

I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione

Appendice – La qualità della normazione negli Statuti regionali

(di prossima pubblicazione in "Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione", a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Cesare Pinelli, collana Quaderni di ASTRID - Il Mulino, Bologna, 2004)

Nota - *Il testo riproduce il paper di Astrid, dell'aprile 2003, aggiornato da Tania Groppi tenendo conto dell'elaborazione regionale in materia statutaria e della giurisprudenza della Corte costituzionale. In appendice è stata inserita una nota sulla qualità della normazione negli Statuti regionali, corredata di una ipotesi di proposizione normativa.*

Il Gruppo di Astrid che ha elaborato il paper – coordinato da Tania Groppi e Franca D'Alessandro – è composto da Enzo Balboni, Franco Bassanini, Antonio Brancasi, Manin Carabba, Paolo Caretti, Stefano Ceccanti, Vincenzo Cerulli Irelli, Alfredo Corpaci, Franca D'Alessandro, Stefano Grassi, Tania Groppi, Giorgio Macciotta, Silvia Paparo, Franco Pizzetti, Jacopo Sce, Domenico Sorace, Adriana Vigneri.

L'appendice è stata elaborata dal Gruppo di Astrid sulla qualità della regolazione – coordinato da Elio Berarducci – è stata redatta da Massimo Carli, Elio Berarducci e Isabella Salza, e discussa con Franco Bassanini, Roberto De Liso, Alessio Michele Soldano, Alberto Stancanelli, Giulia Tiberi.

APPENDICE - La qualità della normazione negli Statuti regionali

1. Premessa

1.1. E' noto che le regole, in sé stesse, a prescindere dai loro contenuti, svolgono un ruolo direttivo dalla vita sociale. La politica della normazione indica criteri, principi e regole da applicare e seguire affinché il sistema normativo vigente in una determinata società svolga al meglio il suo ruolo direttivo della società stessa, a prescindere dai suoi contenuti, che sono quelli determinati dalla scelte politiche. Una buona qualità della normazione è oggi rivendicata da attori importanti della scena politica come la Confindustria e i Sindacati, oltreché dalle imprese e associazioni di cittadini.

Le ragioni a favore dell'inserimento negli Statuti delle Regioni a statuto ordinario di norme sulla qualità della normazione possono così riassumersi:

-alla normazione regionale possono rivolgersi non meno critiche di quelle rivolte alla legislazione statale;

-i difetti della legislazione (statale e regionale) solo in parte possono essere ricondotti a inderogabili esigenze della "politica"; i difetti riguardano:

- 1) la cattiva redazione delle leggi (leggi oscure, lacunose, illegittime);
- 2) sovrabbondanza di leggi e regolamenti non coordinati fra di loro; il c.d. "troppo diritto", e permanenza in vigore di regole anche quando la realtà è cambiata e richiederebbe regole diverse;
- 3) leggi che non si possono attuare, in tutto o in parte, perché non è stata valutata preventivamente la loro "fattibilità";
- 4) leggi emanate senza farsi carico degli effetti che produrranno sui cittadini e sulle imprese;
- 5) leggi che, una volta approvate, non vengono riconsiderate al fine di introdurre modifiche e integrazioni per avvicinarsi il più possibile al raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si era proposto (c.d. implementazione);
- 6) difficile conoscibilità delle leggi (e, più in generale, delle regole) da parte dei destinatari, perché Stato e Regioni si limitano a rendere possibile la conoscibilità delle loro norme mediante la pubblicazione legale;

- poiché lo Statuto prevale sulle leggi regionali, pare opportuno prevedere in tale sede principi che, volti a eliminare i difetti sopra sommariamente riassunti, possano costituire il fondamento di precetti più puntuali ed operativi contenuti nel Regolamento interno consiliare e/o in leggi regionali, stando attenti a non scendere troppo nei dettagli per non "ingessare" la materia (v. pag. 3 dello studio sui nuovi Statuti). Detti principi rientrano, pacificamente, nei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" che costituiscono, com'è noto, uno dei contenuti necessari dello Statuto, in base al nuovo art. 123 Cost.

