

***Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana.***

di Paola Mazzina – Associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

**SOMMARIO:** Premessa. - 1. Il caso. - 2. Incertezza delle regole e crisi del legittimo affidamento: la responsabilità del legislatore campano di fronte alla Corte costituzionale. - 3. Soluzioni a confronto: brevi considerazioni conclusive.

*Premessa.*

Come è noto, la qualità della legislazione rappresenta, da diversi anni, un tema di politica socio-economica che impegna i diversi soggetti (a livello europeo, nazionale e regionale) chiamati ad assumere decisioni pubbliche.

La problematica, infatti, riguarda la capacità del legislatore di dare vita ad una regolazione che - basata su un processo decisionale normativo complesso, composto da diverse fasi (dalla programmazione dell'intervento regolatorio alla valutazione successiva dell'efficacia della regolazione introdotta) - sia capace di porre al centro l'attitudine di una regola a conseguire gli obiettivi prefissati<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In tema di *drafting* e procedimento legislativo cfr. tra i vari contributi: R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997 e la letteratura ivi richiamata. Sull'analisi di fattibilità delle leggi e sulla crisi della legge si vedano senza alcuna pretesa di esaustività: M. AINIS, *Una finestra sulla qualità della legge*, in *Rass. parl.*, 1996, p.189 ss.; M. AINIS, *Attuazione di norme a mezzo di norme*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2015 ss., oltre agli Atti del Seminario di studio su *Produzione normativa e analisi di fattibilità delle leggi*, Genova 20-21/06/1996, pubblicati in *Iter legis*, n. 5-6, 1996-1997; A. FALZEA, *Drafiting legislativo e formazione delle regole giuridiche*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, 579 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, p. 411 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti, procedure ed attuazione delle leggi in Italia*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno* n. 6, Torino, 1996, p. 115 ss.; G. U. RESCIGNO, *Tecniche legislative oggi in Italia*, in *Legimatica: informatica per legiferare*, a cura di Biagioli C., Mercatali P., Sartor G., Napoli, 1995, p. 17 ss.; G. U. RESCIGNO, *I temi all'ordine del giorno in materia di tecniche legislative*, in *Iter legis*, 1999, fasc. 4, p. 34 ss.; F. G. VITERBO, *Teorie e regole sulle tecniche normative. Profili evolutivi del legal drafting in Italia. Dal codice civile ai testi*

In tal senso l'argomento, anziché essere confinato nell'ambito dei miglioramenti formali degli atti normativi, ha immediatamente dimostrato una sua naturale forza espansiva, capace di intrecciarsi con più ampie questioni di politica socio-economica.

Il caso che in questa sede ci si propone di analizzare attesta come, una scarsa sensibilità verso il tema, possa tradursi in un danno anche competitivo per la collettività e per le imprese<sup>2</sup>.

### 1. *Il caso.*

L'attenzione, in particolare, va posta sulla sentenza 70/2013 adottata a seguito di un ricorso promosso dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale e relativo alla legittimità costituzionale dell'articolo 5, co. 2°, della L. R. della Campania n. 13/2012, recante *Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla L. R. n. 1/2012 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)*, in riferimento agli articoli 117 e 118, nonché 117, co. 2°, lett. l), e 97 della Costituzione.

Per una più completa visione d'insieme, occorre ricondurre la vicenda al precedente giudizio, pure instaurato dal Governo, sulla L. R. della Campania n. 11/2011 (*Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici*), nel quale la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità al dettato costituzionale dell'art. 1, co. 2° della stessa, nella parte in cui essa stabiliva che la «costruzione di nuovi aerogeneratori è autorizzata esclusivamente nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato».

Tale disposizione - impugnata dal Governo perché ritenuta lesiva degli artt. 97, 117, co. 1° e 2°, lett. a) e 3 della Carta Costituzionale - in pendenza di giudizio veniva però abrogata dall'art. 52, co.

---

*unici e ai codici di settore*, in *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, a cura di Perlingieri P., Napoli, 2010, p. 49 ss.; U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 163 ss. e più di recente cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011.

