



Principi sulla qualità normativa e regole di *drafting* nelle “bozze” dei nuovi Statuti regionali

di Isabella Salza

(in corso di pubblicazione sulla rivista *Iter Legis*, aprile-giugno 2003)

Principi sulla qualità normativa e regole di *drafting* nelle “bozze” dei nuovi Statuti regionali

SOMMARIO: Premessa. - 1. Aspetti ricognitivi e alcune note. - 2. Riflessioni sulle proposte di principi statutari concernenti la formazione dei testi normativi : 2.1. L’osservanza delle regole di tecnica legislativa - 2.2. Le strutture tecniche per il controllo della qualità normativa. - 2.3. Le leggi organiche quali fonti delle norme sulla produzione del diritto? - 2.4. Il riordino del diritto regionale. 2.5. La mancata previsione del canone della abrogazione espressa. — 3. Brevi cenni sulla opportunità di inserire nei nuovi statuti atti aventi forza di legge regionale.

Premessa

Sin dall’inizio della cosiddetta “stagione statutaria” aperta con il varo della l. n. 1/ 1999, si è auspicato di inserire nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie principi generali in materia di qualità normativa. La novella costituzionale rappresenta infatti un’*occasione da non perdere* per fissare alcune regole sulla formazione delle fonti del diritto regionale, tra le quali i canoni della omogeneità delle norme, della motivazione delle leggi, della conoscibilità legislativa, della abrogazione espressa, della codificazione formale. Tali principi riguardano le fonti sulla produzione normativa, perché attinenti alla qualità sostanziale della formazione degli atti, ma concernono anche le regole di tecnica legislativa in senso stretto e segnatamente la funzione da esse espletata di buona redazione delle leggi. In entrambi i casi l’obiettivo perseguito dai principi suindicati è la certezza del diritto e la loro collocazione in una fonte materialmente costituzionale, quale lo statuto, sembra offrire una maggiore garanzia alla concreta realizzazione del valore in questione. L’elaborazione di progetti di legge statutaria per alcune Regioni di diritto comune¹ offre la possibilità di fare un bilancio *prima facie* della effettiva influenza che gli auspici originari hanno operato sui legislatori regionali, anche in considerazione della recente approvazione dello statuto della Regione Calabria, finora l’unica ad aver realizzato il dettato costituzionale².

¹ Per le bozze di statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria v. *I nuovi statuti regionali: i testi in elaborazione* (marzo 2003) a cura del Servizio studi – ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura - del Senato della Repubblica, dossier n. 337.

² Nella seduta del 13/05/2003 il consiglio regionale della Calabria ha approvato, in prima lettura, il nuovo statuto.

1. Aspetti ricognitivi e alcune note

Dalla carta calabrese può cominciare la lettura delle proposte di articoli dedicate alle regole sulla formazione degli atti normativi regionali. Al riguardo, nello statuto in esame, è perspicua l'assenza di disposizioni sulla buona redazione legislativa, salvo considerare sufficiente allo scopo la previsione di corredare il progetto di legge di una relazione descrittiva che ne illustri il contenuto e di una relazione tecnico-finanziaria nel caso esso comporti spese a carico del bilancio regionale (art. 39, co.2). Per le altre Regioni verranno considerate le proposte di articoli o i principi-guida per la redazione dei nuovi statuti elaborati dalle commissioni speciali istituite all'indomani della riforma del 1999³. Nella fattispecie, l'art. XXXVIII della bozza di st. per l'Emilia Romagna rinvia al regolamento consiliare: a) l'istituzione di un organo tecnico, il cui compito consiste nella valutazione dell'impatto delle leggi e dei programmi sulle politiche pubbliche; b) la determinazione di «strategie organizzative» ai fini di razionalizzazione legislativa e per favorire il reperimento e la conoscenza delle leggi regionali; c) la previsione di un protocollo d'intesa tra l'ufficio di presidenza del consiglio e la giunta regionale, che contiene regole tecniche per la redazione dei testi normativi, nonché proposte per assicurare, tra l'altro, la loro «puntuale osservanza». Quanto alle regole sul riordino della legislazione regionale, l'art. XXXIV esclude in modo esplicito la possibilità di deleghe legislative disponendo che: «Il potere legislativo appartiene al consiglio e non è delegabile», mentre l'art. XXXIX disciplina nel dettaglio la procedura per la redazione dei testi unici descrivendo il contenuto e la struttura degli stessi ed infine prevede che il consiglio, previa determinazione dei principi e dei criteri direttivi, incarichi la giunta di redigere testi unici che sono approvati con la procedura delle commissioni in sede redigente. La commissione statuto del consiglio regionale toscano ha preparato delle schede in cui sono contenuti i principi che dovranno ispirare l'elaborazione delle nuove carte statutarie. In esse si prevedono regole concernenti l'obbligo di accompagnare le proposte di legge con le relazioni che ne certifichino la qualità normativa, quali air e atn; la motivazione degli atti ed il divieto di norme intrusive. Tra le altre intenzioni, l'elevazione del *quorum* per l'elezione del presidente del consiglio regionale al fine di renderlo un organo di garanzia e l'eventuale introduzione delle leggi organiche, che dovrebbero contenere le *metanorme* sulla produzione normativa. E' prevista altresì l'applicazione di "convenienze procedurali"⁴ per l'approvazione di testi unici redatti dalla giunta, che consistono nella votazione in blocco - mediante un unico voto consiliare - del progetto di legge di testo unico, qualora l'esecutivo regionale, nel riordino della legislazione, si sia limitato ad un coordinamento meramente formale. Tale semplificazione è esclusa invece laddove il coordinamento delle norme riunificate sia di tipo sostanziale, per il quale si applica la procedura ordinaria. Quanto alla distinzione tra i tipi di coordinamento: la giunta propone, le commissioni consiliari competenti nella materia oggetto del testo unico si pronunciano al riguardo e il presidente del consiglio regionale decide in via definitiva. In proposito, si ricorda che esiste una norma-archetipo sulla codificazione a cui, probabilmente, la Toscana vorrà ispirarsi durante la redazione dello statuto ed è l'art. 130 del regolamento del consiglio provinciale trentino. Già nel 1997 la disposizione richiamata ha stabilito l'attuazione della procedura d'urgenza per l'approvazione di testi unici che riprendono senza modifiche sostanziali le norme già esistenti ed indicato i casi in cui può essere escluso il carattere sostanzialmente innovativo del riordino. Nelle *Schede* è prevista, inoltre, l'introduzione della clausola di salvaguardia della codificazione raggiunta che, è noto, è comparsa nel nostro ordinamento nelle