1.2. La oscurità e la inefficacia del precezzo normativo comportano spostamento di potere delle Assemblee rappresentative ad altri soggetti (giudici, burocrazia, uffici legali dei poteri forti); migliorare la qualità della normazione significa, pertanto, aumentare il ruolo delle Assemblee elette e non, invece, una limitazione dei politici da parte dei tecnici. Inoltre, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e la regola del *simul...simul...indeboliscono*, oggettivamente, il ruolo del Consiglio: da qui l'opportunità di

un rafforzamento del ruolo della funzione legislativa consiliare, anche mediante l'estensione alle leggi e ai regolamenti dell'obbligo di motivazione.

Non esistono ragioni forti che ostino alla motivazione delle leggi. Alla domanda del perché le leggi non debbano essere motivate, la risposta è ancora quella del noto detto latino “auctoritas, non veritas facit legem”; la legge è la volontà del popolo sovrano e il sovrano ordina, non spiega.

Se ancora queste sono le uniche giustificazioni che si possono trovare a sostegno dell'esclusione dell'obbligo di motivazione esteso agli atti normativi, varie sono le ragioni che consigliano l'abbandono di tale regola.

In primo luogo, bisogna prendere atto che c'è una tendenza europea, testimoniata anche dagli atti comunitari, per cui anche le leggi debbono in qualche modo giustificare la loro esistenza. Inoltre, per contrastare il diffuso disinteresse per il rendimento della legge, serve che la legge indichi, oltre ai destinatari, le ragioni che hanno spinto il legislatore ad intervenire e quali le finalità perseguitate.

Già in passato è emersa la necessità della motivazione della legge con riferimento alla *vacatio legis*, alle leggi volte alla realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale, alle leggi regionali di delega (e revoca) di funzioni amministrative. Oggi, senza la motivazione delle leggi (statali e) regionali che attribuiscono le funzioni amministrative nelle materie di rispettiva competenza, è quanto meno problematico verificare il rispetto del nuovo art. 118 Cost., che consente di derogare alla regola della generalità delle competenze amministrative al Comune soltanto in presenza di certi presupposti (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza), con conseguenze sulla potestà legislativa disciplinata dall'art. 117 Cost. (v. la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003). La motivazione, appunto, consentirebbe di capire perché il legislatore regionale ha ritenuto non applicabile la regola generale delle funzioni amministrative ai Comuni e, prima, alle autonomie funzionali o sociali.

1.3. Una buona qualità della normazione, specialmente con riferimento alla fattibilità e alla valutazione degli esiti delle politiche pubbliche, richiede risorse non indifferenti, finanziarie e di personale, difficilmente reperibili in tempi medio-brevi da ogni singola Regione. Ma, quel che conta, è la decisione di iniziare un certo cammino che, nei primi tempi, può giovarsi anche della nuova previsione costituzionale delle intese fra Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni. Delle proposizioni normative che seguono ogni Regione potrà scegliere quali inserire in Statuto e quali, invece, rinviare ad un eventuale legge regionale sulla normazione (o al Regolamento del Consiglio).

2. Proposizioni normative sulla qualità della normazione negli Statuti regionali

Art. A Qualità della normazione

1. *L'attività legislativa e regolamentare della Regione si conforma ai principi di:*
 - a) *Semplificazione e riordino del sistema normativo;*
 - b) *chiarezza, semplicità e adeguata formulazione tecnica delle disposizioni normative;*
 - c) *qualità, coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;*
 - d) *controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali.*
2. *Il Regolamento del Consiglio prevede il rispetto delle disposizioni attuative dei principi di cui al primo comma anche a pena di improcedibilità degli atti normativi consiliari.*
3. *Le leggi e i regolamenti sono motivati. La motivazione è parte integrante dell'atto normativo.*
4. *Il rispetto delle norme sulla qualità della normazione contenute nello Statuto e nelle altre fonti che ne danno attuazione è garantito dall'Organo di garanzia statutaria di cui all'art...*
5. *Le disposizioni in materia di qualità della legislazione si applicano anche all'attività normativa della Giunta.*

Con questo articolo, si propone di tradurre in disposizione normativa alcuni principi fondamentali di garanzia di una qualità della regolamentazione che persegua obiettivi di fattibilità, trasparenza e conoscibilità degli atti normativi nei quali si concretizza la volontà politica degli organi titolari dell'indirizzo politico regionale.

