

Qualità della normazione e comprensibilità delle leggi

*Mariarita Romeo**

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Qualità della normazione e legislazione statale - 3. L'orientamento della Corte costituzionale: la recente sentenza n. 110 del 5 giugno 2023 - 4. Qualità della normazione e legislazione regionale - 5. Uno sguardo alle prospettive future.

1. Premessa.

Di qualità della normazione si parla ormai da decenni: si tratta di un tema che ritorna periodicamente alla ribalta nel dibattito politico e che, indubbiamente, coinvolge aspetti formali e sostanziali insieme, strettamente connessi ai principi fondamentali dell'ordinamento.

Esso ha poi assunto una maggiore urgenza nei tempi attuali, nei quali il numero di leggi e di disposizioni da conoscere e rispettare è esponenzialmente aumentato. E non solo per la c.d. ipertrofia legislativa di cui spesso è stato accusato il nostro sistema (1).

Non dobbiamo dimenticare, infatti, che le fonti del diritto si sono moltiplicate in misura proporzionale alle diverse “sembianze” che ha assunto la figura originariamente unica del “legislatore”: negli anni, invero, al legislatore statale si è affiancato il legislatore regionale e, in modo sempre più “pervasivo”, il legislatore eurounitario, tramite regolamenti e direttive *self-executing* che producono inevitabili riflessi sulla vita del singolo cittadino (il caso delle concessioni demaniali è forse uno dei più recenti ed eclatanti).

Nel quadro così descritto, occorre considerare almeno due ulteriori fattori, l'uno ormai esauritosi, l'altro in atto, ai quali può aggiungersene un terzo ancora *in fieri*.

Si fa riferimento, *in primis*, al lungo periodo di emergenza sanitaria conseguente alla pandemia, che ha giustificato il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza ed ha incentivato la prassi dell'affastellarsi in un unico provvedimento di disposizioni eterogenee (2).

(*) Esperto giuridico-amministrativo presso il Consiglio regionale della Calabria.

(1) Sul tema dell'ipertrofia normativa o inflazione legislativa, v. L. TORCHIA, *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati* in *Rassegna ASTRID*, n. 11/2019; F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano 2000; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna 2011; A. GRECO, *La semplificazione dell'ordinamento democratico*, in *Federalismi.it*, n. 13/2009; R. PAGANO, *Tecnica legislativa e sistemi d'informatica giuridica*, in *Informatica e diritto*, 1988, n. 3, 73 ss.

(2) Sulla crisi del sistema delle fonti, accentuata dall'emergenza sanitaria v. A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, 1/2020, www.giurcost.org. Sulla legislazione ai tempi del Covid, v., *ex multis*,

Secondariamente, appare opportuno valutare l'impatto sulla produzione normativa sia dell'attuazione del PNRR sia della prossima definitiva approvazione del disegno di legge governativo riguardante l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario, di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione (3), la cui realizzazione rischia di incidere sul disordine normativo già esistente, disorientando ancor di più il cittadino, destinato a confrontarsi con discipline potenzialmente differenti a seconda del territorio regionale di riferimento.

2. *Qualità della normazione e legislazione statale.*

A livello statale, la qualità della normazione, intesa sia come chiarezza dei testi di legge, sia sotto forma di semplificazione e razionalizzazione della legislazione, è un tema sotto osservazione almeno dalla fine del secolo scorso, quando a partire dal 1997 vennero approvate le c.d. leggi Bassanini finalizzate ad avviare una profonda riorganizzazione amministrativa (4).

Più recentemente, dopo due anni particolarmente difficili, il 2020 e il 2021, caratterizzati dalla pandemia e dalla necessità di far fronte in tempi ra-

L. Di MAJO, *La tecnica normativa nel contesto della crisi epidemiologica da Covid-19*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020, www.dirittiregionali.it; M. CARLI (a cura di), *Qualità della normazione*, in *Le Rubriche dell'Osservatorio, Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022 e n. 2/2022.

(3) Il disegno di legge proposto dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Roberto Calderoli recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*", approvato dal Consiglio dei ministri il 2 febbraio 2023 e dal Senato in prima lettura a fine gennaio 2024, è attualmente in discussione alla Commissione Affari costituzionali della Camera.

(4) Si tratta, in particolare, delle leggi n. 59 del 15 marzo 1997 e n. 127 del 15 maggio 1997. Viene qui in rilievo, in tema di semplificazione normativa, soprattutto il Capo III della legge n. 59/1997 e, con riguardo ai rapporti con le Regioni, l'art. 20 *ter*, a norma del quale "*1. Il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di:*

a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione;

b) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione;

c) concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali;

d) valutare, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali" (articolo così modificato dalla legge n. 246 del 2005).

pidi all'emergenza onde contenerne le conseguenze a livello economico e sociale (cui si è fatto fronte soprattutto con l'adozione di decreti-legge), è seguita l'approvazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, che ha impegnato il Governo nell'attuazione - in tempi rigidamente scadenzati - di riforme in settori nevralgici come la giustizia ed i contratti pubblici, obiettivi raggiunti attraverso lo strumento delle deleghe legislative (5).

