

PROVE TECNICHE DI NORMAZIONE. BREVI NOTE SULLA LEGGE REGIONALE TOSCANA SULLA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE.

di PETER LEWIS GETI¹

SOMMARIO: 1. La buona normazione in Italia – 2. La legge regionale sulla normazione nella gerarchia delle fonti – 3. La motivazione delle leggi – 4. Sull'effettività della legge sulla normazione – 5. Riflessioni conclusive

1. La buona normazione in Italia.

Nel corso degli ultimi anni, si è assistito, tanto da parte della dottrina² quanto da parte delle strutture tecniche di supporto alle istituzioni nazionali e regionali, ad uno sviluppo dell'attenzione nei confronti delle tecniche per la redazione di testi normativi di *buona qualità*. Tuttavia, la qualità dei testi normativi ha avuto un netto miglioramento presso le Regioni, piuttosto che a livello nazionale in Parlamento e Governo.

Del resto, sin dai primi anni dall'istituzione delle Regioni, di fronte alla *nuova* competenza legislativa, i Consigli e le Giunte regionali hanno sentito l'esigenza di ragionare su come le leggi regionali vadano formulate, così da non incorrere nei "pericoli" della normazione quali il mancato coordinamento di leggi e regolamenti³ e la loro impossibile attuazione per mancanza di una preventiva analisi sulla fattibilità.

Lo stesso rapporto presentato alle Camere nel Novembre 1979 dal ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini individuava, per la prima volta, tali *pericoli* e, valutando l'attività delle amministrazioni pubbliche, indicava, tra i vari problemi⁴, l'(in)attuabilità amministrativa delle leggi che, accompagnata ad un'elevatissima produzione normativa rendeva difficoltosa l'individuazione della disciplina applicabile e delle stesse modalità di attuazione.

Emergeva proprio in quegli anni una cultura sulla normazione, sviluppatasi grazie ai lavori della commissione Barettoni Arleri⁵ ed al seminario organizzato nel 1983-1984 dalla Regione Toscana, che si concluse con l'elaborazione di un primo "manuale per la redazione dei testi legislativi" e l'approvazione da parte delle Regioni di proprie circolari sulla formulazione degli atti normativi.

¹ Dottorando di ricerca in Giustizia fondamentale e Tutela dei diritti fondamentali, Università di Pisa.

² Tra i più recenti interventi in merito, ricordiamo l'istituzione di un Corso di perfezionamento sulla "qualità della normazione", presso l'Università di Firenze, i cui materiali sono disponibili *online* su <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/Indice.asp>, nonché la pubblicazione di vari saggi ed interventi. Tra questi si ricordano M. Carli, *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, 2007; E. Albanesi, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g. al governo nella XV legislatura*, in *Questa Rivista*, 2008, 2; V. Corradini, *Rilevanza costituzionale della qualità della normazione*, *ibidem*.

³ Sebbene siano "problemi" autonomi, sono fortemente connessi alla sovrabbondanza ed al mancato coordinamento delle norme di rango legislativo e regolamentare la permanenza di previsioni ormai anacronistiche, il *disadattamento* delle normative alle contingenze della realtà, nonché l'impossibilità di trovare la legge applicabile al caso di specie nel *mare magnum* delle norme abrogate tacitamente.

⁴ Tra questi problemi si ricordano l'arretratezza, l'improduttività, la mancanza di indicatori di produttività, la presenza di costi occulti e la disorganizzazione.

⁵ Tale commissione affrontava le tematiche inerenti la fattibilità, estendendo la propria analisi la progettazione legislativa ed alle esperienze statunitensi.

Contemporaneamente, anche la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica e la Presidenza del Consiglio dei Ministri adottavano tre distinte circolari recanti l'indicazione di regole per la formulazione dei testi normativi⁶.

Negli anni, la letteratura specialistica si è impegnata per definire meglio i *pericoli* in cui si incorre quando si *scrive male una legge*, anche se, è un dato di fatto, le leggi più oscure e imprecise, sebbene siano spesso oggetto di controversie, sono le norme più flessibili e durevoli dell'ordinamento⁷.

Ciononostante, i funzionari dei Consigli e delle Giunte regionali, riuniti nell'Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), più di tutti si sono impegnati nella definizione di tecniche e modalità di redazione dei testi normativi, producendo il volume "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"⁸ (di seguito Manuale), oggi giunto alla sua terza edizione⁹.

In un simile contesto¹⁰, nel quale l'impegno delle Regioni per garantire una buona qualità delle leggi prodotte ha un ruolo rilevante, si inserisce la legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55¹¹ della Regione Toscana che reca "Disposizioni in materia di qualità della normazione" e la connessa modifica al regolamento interno del 14 ottobre 2008 che ha aggiunto un Capo XII *bis* recante "Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione".

