti aventi forza di legge del Governo – leggi di delegazione legislativa e leggi di conversione di decreti legge – che non sono riprodotti negli ordinamenti regionali; sui limiti di ammissibilità di atti con forza di legge regionali, cfr., sinteticamente, P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, 121 ss..

⁶⁹ Il nuovo statuto della Lombardia prevede invece un «Comitato paritetico di controllo e valutazione» (art. 45), la cui funzione è quella di proporre, d'intesa con le commissioni di merito, l'inserimento di clausole valutative nei testi normativi, o l'effettuazione di missioni valutative.

⁷⁰ Il Comitato è infatti attivato su richiesta di un terzo dei membri della commissione di merito che esamina la proposta in sede referente.

*plicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente»*⁷¹ (nonostante l'impiego del termine *fattibilità* nella denominazione del comitato, esso è dunque destinato ad occuparsi essenzialmente di *drafting* formale). La commissione di merito è tenuta a motivare in caso non intenda adeguarsi al parere del Comitato.

Nell'ambito del «sottomodello» di cui si discorre, dunque, l'idea sembra essere quella di attribuire a soggetti particolarmente esperti o motivati la verifica (eventuale) dei profili di *drafting* (e per certi versi di analisi tecnico normativa), da concludersi con il rilascio di un parere non vincolante, lasciando che le commissioni di merito procedano a quelle valutazioni di impatto nelle quali ovviamente il profilo di qualità «oggettiva» del testo è strettamente connesso con profili di valutazione politica⁷². La prevalenza del ruolo delle commissioni (e dell'aula) è poi testimoniata dalle disposizioni regolamentari che chiariscono che il passaggio per i comitati «qualitativi» non determina comunque modificazione al calendario dei lavori del Consiglio o della commissione⁷³, il che verosimilmente potrebbe costringere i comitati stessi a destreggiarsi con tempi limitati di espressione del parere, nell'incombente dell'esigenza di calendario della votazione definitiva – in commissione o in aula – sul testo della proposta di legge.

In definitiva, quasi tutti i regolamenti dei Consigli regionali innovati sulla base dei nuovi statuti prevedono disposizioni e strumenti – più o meno vincolanti e più o meno «stringenti» – volti ad assicurare un obiettivo qualitativo, nelle sue diverse sfaccettature. Le une e gli altri si vanno poi ad affiancare ai meccanismi (certamente di minor portata, ma tutt'altro che privi di interesse, anche nell'ottica di una loro rivitalizzazione) che i regolamenti consiliari già prevedevano anche prima della loro parziale riscrittura a seguito dell'approvazione dei nuovi statuti: ad esempio, in tema di coordinamento formale⁷⁴. Posto dunque che la situazione è certamente molto interessante sul piano della «strumentazione» di cui i Consigli tendono a dotarsi – e che gli strumenti innovativi possono mettere i Consigli regionali nelle condizioni di migliorare le *performance* della normazione sotto il profilo qualitativo, finora spesso di carattere pionieristico o

⁷¹ Art. 36 del reg. cons. Calabria.

⁷² Sembra in qualche misura fare eccezione rispetto a tale ricostruzione il *Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione* previsto dall'art. 41 del Regolamento consiliare del Friuli-Venezia Giulia. Tale comitato, infatti, è incaricato di esercitare «attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali, nonché di monitoraggio della quantità e della qualità della produzione legislativa e delle altre attività consiliari», ed a tal fine si vede attribuite incisive funzioni quali quella di effettuare «la valutazione delle politiche regionali, in termini di analisi degli effetti prodotti per verificare se e in che misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti, con l'obiettivo di produrre conoscenza circa gli esiti delle politiche regionali a supporto delle scelte future», nonché quella di «esercitare la vigilanza sul rispetto sostanziale delle clausole valutative e sull'ottemperanza all'onere informativo da parte dei soggetti attuatori, con facoltà, in caso di rilevata grave inadempienza, di formulare richiami formali, dandone comunicazione alla Commissione competente per materia» e di deliberare lo svolgimento di missioni valutative, [...], intese quali attività conoscitive di approfondimento, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o alla valutazione degli effetti di una politica regionale».

