

## LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE TRA NORME E PRASSI IN LOMBARDIA

### 1. La normativa di riferimento.

#### 1.1. **Lo Statuto d'autonomia della Lombardia.**

Conformemente a quanto dispongono molti altri statuti regionali, anche lo Statuto d'autonomia della Lombardia, approvato in data 14 maggio 2008, detta norme sulla qualità della normazione.

Oltre al generico auspicio che i testi normativi siano *"improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione"*, l'**art. 44 dello Statuto** rinvia alla legge regionale l'individuazione dei casi in cui *"i testi normativi"* (da intendersi, quindi, leggi e regolamenti) sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo e sull'impatto della regolazione".

Lo Statuto prevede inoltre che tale relazione venga trasmessa al "Comitato paritetico di controllo e di valutazione" (organo nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritario, e dunque con funzioni non strettamente politiche), istituito ai sensi dell'art. 45 dello Statuto.

Tale Comitato avrà il compito di proporre, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento di clausole valutative nei testi di legge, nonché l'effettuazione di missioni valutative.

La previsione statutaria ora richiamata rappresenta una novità rispetto al passato, atteso che nel precedente Statuto non era prevista alcuna disposizione in materia di qualità, controllo e valutazione dell'attività normativa regionale.

#### 1.2. **Il regolamento del consiglio.**

Anche il Regolamento generale del Consiglio regionale, approvato in data 9 giugno 2009, affida ad uno specifico articolo la disciplina della "Qualità della normazione".

In particolare, l'**art. 105 reg. gen.** prevede che l'esercizio dell'attività legislativa deve assicurare la *"chiarezza degli obiettivi perseguiti, la qualità, la coerenza e l'efficacia delle norme"*.

Aggiunge inoltre che nella redazione dei testi normativi devono essere applicate le *"disposizioni approvate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale"* (che più avanti richiameremo) e che, sempre al fine dell'obiettivo di chiarezza, qualità, coerenza ed efficacia delle norme, *"i consiglieri, nella stesura dei progetti di legge, possono farsi assistere dalle strutture consiliari preposte"*.

Da segnalare infine che anche in questo caso, al pari dello Statuto, non era prevista nel Regolamento generale precedente a quello oggi vigente una disposizione analoga a quella appena richiamata.

#### 1.3. **La legge regionale in materia di qualità della normazione.**

La legge regionale ha già da tempo affrontato, ancorché parzialmente, la materia della qualità della normazione regionale, ben prima della netta presa di posizione da parte dello Statuto d'autonomia oggi in vigore.

In effetti, l'**art. 2** (rubricato "Analisi d'impatto della regolamentazione") della **legge regionale 1° febbraio 2005, n. 1** (Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali – Legge di semplificazione 2004) così recita:

"Le proposte di legge e di regolamento predisposte dalla Giunta regionale sono accompagnate da una relazione che:

- a) evidenzia gli elementi che rendono necessario l'intervento;
  - b) motiva in ordine all'idoneità dell'atto rispetto agli obiettivi perseguiti;
  - c) offre elementi chiari di valutazione in ordine all'impatto della regolamentazione sull'organizzazione interna, su quella degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni in genere, sui cittadini e sulle imprese, nonché in termini di formalità amministrative.
2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale:
- a) approva un modello di relazione;
  - b) avvia, in via sperimentale, un sistema di analisi preventiva sull'impatto delle proposte di legge e di regolamento;
  - c) approva un programma che assicuri, entro la data di cui al comma 3, la progressiva sottoposizione degli atti di cui al comma 1 a verifica preventiva di fattibilità.
3. A decorrere dall'1 gennaio 2006, l'analisi preventiva di impatto riguarderà tutti gli atti di cui al comma 1, salvo i progetti di legge statutaria, i progetti di legge di approvazione del bilancio, del rendiconto e delle variazioni, nonché i progetti di legge di cui all'articolo 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione).
4. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 28 della l.r. 34/1978<sup>1</sup>.