2. La legge regionale sulla normazione nella gerarchia delle fonti.

La legge regionale toscana in commento costituisce indubbiamente un indice rilevante dell'interesse e dell'impegno profuso dalle Regioni nell'esercizio della loro (rinnovata) competenza legislativa, nonché un'indicazione circa la strada da seguire verso un *nuovo modo* di scrivere le norme.

Tuttavia, fra i dubbi suscitati dalla lettura della legge n. 55/2008, emergono incertezze circa la collocazione di tale legge regionale nel sistema delle fonti¹². In particolare, la questione attiene alla resistenza passiva della legge alle contingenze politiche, atteso che la norma in questione ha rango primario e, pertanto, potrebbe essere soggetta a deroghe e modifiche anche implicite da parte di una successiva legge, nonostante la previsione

⁶ Tali circolari, adottate nel 1986, sono successivamente state sostituite ed aggiornate da altre adottate nel 2001.

⁷ Evidentemente, proprio le imprecisioni e la genericità di tali norme consente all'interprete ed al giudice (costituzionale o amministrativo) di *leggere* la previsione in senso conforme alla questione contingente, rendendo comunque validi tutte le altre (seppur ampiamente difformi) applicazioni ugualmente legittime.

⁸ Tale documento raccoglieva i risultati dei gruppi di lavoro appositamente costituiti, e fu approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, nel corso della riunione del 24 gennaio 1992.

⁹ Tale edizione, dicembre 2007, è reperibile presso il sito web dell'OLI all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Manuale/man-ed-3.asp>

¹⁰ Una più approfondita ricostruzione delle precedenti esperienze in materia di qualità della normazione ed attività connesse al *drafting* (Analisi tecnico normativa – ATN, Analisi di impatto della regolazione – AIR, Verifica di impatto della regolazione – VIR...) è consultabile da R. Libertini, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporto con le altre fonti, contenuti*, in Firenze University Press, consultabile sul <http://www.fupress.com/Archivio/pdf%5C2574.pdf>

¹¹ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 34, parte prima, del 29.10.2008.

¹² La questione è stata ampiamente affrontata nel corso del Convegno "Il Drafting Legislativo Il Linguaggio, le Fonti l'Interpretazione Del modo di fare le leggi e dei suoi effetti", svoltosi a Bari il 14 – 15 Ottobre 2007.

secondo cui la legge sulla normazione «può essere modificata solo in modo espresso da leggi regionali successive»¹³.

Ritenuto il carattere fondamentale della legge sulla normazione¹⁴, è necessario prevenire il rischio di modifiche poco accorte, richiedendo che il legislatore abbia la piena consapevolezza circa la necessità di mutare le regole generali sul funzionamento della Regione, operando esclusivamente modifiche che siano espresse ed operate attraverso atti legislativi “riservati”.

Al fine di ottenere questo risultato, alcuni¹⁵ avevano anche ipotizzato la previsione di una categoria intermedia tra lo statuto e la legge ordinaria, creando leggi *organiche* o *statutarie* sul modello francese o spagnolo¹⁶. Tale categoria potrebbe quindi essere accompagnata dalla previsione di un procedimento aggravato¹⁷, per ciò solo prevalendo sulle *altre* leggi regionali. Tuttavia, tralasciando le suggestive riflessioni volte a superare il vincolo della “tassatività” delle fonti regionali¹⁸, non si può ignorare il rigoroso disposto dell’art. 39 dello Statuto toscano secondo cui «le fonti normative regionali sono lo Statuto, le leggi, i regolamenti».

Altri¹⁹ hanno altresì ritenuto che le norme sulla qualità della normazione possano rientrare tra i “*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*” della Regione²⁰, di cui all’art. 123 Cost., la cui violazione potrebbe comportare l’illegittimità costituzionale della legge regionale, che opererebbe quale norma interposta²¹.

Si deve comunque rilevare che la legge sulla normazione trova la propria ragion d’essere nella riserva di legge regionale prevista dallo Statuto. Le disposizioni statutarie che rinviano in via esclusiva ad atti legislativi la disciplina di una determinata materia²², non sembrano porre problemi di compatibilità o di differente forza formale rispetto le

¹³ Cfr. Art. 1, c. 3 legge n. 55/2008.

¹⁴ Ovviamente, tale carattere attiene anche ad altre leggi che costituiscono il nerbo dell’attività regionale come quella sulla partecipazione, sul consiglio di garanzia, sul consiglio delle autonomie locali, sul difensore civico e sull’autonomia del consiglio regionale.