⁷³ Cfr. art. 77 del reg. cons. Calabria.

⁷⁴ Si vedano gli esempi portati da G. MARTINICO, *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, cit., 461 ss.

sperimentale⁷⁵ – il passo successivo è quello di cercare di verificare come tale strumentazione reagisca con la posizione costituzionale dei Consigli regionali, e soprattutto con il ruolo svolto dai Consigli stessi nell’ambito del sistema delle fonti.

4. *Effettività e giustiziabilità delle disposizioni dei regolamenti dei Consigli regionali sulla qualità della legislazione. La «filiera» statuto – regolamenti consiliari – (eventuale) legge regionale sulla normazione*

Come anticipato, l’impressione complessiva che si riceve dall’esame delle disposizioni dei «nuovi» regolamenti dei Consigli regionali è quella di una maggiore attenzione e di un maggiore interesse per i problemi «procedurali» oltre che sostanziali della qualità della normazione. Tali disposizioni, peraltro, devono essere oggi lette nell’ambito di una «filiera» normativa complessa, nella quale sia lo statuto, sia i regolamenti consiliari prevedono disposizioni sulla qualità della legislazione, così come disposizioni di questi tipo possono essere contemplate in leggi regionali «sulla normazione», talvolta oggetto di designazione a livello statutario.

Sotto il profilo della collocazione del regolamento consiliare nel sistema delle fonti regionali, la riflessione scientifica ha spesso preso le mosse – per l’obiettivo analogia della struttura e della funzione – dalla posizione costituzionale dei regolamenti parlamentari⁷⁶. D’altra parte la corte costituzionale, in una giurisprudenza non abbondantissima e quasi mai lineare⁷⁷, ha avuto modo di sottolineare il «minore rilievo normativo» dei regolamenti consiliari rispetto a quelli camerali, nonché la «minore autonomia» di cui i primi sarebbero espressione⁷⁸, rispetto all’indipendenza delle Camere di cui l’insindacabilità dei secondi costituisce un importante segnale.

In ogni caso, la giurisprudenza costituzionale sembra rendere irragionevole una utilizzazione dei regolamenti consiliari come parametro (interposto) del giudizio di costituzionalità: sia che si concepiscano i regolamenti come espressione di autonomia «sovvrana» dei Consigli (sulla falsariga dei regolamenti parlamentari), sia che li si legga come fonti regionali prive di forza di legge (come sembra leggerli la corte costituzionale), in prima battuta esse non si prestano ad essere considerate come riferimento normativo sul quale «ponderare» la legislazione regionale, la cui conformità va valutata esclu-

⁷⁵ Per lo «stato dell’arte» al 2005, cioè alla vigilia delle innovazioni regolamentari di cui al testo, si veda G. GIACHI-G. BUSSI, *L’applicazione delle tecniche legislative nelle assemblee regionali*, cit.

⁷⁶ Cfr., di recente, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 2008, 48 ss. e P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 169-170, i quali sottolineano peraltro che l’analogia fra le due fonti regolamentari può essere riferita solo ad alcuni profili.

⁷⁷ Ripercorre la giurisprudenza costituzionale, sottolineandone anche le linee interpretative apparentemente non sempre coerenti M. PICCHI, *I Regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Ist. Fed.*, 2001, 269 ss. Cfr. anche P. PASSAGLIA, *L’invalidità procedurale dell’atto legislativo*, cit., 225 ss.