Il comma 1, indica, anche se non in modo esaustivo i principi cui si dovrebbe ispirare un'attività legislativa informata e responsabile: la semplificazione ed il riordino normativo, oltre ad essere un possibile contenuto di specifici atti normativi, può e deve diventare, nel tempo, un principio di qualità di una “buona legge”, in quanto il corretto rapporto con l'universo dell'ordinamento preesistente consente una lettura più immediata e meno equivoca delle nuove disposizioni, incrementando il livello di certezza del diritto e la più facile adesione da parte dei destinatari, e limitando la discrezionalità attuativa da parte degli operatori giuridici. Chiarezza, semplicità e corretta formulazione tecnica costituiscono modi e strumenti indispensabili per il conseguimento di questi obiettivi che trovano in un'ampia e consolidata elaborazione teorica e pratica in sede regionale, nazionale ed internazionale il loro più saldo fondamento.

La qualità, coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi indicano la struttura filologica dell'atto normativo, che impone un adeguato coordinamento interno tra le norme e un corretto rapporto funzionale tra questo e gli obiettivi dichiarati dall'atto normativo nel suo complesso. L'ampia strumentazione elaborata per il soddisfacimento di queste esigenze, in larga parte già sperimentata in sede sia statale che regionale, sarà esaminata in specifici studi promossi da Astrid che vedranno la conclusione nei prossimi mesi; ma già nella sede statutaria può essere utile (e necessario) individuare un minimo comune denominatore che induca il legislatore regionale ad una metodologia di istruttoria e di progettazione normativa adeguata all'esigenza di un moderno rapporto tra organi politici e società civile, della quale i principi indicati nei successivi articoli B) e C) costituiscono una prima applicazione.

Medesimo rinvio si deve effettuare per i principi attinenti al controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche regionali, (ved. art. E); in questa sede, è opportuno

rilevare che nel nuovo assetto istituzionale che si va delineando nel rapporto tra consiglio e Giunta, appare fondamentale che all'ampliamento della sfera di indirizzo politico attribuito alla Giunta e alla connessa restrizione dell'attività normativa del Consiglio corrisponda una maggiore esaltazione delle funzioni di controllo politico del Consiglio, come fattore di dialettica democratica e di impulso operativo dell'azione dell'esecutivo.

Nel comma 2 si individua un primo strumento di immediata garanzia dei principi, di cui al primo comma, affidando al regolamento del Consiglio il compito di prevedere modi e limiti della dichiarazione di improcedibilità delle iniziative legislative non rispettose dei medesimi; garanzia che ha la sua norma di chiusura nel quarto comma, ove si imputa all'organo di garanzia statutaria - già previsto con varie forme da molti progetti di Statuti regionali - l'onere di valutare il rispetto delle norme sulla qualità della regolazione. Anche in questo caso, sarà compito del Regolamento del Consiglio disciplinare la funzione, che dovrà svolgersi sulla delicata linea di demarcazione tra attività tecnica e volontà politica.

Sull'obbligo di motivazione delle leggi, prevista dal comma 3, si è già detto nella breve premessa alle proposizioni normative; in questa sede è opportuno sottolineare che la motivazione non dovrebbe costituire una sintesi dell'attività di istruttoria e di progettazione svolta nel corso della predisposizione dell'atto normativo, ma indicare i presupposti e le valutazioni che hanno indotto all'approvazione del testo definitivo. Essendo poi, parte integrante di questo ultimo, le valutazioni costituiranno indubbiamente un contributo determinante alla corretta interpretazione dell'atto e al suo più immediato apprezzamento da parte dei cittadini.

Il comma 4, infine, dispone esplicitamente che le disposizioni sostanziali in materia di qualità della regolazione si applicano anche all'attività normativa della Giunta, e ciò per almeno due ottimi motivi:

- le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno segnato un notevole trasferimento di potere normativo dal Consiglio alla Giunta, trasferimento che sta trovando conferma in molti progetti di Statuto attualmente in elaborazione. La Giunta, quindi, è destinata ad assumere un ruolo significativo non solo nella progettazione della norma, ma anche nella loro diretta approvazione;
- le tecniche e i principi in materia di qualità della regolamentazione, già complessi in sé possono trovare una soddisfacente attuazione nel momento in cui attraversano, in modo orizzontale, l'attività e le funzioni di tutti i soggetti partecipi del potere decisionale. Di conseguenza è necessario che tutti i titolari di questo potere accettino di applicare i medesimi principi, diversamente rischiando di vanificare l'efficacia dell'intero procedimento.