¹⁵ R. Libertini, *Una legge regionale sulla normazione, op. cit.*

¹⁶ Una ricca ed interessante disamina dell’istituto in questione, operata verificandone anche l’applicabilità all’esperienza regionale italiana, è reperibile su XX Corso di Studi legislativi 2007-2008, *Una nuova fonte del diritto: la legge organica*, in *Rass. Parl.*, 2008, 3. Con particolare riferimento alla problematica delle “nuove” fonti del diritto nel sistema regionale ed al ruolo degli Statuti, si veda R. Bin, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, reperibile all’indirizzo <http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=content&task=view&id=987>.

¹⁷ Ad esempio ricorrendo a procedimenti aggravati da maggioranze qualificate, doppia lettura, necessaria partecipazione al procedimento del Consiglio delle Autonomie Locali o del Collegio di garanzia statutaria.

¹⁸ Ad esempio, Libertini, *Una legge regionale sulla normazione, op. cit.*, riteneva che di fatto la gerarchia delle fonti non venisse realmente integrata, ma soltanto aggravato il procedimento di formazione di una fonte (quella di rango primario, già esistente), nei soli casi in cui la legge disciplinasse uno specifico contenuto ritenuto come *fondamentale* per l’ordinamento regionale.

¹⁹ Cfr. Marta Picchi, *Controllo sulle leggi*, in *Commentario allo Statuto della Regione Toscana*, Giappichelli, 2005.

²⁰ In tal senso, 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 M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive la qualità della normazione - vol. II*, Giappichelli, Torino, Giappichelli, 2001.

²¹ In tal senso anche R. Bin, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione, cit.*

²² Si fa riferimento, in questo caso, ai rinvii che non prescrivono una maggioranza qualificata per l’adozione dell’atto, come nel caso della “legge comunitaria regionale” prevista dall’art. 12, c. 1, lett. D) St. Emilia-Romagna; ovvero i casi in cui vengono prescritti, procedure o principi cui ci si deve attenere, come nel caso previsto con riferimento alla legge finanziaria abruzzese.

altre tipologie di leggi regionali. Tuttavia, viene di fatto realizzata una *dissociazione* tra forma e forza della fonte, atteso che «pur appartenendo ad un determinato tipo di fonte del diritto [ha] una forza attiva o passiva rinforzata»²³.

Ragionando nel merito della questione, è stato rilevato che «*in simili fattispecie non è dato riscontrare una reale atipicità dell'atto nella scala gerarchica: la sua forza di innovazione e di resistenza è quella tipica*»²⁴. La “maggiore resistenza” dell’atto riservato è dovuta alla riserva prevista, che impedisce ad un altro atto, seppur di pari forza e grado nella gerarchia delle fonti, di prevalere.

Pertanto, il disposto dell’art. 44 St. Toscana, secondo cui «la legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici», di fatto realizza una separazione orizzontale delle competenze a normare sulle modalità e tecniche di *drafting*, operando una subordinazione di tutte le altre fonti normative successive.

3. La motivazione delle leggi

Tralasciando le suggestive questioni riguardanti la documentazione a corredo delle proposte di legge e di regolamento²⁵ previste dagli artt. 7 ed 8 della legge n. 55/2008, vorrei soffermarmi sulla più rilevante innovazione prevista, la motivazione delle leggi e dei regolamenti. Invero la questione circa la motivazione degli atti a contenuto normativo non è nuova²⁶, ma per la prima volta giunge ad una puntuale definizione in Italia, dopo anni di esperienza comunitaria²⁷.

L’art. 9 della legge disciplina l’istituto della motivazione prevedendo che questa sia contenuta in un *preambolo* della legge o del regolamento, che forma «parte integrante

²³ Una ricca disamina del “sistema regionale delle fonti”, con particolare attenzione alle fonti “rinforzate” è operata da S. Calzolaio, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, consultabile su http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0019_calzolaio.pdf

²⁴ Cfr. E. Spagna Musso, *Il sistema delle fonti di diritto regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997.

²⁵ Tale documentazione consiste nella relazione illustrativa delle finalità generali, la relazione tecnico-normativa e la relazione tecnico-finanziaria, cui si aggiungono la relazione sugli esiti dell’AIR, la scheda di legittimità, la scheda di fattibilità ed eventuali altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo sulla proposta e le sue finalità.

²⁶ Basti ricordare i più recenti interventi di N. Lupo, *La “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.*, relazione svolta a Torino, presso il Consiglio regionale del Piemonte, il 12 aprile 2002, nell’ambito di una riunione dell’Osservatorio legislativo interregionale reperibile su <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Relazioni-monografiche/ANNO-2002/Torino%20apr-2002/Le%20motivazioni%20delle%20leggi%20Gianniti-Lupo.pdf>; N. Lupo, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento*, in Osservatorio sulle fonti 2000, U. De Siervo (a cura di), Torino, Giappichelli, 2001; S. Boccalatte, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge*, in *Federalismi.it* [<http://www.federalismi.it/applmostradoc.cfm?content=La+nuova+legge+toscana+sulla+qualità+della+normazione:+osservazioni+a+prima+lettura+sulle+disposizioni+in+materia+di+motivazione+della+legge+-+dottrina+-+dottrina+-+&artid=11905>].