La norma appena citata è però rimasta di fatto lettera morta, posto che non risulta essere stato approvato il modello di relazione, e comunque le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale (e i regolamenti) non sono state accompagnate – salvo per quanto concerne due casi 'pilota' in materia di "Tutela della proprietà intellettuale" e di "Vita autonoma e indipendente dei disabili" – dalla pur prevista relazione sull'analisi di impatto della regolazione o della verifica preventiva di fattibilità.

A dire il vero, già nella relazione di accompagnamento al progetto di legge (poi divenuto l.r. 1/2005), il proponente (vale a dire la Giunta regionale) era apparso piuttosto 'cauto' con la nuova previsione normativa, precisando in particolare che l'analisi di fattibilità rappresenta operazione complessa che necessita di

---

<sup>1</sup> Art. 28 (Relazione alle leggi di spesa) della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione):

1. *La Giunta regionale nella relazione accompagnatoria ai progetti di legge di spesa, che non siano in attuazione di un progetto di intervento di cui all'articolo 7, mette in evidenza i seguenti elementi:*

- 1) *lo stato di attuazione della spesa autorizzata da precedenti leggi aventi analoghe finalità;*
- 2) *la coerenza degli obiettivi della legge con quanto stabilito dal programma regionale di sviluppo;*
- 3) *i risultati, anche in termini di indicatori, che la legge intende realizzare, i costi di investimento e di gestione con la dimostrazione degli elementi e dei criteri di calcolo adottati;*
- 3-bis) *le fonti di finanziamento con riferimento alle previsioni di entrata e di spesa contenute nella programmazione pluriennale;*
- 4) *gli organi e le unità organizzative responsabili dei singoli adempimenti previsti dalla legge;*
- 5) *i tempi dei procedimenti previsti dalla legge,*
- 6) *i criteri per l'articolazione territoriale degli interventi.*

2. *Il Consiglio regionale, all'atto dell'approvazione delle leggi di spesa, determina, con apposito atto, gli indirizzi relativi agli elementi di cui ai punti 3), 3-bis), 4), 5) e 6) del comma 1.*

3. *Nella relazione ai progetti di legge regionali che rinviano ai bilanci per la quantificazione della spesa o che prevedano particolari interventi nell'ambito della destinazione di spesa già disposta da altre leggi, deve essere indicata la stima della spesa prevista per ciascuno degli esercizi a cui si riferisce il bilancio pluriennale.*

competenze ed esperienze in diverse discipline e si introduce in un delicato meccanismo di formazione della volontà pubblica<sup>2</sup>.

Per tali ragioni, si legge ancora nella relazione di accompagnamento, viene prevista una certa gradualità nell'introduzione dell'obbligo, per consentire di affinare gli strumenti e i meccanismi necessari alla sua attuazione.

Sta di fatto, però, che, come anticipato, la norma in esame risulta sostanzialmente priva di concreta attuazione.

Resta peraltro da valutare se in realtà questa disposizione non sia oggi da considerare implicitamente abrogata, a seguito dell'intervento dell'art. 44 dello Statuto.

In effetti, anche se manca una perfetta identità terminologica tra le due norme, sembra potersi riconoscere nella disposizione statutaria una portata più generale e più ampia rispetto alla specificità dell'art. 2 della l.r. 1/2005, così da poterlo ritenere assorbito dalla disciplina statutaria più recente.

A prescindere comunque dalla conclusione che si può raggiungere in merito alla questione appena accennata, va però considerato che quella appena richiamata è l'unica disposizione legislativa in materia, non essendo stata ancora affrontata – e neppure proposta – alcuna disciplina specifica sul tema dell'analisi tecnico-normativa (ATN), né è stato ancora costituito (certamente la ragione è legata soprattutto alla recentissima entrata in vigore del nuovo Statuto d'autonomia) il "Comitato paritetico di controllo e valutazione", ancorché previsto espressamente dall'art. 45 dello Statuto ed a cui è dedicato l'intero Capo XII (rubricato per l'appunto "Comitato paritetico di controllo e valutazione") del Regolamento generale del Consiglio regionale (il riferimento va, in particolare, agli art. 108 "Istituzione e composizione", 109 "Finalità e funzioni", 110 "Clausole valutative" e 111 "Missioni valutative").