⁷⁸ Sent. C. cost. n. 288/1987, ampiamente criticata all’epoca della sua pubblicazione. Di recente, si veda P. PETRILLO, *Art. 22 - Regolamento interno del Consiglio*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Commentario dello Statuto della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2005, 119.

sivamente con riferimento alla costituzione ed allo statuto (ancorché siano tutt'altro che frequenti in giurisprudenza i casi di verifica da parte della corte della conformità di leggi regionali rispetto allo statuto, ed in particolare rispetto alle norme statutarie sul procedimento legislativo⁷⁹). Così, anche le disposizioni che articolano sul piano procedimentale, nei Regolamenti consiliari, i principi sulla qualità della legislazione, dovrebbero porsi in questa prospettiva molto restrittiva del rilievo esterno dei Regolamenti, e dunque della loro giustiziabilità (che è cosa diversa dall'efficacia, ma sulla quale verosimilmente finisce in qualche misura per incidere).

All'indomani della riforma costituzionale del 1999, la questione va peraltro affrontata anche sotto un altro profilo. Se si ritenesse, come ritiene una parte della dottrina, che le norme sulla qualità della normazione inserite negli statuti debbano essere considerate contenuti essenziali degli statuti stessi in quanto «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»⁸⁰, e lo Statuto prevedesse sul punto un (più o meno ampio) rinvio al regolamento consiliare, ci si potrebbe chiedere se – così qualificato – il Regolamento del Consiglio regionale non potrebbe acquisire una valenza più pregnante di intermediazione fra un contenuto necessario dello statuto e la sua necessaria attuazione (nell'unica sede – appunto quella consiliare – in cui il «principio» può trovare concreta applicazione). Sul punto, per quanto seducente possa apparire la prospettiva, soprattutto nell'ottica di un maggior intervento della corte costituzionale a tutela degli aspetti qualitativi della regolazione, non pare che la corte potrebbe configurare i regolamenti consiliari in termini differenti rispetto a quelli con cui configura tradizionalmente i regolamenti parlamentari. Se c'è coincidenza fra il contenuto della norma regolamentare asseritamente violata ed una disposizione statutaria o costituzionale, allora la legge potrà essere ritenuta invalida, ma perché viola lo statuto o la costituzione, non il regolamento. Se la norma regolamentare opera in una zona «libera» da indicazioni costituzionali o statutarie vincolanti – ancorché operi nella direzione del perseguimento di un obiettivo di rilievo costituzionale o statutario – la sua violazione non dovrebbe avere effetto esterno (nel senso della giustiziabilità). Il principio tipico delle assemblee rappresentative, per cui la violazione di una disposizione regolamentare *nemine contradicente* di fatto implica una deroga al regolamento stesso (ammissibile in quanto effettuata – quantomeno per *fictio* – all'unanimità), infatti, dovrebbe trovare applicazione anche in questa eventualità, soprattutto se si riconosce al Consiglio regionale una posizione di autonomia⁸¹.

Il medesimo problema, ma in diversa declinazione, si pone laddove sia prevista una legge regionale «sulla normazione»⁸². Tale legge – a prescindere dal delicato tema del-

⁷⁹ Si vedano le indicazioni di P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., 227.

⁸⁰ M. PICCHI, *Art. 45 - Controllo sulle leggi*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Commentario dello Statuto della regione Toscana*, cit., 224; R. LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione: precedenti, rapporto con le altre fonti, contenuti*, in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, cit., 6 ss.

⁸¹ Così M. PICCHI, *I Regolamenti interni dei Consigli regionali*, cit., 273 ss.

