

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**VALORE DELLE REGOLE DI TECNICA LEGISLATIVA TRA DISCREZIONALITA'
DEL LEGISLATORE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ESEMPI PRATICI TRATTI DALLA LEGISLAZIONE STATALE

A livello statale, le direttive di tecnica legislativa, le quali, almeno in astratto, dovrebbero garantire la qualità della regolazione, sono compendiate nelle *“Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”*, adottate con circolari emanate contestualmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Presidenze delle due Camere e quindi frutto della collaborazione tra le istituzioni che esercitano il potere esecutivo e quelle che esercitano il potere legislativo.

Si tratta di una collaborazione particolarmente significativa se si pensa che la produzione normativa, a livello statale, vede sempre più protagonista, a livello di iniziativa, l’organo esecutivo il quale, ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione, adotta provvedimenti provvisori con forza di legge sottoposti poi a conversione da parte delle Camere.

In tale ottica, particolare rilevanza rivestono, per gli impatti che possono avere sulla qualità della normazione, anche le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di analisi tecnica normativa e analisi di impatto della regolamentazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170).

Con riguardo all’ATN, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 prevede che *“la carenza o l’insufficienza dell’ATN precludono l’iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all’art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione”* (cfr. anche direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009). Quanto all’AIR, il regolamento dispone che: *“le proposte di atti normativi da sottoporre all’esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all’ordine del giorno se non sono corredate da un’adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9”*.

DECRETO DEL FARE (DECRETO-LEGGE 21 GIUGNO 2013, N. 69)

Un esempio recente di decretazione d’urgenza nella quale sono state ampiamente eluse le regole di buona tecnica legislativa è costituito dal cosiddetto decreto del fare (decreto-legge 69/2013), emanato dal Governo in data 21 giugno 2013 e convertito, con modificazioni, dalla legge 98/2013. Una normativa che, come si dirà in appresso, ha visto tanto l’organo esecutivo quanto quello legislativo contraddire, a conferma purtroppo di una tendenza sempre più consolidata, le prescrizioni che detti organi si sono imposti di rispettare nella redazione degli atti normativi.

1. Paradigmatico appare, sotto questo profilo, l’**articolo 28** del decreto-legge, convertito con modificazioni dopo il passaggio alle Camere.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ad essere violati, con riguardo alla formulazione di questo articolo, sono quasi tutti principi cardine della corretta formulazione dei testi legislativi: **il principio della chiarezza e precisione; il principio della sinteticità, il principio della non contraddittorietà; il principio della applicabilità e, infine, quello della verificabilità.** Vediamo il perché.

L’articolo 28 si inserisce all’interno del Capo I (“Misure per la semplificazione amministrativa”) del Titolo II (“Semplificazioni”) del decreto.

Occorre premettere che da anni l’esecutivo intendeva riformare la legge sul procedimento amministrativo, introducendo l’istituto dell’indennizzo da ritardo. Questa idea è stata concretizzata con l’emanazione del cosiddetto decreto del fare.

Si tratta di una norma che, incidendo direttamente sulla legge 241/1990, avrebbe dovuto prevedere una modifica testuale (“novella”) della stessa legge sul procedimento amministrativo, come prescritto al punto 3 della circolare del 21 aprile 2001 del Presidente del Senato sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, evitando modifiche implicite o indirette. Ciò è prescritto anche dall’articolo 13bis della l. 400/1988 (introdotto dalla legge 18 giugno 2009, n. 69), secondo il quale: *“Il Governo, nell’ambito delle proprie competenze, provvede a che ...ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate”*. Il rispetto di tali prescrizioni dovrebbe essere rilevato in sede di predisposizione della relazione di ATN: la circolare del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 prevede, infatti, che *“L’ATN, inoltre, dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse”*. E, infatti, l’allegato A alla predetta direttiva prevede che, nella relazione, debbano essere valutati il *“ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti”* (punto III, n. 3) nonché la *“individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell’atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo”* (punto III, n. 4).