³ In particolare, saranno esaminate le ipotesi di statuto delle seguenti Regioni: Emilia Romagna; Toscana; Umbria; Lazio; Molise; Marche; Abruzzo; Campania; Basilicata nonché gli articoli relativi ai temi trattati del nuovo statuto calabrese. Per la Regione Puglia, nella bozza di revisione dello statuto non sono stati rilevati articoli dedicati alla qualità normativa. Per le Regioni Liguria, Lombardia e Piemonte non è stato possibile reperire i progetti di legge statutaria, mentre per il Veneto sono state presentate cinque proposte per il nuovo statuto e al momento in cui si scrive non è stato ancora scelto un testo base.

⁴ La proposta era stata presentata da M. CARLI e M. MALO durante un Seminario sui testi unici che si è svolto a Firenze presso il consiglio della Regione Toscana, il 15 marzo 2000.

vesti di proposta di norma *costituzionale* nel progetto di revisione della II parte della costituzione⁵. Tale regola è presente nella maggior parte delle bozze di statuto considerate, quale complemento necessario della disciplina stabilita per l'adozione dei testi unici. Nell'ipotesi di statuto dell'Umbria si contempla l'attuazione di forme «idonee» ed «efficaci» di pubblicazione, anche telematica, al fine di diffondere e di migliorare la conoscenza delle leggi. Si rileva che l'obbligo di divulgazione mediante strumenti telematici di tutte le delibere pubblicate nel BUR si trova anche nelle previsioni per lo Statuto campano. A tal proposito, si tratta di stabilire se attraverso le due proposte di articolo considerate si intenda formulare principi statutari attinenti alla divulgazione legislativa “secondaria”, che favorirebbero la conoscenza da parte dei cittadini del contenuto del messaggio legislativo⁶ ovvero ci si voglia limitare a potenziare la divulgazione di tipo primario e quindi disporre accanto alla pubblicazione cartacea delle leggi anche quella “elettronica”⁷. Nel progetto umbro si prevede, inoltre, che le proposte di legge siano accompagnate da una relazione che riferisca sulla omogeneità delle materie, sul coordinamento con altre disposizioni e le leggi vigenti nello stesso settore oltre che dalle relazioni contenenti l'air e l'atn e l'istituzione del Nucleo di valutazione presso il consiglio regionale, a cui è assegnato il compito di presentare annualmente una relazione ove sono contenute un'indagine sullo stato della legislazione e l'analisi *ex post* delle leggi approvate⁸. È prevista, altresì, la conformità dei testi normativi ai criteri di semplicità e chiarezza della formulazione e alle regole di *drafting*. Anche il progetto di statuto umbro esclude la possibilità di conferire deleghe legislative alla giunta per la redazione di testi unici. A differenza delle schede toscane, però, considera di applicare la procedura semplificata - cioè l'approvazione con un unico voto da parte del consiglio - a tutti i progetti di testo unico legislativo, alla cui redazione la giunta è stata «autorizzata» dall'assemblea rappresentativa, senza distinzione tra riordino formale o sostanziale delle leggi; salvo richiedere che il progetto sia accompagnato dalla relazione sulla valutazione della qualità e dai pareri favorevoli della commissione di merito, dell'organo di garanzia statutaria e del consiglio delle autonomie locali. La giunta è invece competente ad approvare il testo unico delle disposizioni regolamentari nelle materie oggetto della codificazione legislativa e di compilare testi unici *misti* in cui compaia per ogni disposizione, l'indicazione della relativa fonte legislativa o regolamentare⁹. Le stesse caratteristiche ora descritte qualificano la

⁵ Il riferimento è all'articolo 92, co. 2 del progetto di riforma della II parte della costituzione presentato dall'ultima commissione bicamerale per le riforme costituzionali, in cui si prevedeva l'improcedibilità dei disegni di legge nelle materie già codificate se non provvedevano, in maniera esplicita, alla modifica o all'integrazione dei relativi testi.

⁶ L'opportunità di predisporre strumenti idonei a favorire la comunicazione legislativa da parte del cittadino è emersa in tutta la sua urgenza in seguito alla nota pronuncia della Consulta (sent. n. 364/1988), che ha prefigurato in via indiretta, accanto al dovere di conoscere le leggi, il diritto dei cittadini a comprendere il messaggio legislativo. Dopo oltre un decennio dalla decisione della Corte, il legislatore è intervenuto al riguardo con la l. 7 giugno 2000, n. 150 sulla disciplina delle attività di comunicazione e informazione delle pubbliche amministrazioni, tra le cui finalità annuncia: «illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative al fine di facilitarne l'applicazione» (art. 1, co. 5, lett. a) e che le attività di informazione e di comunicazione devono essere effettuate «con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione dei messaggi» (art. 2, co. 2).