⁸² La regione Toscana ha recentemente approvato una legge generale sulla normazione (l. n. 35/2008), il cui contenuto – troppo recente per poter essere qui commentato – sembra peraltro ricorrere assai spesso ad una tecnica di formulazione per cui, enunciato l'aspetto «qualitativo» di volta in volta oggetto della di-

la sua effettiva capacità a vincolare il legislatore futuro, su ci si è sopra soffermati con riferimento alla legislazione statale – potrebbe a sua volta fungere da parametro di «statutarietà» della legge regionale davanti alla corte, eventualmente «attraendo» in tale sua funzione anche quelle disposizioni regolamentari che ne riprendessero i contenuti, e che essa stessa richiamasse? Una risposta positiva al quesito dovrebbe innanzitutto prendere le mosse dalla constatazione di una consistenza dello statuto come fonte, di tipo diverso da quello che sembra riconoscerle la corte costituzionale, che ne nega la «dimensione» costituzionale. È tale «dimensione», infatti, che nella ricostruzione giurisprudenziale e dottrina consente l'interposizione parametrica di disposizioni richiamate dalla costituzione; la corte costituzionale declina lo stesso statuto come norma interposta (è questo il motivo che consente il giudizio di *statutarietà* delle leggi regionali in termini di giudizio di *costituzionalità*), e risulta particolarmente ardua una ricostruzione di un ulteriore livello di interposizione costituito dalla legge sulla normazione, specialmente laddove essa sia particolarmente «libera» nei contenuti per la portata eventualmente scarsamente vincolante dello statuto.

La risposta positiva, poi, parrebbe portare a conseguenze difficilmente accettabili in punto di «riparto» fra legge sulla normazione e regolamento consiliare, delle disposizioni relative alla attuazione dei principi statutari sulla qualità della normazione. Se la legge sulla normazione fosse parametro (in via interposta) e non lo fosse invece il regolamento consiliare, i contenuti dell'uno e dell'altra potrebbero essere «gestiti» quanto alla rispettiva collocazione proprio al fine di consentirne o evitarne l'uso parametrico, in modo da rendere più o meno ampio lo spazio gestibile dalla dialettica fra le forze politiche. Occorrerebbe individuare con attenzione il delicato discrimine del rispettivo campo della legge e del regolamento consiliare, in modo da evitare un uso promiscuo dell'uno e dell'altro in funzione delle rispettive prospettive di giustiziabilità⁸³. Ogni «sconfinamento» della legge nella materia riservata al regolamento, infatti, avrebbe come conseguenza quella di modificare il regime dell'atto adottato sulla base delle regole stabilite dalla legge (e non invece dal regolamento); se invece i contenuti della legge sulla normazione e del regolamento consiliare coincidessero – o, più verosimilmente, fossero «a cerchi concentrici», con il cerchio più ampio rappresentato dalla legge sulla normazione – non si vede il motivo per cui dovrebbe derogarsi rispetto all'ordinario regime di giustiziabilità delle leggi rispetto alle disposizioni del regolamento. Anche qualora il regolamento consiliare facesse riferimento alla legge sulla normazione come proprio parametro di giudizio (*id est*: come riferimento normativo cui attersi nelle attività consiliari, aggiuntivo allo statuto), difficilmente potrebbe ritenersi che la violazione della legge sulla normazione possa comportare la «riemersione» di un rilievo esterno del vizio *in procedendo* dell'atto legislativo.

Per esempio, poniamo il caso che (*i*) uno statuto preveda, come prevede lo statuto toscano, l'improcedibilità per le proposte di legge «in violazione delle disposizioni sul-

sciplina, rinvia poi ampiamente alle fonti interne del Consiglio e della giunta per l'individuazione delle applicazioni concrete.

⁸³ Come anticipato, la legge reg. Toscana n. 35/2008, adottata nelle more della pubblicazione del presente contributo, adotta una certa «promiscuità» nella scelta della sede di regolamentazione dei vari aspetti «qualitativi» (schede di fattibilità, VIR, ecc.), ma rinvia poi ampiamente al regolamento consiliare per l'individuazione del contenuto procedurale (ma necessariamente anche sostantivo) di tali disposizioni.