Il legislatore (ovvero, in questo caso, esecutivo e Camere) è riuscito, invece, in questo caso, ad introdurre nello stesso articolo, con una tecnica redazionale tanto innovativa quanto farraginoso, sia una modifica testuale sia una modifica implicita e indiretta, purtroppo non facilmente coordinabili tra di loro.

Forse ciò si spiega anche con il fatto che il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non era corredato né della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Quindi, nessuna valutazione dell’impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento, né degli effetti della regolazione sull’ordinamento giuridico vigente era stata effettuata. In calce alla relazione illustrativa, è stata allegata, relativamente all’AIR, l’esonazione disposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, a norma dell’articolo 9, comma 1, del citato d.P.C.M. 170/2008 (*“Il DAGL, su motivata richiesta dell’Amministrazione interessata, può consentire l’esonazione dall’AIR, in particolare in casi di necessità ed urgenza, nonché nell’ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi effetti.”*). A tale riguardo, il Servizio studi della Camera ha correttamente rilevato che nel caso di cui trattasi: *“L’esonazione è stata tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge rivestiva*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

carattere di necessità ed urgenza” (così dossier CL009 – Camera dei deputati – Servizio studi). Nessuna esenzione è stata invece allegata per l’ATN per la quale peraltro le direttive richiamate neppure prevedono ipotesi di possibile esenzione e ciò forse anche in relazione alla sostanziale insussistenza di preclusioni all’esame e all’approvazione degli schemi di atti normativi da parte del Governo nel caso di carenza di allegazione di siffatti documenti.

L’articolo 28 si apre, al comma 1, con una modifica implicita e indiretta della l. 241/1990, laddove si prevede che *“La pubblica amministrazione procedente o, in caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, quella responsabile del ritardo e i soggetti di cui all’art. 1, comma 1-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l’obbligo di pronunciarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, corrispondono all’interessato, a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro”*.

Alla luce di tale comma (e dei successivi che disciplinano le modalità per ottenere l’indennizzo), si potrebbe pensare che il legislatore abbia optato per l’introduzione di una normativa organica sull’indennizzo senza modificare testualmente la legge sul procedimento amministrativo.

Ciò è invece smentito dal successivo comma 9, ove si prevede che: *“All’articolo 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo il comma 1 e’ aggiunto il seguente: “1bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l’obbligo di pronunciarsi, l’istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento”*.

Ecco la *“novella”*, il cui contenuto purtroppo non coincide con quello del comma 1.

In particolare, il comma 1 prevede, a titolo di indennizzo, *“una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro”*. La parametrizzazione (e la limitazione) dell’indennizzo così come la regolamentazione del rapporto tra l’indennizzo legislativamente previsto e il risarcimento del danno, richiedibile secondo le regole ordinarie, sono invece del tutto assenti nella modifica testuale della l. 241/1990, ove è invece previsto il diritto ad ottenere l’indennizzo *“alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1998, n. 400”* e che: *“In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento”*.

Certamente non può dirsi che il legislatore, duplicando le disposizioni che prevedono l’indennizzo, abbia rispettato i principi di **chiarezza, precisione e sinteticità**.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013

Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée
d'Aoste

Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici

Quanto alla **contraddittorietà** tra le disposizioni di cui ai commi 1 e 9 si è già parzialmente detto. A ciò aggiungasi che assolutamente contraddittorio con quanto previsto dai commi 1 e 9 è il comma 10 della norma in disamina, a tenore del quale: *“Le disposizioni del presente articolo si applicano, in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti relativi all’avvio e all’esercizio dell’attività di impresa iniziati successivamente alla detta data di entrata in vigore”*. Ossia, par di capire, trattandosi di norma posta all’interno di un “pacchetto anti-crisi”, che tutti i procedimenti amministrativi che siano diversi dall’avvio e dall’esercizio dell’attività di impresa sono esclusi dal raggio applicativo delle norme di cui trattasi, compresa quella a carattere generale, introdotta a regime dalla novella della l. 241/1990, che nasce “zoppa” per effetto di tale implicita limitazione applicativa. Il che, se si considera che un’ampia gamma di attività produttive si avvia con la Scia, che esclude sia la presentazione di un’istanza sia l’adozione di un provvedimento espresso finale di stampo autorizzatorio (sulla natura della dia e della scia, le quali costituiscono atti privati volti a comunicare l’intenzione di intraprendere un’attività, assoggettati ad un controllo successivo teso alla verifica della sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per l’esercizio dell’attività dichiarata, v. Ad. Plen. 15/2011), restringe di molto l’ambito di applicazione dell’indennizzo da ritardo, ponendo un problema di carattere generale, che meriterebbe un autonomo approfondimento, relativo all’appropriatezza delle tecniche regolative rispetto alle finalità perseguite e ai risultati attesi dall’intervento normativo.