In altre termini, anche se, almeno sotto il profilo dell'analisi di impatto della regolamentazione, esista (o sia esistita) già da tempo una disciplina legislativa precisa nel senso della sua doverosità, la materia risulta ancora da sviluppare concretamente, e questo sviluppo troverà ulteriore vigore a seguito delle nuove previsioni statutarie che nei prossimi anni troveranno concreta attuazione, anche sotto questo specifico punto.

## **2. Il manuale di tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi".**

L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Lombardia, con deliberazione 22 aprile 2008, n. 97, ha adottato il manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", nella sua ultima formulazione.

Con la stessa deliberazione, è stato previsto l'impegno in capo al Segretario generale ad operare affinché le strutture del Consiglio regionale adottassero le "misure organizzative idonee a garantire l'applicazione d'ufficio delle regole riportate nell'allegato C del manuale e delle altre regole e suggerimenti utili per effettuare il drafting sui testi normativi, nonché le altre misure utili per sviluppare e diffondere la cultura della qualità tecnico-giuridica dei testi legislativi".

La continua attività di confronto e la costante collaborazione tra gli operatori interessati ha condotto alla adozione da parte del Segretario generale di una nuova circolare organizzativa, emanata in data 1° luglio 2008.

In quest'ultima circolare, in particolare, si richiama l'esigenza di "emanare disposizioni organizzative volte a garantire l'applicazione delle regole di redazione tecnica dei testi e la migliore collaborazione tra le strutture impegnate dell'assistenza legislativa"

---

<sup>2</sup> Effettivamente, stando alle esperienze maturate sinora in differenti realtà, è emerso che l'analisi di impatto della regolamentazione necessita di dati e presuppone un sistema organico e ben organizzato di documentazione e raccolta delle informazioni.

attraverso *"impegno professionale, attenzione e flessibilità, anche al fine di non interferire sulle scelte di merito che restano di esclusiva competenza del legislatore"*<sup>3</sup>.

Nel 2008 è stato infine stampato un apposito volume che reca tutti i documenti rilevanti in tema di *drafting* normativo (il manuale, con i relativi allegati, è corredato dalle esemplificazioni per l'applicazione di alcune regole e da uno studio sulle modalità di utilizzo degli strumenti informatici per il controllo della qualità dei testi normativi e dalle circolari prima richiamate).

### **3. La prassi - L'analisi giuridica del testo.**

L'esperienza lombarda in materia di analisi giuridica del testo è maturata attraverso la predisposizione da parte degli uffici competenti di schede di analisi giuridica.

I campi di analisi delle 'schede di analisi giuridica' coincidevano in buona parte con quelli previsti dalle schede relative all'analisi tecnico-normativa.

Le schede contenevano infatti, nella prima parte, un inquadramento del progetto di legge e la sua coerenza con l'ordinamento comunitario, costituzionale e statale; nella seconda parte, il testo veniva esaminato articolo per articolo, comma per comma, e venivano segnalati i punti che potevano presentare problemi in relazione all'assetto comunitario, costituzionale e statale, o all'ordinamento regionale, nonché gli aspetti di incoerenza interna. Una specifica voce di analisi segnalava infine le principali discrasie rispetto alle regole di *drafting* normativo.

Tuttavia, si è passati nel 2008 ad una semplificazione del meccanismo e degli strumenti di verifica, allo scopo di raggiungere la maggiore efficacia ed immediatezza delle segnalazioni dei rilievi a seguito dell'esame dei testi, attraverso la redazione di elaborati più liberi nella forma, anche se pur sempre orientati ad evidenziare i passaggi normativi critici e di conseguente necessità di approfondimento.