²⁷ Il legislatore toscano, vd. *infra*, disciplina un preambolo organizzato in modo analogo ai preamboli che introducono gli atti comunitari, ai sensi degli artt. artt. 253 (ex 190) TCE e 162 Euratom. Per una maggiore intelligenza si rinvia a S. Boccalatte, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, CEDAM, 2008.

del testo normativo». A decorrere dal 1 Gennaio 2009, quindi, le leggi approvate dall'Assemblea legislativa toscana saranno costituite da questo ulteriore elemento, che dovrà essere approvato al termine della votazione dei singoli articoli che compongono il testo normativo e prima del voto complessivo sulla proposta.

Il preambolo sarà articolato in “visto” e “considerato”²⁸, dando pubblicità alle fasi più rilevanti del procedimento di formazione ed approvazione della legge o del regolamento. In tal senso, i *visto* daranno conto del “quadro giuridico di riferimento” fornendo all'interprete l'indicazione delle *coordinate normative* entro cui un provvedimento viene assunto, dando contezza dei vincoli comunitari e costituzionali, nonché delle *altre* norme regionali che si pongono alla base e che affiancano il provvedimento normativo²⁹. Analogamente, dovranno essere indicate le “fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto, quali i pareri obbligatori e le eventuali pronunce del Collegio di garanzia”, garantendo così una pubblicità *ex post* del procedimento normativo ed indicando tutti gli elementi istruttori rilevanti e necessari per una consapevole approvazione della legge o del regolamento.

Se nei “visto” si dà atto delle fasi (più rilevanti) del procedimento e dei precedenti normativi, nei “considerato”, al contrario, viene fornita, limitatamente alle disposizioni “essenziali”³⁰ «in modo conciso, [...] senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo» una vera e propria motivazione *para-politica*, argomentando, tra l'altro, sui «motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce» del Consiglio delle Autonomie Locali o del Collegio di garanzia statutaria. Ed invero, è opportuno dubitare sulla probabile ed incontrollata estensione dei “considerato” ad enunciati squisitamente politici, i quali troverebbero migliore collocazione nei resoconti delle sedute o nei comunicati stampa del Consiglio, ovvero argomentazioni a carattere normativo, quale l'interpretazione delle norme o criteri e principi per la successiva attuazione. Emerge pertanto la questione³¹ circa le modalità di controllo e di modifica della motivazione.

In attesa di approvare il *nuovo* regolamento interno del Consiglio regionale, con deliberazione del 14 ottobre 2008³², è stato aggiunto il Capo XII *bis* (“Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione”), che regola in via transitoria l'attuazione della legge sulla qualità della normazione.

Tuttavia, la previsione regolamentare appare per tratti breve e lacunosa, atteso che si è fatto confluire la disciplina relativa all'emendabilità ed all'approvazione della motivazione nel solo art. 105 *quater*. Ed invero, si prevede che gli emendamenti ad una proposta di legge possano inerire alla motivazione direttamente (c. 2) ovvero

²⁸ Una ricca ed esaustiva analisi del contenuto dei “visto” e dei “considerato” è fornita da S. Boccalatte, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione*, cit.

²⁹ Un potenziale riferimento da inserire nei “visto” è senz'altro la legge regionale n.5 dell'8 febbraio 2008 recante “Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione”, che disciplina in modo unitario i procedimenti di nomina, designazione e rinnovo operati dalla Regione, facendo comunque salvi alcuni procedimenti *speciali* di nomina, specificamente e consapevolmente disciplinati dal legislatore. La motivazione potrebbe (*rectius*: dovrebbe) dar conto dell'esistenza di una disciplina generale che, nel caso specifico viene derogata ovvero mantenuta. Verosimilmente, anche la disciplina (e la connessa attuazione) prevista dalla legge 11 agosto 1999, n. 49 recante “Norme in materia di programmazione regionale” sarà ampiamente richiamata nei più rilevanti atti normativi della Regione.

³⁰ Per chiarire i limiti di detto riferimento, si rinvia ancora una volta all'analisi svolta da S. Boccalatte, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione*, cit.

³¹ Vd. *Infra* § 4.

³² Si segnala che tale deliberazione è stata assunta nel corso della stessa seduta in cui il Consiglio ha approvato la legge sulla normazione.

indirettamente, giacché innovano parte del testo della proposta di legge che incide sulla motivazione (c. 1).

In via analogia, sembra potersi applicare la disciplina prevista per la presentazione degli emendamenti alle proposte di legge o di regolamento³³, con l'ulteriore limite del coordinamento del significato generale della motivazione con il testo normativo nel suo complesso. Con riferimento all'organizzazione dei lavori, nel caso in cui un emendamento inerisca la motivazione, verrà discusso al termine dell'analisi dell'articolato, verificandone la coerenza.