Entrambi questi avvenimenti hanno fatto emergere - l'uno in prospettiva emergenziale, l'altro in un'ottica strutturale - l'esigenza di disporre di norme certe e chiare, di immediata ed omogenea applicazione. In relazione a ciò, a livello centrale si sono registrate, nell'arco di questi ultimi anni, alcune novità.

Così, il decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, ha previsto la creazione della c.d. "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione", poi effettivamente istituita con DPCM del 28 giugno 2021 al fine di favorire l'attuazione del PNRR. Tra i compiti del nuovo organismo, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge, vi è anche quello di proporre rimedi atti a superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente onde garantire la maggiore coerenza ed efficacia della normativa: ciò al fine di giungere ad un sostanziale miglioramento della regolazione, che abbracci l'intero ordinamento giuridico.

Come auspicato dal coordinatore della suddetta Unità nella sua audizione dell'11 maggio 2022 (6), quest'ultima, nel perseguimento dei suoi obiettivi, può trovare un interlocutore privilegiato nel Comitato per la legislazione che opera presso la Camera dei deputati sin dal 1997 e che periodicamente svolge indagini conoscitive sui profili critici della produzione normativa.

Qui è possibile dar conto della seconda novità intervenuta nel corso del 2022, ovvero l'istituzione presso il Senato, attraverso una modifica del suo Regolamento (con l'introduzione dell'art. 20-bis), di un Comitato analogo a quello già operante presso la Camera, con il compito - fra l'altro - di esprimere valutazioni e pareri "... *sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omoge-*

(5) A tal proposito, si parla sempre più insistentemente di un fenomeno di "fuga dalla legge", per sottolineare la progressiva riduzione del ricorso alla legge ordinaria, cui corrisponde l'evidente crisi del Parlamento, quale ente rappresentativo della collettività, non solo nel nostro Paese, ma in generale nell'ambito delle democrazie più mature. Danno conto di questa tendenza: R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore e della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2023 e, ancora prima, sempre R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia 2011; F. CINTIOLI, Audizione davanti ai Comitati per la legislazione di Senato e Camera dei deputati del 9 gennaio 2024, resa nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione: <https://www.camera.it/leg19/1> (nella sezione relativa al Comitato per la legislazione).

(6) Si fa riferimento all'audizione del prof. Nicola Lupo, in qualità di coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, in tema di qualità della legislazione ed emergenza, avvenuta l'11 maggio 2022 dinanzi al Comitato per la legislazione istituito presso la Camera dei deputati, <https://www.camera.it/leg18/1>.

neità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente" (comma 5). Circostanza che dovrebbe essere sintomatica di una rinnovata attenzione da parte delle istituzioni deputate rispetto all'esigenza di garantire la qualità (formale e sostanziale) della legislazione.

Proprio al Comitato per la legislazione si devono alcune recentissime audizioni (del 12 e del 26 febbraio) che offrono numerosi ed interessanti spunti sulle disfunzioni del sistema, tra cui quelle della Presidente emerita della Corte costituzionale Marta Cartabia e del prof. Massimo Luciani (7).

La prima, oltre a stigmatizzare il fenomeno della disomogeneità tra decreti-legge e legge di conversione e quello della frammentarietà della produzione normativa, ha rilevato la scarsa qualità normativa che spesso si traduce in difficoltà interpretative o addirittura nella contraddittorietà con altre norme vigenti, imputandola soprattutto alla mancanza di un'adeguata istruttoria nelle sedi competenti.

Del pari, il prof. Luciani ha affrontato la problematica *de qua*, auspicando l'aggiornamento delle direttive sul *drafting* legislativo ed un migliore raccordo (nelle fasi finali del procedimento) tra le strutture tecniche interessate; soprattutto, però, ha sottolineato che l'esigenza di chiarezza non è solo politica, ma giuridico-costituzionale, in quanto il principio di legalità implica la leggibilità e comprensibilità delle norme.

Entrambi, nell'affrontare la tematica in questione, non hanno potuto fare a meno di menzionare la recente sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2023, che ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge per radicale oscurità.

3. L'orientamento della Corte costituzionale: la recente sentenza n. 110 del 5 giugno 2023.

Nel giugno 2023, in effetti, la Corte costituzionale ha pronunciato una sentenza che è passata quasi in sordina tra i non addetti ai lavori, ma che invece deve ritenersi un tassello importante lungo il percorso accidentato dell'affermazione della qualità della normazione (8).

Occorre premettere al riguardo che nella nostra Costituzione non si rinviene una norma specifica che disciplina la tecnica legislativa, cosicché, pur

(7) Si tratta delle audizioni di esperti svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva congiunta dei Comitati per la legislazione di Senato e Camera dei deputati sui profili critici della produzione normativa a partire dal 9 gennaio 2024, ancora in corso.