⁷ In alcune Regioni (come la Lombardia, Piemonte, Toscana, Puglia) esiste il BUR telematico. L'accesso gratuito al BUR potrebbe consentire il miglioramento della conoscenza legislativa in conformità all'orientamento della giurisprudenza costituzionale e ai recenti interventi del legislatore.

⁸ In proposito, si ricorda che la Regione Umbria ha già istituito presso la Presidenza della giunta (regolamento 25 febbraio 2000, n.1), il *comitato legislativo per la qualità dell'iniziativa normativa*, con il compito di esprimere un parere obbligatorio sui disegni di legge che la giunta intende presentare al consiglio. Il comitato interviene nella fase intermedia tra la redazione del disegno di legge e la sua presentazione al consiglio ed è previsto l'obbligo per il proponente che voglia discostarsi dal parere di motivare tale posizione.

⁹ La possibilità di redigere testi unici misti, i cui prototipi sono già presenti in altri sistemi costituzionali, p. es. quello francese; è stata prevista dalla legge n. 50 del 1999 (art. 7, co. 2). Nonostante nella sentenza n. 34 del 1960 la Corte costituzionale ha ritenuto sufficiente, ai fini dell'ammissibilità a giudizio, che una norma sia contenuta in una legge o atto equiparato, indipendentemente dal fatto che ne sia eccepita la natura regolamentare; sembra in realtà che *nihil obstat* alla emanazione di testi unici comprendenti sia norme primarie che secondarie. Infatti, il rischio di legificazione delle norme regolamentari sembra non sussistere nella prospettiva di duplice livello di fonti normative presentato dai testi unici in questione, all'interno dei quali la parte legislativa e quella regolamentare restano distinte; si v. in

procedura di codificazione formale sancita dall'art. 44 dello st. calabrese; mentre la proposta di legge statutaria della Basilicata (art. 42) presenta un contenuto che ricorda la medesima *ratio* degli ultimi due articoli considerati, sebbene sia meno puntuale. Nella fattispecie, si può dedurre la compilazione da parte della giunta di testi unici misti, che raccolgono sia fonti legislative che regolamentari indicate con legge dal consiglio, il quale approva con votazione finale. Il progetto richiamato sembra enunciare l'applicazione di una procedura semplificata – nei termini sopra descritti – senza però prevedere l'attivazione di aggravamenti procedurali, quali l'espressione di pareri da parte di organi esterni al procedimento di codificazione formale ai fini di garanzia delle disposizioni statutarie e delle competenze degli enti locali. Nel progetto di statuto per la Regione Marche (art. 24), vengono richiamati i principi di chiarezza e semplicità della formulazione a cui dovrebbero conformarsi i testi normativi e anche del rispetto delle regole di tecnica legislativa e di qualità della normazione. Inoltre, (*tutte*) le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate dalle relazioni recanti l'air e l'atn e viene rinviata alla legge regionale l'istituzione di una struttura tecnica necessaria a dare attuazione ai principi della qualità normativa. Ai medesimi criteri sembra ispirarsi l'art. 35 del progetto di statuto abruzzese, che a differenza di quello marchigiano, include nel suo articolato una norma sulla adozione dei testi unici (art. 44), la cui procedura è piuttosto schematica: la giunta propone e redige i testi unici sulla base dei principi stabiliti dal consiglio, che approva. Procedendo nella ricognizione delle regole sulla formazione delle fonti normative, si arriva all'art. 37 della proposta di statuto per la Regione Lazio, che enuncia i principi di «semplificazione» e di «agevole interpretazione» cui dovrebbe conformarsi la redazione delle leggi ed inoltre che il consiglio, previa indicazione dei principi e dei criteri direttivi, «delega» alla giunta la compilazione di testi unici *legislativi*, senza nel contempo specificare, come fanno le altre bozze di statuto considerate, l'approvazione da parte dell'assemblea rappresentativa regionale. Riguardo ai principi che l'ipotesi di statuto laziale dedica alla redazione delle leggi, si osserva, fin da ora, che l'eccessiva genericità degli enunciati non è funzionale all'elaborazione di testi normativi caratterizzati da un contenuto semplice e chiaro. La proposta di statuto molisana contiene un articolo (art. IV/1), secondo il quale le leggi «*devono* essere chiare nella forma, omogenee ed organiche nel contenuto», «funzionali» al raggiungimento degli obiettivi e «*non devono* causare incoerenze nelle discipline normative esistenti». Com'è noto, uno dei principi cardine della tecnica legislativa esorta a non usare verbi servili per sottolineare l'imperatività della norma (parte I, punto 4 del cosiddetto manuale di *drafting*). Né sembra chiaro il riferimento alla «*organicità*» del contenuto delle leggi. Infatti: o si intende che le leggi debbano avere un contenuto corrispondente al loro titolo, ed allora viene ripetuto quanto previsto dalla stessa proposta di articolo in merito alla omogeneità normativa ovvero si vuole richiamare una specifica categoria di fonti primarie, quali appunto le leggi organiche, senza prevedere in modo espresso la loro introduzione nell'ordinamento regionale. Infine, ulteriori incertezze sorgono sui metodi da applicare per consentire una valutazione della «*funzionalità*» delle leggi agli obiettivi. Il progetto in esame prevede, inoltre, che la legge regionale debba intervenire solo quando sia necessario e cioè ove non sia possibile raggiungere i medesimi risultati attraverso altra fonte¹⁰. Nell'art. IV/6 sono enunciati i «requisiti delle proposte di legge» che dovrebbero essere redatte in forma semplificata, con termini coerenti ai linguaggi propri delle discipline cui fanno riferimento; corredate da una relazione che dia conto delle finalità perseguite e, qualora comportino maggiori spese o minori entrate, da una scheda che ne illustri i criteri utilizzati per quantificare gli oneri finanziari e l'indicazione delle fonti di copertura. Se il presidente del consiglio regionale – secondo la lettera della proposta in oggetto – rileva l'insufficienza di contenuto delle relazioni suddette, ne da comunicazione all'ufficio di

particolare, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Appendice di aggiornamento, Genova 1999, p. 24 ss e P. MARCONI – C. LACAVA, *La legge di semplificazione 1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/1999..