A svelare tutte le contraddizioni della norma è la disposizione di chiusura contenuta nel comma 12, ove si prevede che: *“Decorsi diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sulla base del monitoraggio relativo alla sua applicazione, con regolamento emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1998, n. 400, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti amministrativi esclusi, o (addirittura) la cessazione delle disposizioni del presente articolo, nonché eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni ivi contenute sono applicate, anche gradualmente, ai procedimenti amministrativi diversi individuati al comma 10 del presente articolo”*.

E qui il cerchio si chiude. All’esecutivo, oltre all’iniziativa legislativa, è rimesso, con discutibile rinvio all’articolo 17, comma 2, della l. 400/1988, il potere di concludere la sperimentazione, eventualmente anche disponendo la “cessazione” delle norme sperimentali contenute nell’articolo 28. La disposizione reca, in sostanza, un’autorizzazione alla delegificazione, che si discosta dal modello delineato dal citato articolo 17, comma 2, della l. 400/1988 per quanto concerne l’indicazione sia delle norme generali regolatrici della materia sia delle disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. Tanto che al Governo è rimesso il potere di “rimodulare”, “estendere” e finanche di “far cessare” la validità delle disposizioni contenute nell’articolo 28.

A proposito di tali disposizioni, si segnala che la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, lascia impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla *“correttezza della prassi di autorizzare l’emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge”*, nonché *“ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

conformi al modello previsto dall’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina «le norme generali regolatrici della materia», né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione”.

2. L’assenza di ATN e di AIR si ripercuote anche su altre disposizioni del decreto del fare.

In alcune circostanze il decreto-legge ricorre a modifiche non testuali ovvero contiene disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all’interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione; in altri casi, infine, si sovrappone alle previgenti normative, riproducendone e talvolta integrandone il contenuto, senza però disporre l’abrogazione delle suddette discipline o, comunque, nell’assenza di un adeguato coordinamento.

Quanto alle modifiche non testuali, l’**articolo 54** integra, ad esempio, in maniera non testuale l’articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, che attribuisce alla Società per gli studi di settore - SOSE s.p.a. la possibilità di predisporre, al fine di determinare i fabbisogni standard, appositi questionari funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province, prevedendo che detti questionari siano resi disponibili sul sito internet della SOSE S.p.A.. Anche in questo caso, la “svista” dell’esecutivo non è stata emendata dalle Camere, che hanno confermato il testo dell’articolo 54, senza introdurre, in sede di conversione, alcuna modifica testuale al d.lgs. 216/2010.

Un esempio di disposizione che, pur facendo sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, risulta da esse del tutto slegata è invece costituito dall’**articolo 31, commi da 3 a 8**, il quale integra la disciplina relativa al documento unico di regolarità contributiva (DURC) al di fuori dell’idoneo contesto normativo. Ciò peraltro in contrasto con quanto disposto, sempre in materia di DURC, ai commi da 1 e 2, i quali modificano testualmente rispettivamente il decreto-legge 7 maggio 2012, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Per non dire dei **commi 8bis e 8ter** la cui cattiva formulazione, anche solo dal punto di vista linguistico, è tale da porre in dubbio l’introduzione, con essi, dell’obbligo di richiedere il documento di regolarità contributiva e di trattenere dai pagamenti l’importo corrispondente all’eventuale inadempienza non solo nei casi già previsti di erogazione di benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e di legislazione sociale (articolo 1, comma 1175, della legge 296/2006) e di benefici e di sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti (articolo 1, comma 553, della legge 266/2005), ma anche, e questa sarebbe un’impattante novità, di “*finanziamenti e sovvenzioni previsti dalla normativa dell’Unione europea, statale e regionale*”, vale a dire per ogni ipotesi di sovvenzione pubblica, quale che sia il livello normativo di previsione della contribuzione.