Oltre a quella del prof. Cintioli di cui alla nota 5, è possibile leggere le relazioni depositate dalla Presidente Cartabia e dal prof. Luciani sul sito istituzionale della Camera dei deputati, nella sezione relativa ai documenti acquisiti dal Comitato per la legislazione in sede di audizione, <https://www.camera.it/leg19/1>.

(8) Sulla pronuncia v. F. SCALIA, *Leggi "oscure e violazione dell'art. 3 della Costituzione. Il processo di formazione delle leggi e l'auspicabile contributo della Corte dei Conti: un profilo ancora da esplorare per un miglioramento della elaborazione delle leggi*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2023, www.corteconti.it.

volendo sollevare dinanzi alla Corte una questione del genere, non risulta agevole individuare un autonomo vizio di legittimità costituzionale collegato alla scarsa qualità di redazione delle norme.

Nonostante ciò, non sono mancate alcune decisioni della Consulta - seppur non recentissime - orientate a valorizzare gli aspetti in argomento attraverso una combinazione di norme costituzionali (articoli 3, 25, 54, 72 e 97 Cost.), dalle quali si giungerebbe a desumere la sussistenza nel nostro ordinamento di un principio generale di qualità della legislazione (9).

Dopo circa un decennio, proprio lo scorso giugno la Corte, nello scrutinare la legittimità costituzionale di diversi articoli di una legge di stabilità regionale (quella della Regione Molise, la n. 8 del 2022), ha avuto modo di affrontare nuovamente l'argomento e, nell'ambito della sentenza n. 110, ha dichiarato tra l'altro l'incostituzionalità dell'art. 7, comma 18, l.r. Molise n. 8/2022 per contrasto con l'art. 3 Cost., ovvero per la violazione del principio di ragionevolezza ivi enunciato.

La norma censurata, dettata in materia di edilizia e urbanistica, consentiva - presumibilmente - la realizzazione di interventi o opere ulteriori nell'ambito delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale. "*Presumibilmente*" perché il Governo ha censurato la radicale inintelligibilità della disposizione, caratterizzata dall'utilizzo di espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni.

La Consulta, riprendendo le eccezioni sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, ha rilevato che la norma *de qua* abbondava di termini imprecisi, o comunque, di ardua intelligibilità, oltre che apparire in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale avrebbe dovuto inserirsi. Le spiegazioni fornite dalla difesa regionale, contraddittorie e confuse, non hanno fatto altro che avvalorare il carattere criptico di molti dei termini impiegati.

Ma ciò che a noi più interessa è che la Corte, partendo dal caso particolare, ha inteso approfondire la questione più generale: ovvero se una disposizione dal significato radicalmente oscuro possa - per ciò solo - definirsi in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui al su menzionato art. 3 Cost.

La risposta fornita dai giudici della Consulta è stata senz'altro positiva, convintamente argomentata attraverso la rassegna dei precedenti sul tema e la comparazione con gli altri ordinamenti europei affini al nostro, ovvero il francese e il tedesco, dove la giurisprudenza ha, da tempo, riconosciuto il valore costituzionale del principio di precisione e chiarezza normativa (10).

(9) In tal senso, è possibile citare Corte cost. nn. 70/2013, 8/2013, 182/2007, 128/2008 e 364/2010.

(10) La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* francese sottolinea come disposizioni sufficientemente precise riducono il rischio di applicazioni arbitrarie ed evitano di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole, che spetta invece al legislatore. A sua volta, il Tribunale costituzionale federale tedesco afferma che il mancato rispetto di standard minimi di

Per quel che riguarda il nostro ordinamento, l'esigenza di norme chiare e comprensibili è sorta e si è affermata *in primis* con riguardo alle disposizioni di carattere penale, in ciò agevolata dai principi di legalità e di tassatività costituzionalmente ricavabili dall'art. 25, comma 2, Cost.

L'eventuale indecifrabilità delle norme incriminatrici può mettere a repentaglio valori fondamentali come la libertà personale dell'individuo, nella misura in cui, invece, un precetto espresso in modo preciso consente ad ogni consociato di poter orientare in modo consapevole la propria condotta, avendo ben chiare le conseguenze cui va incontro in base all'ordinamento.

Per questi motivi, secondo la Corte costituzionale, debbono sussistere requisiti minimi di riconoscibilità e di intelligibilità del precetto penale da valutare come altrettanti requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa, atti a garantire la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini (11).