¹⁰ Si ricorda che il richiamo all'oggettiva necessità dell'intervento legislativo e alla possibilità di sostituirlo con altro atto di fonte subordinata trova le sue radici nelle raccomandazioni OCSE e riprende uno dei criteri che devono essere seguiti nella elaborazione dell'analisi tecnico-normativa. Oltre a conformarsi al disposto del regolamento della Camera dei deputati, art. 79, co. 4, lett. a).

presidenza del consiglio, il quale decide *se* assegnare un congruo termine al proponente per l'integrazione e comunque trascorso invano tale periodo, il progetto di legge è inviato alla commissione competente per l'esame. Come si vede, la normativa proposta sembrerebbe *inutiliter data*, perché non ci sono conseguenze in caso di mancato rispetto dei requisiti di contenuto richiesti.

2. Riflessioni sulle proposte di principi statutari concernenti la formazione dei testi normativi

2.1. L'osservanza delle regole di tecnica legislativa

In diversi progetti di statuto è presente il richiamo al rispetto delle regole di tecnica legislativa (Abruzzo, Marche, Umbria) in alcuni altri (Emilia Romagna) è prevista l'elaborazione di accordi sulle regole di *drafting* da ospitare nei propri ordinamenti. A tal proposito, vale la pena ricordare che i precetti di tecnica legislativa sono stati "codificati" ed inseriti in un testo noto come "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*"¹¹. Il rinvio da parte dello statuto a tale documento conferirebbe legittimazione e una maggiore efficacia alle *raccomandazioni* in esso raccolte¹². Infatti, sebbene tali precetti facciano parte del bagaglio culturale degli operatori, non esiste alcuna garanzia circa la loro effettiva osservanza ed applicazione. Quanto alle regole sulla qualità sostanziale dei testi normativi cui si faceva riferimento all'inizio, sarebbe auspicabile che tutte le Regioni parlassero un *logos* comune al fine di realizzare gli obiettivi di chiarezza a cui dovrebbe tendere il procedimento di formazione delle fonti. Non si trascura che l'omogeneità dei linguaggi si scontra con le ragioni dell'autonomia regionale ispiratrici della riforma del titolo V della costituzione. Certo, però, non gioverebbe alla certezza giuridica una pluralità di "microsistemi", in cui le regole sulla qualità normativa assumessero un diverso grado di rilevanza essenziale alla nascita di una cultura di *drafting*. Per questi motivi si ritiene che sui criteri concernenti la qualità delle fonti regionali da inserire nello statuto, vi sia un accordo interregionale¹³ accanto ad uno specifico rinvio da parte delle nuove carte statutarie al manuale di tecnica legislativa per la normativa di dettaglio. La formulazione di un accordo tra le Regioni sui principi, formali e sostanziali, che regolano la produzione normativa sembra richiamare una prassi inaugurata qualche tempo fa a livello comunitario. Infatti, nel 1998 il parlamento europeo, il consiglio, la commissione hanno firmato un *accordo interistituzionale*¹⁴ degli orientamenti comuni in materia di qualità redazionale degli atti. Da questo patto ne è scaturita una *Guida*, che sebbene diretta in via privilegiata alle istituzioni comunitarie, atteso lo stretto legame esistente tra la produzione

¹¹ Com'è noto, il testo citato è stato elaborato nel 1992, su impulso della Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali, da un gruppo di lavoro coordinato dall'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) a cui parteciparono anche esperti in materia di *drafting*. Nel 1999, lo stesso OLI ha costituito un nuovo gruppo di lavoro, che ha proposto modifiche rese opportune dall'evoluzione della materia, tra cui le nuove direttive statali approvate nella primavera del 2001. L'OLI ha discusso e approvato le modifiche proposte dal gruppo di lavoro e a marzo 2002 ha licenziato una nuova edizione del manuale

¹² V. al riguardo R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di M. CARLI, vol. II: *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino 2001.

¹³ Circa l'opportunità di elaborare un accordo interregionale sulle regole essenziali per la redazione dei testi normativi v. M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. FERRARA, Milano 2001; A. RUGGERI, *Gli statuti delle regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, n. 2/1998.

¹⁴ *Redazione tecnica e qualità della norma: la guida pratica per la redazione dei testi legislativi dell'Ue. Accordo interistituzionale 22/12/1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria*, Tavola rotonda organizzata dall'Associazione italiana tecnici legislativi (AITLE) in collaborazione con l'Istituto di studi giuridici sulla comunità internazionale, Iter legis, Roma, 28 febbraio 2001.

normativa comunitaria e quella statale, sembra costituire un passo tangibile all'indirizzo degli Stati membri verso la formazione di una cultura di *drafting europea*.