Viceversa, la presentazione di un emendamento al testo della proposta che comporti modifiche anche alla motivazione, pone alcuni problemi in quanto l'art. 105 *quater* espressamente prevede che gli emendamenti in questione «devono contenere anche la relativa proposta di modifica della motivazione». La formulazione della norma non lascia dubbi, se si considera che le regole 4 e 5 del Manuale ribadiscono il valore imperativo dell'indicativo presente, disincentivando il ricorso ai verbi modali (dovere, potere, volere) e, in particolare, del verbo *dovere*.

Una simile formulazione (“*devono contenere*”) rischia di apparire, pertanto, eccessivamente forte e precisa, dovendosi ritenere che un emendamento privo di tale elemento ulteriore dovrebbe sanzionarsi con l'improponibilità. Tuttavia, volendo applicare la previsione con un minimo di flessibilità, appare opportuno operare una distinzione tra emendamenti al testo che comportino *effettivamente* una modifica della motivazione ed emendamenti *tecnici* che, mutando solo la formulazione ovvero alcune parole, di fatto non innovano il testo della proposta.

Con riferimento agli emendamenti proposti dai consiglieri, nello spirito che anima *altre* disposizioni della legge n. 55/2008³⁴, in considerazione della *novità* e della necessità di fissare le regole ed i criteri per la redazione della motivazione, è lecito ritenere che gli emendamenti alla motivazione potranno essere presentati in un secondo momento, in seguito all'approvazione dell'emendamento al testo e solo in caso di *reale* necessità, anche richiedendo l'assistenza degli uffici legislativi del Consiglio. Del resto, tale interpretazione flessibile dell'obbligo sembra avvalorata dalla previsione secondo cui il presidente di commissione può disporre la correzione della motivazione, per renderla coerente con il dettato normativo (art. 105 *ter*, c. 2, lett. c) reg. int.), atteso che, nel corso della discussione in commissione, il dibattito potrebbe essere talmente acceso da non consentire un'analisi lucida anche della legge nel suo complesso (e quindi anche della motivazione). La posizione *super partes* del presidente³⁵ assicura il rispetto del

³³ La disciplina di specie è prevista nel Reg. interno del Consiglio regionale toscano ed in particolare prevede che gli emendamenti siano improponibili se “estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti” ovvero “in contrasto con deliberazioni già adottate dal Consiglio regionale sull'argomento nel corso della discussione” (art. 96). Gli emendamenti su uno stesso articolo vengono discussi nello stesso momento, salvo il potere del Presidente di suddividere la discussione in rapporto agli emendamenti ovvero alle diverse parti dell'articolo (art. 98). Gli emendamenti devono essere presentati almeno 24 ore prima della discussione degli articoli cui si riferiscono, ovvero oltre tale termine se presentati da tre consiglieri o da un componente della giunta, ovvero ancora in corso di seduta (art. 99).

³⁴ In particolare, si fa qui riferimento al disposto dell'art. 7, c. 3 secondo cui, con riferimento alla documentazione a corredo delle proposte di legge di iniziativa consiliare, al fine di semplificare l'attività dei consiglieri, “la relazione illustrativa può sostituire la relazione tecniconormativa”. Inoltre, si prevede che appositi uffici del Consiglio e della Giunta assicurino “l'assistenza ai titolari del potere di iniziativa legislativa per la formulazione delle proposte di legge e per la predisposizione della documentazione di accompagnamento” (art. 16, c. 2).

³⁵ Unitamente all'*iter* in cui si articola il procedimento di approvazione delle leggi, che com'è noto prevede l'approvazione dei singoli articoli seguita dalla votazione finale sull'intero testo.

coordinamento tra gli enunciati normativi e la motivazione, recuperando così il rispetto dei principi contenuti nella legge n. 55/2008.

Tuttavia, appare emblematico il doppio riferimento ai possibili interventi sulla motivazione previsti nel regolamento. Il presidente della commissione può infatti disporre non solo la correzione della motivazione «in coerenza con le corrispondenti disposizioni normative» (art. 105 *ter*, c. 2, lett. c) Reg. int.), ma anche interventi di mero coordinamento tecnico dei testi approvati dalla commissione, finanche per quanto attiene alla coerenza tra motivazione e corrispondenti disposizioni normative” (art. 105 *ter*, c. 3, Reg. int.). Probabilmente, attraverso siffatta distinzione si vogliono individuare due differenti tipologie di modifiche richieste, le prime (*ex art. 105 ter*, c. 2, lett. c) Reg. int.) indirizzate ai consiglieri proponenti perché riformulino loro stessi il proprio pensiero; le seconde (*ex art. 105 ter*, c. 3, Reg. int.) rivolte alle strutture tecniche di supporto alle commissioni, affinché operino una serie di modifiche tecnico-formali che non comportano alcuna valutazione di carattere politico.