Ma l'intelligibilità della legge rileva anche sotto un altro, altrettanto importante profilo, in quanto essa consente l'effettiva separazione tra i poteri dello Stato: l'oscurità della norma, infatti, riduce il carattere vincolante del precetto nei confronti sia del potere amministrativo sia del potere giudiziario, aumentando la loro discrezionalità ed il rischio di esporre il cittadino all'arbitrio della sua applicazione, che diviene inevitabilmente disomogenea. Davanti ad una norma dal significato assai ambiguo, infatti, il giudice si ritroverà autorizzato a sostituirsi al legislatore ed a creare egli stesso la norma da rispettare ed applicare alla fattispecie sottoposta alla sua valutazione.

Rispetto alle precedenti, però, la sentenza del giugno scorso va oltre, in quanto - all'esito della sua ricostruzione - la Consulta giunge ad affermare esplicitamente la portata generale dell'esigenza di adottare norme chiare ed il più possibile univoche nel loro significato.

Il principio, pertanto, supera i confini penalistici e si estende sia ai rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, sia ai rapporti reciproci tra questi ultimi, posto che *“Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione”*.

In conclusione, quando una disposizione normativa utilizza espressioni linguistiche che - malgrado l'applicazione di tutti i possibili canoni ermeneutici - rimangono di significato radicalmente oscuro, e pertanto *“foriere di intolle-*

comprensibilità e di non contraddizione dei testi normativi determina la loro illegittimità costituzionale. V. paragrafo 4.3.5 del considerato in diritto della sentenza n. 110 e la giurisprudenza ivi citata.

(11) Così, Corte cost., 22 aprile 1992, n. 185; ma, ancora prima, Corte cost. n. 364 del 1988, secondo cui *“Nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento”*.

rabile incertezza nella loro applicazione concreta”, se ne deve riconoscere il contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.

Come ha osservato anche il prof. Luciani nell’audizione sopra menzionata, una legge oscura tradisce la funzione che le è stata conferita dallo Stato e risulta violativa dello stesso principio di legalità, in quanto - essendo incomprendibile - “... non è idonea a costituire la base normativa di qualsivoglia atto della pubblica amministrazione. È dunque affetta da un vizio di assoluta radicalità” e ciò - a parere dello studioso - per violazione, più che dell’art. 3, dell’art. 23 Cost., che sancisce il principio della riserva di legge.

4. *Qualità della normazione e legislazione regionale.*

Appare significativo rilevare come la Corte abbia svolto le riflessioni appena esposte proprio in occasione del vaglio di legittimità di una legge regionale.

Ciò conferma che le stesse esigenze di chiarezza, comprensibilità e precisione individuate per la legge statale devono ritenersi valevoli nella stessa misura anche per la legge regionale, soprattutto in seguito all’ampliamento delle competenze legislative delle Regioni dovuto alla riforma del Titolo V (12).

Anzi, mentre la nostra Costituzione - come già osservato - difetta di una norma espressa dedicata alla qualità della normazione, la maggior parte delle Regioni (13) vi hanno specificamente provveduto nell’ambito dei rispettivi Statuti (14) o, al più, hanno demandato il relativo compito all’approvazione di una legge regionale *ad hoc* (15) ovvero a disposizioni inserite nel proprio

(12) Al riguardo, cfr. A. MORELLI, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione: problemi e prospettive*, in AA.VV. *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. MANGIAMELI, ISSRFA-CNR, vol. II, Milano 2012, 67 ss.

(13) All’appello manca forse solo la Regione Calabria: infatti, se si esclude l’art. 44 St., che prevede la possibilità di adottare testi unici, né nello Statuto calabrese né nel Regolamento interno consiliare sono presenti disposizioni specifiche sulla qualità della normazione. L’ultima iniziativa in tal senso risale a qualche anno fa, quando, nella seduta del 29 maggio 2017, la Commissione Riforme del Consiglio regionale calabrese approvò all’unanimità la proposta di riforma statutaria n. 2/X del 9 novembre 2016, diretta tra l’altro ad introdurre nello Statuto disposizioni volte alla promozione ed alla tutela della qualità normativa. Tuttavia, il progetto, pur essendo giunto più volte in Aula per la discussione finale, non è mai stato sottoposto all’approvazione definitiva dell’Assemblea legislativa. Ciò non significa che, a livello amministrativo, la Regione Calabria non abbia adottato misure per garantire la qualità della propria normazione: tra queste, l’adozione con D.C.R. n. 280 del 7 agosto 2008, del Manuale contenente regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, la redazione della scheda di analisi tecnico-normativa per ogni proposta di legge, l’inserimento nei testi di legge di clausole valutative. Sotto un diverso profilo, invece, nell’agosto 2020, con D.P.G.R. n. 109/2020 la Regione aveva istituito, su iniziativa dell’allora Presidente Jole Santelli, la Commissione per la revisione, l’aggiornamento e la semplificazione della normativa regionale nonché per la predisposizione degli schemi di Testi unici, che tuttavia non ha potuto operare per la conclusione anticipata della XI legislatura.