2.2. Le strutture tecniche per il controllo della qualità normativa

In alcune ipotesi di statuto è prevista l'istituzione di un organo simile al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, a cui sono attribuiti compiti diversi: l'analisi di fattibilità (Molise), l'attuazione dei principi sulla qualità normativa (Marche), la valutazione dell'impatto delle leggi (Emilia Romagna), l'analisi *ex post* (Umbria) il monitoraggio e il controllo sulla qualità delle leggi (Campania). A tal proposito, sono state espresse talune remore circa l'opportunità di questo organo a livello regionale¹⁵ per lo scarso numero di consiglieri regionali rispetto ai deputati e l'esiguità dei componenti dei gruppi consiliari, già oberati da impegni istituzionali; per la scarsa appetibilità di un compito non squisitamente politico ma tecnico, del quale non ne verrebbe avvertito il carattere di garanzia e di difesa dei valori democratici e di tutela dei cittadini; per la mancanza di decreti legislativi e di decreti legge regionali da sottoporre in via obbligatoria al parere del comitato sul modello dell'organo parlamentare (artt. 16-bis, co. 6-bis; art. 96-bis, co. 1, r. C.), che ne farebbe presumere un uso discontinuo da parte delle commissioni. Si ritiene che più funzionali allo scopo possano essere i comitati di settore istituiti permanentemente all'interno delle commissioni, che possano presidiare l'applicazione delle regole di tecnica legislativa seguendo il progetto dall'inizio alla fine dell'*iter legis*. E' necessario infatti perseguire l'obiettivo della "qualità" *ab origine*, sin dalla prima stesura della legge e questo non solo perché nel "contenuto necessario" dello Statuto rientra la disciplina dell'iniziativa legislativa (ex art. 123 cost), ma anche sulla base dell'art. 5 cost. che induce il legislatore a lavorare sui "metodi" impiegati nel procedimento di confezione e di formazione delle leggi¹⁶. Infatti, la qualità non dovrebbe essere valutata esclusivamente sotto l'aspetto tecnico attinente alla scrittura delle norme, ma soprattutto in "prospettiva assiologia" di modo che possa indirizzare e forgiare l'intero procedimento di produzione normativa.

2.3. Leggi organiche quali fonti delle norme sulla produzione del diritto?

Circa la previsione di leggi organiche regionali, che dovrebbero ospitare regole generali sulla produzione normativa, possono essere formulate alcune perplessità. La disciplina della procedura di formazione delle norme è stata da sempre considerata "materia costituzionale" infatti, già prima della Costituzione repubblicana, le fonti che disciplinavano la produzione del diritto erano state definite "leggi a carattere costituzionale"¹⁷ anche se non si distinguevano formalmente dalle leggi comuni, perché non esisteva alcun procedimento speciale o aggravato che differenziasse le une dalle altre. Coerentemente con l'entrata in vigore della costituzione italiana, che prevede una procedura particolare per la confezione delle leggi costituzionali, si ritiene che dovrebbe essere osservato il principio della "corrispondenza" tra forma e materia per cui, laddove si tratti di disciplinare la materia costituzionale, nel rispetto dello spirito e dei principi della costituzione, si dovrebbe utilizzare la fonte costituzionale¹⁸. Tali considerazioni, applicate all'ordinamento regionale, comportano che le norme sulle norme della produzione siano materia *statutaria* e come tale dovrebbero trovare collocazione nella carta dello statuto. L'introduzione di leggi di rango sub-

¹⁵ R. LIBERTINI, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶ A. RUGGERI, *Riforma dello statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in www.federalismi.it, 29 maggio 2003. .

¹⁷ In particolare, v. l'art. 2 delle disposizioni sulla legge in generale: «La formazione delle leggi e l'emanazione degli atti del Governo aventi forza di legge sono disciplinate da leggi di carattere costituzionale» e l'art. 3: «Il potere regolamentare del Governo è disciplinato da leggi di carattere costituzionale».

¹⁸ A. RUGGERI, *Fonti, norme...op. cit.*, p. 71 ss; ma v. anche M. AINIS, *La legge oscura*, Bari 2002. Si ricorda che la stessa Corte ha adottato un criterio formale per identificare le leggi in materia costituzionale (sent. n. 168/1963).

statutario¹⁹, che si collocano ad un livello intermedio tra lo statuto e le leggi regionali, può voler perseguire il fine di fissare norme che specifichino i principi statutari. Al riguardo, si rileva, che l'implementazione così come la determinazione di tali precetti possono essere realizzate dalle fonti regionali già esistenti e segnatamente dalla legge ordinaria e dal regolamento consiliare, in cui stabilire le regole sostanziali e procedurali necessarie a dare concreta attuazione ai principi sanciti dallo statuto. Nella legge regionale invece non potrebbero essere contenute le metanorme sulla produzione normativa, non solo per le ragioni suesposte in merito alla natura della materia trattata, ma anche perché, si è detto, in assenza di copertura "statutaria" non si avrebbero le stesse garanzie circa il rispetto di tali principi. Tra l'altro, come la legge parlamentare non sembra *de facto* idonea ad espletare la sua funzione originaria di fonte di norme-principio, perché affetta dal noto fenomeno di "crisi della legge"²⁰, da cui è seguita l' "amministrativizzazione" della fonte ordinaria; così le stesse considerazioni valgono per la fonte primaria regionale, di recente definita «a carattere provvedimentale»²¹ per cui, allo stato, essa appare inidonea a dettare principi sulla produzione del diritto. Un'altra riserva all'introduzione delle leggi organiche è strettamente legata al dilemma relativo all'interpretazione che verrà data al "limite dell'armonia" delle carte statutarie con la costituzione. Occorre chiarire, infatti, se la scelta in ordine alla forma di governo attribuita espressamente agli statuti, comporti che le singole Regioni possano determinare in modo autonomo il proprio sistema delle fonti e quindi, nella fattispecie, introdurre *ex novo* una categoria di atti normativi primari non prevista dalla costituzione oppure se, al contrario, la tipologia contenuta nell'art. 121 cost. debba ritenersi inderogabile, per cui all'autonomia regionale resterebbe la sola definizione dei rapporti tra gli organi²².