Infine, è opportuno interrogarsi anche sulle modalità di “aggiornamento” della motivazione, in seguito a modifiche legislative successive. Se i “visto” forniscono all’operatore del diritto le *coordinate normative* che giustificano una determinata scelta, indicando altresì gli *altri* atti presupposti o comunque connessi, sarà senz’altro utile ed opportuno dare atto in motivazione della legge (successiva) che ha modificato anche solo una minima parte del disposto normativo. Così facendo, sarà possibile ricostruire l’evoluzione del testo nel corso degli anni, garantendo una maggiore certezza della legge applicabile e delle ragioni che hanno comportato una modifica³⁶ successiva. A maggior ragione, in seguito ad una novella legislativa, la motivazione dovrà essere modificata relativamente ai “considerato”, allorquando vengano ad essere modificate “disposizioni essenziali” del testo ovvero siano mutate le ragioni di fondo che giustificavano tali scelte.

Qualche dubbio emerge in relazione al procedimento di approvazione della motivazione, nelle ipotesi appena formulate. L’art. 9, c. 4 della legge n. 55/2008 prevede che “la motivazione delle leggi è posta in votazione prima del voto finale”. Verosimilmente, atteso che la motivazione costituisce “parte integrante del testo normativo”³⁷, la successiva modifica della motivazione non può che avvenire in base ad una specifica volontà del legislatore che nella nuova legge dovrà inserire un articolo di modifica *in parte qua* della motivazione, comportando un relativo aggravio del procedimento di formazione delle leggi, almeno con riferimento alle modifiche alla parte discorsiva e para-politica dei “considerato”. Viceversa, l’aggiornamento dei “visto” potrebbe essere qualificato come una “regola applicabile d’ufficio”³⁸, ovvero una soluzione tecnicamente obbligata e priva di risvolti politici.

4. Sull’effettività della legge sulla normazione

Una legge innovativa ed importante come quella sulla normazione deve essere accompagnata da meccanismi che ne assicurino l’effettività.

³⁶ Si pensi, ad esempio, alle modifiche ai tetti di spesa operati attraverso le leggi finanziarie ovvero agli aggravamenti procedurali conseguenti all’introduzione nell’ordinamento regionale di nuovi organi di partecipazione (si pensi alla legge n. 20/2007 che disciplina la istituzione della Conferenza permanente delle autonomie sociali (Copas) o il collegio di garanzia statutaria...).

³⁷ Art. 9, c. 1, legge n. 55 del 2008.

³⁸ Cfr. Allegato C del Manuale.

In tal senso, l'art. 6, legge n. 55/2008 dispone che i "presidenti delle commissioni consiliari, tramite le strutture tecniche di assistenza, curano la qualità normativa dei testi sottoposti all'esame delle stesse", rinviando al regolamento interno per la definizione delle modalità di controllo.

La disposizione in esame affida ai presidenti di commissione l'onere di vigilare sulla qualità delle proposte di legge, atteso che l'attività istruttoria e la *contrattazione* tecnico-politica avviene, in via tendenziale, proprio presso le commissioni consiliari. Il presidente di commissione, in quanto garante del corretto svolgimento dei lavori e *mediatore* tra le diverse posizioni, appare quindi il soggetto più idoneo ed autorevole per assicurare il rispetto dei principi in materia di qualità della normazione.

In attuazione della previsione legislativa, il regolamento interno³⁹ ribadisce il ruolo centrale del presidente, che è coadiuvato dall'ufficio di presidenza e dagli uffici deputati all'assistenza alla commissione, definendone i poteri. In particolare, il presidente può disporre la divisione in più articoli o la riformulazione sotto il profilo linguistico, nonché la correzione della motivazione e dell'articolato, secondo le regole tecniche adottate dal Consiglio⁴⁰.

Tuttavia, se viene posta grande attenzione alle modalità di redazione dei testi normativi, non si rileva un similare interesse anche con riguardo alla documentazione a corredo delle proposte di legge o di regolamento (artt. 7 e 8, legge n. 55/2008), la cui mancanza non dà luogo né a vizi del procedimento, né alla (temporanea) esclusione della proposta dalla calendarizzazione in attesa dell'integrazione. Al contrario, volendo semplificare l'iniziativa legislativa consiliare, viene espressamente disposto che "relazione illustrativa può sostituire la relazione tecnico-normativa" (art. 7, c. 3), creando una disparità di contenuti, comunque accettabile, tra le proposte d'iniziativa consiliare e quelle di Giunta, attesa la costante disponibilità per quest'ultima di una struttura di supporto per la redazione delle proposte di legge e dei documenti connessi. Si segnala, inoltre, che non viene specificato nulla con riferimento alle proposte di iniziativa popolare, per le quali pare debba applicarsi la disciplina *comune*, che richiede la presenza della relazione illustrativa, tecnico-normativa e tecnico finanziaria. Probabilmente, il *nuovo* Regolamento interno, disciplinando puntualmente i casi in cui la proposta dovrà essere corredata dalla relazione sugli esiti dell'AIR e/o altra documentazione (art. 7, c. 2), prevederà una deroga specifica in merito.