Art. B

Redazione tecnica delle leggi

1. *Il Consiglio regionale e la Giunta adottano d'intesa regole per la redazione tecnica delle leggi e dei regolamenti*

La predisposizione di regole tecniche per la redazione delle leggi costituisce il settore della legistica maggiormente approfondito in Italia; dalle prime regole comuni di un *drafting* formale deliberate nel 1986 dalle due Camere e dal governo, alle più recenti edizioni, molto più articolate e sostanziali del 2001, in sede nazionale, al manuale regionale del 1991 e dall'aggiornamento del 2002 per gli organi regionali, si è formata una importante tradizione di principi in materia di *drafting* positivamente valutata anche in sede comunitaria ed internazionale. Purtroppo, è d'obbligo sottolinearlo, troppo spesso alla soddisfacente elaborazione non è corrisposta almeno a livello statale una pari disponibilità nell'attuazione e nel rispetto di queste regole, che hanno trovato viceversa, maggiore sensibilità nelle Regioni. La norma, quindi, si inserirà in una prassi ampiamente sviluppata provvedendo solo a rendere obbligatoria l'adozione di identiche regole per il Consiglio e la Giunta, tramite l'esplicita previsione di una intesa tra questi due organi.

L'accordo tra le due istituzioni regionali si ispira ad una prassi inaugurata a livello comunitario con l'*Accordo interistituzionale* sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale degli atti, siglato dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nel dicembre del 1998. E' essenziale, infatti, alla nascita di una cultura di *drafting* che vi sia un logos comune tra i centri produttori del diritto.

Art. C ***Fattibilità e analisi d'impatto della regolazione***

1. *I progetti di legge ed i regolamenti di competenza consiliare sono accompagnati, oltreché dalla relazione illustrativa, da relazioni tecnico-normative e tecnico-finanziarie. Le leggi di riforma e di programma sono accompagnate, altresì, nei modi e limiti previsti dal Regolamento del Consiglio, dall'analisi di impatto della regolamentazione e dall'analisi di fattibilità.*
2. *Ai fini di cui al primo comma, la Giunta si dota di apposite strutture per la corretta predisposizione delle relazioni di accompagnamento alle proprie iniziative legislative e regolamentari.*
3. *Il Regolamento del Consiglio regionale garantisce, ai titolari del potere d'iniziativa e agli organi consiliari, il supporto delle strutture tecniche necessarie alla redazione tecnica delle iniziative legislative, alla verifica delle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge della Giunta e alla istruttoria.*
4. *Le leggi di riforma e di programma contengono di norma clausole valutative che prevedono tempi e modalità con i quali devono essere esercitate le funzioni di controllo e valutazione, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.*

In questo articolo sono raccolti i principi generali in materia di istruttoria e progettazione normativa nonché di controllo successivo sull'efficacia delle leggi. Si tratta di tecniche che hanno avuto un'ampia elaborazione, specie a livello statale, ma una più limitata, o nulla, attuazione, e che in questo momento vedono una particolare attenzione da parte delle regioni e una particolare disattenzione da parte degli organi statali.

Con il comma 1 si indicano gli strumenti principali, anche se non esaustivi, della istruttoria che dovrebbe accompagnare qualsiasi progetto di atto normativo: alla tradizionale relazione illustrativa del progetto si propone di accompagnare:

- una relazione tecnico-normativa, finalizzata alla definizione del quadro normativo in cui la nuova proposta è destinata ad inserirsi, ma anche e soprattutto alla

- individuazione dello spazio di competenza regionale attivato e dei suoi rapporti con le normative comunitarie e nazionali costituenti un eventuale vincolo al medesimo, nonché alla giurisprudenza costituzionale formatasi in materia. Particolare rilievo dovrebbe avere in questa relazione, l'analisi del livello di sussidiarietà collegato alla funzione disciplinata e, quindi, dei rapporti con gli enti locali o, comunque, sub-regionali esistenti con il possibile coinvolgimento dei soggetti privati;
- una relazione tecnico-finanziaria, che usufruendo della ormai consolidata esperienza statale, analizzi e chiarisca i profili attinenti agli oneri finanziari connessi al progetto e ne definisca la quantificazione e la relativa copertura finanziaria.