2.4. Il riordino del diritto regionale

Talune bozze di statuto, per i termini usati, sembrano introdurre la sistematica adozione di testi unici e quindi contemplare la razionalizzazione della legislazione vigente come un obiettivo *permanente*, ciò che dovrebbe essere estraneo alla normativa di rango statutario. In particolare, si ricordano l'art. IV/2 della bozza di statuto molisana, che fissa come «metodo costante» per la Regione la razionalizzazione, la semplificazione e l'aggiornamento delle discipline legislative; l'art. 37 della proposta di st. Lazio, secondo cui il consiglio «delega periodicamente la compilazione di testi unici legislativi», ma anche gli artt. XXXVIII e XXXIX della proposta di st. per l'Emilia Romagna, dalla cui lettura combinata pare che, ai fini del processo di semplificazione, le leggi vigenti siano *stabilmente* ordinate e coordinate in testi unici. I progetti di articolo richiamati sembrerebbero presupporre che la legislazione varata dal consiglio regionale comporti esiti di complicazione inevitabili per cui si prevede un intervento periodico di riordino della stessa. Sarebbe opportuno, invece, non utilizzare i concetti di razionalizzazione e di semplificazione, i quali

¹⁹ In proposito v. S. MAGNABOSCO, *Strumenti per la qualità delle leggi. Introduzione di disposizioni circa l'impiego delle tecniche legislative negli statuti e nei regolamenti consiliari, nell'ambito del processo di revisione degli stessi; in Il ruolo delle assemblee elettive..op. cit.*, vol. II

²⁰ Il processo che ha condotto alla prevalenza dell'interpretazione formalistica dell'art. 70 cost., la quale consente di rivestire della forza e della forma della legge atti che non ne hanno il contenuto tipico, cioè generale, astratto, innovativo; è stato descritto da F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 1999, p. 19 ss; ma v. anche ID.; *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legge e sulla delegificazione*, in studi in onore di M. MAZZIOTTI DI CELSO II Padova 1995.

²¹ Camera dei deputati, *Rapporto sulla legislazione. Parte II. Tendenze e problemi della legislazione regionale*, III/2000. A febbraio 2000, la Conferenza dei presidenti delle assemblee ha parlato di «fase involutiva della legge regionale» e ha definito i contenuti della legislazione regionale di «natura regolamentare»; v. in proposito, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti, in Verso una fase costituente delle regioni?, op. cit.*

²² Vale la pena ricordare le recenti pronunce della Corte costituzionale in merito a due deliberazioni statutarie approvate dal consiglio regionale delle Marche (sentt. 304 e 306 del 2003). In entrambi i casi la Corte ha interpretato in senso stretto il limite "dell'armonia con la costituzione" delle carte statutarie, quale vicolo delle Regioni a rispettare «*non solo la lettera delle singole prescrizioni costituzionali, ma anche lo spirito*».

sembrano indicare un fine non transitorio bensì stabile per la normazione regionale²³, e prevedere in statuto i rimedi che di volta in volta possono essere utilizzati per risolvere l'eventuale complessità legislativa. Lo statuto dovrebbe limitarsi a prescrivere le fasi per l'adozione dei testi unici e definire l'ordine delle competenze in merito alla redazione e alla approvazione. A tal proposito, si osserva che il già citato art. 37 del progetto di st. Lazio non attribuisce in modo esplicito l'approvazione del testo unico all'assemblea legislativa regionale. Sebbene la norma richiamata utilizzi il termine di "compilazione" per indicare l'attività di riordino eseguita dalla giunta - da cui si dovrebbe desumere l'approvazione del testo unico da parte del consiglio - la mancata enunciazione di tale potere e l'utilizzo della locuzione "delega", per identificare l'incarico che il consiglio conferisce alla giunta di redigere un testo unico, potrebbe in futuro aprire uno spiraglio alle interpretazioni estensive della potestà normativa dell'esecutivo regionale. Inoltre, la descrizione dettagliata del contenuto formale e sostanziale del testo unico (v. p. es. la bozza st. Emilia Romagna, art. XXXIX.), non dovrebbe essere inserita nello Statuto, ma semmai nel regolamento consiliare. A meno che (ma non è questo il caso) non si preveda di attribuire alla giunta l'esercizio di un potere normativo sottoforma di delega legislativa, che renderebbe opportuna la previsione dettagliata delle operazioni che la giunta può fare in sede di riordino al fine di scongiurare le possibili invasioni da parte dell'esecutivo nella sfera di competenza del consiglio²⁴.

2.5. La mancata previsione del canone dell'abrogazione espressa

Preme rilevare infine che nelle ipotesi di statuto considerate manca una norma che vincoli il legislatore ad introdurre abrogazioni o deroghe alla legislazione vigente solo in modo espresso. L'efficacia di tale canone e la natura che dovrebbe avere la fonte che lo accoglie sono temi ampiamente dibattuti in dottrina²⁵. Quanto all'opportunità di inserire la clausola di abrogazione espressa nei nuovi statuti regionali ne è stata di recente eccepita l'efficacia rispetto alla certezza del diritto²⁶. Infatti, secondo questo indirizzo, qualora una norma coperta dalla clausola statutaria fosse modificata in sua violazione da una legge successiva, il giudice *ad hoc*, in *extrema ratio* si deciderebbe a percorrere la via del procedimento incidentale. E comunque, al risultato della dichiarazione di illegittimità costituzionale si arriverebbe solo in caso di ricorso dell'autorità rimettente altrimenti la norma illegittima resterebbe in vigore creando incertezza e precarietà. Al riguardo, si osserva che è la stessa collocazione della clausola in questione in una fonte