Oltre ai poteri attribuiti al presidente di commissione, la legge sulla normazione gode di una concreta effettività in forza del disposto secondo cui "la violazione [...] delle norme statutarie in materia di qualità della normazione può essere sottoposta al giudizio del Collegio di garanzia", organo⁴¹ deputato a "verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto" (art. 57, c. 1 St. Toscana), nonché alla verifica dell'ammissibilità dei referendum popolari e sui conflitti di attribuzione tra organi della Regione.

Per espressa previsione normativa, quindi la legge sulla normazione diventa un parametro su cui basare un giudizio *tecnico* che influirà su una legge approvata, ma non ancora promulgata (art. 6, legge n. 34/2008). Infatti, nel caso in cui venga reso un

³⁹ Cfr. Art. 105 *ter* Reg. int.

⁴⁰ È il caso del Manuale, di cui *supra* § 1.

⁴¹ Il Collegio di garanzia è previsto nell'art. 57 dello Statuto e disciplinato dalla legge regionale n. 38 del 4 giugno 2008.

giudizio di *non conformità*, il testo normativo verrà riesaminato in commissione ed in Consiglio, sulle parti che sono state oggetto del giudizio di non conformità⁴².

Per conoscere i concreti risvolti di tale previsione, evidentemente, bisognerà attendere che il Collegio di garanzia si insedi ed inizi la propria attività. Tuttavia, non ci si può sottrarre dal ragionare sui dubbi che suscita l'inclusione della legge sulla normazione quale *parametro* dei giudizi, atteso che la legge presenta tanti e vari contenuti, tra cui sarà opportuno operare una cernita.

In primo luogo, sarebbe opportuno escludere la possibilità di ricorrere al Collegio solo per meri motivi di forma e di stile, per non incorrere nel rischio che l'attività del Collegio venga sminuita a quella di un "correttore di bozze", chiamato solo per ritardare⁴³ l'entrata in vigore di una legge poco gradita alle opposizioni⁴⁴.

Analogamente, appare difficile che possa essere rilevata la non conformità per la mancanza degli strumenti di analisi preventiva o successiva degli effetti della proposta di legge, ovvero per l'assenza di parte della documentazione richiesta a corredo della stessa proposta. Operare un simile controllo potrebbe sembrare come un'*intrusione* nel procedimento legislativo, per il quale è garantita una pubblicità solo successiva alla conclusione del procedimento, ma comunque escludendo, in base ad un'interpretazione rigorosa delle norme regionali⁴⁵, l'accesso agli "atti preparatori"⁴⁶.

La legge sulla normazione, al contrario, potrà trovare piena effettività, quale parametro dei giudizi del Collegio di garanzia statutario, con riferimento alla motivazione, qualora non sia coerente con il dettato normativo o difetti dei requisiti essenziali previsti dalla legge e dal regolamento interno, oltre che nei confronti dei testi unici e della legge di manutenzione.

Il Collegio potrà infatti esercitare il proprio "sindacato" indicando quali norme della proposta di testo unico approvata non abbiano carattere di mero coordinamento, ovvero quali disposizioni della proposta di legge di manutenzione non presentino un carattere "manutentivo"⁴⁷, invitando il Consiglio a "scorporare" quelle norme dal testo per farle confluire in un'apposita e separata proposta di legge.

⁴² È importante segnalare che la motivazione dovrà dare conto dell'eventuale mancato adeguamento del testo al giudizio del Collegio (art. 10, legge n. 34/2008).

⁴³ Ed invero, i tempi per la resa del giudizio sono molto brevi (30 giorni o 15 giorni, in caso di urgenza, dal ricevimento della richiesta), ma, come già ricordato, un eventuale giudizio di non conformità da luogo ad un nuovo esame in commissione ed in Consiglio. Inoltre, l'approvazione del testo normativo nonostante il giudizio di non conformità deve essere giustificato in motivazione, fondando una (maggiore) responsabilità politica nei confronti di quanti hanno approvato la norma.

⁴⁴ Si segnala, infatti, l'intervento del Collegio può essere richiesto dal presidente della giunta, il presidente del consiglio, almeno tre presidenti di gruppi consiliari, almeno un quinto dei consiglieri regionali e dal Consiglio delle Autonomie Locali (art. 57 St. Toscana).