Gli uffici competenti (tra cui, in particolare, il Servizio Studi) hanno quindi operato tali segnalazioni attraverso la redazione di c.d. "note informali" sugli aspetti di carattere tecnico-giuridico di maggior interesse, che interessano la quasi totalità delle proposte di legge regionale di iniziativa della Giunta.

Tali note vengono trasmesse quindi alla commissione competente per materia e alle strutture della Giunta, per i necessari approfondimenti o chiarimenti.

Alle segnalazioni seguono incontri tecnici, sia interni alle strutture consiliari sia coinvolgenti i diversi settori della Giunta, finalizzati all'esame e allo studio dei provvedimenti in istruttoria presso le commissioni, che tengono conto delle segnalazioni di cui alle note informali.

E' dunque proprio attraverso questa attività che vengono perseguiti gli obiettivi di maggior chiarezza, completezza e comprensione dei testi, unitamente alla loro coerenza interna e con l'ordinamento nazionale e sovranazionale.

Da sottolineare infine che, quanto agli aspetti relativi al *drafting normativo*, le relative regole - espresse nell'allegato C del Manuale - vengono invece applicate d'ufficio.

---

<sup>3</sup> La circolare prevede inoltre disposizioni organizzative per l'applicazione delle regole di tecnica redazionale, articolate in base alle diverse fasi dell'iter legislativo.

In particolare, per la "*fase istruttoria*", è previsto che *"i progetti di legge sono esaminati e valutati dagli uffici di assistenza alle commissioni in collaborazione con il Servizio Studi e documentazione legislativi e Assistenza legale, all'inizio dell'attività istruttoria, per evidenziare le problematiche di redazione tecnica dei testi, secondo le modalità e i tempi ritenuti più efficaci"*.

Inoltre, per la "*fase dell'approvazione e della formazione*", è previsto che *"gli uffici di assistenza alle commissioni e il Servizio Studi e documentazione legislativi e Assistenza legale collaborano con il Servizio Segreteria dell'Assemblea, nella fase di discussione e approvazione in aula nonché di successiva formalizzazione del testo, secondo le modalità ritenute più efficaci nel singolo caso concreto, anche in relazione alla complessità dei provvedimenti, dei tempi a disposizione nonché degli emendamenti presentati"*.

## **4. Conclusioni**

### **4.1. La previsione statutaria delle regole sulla qualità normativa.**

L'obiettivo perseguito dai principi in materia di qualità normativa è senza dubbio la certezza del diritto.

Ragion per cui, è da credere che la loro collocazione in una fonte materialmente costituzionale, quale lo statuto, dovrebbe riuscire ad offrire una maggiore garanzia alla concreta realizzazione del valore in questione.

Infatti, sebbene tali precetti facciano ormai parte del bagaglio culturale degli operatori, almeno per quelli appartenenti al Consiglio regionale della Lombardia, ancora non esiste di fatto alcuna garanzia circa la loro effettiva osservanza ed applicazione (da rilevare oltretutto che, come già puntualizzato, attualmente le segnalazioni sulle proposte di legge di provenienza della Giunta regionale sono formulate attraverso semplici 'note informali', essendo stato abbandonato il modello prima seguito delle 'schede giuridiche' presentate come applicazione dell'analisi tecnico normativa).

Il problema di fondo è però ora rappresentato, quanto a Regione Lombardia, dall'attribuzione alla legge regionale dell'individuazione dei casi in cui i testi normativi devono essere accompagnati dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa e sull'impatto della regolamentazione.

In tal senso infatti occorrerà verificare (anche alla luce della formulazione della norma) se e in quale misura la legge regionale richiamata dallo Statuto, una volta in vigore<sup>4</sup>, sarà vincolante per il legislatore 'successivo' (se da un lato, infatti, stando al tenore letterale dello Statuto, non sembrerebbe potersi dubitare circa la vincolatività del disposto normativo, così intendendo – come è da credere – la legge regionale 'norma interposta', dall'altro lato ad oggi non esistono profili 'sanzionatori', anche solo a livello procedurale, in caso di mancata predisposizione della relazione).