²³ V. in proposito R. BIN, il quale ritiene che lo statuto non possa imporre la semplificazione come principio o metodo, ma può invece prevedere meccanismi per favorire la "semplicità" della legislazione e per prevenire le cause che hanno prodotto la complicazione; *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in *forum di Quad. cost.*, 21 aprile 2003

²⁴ Come esempio di delega alla giunta regionale del potere legislativo limitato alla redazione di testi unici non innovativi può essere annoverata la proposta di modifica allo statuto del Trentino alto Adige (art. 46-*bis*) presentata dal comitato per la semplificazione normativa qualche tempo fa. In essa si ipotizzava una norma che attribuiva alla giunta il potere di approvare testi unici aventi valore di legge, che raccoglievano disposizioni di una o più leggi regolanti la medesima materia e delle loro successive modifiche, abrogando contestualmente le disposizioni originarie. Veniva altresì stabilito che i testi unici di cui si tratta non potevano modificare nella sostanza le norme unificate ed erano tassativamente previste in modo dettagliato tutte le operazioni che la giunta poteva compiere in sede di formazione dei testi unici al fine di evitare che essa, nell'esercizio di un potere normativo, invadesse l'ambito di competenza legislativa del consiglio.

²⁵ F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc. Giur.*, I (1988); P. CARNEVALE, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa*, in *Dir. soc.* 1998; G. SERGES, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (brevi riflessioni a margine del recente "statuto dei diritti del contribuente")* in *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di F. MODUGNO, vol. II; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (fra molte ombre e qualche luce)* in *Rass. Parl.* 1/1999, p. 185 ss.

²⁶ R. BIN, *op. cit.*, ma v. anche replica di A. Ruggeri, il quale ha rilevato che persino la garanzia della legalità costituzionale, quanto agli strumenti utilizzati per farla valere, è in ultima istanza affidata alla sensibilità del giudice *ad hoc*; *Riforma dello statuto siciliano..op. cit.*

materialmente costituzionale e il connesso sindacato della Corte a tutela della certezza giuridica, nel caso di sua violazione, a dare il segno della considerazione che il legislatore riserva a tale valore. Tra l'altro, a seguire l'insegnamento kelseniano²⁷, il principio *lex posterior derogat priori* non sarebbe un criterio logico, che implica un condizionamento discendente dalla natura stessa della norma, bensì giuridico-positivo, quindi verrebbe applicato solo se espressamente previsto. Da ciò consegue che in mancanza di un'espressa statuizione circa l'operatività del principio derogatorio, i conflitti fra le norme resterebbero irrisolti e permarrebbe l'incertezza giuridica. Sulla base di questa impostazione è stata contestata la tesi che individua l'effetto abrogativo nella stessa norma abrogata, che avrebbe in se una *condizione risolutiva implicita* della propria efficacia²⁸ e rilevato, invece, che il fondamento dell'abrogazione debba essere rinvenuto in una norma gerarchicamente sovraordinata, quale l'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, che può essere considerata una norma a carattere costituzionale²⁹. La ricostruzione in termini gerarchici del fenomeno dell'abrogazione, che si svolgerebbe con la presenza di tre norme in campo: l'abrogata, l'abrogatrice e la norma che ne disciplina la procedura; consente di avvalorare la tesi della opportunità di far divenire il canone dell'abrogazione espressa una norma statutaria. Infatti, l'introduzione nei nuovi statuti della clausola in questione sarebbe non solo conforme ai principi dell'ordinamento - laddove si ammetta l'esistenza di una norma terza sovraordinata, descrittiva (o prescrittiva) dell'effetto abrogativo - ma consentirebbe di conferire una copertura *costituzionale* al principio dell'abrogazione espressa, innalzandolo a parametro nel giudizio della Corte con la conseguente dichiarazione di invalidità della norma emanata in violazione e il successivo annullamento dal sistema giuridico, cosa che allo stato, rappresenta una garanzia obiettiva a presidio della certezza del diritto³⁰.

3. Brevi cenni sulla opportunità di inserire nei nuovi statuti atti aventi forza di legge regionale

Gli articoli dedicati dalle ipotesi di statuto in esame al riordino del diritto regionale sono in genere caratterizzati, oltre che dall'esplicito conferimento del potere di approvazione dei testi unici all'assemblea legislativa - nonostante ricorra il termine "delega" per indicare l'incarico conferito dal consiglio alla giunta in merito alla formazione dei testi - dalla lunghezza del loro contenuto. Si può tentare di intuire le ragioni che hanno spinto il legislatore statutario a spendere qualche parola in più al fine di precisare che il ruolo della giunta nell'ambito del procedimento di riordino normativo resti circoscritto alla mera redazione dei testi unici. Simile approccio, infatti, può essere coinciso con la volontà di non lasciare spazi all'estensione delle competenze dell'esecutivo e di arginare il potenziamento dell'organo regionale seguito alle recenti riforme costituzionali. La trattazione puntuale delle posizioni espresse dalla dottrina riguardo all'opportunità di inserire nell'ordinamento regionale decreti legge e decreti legislativi esula dai temi trattati in questo scritto. Considerata la parziale attinenza di tale categoria di atti con talune delle proposte di articolo esaminate (in particolare con la possibilità di ammettere decreti legislativi nell'ambito della codificazione formale del diritto regionale), si riferiranno alcune riflessioni al riguardo. In particolare, il giudice delle leggi attraverso una serie di sentenze³¹, ha escluso l'estensibilità degli artt. 76 e 77 cost. all'ordinamento regionale non solo per valutazioni pratiche relative alla unicameralità dell'organo

²⁷ La tesi di Kelsen può vedersi in *La dottrina pura del diritto*, tr. it. a cura di M. LOSANO, Torino 1966, p. 251 ss.