la qualità della normazione»; (ii) la legge sulla normazione preveda che ogni proposta di legge debba essere corredata dalla scheda sull'analisi tecnico normativa, redatta secondo determinate modalità; (iii) il regolamento del Consiglio preveda l'improcedibilità per i progetti di legge che non presentino la scheda sull'analisi tecnico normativa redatta secondo le indicazioni della legge generale sulla normazione. Se una proposta priva della scheda, o corredata di scheda difforme rispetto alle prescrizioni della legge sulla normazione, venisse comunque approvata dal Consiglio regionale, si dovrebbe ravvisare necessariamente l'illegittimità della legge così approvata? Se la risposta fosse positiva, la legge sulla normazione avrebbe avuto il «potere» di far fuoriuscire il regolamento consiliare dalla propria posizione di fonte a competenza separata, e quindi di attrarne il contenuto nel novero delle fonti parametriche, depauperandone però il significato come fonte di autonomia.

Soprattutto, parrebbe poco ragionevole trarre da un principio statutario generale (o anche generico) l'illegittimità di una legge per violazione di una regola stabilita da una fonte non statutaria. Starà alla corte – se la questione arriverà mai al suo giudizio, il che non è facile⁸⁴ – valutare se la legge violi o meno lo statuto: se cioè sia contraria a ciò che lo statuto prevede in materia di qualità della normazione (ammesso e non concesso che la corte consideri le disposizioni statutarie sulla qualità della normazione come contenuto vincolante degli statuti, e non come disposizioni prive di efficacia giuridica, come ha classificato i principi inseriti negli statuti di seconda generazione). In questo senso, la legge sulla normazione potrebbe essere utilizzata dalla corte come elemento di rafforzamento del proprio ragionamento nel giudizio di adeguatezza della legge allo statuto-norma interposta, ma dovrebbe presentare un contenuto «a rime obbligate» rispetto allo statuto (ed ovviamente alla costituzione), in una situazione analoga a quella che si è visto essere stata sempre confermata dalla corte costituzionale per i regolamenti parlamentari.

In conclusione, la via della parametricità costituzionale non sembra facilmente percorribile nemmeno per le norme regolamentari consiliari sulla qualità della legislazione, così come pacificamente non lo è per i regolamenti parlamentari, e forse in misura anche più intensa.

D'altra parte, non può ragionevolmente negarsi che l'effettività non dipenda solo dalla giustiziabilità, ma dipenda anche – e largamente – dallo spontaneo rispetto delle disposizioni «qualitative» da parte degli attori politici e delle dinamiche istituzionali interne all'ente, nonché dall'autorevolezza che esse riescono a raggiungere. Indubbiamente, il radicamento statutario della tematica e l'approfondimento delle disposizioni regolamentari in materia di qualità della legislazione contribuiscono a conferire un maggiore spessore alla materia, e soprattutto possono innescare processi interni alla

⁸⁴ Come rilevato *supra*, le strettoie del giudizio incidentale di costituzionalità rendono poco probabile che sia sollevata una questione di costituzionalità su una legge (regionale come statale) per vizi relativi alla «qualità» normativa o più in generale alla formazione della legge secondo le regole dell'assemblea rappresentativa che l'ha prodotta. Il giudizio di rilevanza e l'obbligo del giudice di interpretare la legge prima di sollevare la questione tendono a limitare molto la proponibilità di questioni di legittimità su leggi mal formulate, oscure o approvate in violazione delle regole parlamentari o consiliari. Anche il giudizio in via principale è poco percorribile: sarebbe infatti molto discutibile il profilo dell'interesse dello stato nell'impugnazione di leggi regionali per mancato rispetto della normativa regionale sulla loro approvazione.

regione per la verifica del rispetto di tali disposizioni: penso soprattutto agli strumenti di reazione interna al Consiglio (da parte di consiglieri) ovvero alla possibilità che il rispetto delle disposizioni «qualitative» sia oggetto di giudizio da parte dei vari organi di garanzia statutaria, il cui ruolo – in corso di definizione – è però certamente adeguato a porre un elemento significativo nel dibattito sulla qualità della legislazione.