(14) A titolo esemplificativo, uno degli Statuti di più recente approvazione, quello della Regione Basilicata, approvato nel novembre 2016, recita all’art. 44 che “*I testi normativi sono improntati all’organicità, alla chiarezza, alla semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e della qualità della legislazione*”.

Regolamento interno (16). Diverse Regioni, inoltre, hanno ritenuto di istituire al loro interno organi specifici, aventi il compito, tra gli altri, di migliorare la chiarezza dei testi (17).

Anche le Regioni, dunque, partendo dalla loro legge fondamentale, hanno riconosciuto l'importanza di redigere testi normativi chiari e intelligibili, tendenza che si è rafforzata a seguito dell'Accordo tra Governo, Regioni ed Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, stipulato il 29 marzo 2007 in sede di Conferenza unificata, dove si è stabilito di conformare il processo normativo ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo.

Così, analogamente a quanto avvenuto a livello centrale, anche le Regioni si sono dotate di regole di *drafting* da osservare nella redazione dei testi legislativi, ufficializzate e condivise nel 2007, quando in sede di Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative è stato approvato il Manuale per le Regioni contenente regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi (18).

L'operato del legislatore regionale è stato parimenti oggetto di sindacato

(15) Fra le diverse, la legge della Regione Toscana è una delle più risalenti e delle più innovative, avendo introdotto anche la motivazione delle leggi e dei regolamenti (art. 9): si tratta della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 recante “*Disposizione in materia di qualità della normazione*”. V. anche la legge della Regione Liguria 8 giugno 2011, n. 13 “*Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa*” o la legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 29 “*Semplificazione e qualità della normazione*”.

(16) Così, ad esempio, la Regione Emilia-Romagna, il cui Regolamento interno, approvato con la deliberazione assembleare n. 143 del 28 novembre 2007, dedica alle procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e per il controllo sull'attuazione delle leggi un intero Capo, e precisamente il Capo I del Titolo VI.

(17) Tra queste, può essere menzionata la Regione Abruzzo, che ha istituito un apposito Comitato per la legislazione, con finalità anche di riordino e semplificazione della normativa vigente e di valutazione delle politiche pubbliche. Il Comitato è stato inserito nell'ambito della legge regionale 14 luglio 2010, n. 26, recante “*Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione*”.

(18) A livello regionale, il lavoro di studio ed approfondimento sui contenuti del Manuale di redazione dei testi normativi non si è mai arrestato in questi anni, anche grazie alla formazione di gruppi di lavoro che hanno coinvolto rappresentanti di Giunte e Consigli regionali, linguisti ed esperti di informatica giuridica. L'ultimo aggiornamento del Manuale è proprio di marzo 2024 ed è disponibile in una versione ancora non definitiva sul sito www.parlamentiregionali.it. Il Manuale si presenta rinnovato non solo nella struttura (risultando adesso suddiviso in due Sezioni, l'una illustrativa del linguaggio normativo, l'altra con finalità pratico-applicative) ma anche nei contenuti. Oltre a risultare arricchito da appendici riguardanti i profili sostanziali della qualità della normazione e gli strumenti per favorire l'efficacia della legislazione, occorre evidenziare anche l'integrazione del preambolo con un nuovo principio redazionale, quello della sostenibilità amministrativa del testo normativo, nel senso che una legge può definirsi amministrativamente sostenibile quando è formulata “*in modo che le pubbliche amministrazioni possano concretamente ed efficacemente applicarla*”. Non solo, ma nell'ambito dei principi viene attribuito riconoscimento anche alle finalità divulgative dell'attività di comunicazione istituzionale, quale strumento che favorisce l'accessibilità e la comprensibilità della legge da parte dei cittadini, così contribuendo all'affermazione del principio di certezza del diritto.

da parte della Corte costituzionale, sotto il profilo della chiarezza e semplicità di formulazione delle disposizioni adottate. Significativa, al riguardo, appare la sentenza n. 70 del 2013: in questo caso, la questione di legittimità della norma regionale è stata accolta con riferimento all'art. 97 Cost., ovvero al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, laddove si è riconosciuto che l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa "foriera di incertezza", "*può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione*".

In effetti, dopo l'entusiasmo iniziale seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, e testimoniato dall'enunciazione dei principi di qualità della normazione nell'ambito degli Statuti di seconda generazione, il legislatore regionale sembra essere caduto negli stessi errori di quello statale.

A parte le peculiarità che possono essere proprie solo della produzione normativa statale (si pensi agli eccessi del frequente ricorso ai decreti-legge ed alle deleghe legislative, ai maxi emendamenti ecc.), tra le pratiche più comuni e meno encomiabili diffuse anche in ambito regionale, possiamo citare quelle dell'utilizzo di formule ed espressioni imprecise ed ambigue, dell'approvazione di leggi comprensive di disposizioni tra loro del tutto eterogenee (le c.d. *omnibus*), della novellazione effettuata a stretto giro, anche a più riprese, rispetto all'approvazione della legge oggetto di modifica, delle integrazioni normative che non vengono coordinate al contesto nel quale si introducono.

