

INTRODUZIONE

di *Paolo Caretti*

1. Questo numero dell'“Osservatorio” tocca un tema che, almeno a prima vista, può sembrare un po' eccentrico rispetto a quelli trattati in precedenza e che fin dall'inizio hanno contrassegnato la politica editoriale di questa pubblicazione: le linee di sviluppo di questa o quella fonte, le prassi relative al loro utilizzo, i loro contenuti, le conseguenze che certi fenomeni producono sugli equilibri complessivi della nostra forma di governo. Ci si occupa qui, infatti, della c.d. “qualità della regolazione”, ossia delle tecniche di produzione normativa che consentono, o dovrebbero consentire, una maggiore aderenza delle regole alle esigenze al cui soddisfacimento esse sono preposte e dunque, in definitiva, una loro maggiore effettività. In linea di principio, il tema investe tutte le fonti, da quelle costituzionali a quelle primarie e secondarie, ma l'attenzione è rivolta soprattutto alla legge.

Come è noto, l'interesse per i problemi connessi alla “qualità” della regolazione è andato progressivamente crescendo negli anni che ci stanno alle spalle, in ragione del fatto che questo termine non allude certo ad un mero aspetto estetico, ma piuttosto ad un modo di concepire e formulare un determinato prodotto normativo che ne renda il più agevole possibile non solo l'applicazione da parte degli operatori del diritto (amministratori e giudici), ma anche la conoscenza e l'utilizzazione da parte dei destinatari finali di tale prodotto. Da quest'ultimo punto di vista c'è infatti da chiedersi se l'adozione di una o di un'altra tecnica di regolazione sia un elemento indifferente ad un efficace disciplina degli interessi sottostanti o se, viceversa, non sia un elemento rilevante (se non addirittura decisivo) a questo fine. Il che, come ha sottolineato di recente Antonio Ruggeri (in *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti*, Torino Giappichelli, 2007, pp. 7 ss.), arricchisce di una prospettiva lo studio del nostro sistema delle fonti, centrata non tanto sull'impatto che certi suoi sviluppi hanno sull'assetto della nostra forma di governo, così come consegnataci dalla Costituzione, quanto piuttosto su regole procedurali in grado di farci intravedere la possibilità che i processi normativi, fermo quell'assetto, acquistino una nuova e maggiore efficacia.

2. Come accennavo, il tema presenta molteplici e diversi aspetti che non si limitano certo a quello da più tempo studiato, rappresentato dal c.d. *drafting* formale. Profilo, quest'ultimo, che attiene alla messa a punto di regole volte ad assicurare la correttezza semantica degli enunciati, la loro collocazione sequenziale, la coerenza complessiva delle disposizioni. A questo altri se ne sono aggiunti, che investono tutte le fasi del procedimento. Innanzitutto quello dell'iniziativa: con quali modalità e con quali soggetti

“partecipanti” si definisce un certo contenuto normativo, prima che esso si traduca in una decisione formale da parte degli organi cui essa spetta istituzionalmente. In questo caso, come è evidente, è il funzionamento dei tradizionali meccanismi che reggono il sistema della rappresentanza politica ad essere messi in discussione, quanto alla loro effettiva capacità di garantire una efficace regolazione degli interessi sociali. In secondo luogo, quello della formazione della decisione regolativa, resa più consapevole e avvertita dalla valorizzazione di strumenti che arricchiscano l’istruttoria legislativa di valutazioni ex-ante circa gli effetti del previsto provvedimento sui cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione (VIR). In terzo luogo, quello relativo alla valutazione ex-post degli effetti prodotti in concreto dalla legge rispetto a quelli che presuntivamente ci si aspettava di conseguire. A tutto ciò si aggiungono poi altri e diversi profili di non minore rilievo, quali quello relativo alla c.d. semplificazione/manutenzione legislativa, che vede la messa in campo di strumenti volti ad eliminare o quanto meno ridurre gli inconvenienti legati alla stratificazione di normative, in molti casi risalenti nel tempo, e concernenti uno stesso settore (così il frequente ricorso a testi unici, spesso chiamati “codici”; così la recente introduzione di un meccanismo di eliminazione delle normative più lontane nel tempo e non ritenute più attuali) o come quelli che alludono alla scelta del tipo di fonte più idonea a favorire la spontanea adesione alle regole adottate da parte dei loro destinatari (profilo che riguarda lo sviluppo del c.d. *soft law*) e così via.

3. Su questo complesso di aspetti legati alla qualità della normazione si è sviluppato non solo un consistente dibattito scientifico, in Italia e all’estero, ma anche una produzione di regole specifiche, anche solo in parte contenute in fonti formali, tanto che oggi si può dire che la materia è oggetto di una rilevante regolazione su tre livelli: quello comunitario, quello statale e quello regionale.

Questo volume ripercorre le varie tappe di sviluppo del dibattito sulla qualità della regolazione nell’Unione europea e in Italia, con riferimento tanto al livello statale, quanto a quello regionale, con l’attenzione rivolta non solo al contenuto della disciplina formale e non dei diversi profili che l’oggetto della ricerca presenta, ma, secondo l’impostazione tradizionale dell’“Osservatorio”, alle prassi applicative di dette discipline. Il quadro complessivo che ne emerge segnala, da questo punto di vista, uno scarso notevole tra un apparato di regole ormai cospicuo e il loro scarso utilizzo da parte dei soggetti che, in linea di principio, dovrebbero sfruttarne appieno le potenzialità positive. Le ragioni di questo insoddisfacente stato di cose sono molte, in parte legate ad una ancora incompleta disciplina della materia (si pensi ai regolamenti delle assemblee elettive), in parte ad una cultura istituzionale ancora acerba su questo versante, in parte ancora al tasso di novità che l’utilizzo di certe tecniche presenta per chi è chiamato ad applicarle in concreto. Il che pone un problema di carattere generale, cui, non a caso, quasi tutti i saggi qui raccolti fanno riferimento, ossia quello di individuare i rimedi attraverso i quali assicurare l’effettivo rispetto quanto meno delle più rilevanti regole formali sulla qualità della legislazione.

Da questo punto di vista, le soluzioni in astratto ipotizzabili non mancano. Così, ad esempio, quella di un’estensione del controllo di legittimità costituzionale alla violazione di quelle regole sulla qualità della legge, che pur non essendo previste in Costi-

tuzione, siano più direttamente riconducibili a principi costituzionali (principio democratico, principio di responsabilità, principio di legalità, di trasparenza e certezza del diritto), rispetto ai quali fungerebbero, ai fini del controllo della Corte, come norme interposte. Così, ancora, per il livello regionale, quella di prospettare uno sviluppo in questa direzione del ruolo di quelle consulte o consigli di garanzia statutaria che i nuovi statuti regionali hanno inteso istituire. Tutte ipotesi, soprattutto la prima, assai problematiche, ma sulle quali è più che opportuna un'attenta riflessione. E, in definitiva, è proprio questo lo scopo ultimo dei contributi raccolti in questo volume: quello di offrire una panoramica sufficientemente ampia, anche se certo non esaustiva, dei problemi sul tappeto, del loro spessore non solo, come dire, pratico, ma anche teorico e stimolare su i medesimi un'attenzione maggiore di quella che sin qui hanno loro dedicato gli studiosi delle fonti del diritto.