Quanto alla sovrapposizione di normative analoghe, si consideri che l’articolo **41, comma 6**, conferisce al Ministro dell’ambiente la possibilità di nominare commissari *ad acta* per provvedere alla realizzazione e all’avvio della gestione degli impianti di smaltimento dei

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

rifiuti nella Regione Campania; tale disposizione si sovrappone a quella contenuta nell’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, che attribuisce al Presidente della Regione un’analoga facoltà di nomina di commissari straordinari, la durata del cui incarico è stata appena prorogata (da 24 a 36 mesi) dall’articolo 3, comma 3, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43.

In ultimo, pare utile segnalare gli **articoli 29ter e 54ter**, entrambi introdotti in sede di conversione del decreto-legge, i quali costituiscono un esempio piuttosto evidente di “scollegamento” addirittura all’interno del medesimo testo legislativo.

Si tratta, infatti, di due articoli distinti, collocati anche a distanza significativa l’uno dall’altro, entrambi diretti a regolamentare la medesima materia, vale a dire le inconferibilità e le incompatibilità di cariche pubbliche, disciplinate dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Il primo dei due articoli (29ter) incide sul regime transitorio del decreto, stabilendo l’irretroattività della predetta disciplina nella parte riferita alle incompatibilità, nel senso che dette cause non operano con riguardo agli incarichi e ai contratti rispettivamente conferiti e stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo; mentre il secondo articolo (54ter) modifica testualmente alcuni articoli del decreto, tra cui l’articolo 16 che aveva attribuito alla CIVIT il sostanziale compito di “*interprete autentico*” delle disposizioni, invero ben poco chiare, del decreto, per affidarlo a non meglio individuate circolari ministeriali sulle quali la CIVIT esprime in ogni caso “*parere obbligatorio*” (sic!).

Senza scendere nel dettaglio di queste disposizioni, nel caso del decreto del fare appare evidente la violazione di una regola piuttosto banale di tecnica legislativa e rispondente a semplici ragioni di ordine del testo normativo, che impone l’omogeneità non solo dell’atto legislativo, ma anche delle singole partizioni. Il che significa che quando gli atti non hanno per loro natura carattere omogeneo sarebbe necessario, o anche solo auspicabile, che gli articoli trattino la stessa materia o che, quantomeno, la stessa materia sia regolata da un solo articolo, leggibile e reperibile.

SPENDING REVIEW (DECRETO-LEGGE 6 LUGLIO 2012, N. 95)

Un altro esempio significativo di quanto il corretto uso del linguaggio sia fondamentale per la redazione di testi legislativi, per assicurarne chiarezza e comprensibilità, è dato **dall’articolo 9** del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, la cui formulazione letterale, tutt’altro che perspicua, ha determinato addirittura un contenzioso davanti alla Corte costituzionale, chiamata ad individuare il corretto significato da attribuire alla disposizione che, per come scritta, risulta direttamente applicabile alle Regioni, con conseguente lesione delle competenze costituzionalmente attribuite a queste ultime nella materia della organizzazione amministrativa.

La questione è la seguente. L’articolo 9 del citato decreto-legge, meglio noto come *spending review*, detta una serie di disposizioni dirette alla razionalizzazione amministrativa, al divieto di istituzione e alla soppressione di enti, agenzie e organismi. Il comma 1 dell’articolo in questione, in particolare, prevede che: “*Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via transitoria, funzioni fondamentali di cui all’articolo 117, comma secondo comma, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province e città metropolitane ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione.”.