A questi iniziali strumenti di istruttoria normativa, si affianca la previsione di due strumenti collegati alla fase della progettazione: l'analisi di fattibilità che dovrebbe avere ad oggetto principalmente la verifica della copertura amministrativa della legge e la efficacia delle procedure previste, e l'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Su quest'ultimo strumento, sulla sua complessità e finalità Astrid si soffermerà in modo adeguato nei prossimi studi di cui si è già fatto cenno; in questa sede, è opportuno rilevare che si è ipotizzato, da un lato, di limitare l'obbligo di questa ulteriore analisi alle leggi di principi e di programma, cioè a leggi di grande rilievo per la Regione e di rinviare al regolamento del consiglio la definizione di modi e limiti della sua costruzione per consentire la necessaria elasticità di scelta nell'adozione di uno strumento complesso quanto costoso. Per assicurare, peraltro, l'avvio concreto di questo articolato, e spesso nuovo, corredo di dati, informazioni e valutazioni, si reputa utile prevedere esplicitamente la costituzione presso il Consiglio e la Giunta, di strutture tecniche specializzate, dedicate esclusivamente al supporto degli organi politici della nuova attività di progettazione normativa e alla verifica in sede di Consiglio di quella predisposta dalla Giunta.

La strumentazione essenziale della qualità della normazione non può prescindere da una fase di controllo sulla efficacia dei precetti contenuti negli atti normativi in termini di tempestività e congruenza dell'attuazione rispetto agli obiettivi dichiarati e di adesione dei destinatari. Un controllo costante e persistente consente di completare il circolo virtuoso istruttoria – progettazione – normazione, assicurando all'organo decisore una adeguata conoscenza degli effetti economici e sociali delle proprie scelte e delle eventuali lacune nell'ideazione della norma o nella strumentazione predisposta, che costituirà il presupposto dei successivi interventi legislativi. Per queste considerazioni, il comma 4 dell'articolo normativizza l'obbligo dell'inserimento nelle leggi di riforma e di programma di clausole valutative che costituiranno uno strumento efficace sia per il controllo politico da parte del Consiglio che per la formazione di un thesaurus di conoscenze tecniche essenziali per il miglioramento dei successivi interventi. La previsione di un obbligo per tipologia di atti non esclude, ovviamente, che il legislatore regionale possa ampliare il ricorso a queste clausole anche in altre leggi o regolamenti; viceversa essa vuole solo sottolineare la bontà dello strumento e la necessità del suo inserimento nelle “grandi” leggi regionali, lasciando poi libertà al legislatore di ricorrervi ogni volta che sia ritenuto utile o necessario.

1. *La Regione raccoglie la normativa relativa a ciascun settore organico di competenza regionale in testi unici che abrogano le leggi preesistenti.*
2. *I testi unici che coordinano la normativa in vigore sono approvati dal Consiglio regionale, previo esame delle Commissioni competenti, con unico voto.*
3. *Le proposte di legge e gli emendamenti che comunque recano abrogazioni, deroghe o modifiche ai testi unici sono improcedibili se non prevedono in modo espresso l'abrogazione, la modifica o la deroga delle norme vigenti.*

I testi unici possono essere considerati lo strumento principale con cui dovrebbe essere attuato il riordino normativo, non solo per le caratteristiche precise della fonte in parola, ma *a fortiori* per l'accresciuta potestà legislativa e regolamentare delle Regioni all'indomani della riforma costituzionale.

L'introduzione in Statuto di norme sulla codificazione vuole indurre le Regioni ad attuare il processo di semplificazione normativo, non più esclusivamente attraverso l'abrogazione di norme desuete, come finora è stata la prassi, bensì attraverso la raccolta delle discipline concernenti una stessa materia in un unico testo che, se si vuole perseguire l'obiettivo di una codificazione efficace, è opportuno rientri nell'ambito dei **testi unici “novativi”**. Con essi si intende indicare fonti normative che raccolgono in un unico contesto l'insieme delle discipline vertenti su un singolo oggetto, abrogando contestualmente le rispettive fonti di origine, la cui permanenza creerebbe confusione ed inficierebbe l'opera di consolidamento raggiunta.

Di conseguenza, non si ritiene utile offrire una copertura statutaria ai testi unici cosiddetti “compilativi”, che svolgono segnatamente una funzione di tipo divulgativo della disciplina che recano, ma non possono essere ritenuti strumenti validi ai fini del riordino della normazione, in quanto la contemporanea vigenza delle fonti originarie delle norme in essi raccolte, dequalifica la funzione da essi assolta, configurandoli spesso quali “fonti di rumore”, non idonee ad essere impiegate nel processo di semplificazione.