Occorre considerare, inoltre, quale fattore condizionante il corretto rapporto tra principio di certezza del diritto e qualità legislativa regionale, l'elevato contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni stratificatosi negli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo V, cagionato dalla imprecisa definizione delle materie di rispettiva competenza e caratterizzato dall'orientamento restrittivo assunto dalla Corte costituzionale nella decisione dei relativi giudizi, a tutela dell'unità ed indivisibilità della Repubblica.

Attualmente, invece, il contenzioso risulta drasticamente ridotto rispetto alla prima decade degli anni Duemila (19), soprattutto a seguito del consolidarsi delle forme di leale collaborazione fra Stato e Regioni esercitate per l'esame delle leggi regionali di nuova adozione, soggette al termine di impugnazione in via principale da parte del Governo, di cui all'art. 127 Cost.

(19) Si tratta di un dato riferito dal Presidente della Corte costituzionale prof. Augusto Antonio Barbera, nell'ambito della Relazione annuale sull'attività della Corte relativa all'anno 2023, svoltasi lo scorso 18 marzo, consultabile al seguente link: <https://www.cortecostituzionale.it/actionRelazioni-Presidenti.do>, dove alla pag. 5 si legge che il sensibile decremento del contenzioso tra Stato e Regioni "... è verosimilmente imputabile ai meccanismi di raccordo politico fra Governo e Regioni che permettono loro di mediare tra le reciproche posizioni e di raggiungere punti di composizione...", fermo restando il possibile successivo controllo di costituzionalità in via incidentale che potrebbe avere luogo sulla normativa regionale da parte della medesima Corte.

Si tratta di una prassi consistente nello svolgimento di un contraddittorio preventivo tra i due interlocutori, riguardante i contenuti della legge regionale appena pubblicata, che può comportare l'assunzione, da parte della Regione, dell'impegno nei confronti del Governo a modificare o abrogare una o più disposizioni della stessa legge, onde evitare la loro impugnazione dinanzi alla Consulta (20). È una pratica molto utile perché rappresenta un indubbio strumento di deflazione del contenzioso dinanzi alla Corte, e, inoltre, favorisce un confronto aperto tra Stato e Regione sui sospetti profili di incostituzionalità della norma o legge attenzionata, che può anche concludersi a favore della Regione, qualora quest'ultima riesca a chiarire i dubbi anticipatamente sollevati dal Governo.

Nonostante ciò, anche il confronto preventivo può presentare degli inconvenienti, sia per i tempi ristretti entro cui inevitabilmente si svolge, sia in quanto sul suo esito possono talora incidere rapporti di forza, valutazioni non prettamente giuridiche, ma più propriamente politiche; a volte, può succedere che le Regioni si dimostrino troppo repentine nel cedere ai rilievi mossi dal Governo, pur di non dover affrontare un giudizio di impugnativa costituzionale.

Così, in alcuni casi, l'intervento della Corte, quale terzo imparziale, può apparire l'unico modo efficace per dirimere definitivamente eventuali dubbi emersi nella fase pre-contenziosa, o per ricevere utili direttive per l'attività legislativa futura o, ancora, per meglio regolare i rapporti reciproci.

5. Uno sguardo alle prospettive future.

Certezza del diritto, principio di eguaglianza e di non discriminazione, separazione dei poteri: è intorno a questi pilastri che ruota il tema della qualità della normazione, quale presupposto di garanzia per la loro effettiva attuazione, a livello sia statale sia regionale.

Più di dieci anni fa, nell'ambito di un seminario sul tema della buona scrittura delle leggi, Giuliano Amato sosteneva la pessima qualità della nostra legislazione, sottolineando che la chiarezza della lingua legislativa merita specifica attenzione nella misura in cui, molto spesso, l'oscurità di una legge dipende dalla circostanza che il suo oggetto sia rimasto oscuro nella stessa mente di chi l'ha ideata: da qui, l'esigenza che chi scrive abbia approfondito la materia e se ne sia impadronito, in modo da poterla dominare anche linguisticamente (21).

(20) Lo svolgimento di questa attività, a riprova della centralità assunta, è stato di recente oggetto di una nuova direttiva da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, in data 23 ottobre 2023, recante "Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo", reperibile sul sito istituzionale del Governo, www.governo.it.

(21) Così G. AMATO, *Ricordi in tema di chiarezza della legislazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, 2012, pagg. 21 e ss., dove si rileva che, tuttavia, la chiarezza è a

Legge “chiara”, poi, non equivale necessariamente a legge “semplice”: è stato osservato che l’esigenza di chiarezza e precisione del testo normativo spesso si contrappone all’opposta, altrettanto importante, esigenza della sua intellegibilità e semplicità (22). Infatti, un testo può definirsi preciso nella misura in cui identifica esattamente le fattispecie cui fa riferimento, il che può richiedere - a seconda del settore di intervento - l’impiego di un linguaggio prettamente tecnico; tuttavia, una terminologia “troppo” tecnica può pregiudicare la comprensibilità del medesimo testo da parte della generalità dei destinatari.