### **4.2. La previsione legislativa regionale delle regole sulla qualità normativa.**

La preferibilità della soluzione adottata con lo Statuto della Regione Lombardia è legata al fatto che la semplice previsione di leggi organiche regionali, che ospitano regole generali sulla produzione normativa, può far sorgere alcune perplessità sulla loro efficacia e sulla loro effettiva forza vincolante.

Infatti, la determinazione di tali precetti realizzata da fonti regionali 'ordinarie' (leggi e regolamenti), in cui vengono stabilite le regole sostanziali e procedurali necessarie a dare concreta attuazione ai principi sulla qualità della normazione, in assenza di copertura 'statutaria', non riuscirebbe a raggiungere le stesse garanzie circa il rispetto di tali principi.

La dimostrazione più evidente emerge proprio dalla esperienza – fino ad oggi poco positiva – della Regione Lombardia, laddove, a fronte di una precisa disposizione di legge oltretutto risalente all'anno 2005, sulla doverosità della predisposizione da parte della Giunta regionale dell'analisi tecnico normativa su proposte di legge e su regolamenti, tale precetto è risultato del tutto inapplicato, se non per i due casi 'pilota' precedentemente ricordati, con ovvie possibili conseguenze pregiudizievoli nei confronti di "chiarezza, semplicità e qualità della normazione", obiettivi oggi oltretutto espressamente formulati in Statuto.

### **4.3. La necessità di regole universalmente applicabili.**

Va anche aggiunto che, quanto alle regole sulla qualità sostanziale dei testi normativi, è auspicabile che tutte le Regioni parlino un 'linguaggio' comune, al fine di realizzare

---

<sup>4</sup> Ad oggi non risultano presentati progetti di legge in materia.

gli obiettivi di chiarezza a cui dovrebbe tendere il procedimento di formazione delle fonti.

Naturalmente, non si può nascondere che l'omogeneità dei linguaggi potrebbe scontrarsi con le ragioni dell'autonomia regionale ispiratrici della riforma del titolo V della Costituzione.

Certo, però, non gioverebbe alla certezza giuridica una pluralità di "microsistemi", in cui le regole sulla qualità normativa assumessero un diverso grado di rilevanza, con scarsa utilità per la nascita di una radicata cultura non solo di *drafting*, ma anche di tecnica normativa finalizzata alla buona qualità della normazione, prodromo ad un adeguato livello, tra l'altro, di certezza del diritto.

Per questi motivi si ritiene ulteriormente che i criteri concernenti la qualità delle fonti regionali, in quanto norme sulla produzione, dovrebbero poter trovare spazio nello statuto.

Su questa falsariga, si potrebbe anche ipotizzare il rinvio (esplicito o) implicito da parte dello statuto a regole certe, quali ad esempio quelle espresse dal testo noto come "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", in modo tale da conferire a tale documento piena legittimazione, riuscendo conseguentemente ad attribuire una maggiore efficacia alle raccomandazioni in esso raccolte, e conferendo validità generale ad una serie significativa di indicazioni procedurali.

\*\* \*\* \*

In conclusione, appare evidente che anche in Regione Lombardia, così come in gran parte delle altre Regioni, il tema della qualità della normazione stia sempre più assumendo un ruolo fondamentale, per la sua importanza strategica nel procedimento di formazione di leggi e regolamenti.

In particolare, la sua previsione in Statuto, quale principio solo oggi espressamente previsto e quindi consolidato (anche se ancora in larga misura da attuare concretamente), induce a ritenere che la materia (anche se già da tempo oggetto di serio dibattito e di approfondimento) sia solo all'inizio delle sue reali potenzialità e che possa avere uno sviluppo significativo, a cui bisogna certamente guardare con favore, tenuto conto dei potenziali riflessi positivi che possono scaturire da una normazione 'di qualità'.

Milano, 7 maggio 2010

Mario Di Stefano