Per altro verso, la previsione di soli testi unici pienamente “innovativi”, con capacità cioè di novare la fonte e le norme in essa contenute, non consentirebbe di applicare procedure semplificate - come quella prevista dal comma 2 - volte a favorire l'adozione dei testi unici, la cui assenza ha costituito uno degli ostacoli maggiori che si sono frapposti al processo di codificazione regionale. Nel comma 2, infatti, si prevede che il lavoro di redazione del testo unico sia svolto dall'esecutivo regionale, che è dotato dei mezzi adeguati ad assolvere a tale compito, mentre al Consiglio è riservata esclusivamente l'approvazione finale, con un unico voto sul testo elaborato dalla Giunta. L'espressione del parere, precedente all'approvazione consiliare, da parte della commissione di merito è volta a garantire che il confronto politico tra Giunta e Consiglio avvenga nella sede più tecnicamente attrezzata, nella quale possono prevalere le ragioni della qualità tecnica rispetto a quelle puramente politiche. Una simile procedura potrebbe essere utilizzata con grande difficoltà per i testi unici che innovano *ab imis* la disciplina di una certa materia, mentre può essere applicata qualora si intenda ricondurre *ad unum* il complesso delle normative concernenti il medesimo oggetto coordinandole, in modo sostanziale le une con le altre e, nel contempo eliminando le fonti da cui esse traevano origine.

La previsione esplicita che il testo unico formato dalla Giunta sia approvato dall'organo legislativo regionale trova fondamento in una ulteriore considerazione: l'eventuale attribuzione di testi unici con forza di legge alla competenza dell'Esecutivo implica la soluzione, a monte, del complesso problema dell'applicabilità nell'ordinamento

regionale degli artt. 76 e 77 della Costituzione. Rispetto ad essa, infatti, la giurisprudenza costituzionale e la dottrina maggioritaria mostrano una netta avversione rilevando, in primo luogo, che se si consentisse l'applicazione dell'art. 76 Cost. alle Regioni si dovrebbe parimenti ammettere, in via analogica, anche il ricorso al decreto-legge. Tale circostanza porrebbe delicati, se non insormontabili, problemi di compatibilità dello Statuto con il limite dell'armonia con la Costituzione, di cui all'art. 123 Cost., e con il principio del *numerus clausus* delle fonti normative primarie.

Alla luce di tali considerazioni, appare preferibile la scelta di prevedere in Statuto testi unici “novativi”, i quali consentirebbero l'attivazione di procedure semplificate pur non ricorrendo allo strumento delle deleghe regionali. Infine, parrebbe opportuno inserire in Statuto la clausola di salvaguardia della codificazione formale raggiunta, che consiste nell'ammettere le modifiche, le deroghe e le abrogazioni alla normativa codificata solo in via espressa. Com'è noto, la proposta di costituzionalizzare tale principio era stata formulata all'art. 92, co. 2 del progetto di revisione della seconda parte della Costituzione elaborato dall'ultima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. In questa prospettiva, la modifica espressa dei testi codificati può essere considerata un complemento necessario alla disciplina dedicata alla procedura di adozione dei testi unici per cui se ne propone la previsione in una fonte materialmente costituzionale.

Art. E ***Implementazione***

1. *Il Consiglio regionale definisce i modi per esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi di maggior rilevanza; per valutare l'efficacia delle politiche regionali; per controllare il rispetto delle clausole valutative contenute nelle leggi in vigore.*
2. *Il bilancio del Consiglio regionale stanzia appositi fondi per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche.*
3. *Il Consiglio regionale cura la divulgazione degli esiti del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione dell'efficacia delle politiche regionali.*
4. *L'Ufficio di Presidenza garantisce la completezza delle informazioni prodotte e la loro generale diffusione.*

La previsione a livello statutario della valutazione dell'applicazione di una legge è il risultato del consenso ottenuto dalle tesi presentate nell'ambito del progetto *CAPIRe*. Essa appare, altresì, in linea con l'esigenza di recuperare la funzione di controllo delle Assemblee legislative al fine di bilanciare il rafforzamento del ruolo degli esecutivi seguito alle recenti riforme istituzionali. Per la Regione diventa indispensabile rinforzare il ruolo di controllo del Consiglio sulle modalità con cui la Giunta ha dato attuazione alle leggi approvate e alle politiche che da esse sono state indotte per poter conoscere l'efficacia delle scelte politiche effettuate ed eventualmente correggerle qualora abbiano dimostrato una cattiva resa.