⁴⁵ In particolare, si veda la disciplina regolamentare del 1994 sull'accesso alle informazioni e ai documenti amministrativi del Consiglio regionale.

⁴⁶ In tale categoria possono agevolmente ricomprendersi le schede di legittimità e fattibilità, previste dall'art. 7, c. 2 della legge n. 55/2008, unitamente alle note, alle eventuali proposte della struttura ed ogni altra elaborazione delle unità organizzative con funzioni di studio e di preparazione del contenuto di atti, sulla cui sottrazione all'accesso si è pronunciato il Consiglio di Stato, sez. IV, 14.11.2006, n. 6706. Per una maggiore intelligenza sulla questione, si rinvia all'interessante intervento di C. Orione, *Accesso agli atti istruttori relativi al procedimento legislativo*, relazione svolta a Roma, presso la sede del Consiglio regionale della Toscana, il 25 settembre 2008, nell'ambito di una riunione dell'Osservatorio legislativo interregionale reperibile su <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Relazioni-monografiche/ANNO-2008/Settembre%202008/ALLEG-2B.pdf>.

⁴⁷ Ai sensi dell'art. 13, legge n. 55/2008, la manutenzione attiene alla correzione di errori materiali o imprecisioni (lett. a)), all'adeguamento dei rinvii interni ed esterni (lett. b)), all'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie o nazionali (lett. c)), all'adeguamento a sentenze della

5. Riflessioni conclusive

Dalle considerazioni sin qui operate, non deve emergere un quadro sconcertante o pessimista. Al contrario, la legge sulla normazione è una tappa importante nell'evoluzione delle istituzioni nazionali e regionali verso una migliore gestione della cosa pubblica, in modo semplice⁴⁸ e chiaro per tutti gli utenti⁴⁹.

La legge toscana sulla qualità della normazione, per prima, codifica le quotidiane attività svolte dagli uffici legislativi del Consiglio e della Giunta regionale, dando così atto dell'impegno costantemente profuso per assicurare la migliore conoscenza possibile degli effetti delle leggi e regolamenti, nonché la loro compatibilità con l'ordinamento regionale, nazionale e comunitario⁵⁰. Viene altresì rivalutata l'attività di *drafting* operata dalle strutture, finalizzata alla redazione di norme chiare, semplici e non equivoche, a tutto vantaggio dell'Amministrazione regionale e degli utenti, riducendo, per quanto possibile, il ricorso al contenzioso dovuto all'indeterminatezza dei destinatari, dei requisiti ovvero della documentazione richiesta dalle disposizioni.

Lo stesso istituto della motivazione gioca un ruolo fondamentale. In primo luogo, perché fissa i confini entro cui la Regione ritiene di legiferare, indicando le norme nazionali o comunitarie che le attribuiscono la competenza nel settore. Probabilmente la chiara indicazione delle ragioni (normative) che hanno portato all'approvazione di una determinata disposizione potrà modificare l'approccio del Consiglio dei Ministri che intenda impugnare la disposizione regionale per vizi di legittimità costituzionale, atteso che la Regione già fornisce le sue *argomentazioni* giuridiche sul punto.

In secondo luogo, la motivazione appare idonea a fondare una *maggiore* responsabilità politica nei confronti degli amministratori che abbiano approvato una norma nonostante le osservazioni presentate dagli uffici legislativi, dal Consiglio delle Autonomie locali o dal Collegio di garanzia statutaria.

I punti più critici della legge, come rilevato, riguardano la sua effettività. Probabilmente, prevedere l'improcedibilità della proposta che non sia stata formulata nel rispetto delle regole del Manuale, disposta dal presidente di commissione o del Consiglio, avrebbe senz'altro rafforzato l'incidenza della legge sulla normazione, confidando nel *self restraint* dell'organo legislativo, superando così i dubbi proposti in precedenza con riferimento all'attività del Collegio di garanzia. Tuttavia, la flessibilità attualmente garantita permetterà la maggiore diffusione di un "cultura sulla buona normazione" tra la classe politica, che non vedrà "con sospetto" le puntualizzazioni degli uffici. Ciò non esclude che il nuovo regolamento del Consiglio potrà prevedere un maggiore e più pregnante controllo sul rispetto delle regole di *drafting*, anche sanzionando con l'improcedibilità le proposte "scritte male" o prive di adeguata documentazione.

Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale (lett.d)).

⁴⁸ Si ricordino le norme sulla semplificazione amministrativa, l'amministrazione digitale, il decreto taglia-leggi...

⁴⁹ In particolare, si segnala il potere del Presidente del Consiglio di disporre la redazione e la pubblicazione dei testi finali e coordinati sul Bollettino della Regione, con funzione chiarificatrice delle modifiche apportate con le *nuove* leggi.

⁵⁰ In tal senso operano le schede di legittimità e di fattibilità.