La buona qualità della legge, dunque, dipende dalla realizzazione del difficile equilibrio tra queste contrapposte esigenze, impendendo che l’una abbia il sopravvento sull’altra.

Questi concetti sono stati molto efficacemente riassunti dal prof. Fabio Cintioli nella sua recentissima audizione dinanzi ai Comitati per la legislazione (23): se rinunciare a nozioni e concetti giuridici non è proponibile perché equivarrebbe a far precipitare l’ordinamento nell’incertezza, tuttavia la terminologia giuridica va espressa in modo chiaro e con un linguaggio allo stesso tempo tecnico, armonico ed esauriente (24). L’esperto suggerisce di iniziare a scrivere “*disposizioni più brevi, più chiare, più corrette sul piano dell’uso dei concetti giuridici...*”, rinunciando “*... alla tecnica dei continui rinvii e della novellazione su novellazione del testo normativo*” per puntare su norme autoesplicative.

Dunque, ciò che emerge dal dibattito costantemente in corso tra gli esperti è che occorre, prima di tutto, migliorare la padronanza della lingua come presupposto indispensabile per trasporre in modo corretto gli obiettivi che si intendono perseguire in buone regole e, di conseguenza, in buone norme.

In questo quadro, le Regioni si sono inserite cercando di mutuare tutte le possibili buone prassi del legislatore statale, approntando strutture analoghe a quelle centrali, provvedendo alla formazione di personale tecnico, dotandosi di regole e istruzioni di redazione dei testi, con risultati tuttavia altalenanti. Si è riscontrato, infatti, che molte delle novità introdotte a livello regionale e riguardanti la razionalizzazione del sistema delle fonti regionali e locali, la redazione di testi unici, l’istituzione di comitati per la qualità delle leggi, gli

volte intenzionalmente evitata: ciò avviene quando la norma rappresenta il risultato del compromesso difficilmente raggiunto tra le parti politiche per addivenire ad un accordo sulla sua approvazione. L’ambiguità linguistica, allora, è funzionale a consentire una lettura del testo che si presti a differenti interpretazioni.

(22) In questi termini, R. ZACCARIA, *Il linguaggio del legislatore*, cit., p. 143.

(23) V.F. CINTIOLI, *Audizione davanti ai Comitati per la legislazione*, cit.

(24) Secondo Cintioli, “*Sarebbe illusorio pensare che rinunciando alla terminologia giuridica ed alle sue nozioni si possa parlare con più efficacia ai cittadini. La nozione giuridica, i concetti giuridici esprimono un significato preciso e si riannodano insieme in un tessuto che deve formare una regola da affidare solidamente alle cure dell’interprete*”.

strumenti di valutazione delle politiche pubbliche, sono state portate avanti con scarsa convinzione (25).

Inoltre, ad alterare ulteriormente gli equilibri, potrebbe presto intervenire l'attuazione del regionalismo asimmetrico di cui al disegno di legge Calderoli.

In disparte il dibattito sul favore o meno nei confronti dell'autonomia differenziata e sui connessi profili finanziari, si tratta indubbiamente di una prova di maturità alla quale saranno sottoposte le Regioni cui verranno concesse le ulteriori forme di autonomia, nell'ambito di materie che andrebbero - almeno inizialmente - assai limitate e solo progressivamente estese.

Il rischio è quello di aumentare la confusione e di accrescere le disuguaglianze: come si è constatato durante l'emergenza pandemica, quando l'ineadeguato coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali ha dato luogo a conflitti di competenza, il potenziamento della *governance* multilivello potrebbe comportare ulteriori problemi anche sotto il profilo qualitativo delle leggi.

Tra gli studiosi, vi è anche chi ritiene, in modo assai severo, che le Regioni, nate per essere un forte legislatore, in realtà non lo sono mai state e probabilmente non lo diverranno mai (26).

Al riguardo, se è vero che una parte consistente della produzione normativa regionale contiene - quasi inevitabilmente - disposizioni di "ordinaria amministrazione" (come, ad esempio, variazioni di bilancio o riconoscimenti di debiti fuori bilancio, proroghe di termini, ecc.), va anche considerato che le Regioni sono enti piuttosto "giovani", entrati in funzione da poco più di cinquant'anni, che hanno dovuto conquistarsi nel tempo i loro spazi di autonomia, in un lungo processo ancora *in itinere*.