²⁸ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova 1934, P. 76 ss. e A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, in *Appunti per una teoria generale del diritto* a cura di F. MODUGNO Torino 1998, p.133 ss.

²⁹ A. RUGGERI, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, III, *Studi degli anni 1996-1998*, Torino 1999, p. 429 ss; ID., *Fonti, norme e criteri ordinatori*, Torino 2001, p. 59 ss.

³⁰ Si v. in proposito, L. PEGORARO, *La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee*, in *Dir. soc.*, 1994; P. DAMIANI, *La certezza del diritto come parametro nei giudizi di costituzionalità*, in *Giur. cost.* 1/1999.

³¹ In particolare si ricordano le sentenze n. 50/1959; n. 32/1961; n. 51/1962; n. 69/1983 e n. 166/1990.

legislativo e alla conseguente maggiore speditezza del procedimento di formazione delle leggi, ma anche in nome del principio di non derogabilità delle competenze attribuite dalla costituzione ai consigli. In seguito alla novella costituzionale del 1999, è stata riproposta l'interpretazione letterale dell'art. 134 cost., che sembrerebbe consentire l'ammissibilità di decreti legge e di decreti legislativi regionali³². Infatti, secondo questo indirizzo, la riforma dell'art. 123 cost., che assegna allo statuto il potere di determinare la forma di governo regionale e il riconoscimento alla Regione della competenza esclusiva di legiferare in una serie di materie, legittimerebbe la fonte statutaria a disciplinare in modo autonomo l'esercizio della funzione legislativa. A comprovare la necessità di atti aventi forza di legge regionale è stata prefigurata l'ipotesi di paralisi del sistema in caso intervenga una situazione di emergenza in una materia che rientra nella competenza della Regione, tale per cui si rendesse indispensabile l'abrogazione o la deroga di atti legislativi statali o regionali³³. In effetti, non si trascurano le implicazioni che potrebbero conseguire all'ingresso di atti d'urgenza con forza di legge regionale, quali p. es. la frammentazione del *genus* decreto legge qualora, in nome del principio dell'autonomia, fosse riconosciuto alle Regioni di discostarsi dal modello tracciato dall'art. 77 cost. e le ripercussioni che tale modalità avrebbe sul piano dei controlli per le difficoltà legate alla identificazione della fonte stessa. D'altra parte, anche ove ci fosse la puntuale adesione al "tipo statale", resterebbe nella piena potestà delle Regioni decidere *se e quando* adottare decreti legge nei casi di urgenza, ciò che comporterebbe il rischio di interventi non tempestivi, non omogenei se non addirittura incompatibili³⁴. Simili circostanze inducono a ritenere che qualora si verificasse una situazione di emergenza in una materia che rientra nella competenza regionale, l'intervento dello Stato dovrebbe essere assicurato in conformità ai disposti di due norme costituzionali: a) l'art. 77 che - come è stato precisato - non comporterebbe il trasferimento delle competenze regionali nella sfera statale, restando la Regione, durante il periodo di vigenza del decreto, competente ad emanare la disciplina legislativa che farebbe "cedere" quella statale, impedendone così la stabilizzazione degli effetti³⁵; b) l'art. 120, co. In merito a quest'ultimo articolo sono stati espressi dubbi circa la sua applicabilità ai casi di emergenza prefigurati, perché la lettera della costituzione farebbe ritenere che la natura del potere esercitato dal Governo, in sostituzione della Regione inadempiente, sia di tipo amministrativo³⁶. Tali perplessità potrebbero essere superate alla luce della recente posizione assunta dal legislatore statale con la l. 5 giugno 2003, n. 131 "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*". Infatti l'art. 8, co. 1 della legge citata, nel dare attuazione all'art. 120, co. 2 cost., sembra ascrivere un'interpretazione estensiva alla natura del potere sostitutivo dello Stato, in quanto sancisce che il Governo, nei casi (urgenti) previsti dalla norma costituzionale, possa adottare «i provvedimenti necessari, anche *normativi*». Nella fattispecie potranno sorgere delle incertezze rispetto al conferimento, attraverso una fonte ordinaria, di una accezione che parrebbe *additiva* del dettato costituzionale, sebbene realizzata in specificazione dello stesso. Si può dire però, che se il legislatore nazionale ha avvertito l'esigenza di qualificare tale potere "anche normativo", sembra voler escludere che nel nostro ordinamento esista una lacuna tale da generare un *vulnus* in caso di situazioni di emergenza "regionali". Se tale indirizzo verrà confermato, l'introduzione nell'ordinamento delle Regioni degli atti aventi forza di legge dovrà essere sostenuta percorrendo altre strade. Qualora comunque si giungesse all'ammissibilità di tali atti, si ritiene che sarebbe opportuno, ai fini di rafforzare le garanzie statutarie nonché

³² B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino 2002, p. 54 ss.

³³ B. CARAVITA, il quale ritiene che, se non si vuole riconoscere l'ammissibilità di decreti legge regionali, l'unica alternativa per superare l'*impasse* non potrebbe che essere ritornare alla vecchia tesi di considerare la necessità quale fonte che legittima l'intervento *extra ordinem* dello Stato o della Regione, *ibidem*.

³⁴ A. CONCARO, *I casi straordinari di necessità e d'urgenza nelle materie di competenza regionale dopo la riforma del titolo V della costituzione*, in *Giur. cost.* 4/2002.

³⁵ A. CONCARO, *Ibidem*.

³⁶ A tal riguardo v. P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?* In AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 6/2001.

costituzionali, aggravarne il procedimento di approvazione attraverso la previsione di un controllo obbligatorio da parte di organi regionali di garanzia statutaria, la cui istituzione è prevista in tutti i progetti di statuto finora esaminati.