Le Regioni, sia ordinarie (Lazio e Veneto) che speciali (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna), impugnano senza esitazione la predetta disposizione che, nel suo tenore letterale, è chiara nell’indicare tra i soggetti tenuti alle azioni ivi elencate *soppressione, accorpamento o riduzione degli oneri* non solo le province e i comuni, ma anche le Regioni. Le autonomie ricorrenti invocano a sostegno dell’illegittimità costituzionale della disposizione la giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo la quale la competenza legislativa statale non può porre precetti specifici e puntuali che comprimono l’autonomia finanziaria regionale, ma deve limitarsi a stabilire obiettivi generali di riequilibrio e di contenimento della spesa, e la competenza residuale delle Regioni ai sensi dell’articolo 117, comma quarto, Cost., in materia di organizzazione amministrativa.

L’Avvocatura argomenta la difesa erariale, senza dubitare dell’applicabilità alle Regioni e sostenendo la legittimità della norma censurata in ragione dell’obiettivo perseguito, il contenimento *“di una voce importante della spesa pubblica corrente”*, e della procedura prevista che consentirebbe il raccordo tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

A fronte di tale prospettazione, la soluzione della Corte costituzionale (sentenza n. 236/2013) appare piuttosto sorprendente in quanto riesce a salvare la disposizione dalla declaratoria di illegittimità costituzionale, sfruttandone proprio la cattiva formulazione o meglio la formulazione sbagliata in considerazione del contesto normativo di riferimento. In particolare, a giudizio della Corte, è erroneo il presupposto interpretativo dal quale muovono le Regioni ricorrenti e cioè che la disposizione impugnata disciplini anche l’accorpamento, la soppressione o la riduzione degli enti, agenzie e organismi istituiti dalle Regioni per lo svolgimento delle funzioni amministrative di competenza. La norma, infatti, deve essere riferita solo ai soggetti - enti, agenzie e organismi comunque denominati - che operano nell’ambito di comuni, Province e città metropolitane e ciò per effetto del riferimento espresso della norma agli enti che svolgono le funzioni fondamentali di cui all’articolo 117 Cost., primo comma, lettera p), riferito ai soli enti locali, e alle funzioni amministrative spettanti ai sensi dell’articolo 118 Cost. ai comuni, alle province e alle città metropolitane.

Nella sostanza, dice la Corte, il riferimento alle Regioni è il frutto di un disguido linguistico, cioè di un errore vero e proprio il cui esito non è però la declaratoria di illegittimità costituzionale, come sarebbe parso scontato, in relazione all’inequivoca formulazione della norma. La Corte costituzionale, infatti, supplisce all’imprecisione redazionale del legislatore e individua il significato corretto da attribuire alla disposizione la quale non può essere riferita alle Regioni i cui enti strumentali sono esclusi dall’ambito di applicazione della norma, mediante una lettura del testo attentamente coordinata con il contesto giuridico di riferimento, rappresentato, nel caso di specie, dalle due norme della Costituzione espressamente citate dall’articolo 9, comma 1, del decreto-legge 95/2012,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Stefania Fanizzi – Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste Valore delle regole di tecnica legislativa – Esempi pratici
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

vale a dire l’articolo 117, comma primo, lettera p), e l’articolo 118 Cost., e riferite ai soli enti locali: Comuni, Province e Città metropolitane.

Anche in questo caso, è evidente la scarsa attenzione data alle regole di redazione normativa, compendiate nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri già citata del 10 settembre 2008, che chiaramente affermano la necessità di redigere l’ATN in modo da assicurare: *“la conformità alla Costituzione, prevenendo possibili censure di legittimità costituzionale e riducendo al minimo la possibilità di incertezza giuridica conseguente alla pendenza di giudizio di costituzionalità”*, l’inserimento della nuova normativa *“in modo coerente e sistematico nel quadro giuridico vigente”* e, in ultima analisi, per quanto di interesse delle autonomie, *“il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie territoriali”*.