Senza concentrarci sul dato quantitativo, in grado di dire poco o nulla sulla qualità delle norme regionali, si può evidenziare che in alcuni casi proprio le Regioni si sono dimostrate più efficienti del legislatore statale, colmando per prime vuoti normativi e introducendo discipline innovative (o tentando di introdurle) (27). In questa fase di ridotta centralità e rappresentatività del Par-

(25) Questa situazione è stata addebitata, tra l'altro, all'aspra conflittualità esistente tra Stato, Regioni ed enti locali, dipendente dalle incerte materie di competenza legislativa e amministrativa da A. MORRONE, *La qualità della legislazione regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2011. Non bisogna dimenticare, poi, che il compimento di azioni efficaci di valutazione delle politiche pubbliche richiede anche la destinazione di adeguate risorse finanziarie, non sempre disponibili.

(26) È questa l'opinione di P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, www.dirittiregionali.it, il quale ritiene che, sebbene la missione costituzionale delle Regioni sia sempre stata la funzione legislativa, la stessa non è mai decollata (anzi, allo stato sarebbe del tutto isterilita), e ciò sia per la loro asserita incapacità di far valere a livello centrale la loro autonomia, sia per la crisi italiana del sistema partitico. Secondo l'Autore, il futuro delle Regioni dovrà puntare sulle competenze amministrative, più che sulla funzione legislativa.

(27) Si può fare riferimento, ad esempio, alle discipline regionali in materia di *lobbying* (fra queste,

lamento, valorizzando il principio di sussidiarietà, le Regioni - per la loro prossimità alla popolazione dei rispettivi territori - potrebbero accentuare la loro capacità di esprimere bisogni e istanze dei cittadini, dando loro immediata risposta anche sul piano legislativo, ovvero facendosene portatrici a livello centrale.

Ci sono anche ulteriori segnali positivi: tra questi, proprio il recentissimo aggiornamento del Manuale di redazione dei testi normativi promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, laddove a livello statale trovano ancora applicazione le regole stabilite nelle circolari del Presidente del Senato, del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Consiglio dei ministri risalenti al 2001.

Tra le novità del Manuale, elaborato in modo da comprendere la trattazione sia degli aspetti formali, sia degli aspetti sostanziali che consentono la redazione di una legge chiara, precisa, accessibile, è possibile citare la Parte II della Sezione II dedicata alle formule standardizzate, da utilizzare nella redazione di disposizioni normative come modello redazionale di carattere generale, consentendo di strutturare in modo uniforme la disciplina di determinate fattispecie; e, ancora, l'approfondimento, in appendice, relativo al contributo che gli strumenti informatici e l'intelligenza artificiale possono fornire per migliorare la qualità del testo normativo (28).

Nella presentazione di questo nuovo Manuale, tra l'altro, si assimila lo scrivere una buona legge alla costruzione di un ponte, in quanto in entrambi i casi determinante per il loro funzionamento e la "tenuta" dovrebbe essere la progettazione tecnica, piuttosto che la decisione politica.

Ci sembra, dunque, un buon punto da cui ripartire, per adeguare il linguaggio normativo alla rapida evoluzione della società dovuta alla digitalizzazione, nonché la dimostrazione che il legislatore regionale intende rivestire un ruolo attivo nella formulazione di leggi più chiare ed efficaci.

in particolare, la l.r. Calabria n. 4/2016, la l.r. Puglia n. 30/2017, la l.r. Toscana n. 5/2002) laddove invece una tale regolamentazione non è stata ancora adottata a livello statale. Si pensi anche al recente ammonimento del Presidente della Corte costituzionale Augusto Barbera, in sede di Relazione annuale sull'attività della Corte costituzionale per l'anno 2023, nei confronti del legislatore statale, affinché intervenga senza ulteriore indugio a disciplinare il fine vita e la condizione anagrafica dei figli di coppie dello stesso sesso, mentre nel frattempo si stanno moltiplicando le iniziative delle Regioni in supplenza del Parlamento (ad. es. la proposta di legge, di iniziativa popolare, sul suicidio medicalmente assistito, recentemente discussa in seno al Consiglio regionale del Veneto).

(28) Su questo importante ed attualissimo argomento si è svolta a Firenze il 12 maggio 2022 un'interessante giornata di studi sul tema "*Tecnica legislativa ed innovazione tecnologica*", organizzata nell'ambito del progetto *Assemblee rappresentative ed innovazione tecnologica dopo la pandemia: la "reingegnerizzazione" delle procedure parlamentari e del drafting legislativo (Legitech)*. Gli atti del convegno sono reperibili al seguente link: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-tecnica-legislativa-ed-innovazione-tecnologica-2-2022>. Tra questi, v. in particolare M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022.

Nel perseguire in concreto questa aspirazione, per tutti gli operatori possono essere preziose le parole di Rodolfo Pagano, secondo cui *“fare una buona legge richiede (soggettivamente) varie qualità: conoscenze giuridiche, competenza nella materia trattata, capacità di sintesi e chiarezza redazionale, valutazione politica degli interessi in gioco, previsione della attuabilità delle disposizioni”* (29).

(29) In R. PAGANO, *Tecnica legislativa e sistemi d'informatica giuridica*, cit., p. 82.