A tal fine sono previsti diversi strumenti, utilizzabili in modo diversificato in base all'obiettivo perseguito: dalla verifica dello stato di attuazione di una legge, che persegue finalità principalmente conoscitive e formali (es.: rispetto della tempistica e dell'adozione di atti esecutivi); ai più complessi profili della valutazione di efficacia delle politiche regionali, con finalità più spiccatamente politiche, in cui assume massimo rilievo il supporto delle

capacità informative dell'esecutivo e il rapporto diretto con i destinatari delle norme; alle vere e proprie clausole valutative, che dovrebbero prevedere specifici ed espressi parametri sulla cui base promuovere la verifica di attuazione. Rispetto a quest'ultimo strumento, risulta problematico ritenere di dover o poter inserire "clausole valutative" in tutte le leggi varate dal Consiglio, poiché tale norma sarebbe inattuabile, attesi gli alti costi necessari per ottemperare agli impegni; per questo si suggerisce di riservare le clausole in parola solo alle leggi "di maggior rilevanza", che recano cioè l'implementazione dell'indirizzo politico e possono così fungere da punto di riferimento per orientare le scelte legislative. Per assicurare infine la concreta realizzazione di questi obiettivi, appare indispensabile che il Consiglio si doti di appositi stanziamenti in bilancio che assicurino la provvista di risorse, umane e materiali, indispensabili per un efficace esercizio di queste funzioni.

Parimenti importante ai fini dell'innesto di un circolo virtuoso della produzione normativa è la garanzia che i dati reperiti siano completi, per cui si ritiene fondamentale che a presidio delle informazioni sull'attuazione legislativa e sugli effetti da essa prodotti sia posto un organo imparziale, quale l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Si rileva, infatti, che solo informazioni complete ed imparziali sono in grado di influenzare proficuamente le politiche legislative, indirizzandole verso il soddisfacimento della domanda della Comunità regionale, ma soprattutto a mettere l'organo rappresentativo in grado di conoscere le istanze della società civile in modo autonomo dal filtro dell'esecutivo.

Art. F Comunicazione

1. E' compito della Regione garantire una completa ed efficace comunicazione degli atti normativi. A tal fine il Consiglio e la Giunta disciplinano, con propri regolamenti, modi e forme con i quali è promossa la conoscenza degli atti normativi dai medesimi approvati.

All'indomani del varo della legge 7 giugno 2000, n. 150 il legislatore statale ha confermato l'accresciuta sensibilità verso la comunicazione legislativa e l'importanza di curare, insieme alla pubblicazione delle leggi, la cosiddetta divulgazione "secondaria" delle stesse, intendendo per tale l'informazione sulla legislazione e cioè l'attività di comunicazione rivolta ai destinatari del messaggio legislativo. La rilevanza della conoscenza delle regole con cui è governata la comunità è strettamente connessa alla realizzazione, accanto al dovere di conoscere le leggi, del diritto dei cittadini di comprenderne il significato, secondo il monito che Hegel, già nel 1821 rivolgeva ai governanti: "Non c'è democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette". In uno Stato democratico, l'informazione sull'attività legislativa non può essere esclusivamente un fatto di "facciata", bensì un "servizio" cui gli organi deliberanti devono ottemperare. La riapertura della stagione statutaria offre l'occasione di sancire questo diritto e nel contempo il dovere della Regione ad adoperarsi per avverarlo. La predisposizione di forme appropriate di divulgazione "secondaria" appare conforme non solo alla volontà di risolvere il deficit di conoscenza del diritto vigente, risultato tangibile ed immediato dell'inflazione legislativa, ma anche alle normative già vigenti in alcuni Regioni, quali

l'Abruzzo, la Puglia, la Toscana ed il Veneto, in cui sono presenti norme volte a favorire l'effettiva conoscenza dell'attività normativa da parte dei cittadini.

Al fine di garantire la corretta informazione sulla legislazione e di raggiungere il traguardo della conoscenza effettiva degli atti normativi, dovrebbe essere inserito nei nuovi Statuti l'articolo sopra formulato in modo da sancire, ad un livello superiore alla fonte regionale ordinaria, l'obbligo di divulgazione normativa "secondaria" da parte della Regione. E' opinione consolidata che la previsione nella fonte statutaria del dovere di comunicazione legislativa consente di conferire a tale modalità un'efficacia maggiore rispetto a quanto essa potrebbe assumere qualora fosse stabilita nella legge ordinaria regionale.