<sup>2</sup> E ciò rispetto ad un quadro normativo che nel corso degli anni ha saputo riconoscere un certo peso anche a livello regionale alla qualità della regolazione. Sul punto M. CAPPELLETTI, *La policy di qualità della regolazione nelle regioni: tratti comuni e prime differenziazioni*, il contributo è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio Astrid "Dove va il regionalismo", coordinato da L. Vandelli.

Il tema è stato affrontato da numerosi autori, per tutti si suggerisce la lettura del volume *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica* (a cura di Natalini A., Tiberi G.), Bologna, 2010 ed, in particolare, i contributi di C. IUVONE, *Il livello multilivello*, p. 49 ss.; e I. SALZA, *I «custodi» della qualità normativa regionale: gli organi di garanzia statutaria*, p. 96 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali, Il Filangeri 2009*, a cura E. Gianfrancesco, V. Lippolis, N. Lupo, Napoli, 2010, p. 156 ss; G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura P. Caretti, Torino, 2009, p. 8 ed ivi E. STRADELLA, *La qualità della formazione nei rapporti annuali sulla legislazione*, p. 212.

15°, della sopra richiamata L. R. della Campania n. 1/2012, con effetti statuiti a partire dal 29 febbraio 2012, così determinando la rinuncia al ricorso da parte del ricorrente e la conseguente estinzione del processo<sup>3</sup>.

La disposizione oggetto della pronuncia *de qua*, ovvero l'art. 5, co. 2°, della L. R. Campania n. 13/2012, è intervenuta sul testo della norma abrogatrice, ovvero (come si diceva) sull'art. 52, co. 15°, della L. R. Campania n. 1/2012, per stabilire il differimento del termine ivi previsto del 29 febbraio 2012 al 30 giugno 2012.

Il ricorrente - nell'affermare che il legislatore regionale avrebbe indotto, con l'abrogazione summenzionata, il Governo a rinunciare al ricorso - alla luce della successiva reintroduzione della norma lamenta in primo luogo che sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. In secondo luogo, censura il fatto che introdurre, come si è fatto, l'effetto retroattivo della norma impugnata, in deroga agli artt. 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale, sarebbe precluso dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Obietta infine, che la tecnica legislativa (una sorta di *stop and go*) seguita nel caso di specie avrebbe ingenerato forti difficoltà applicative della normativa in materia, in contrasto con l'art. 97 Cost<sup>4</sup>.

La Corte, pur prendendo atto che, al momento in cui essa ha preso cognizione della vicenda, la norma impugnata era stata (nuovamente per la parte prima non interessata da abrogazione) abrogata dall'art. 42, co. 4°, della L. R. Campania n. 26/2012 (*Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania*), dalla data di entrata in vigore dello stesso ultimo intervento legislativo (il 14 agosto 2012), respinge l'eccezione della difesa regionale in punto di inammissibilità del ricorso, ritenendo che non si sia determinata la cessazione della materia del contendere, perché nulla può fare escludere la circostanza che «[...] la norma abbia trovato *medio tempore* applicazione (*ex plurimis*, sentt. n. 243 del 2012 e n. 158 del 2012)»<sup>5</sup>.

Né vale a scongiurare la paventata applicazione, per la Consulta, la produzione in giudizio di una nota dell'amministrazione regionale, con la quale si certifica che nel periodo compreso tra il 29 maggio 2012 ed il 30 giugno 2012 «alcun procedimento ha avuto esito negativo in ragione della riviviscenza» della L. R. Campania n. 11/2011<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Sul punto si veda l'ord. n. 89/2012 della Corte costituzionale consultabile sul sito [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>4</sup> Sent. 70/2013 consultabile sul sito [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>5</sup> Così si legge nella sent. n. 70/2013, punto 2, del Considerato in diritto.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Essa, infatti, fa notare sul punto che tale circostanza non esclude l'ipotesi che, nel periodo compreso tra il 29 febbraio e il 30 giugno, in presenza di una norma di divieto, siano stati avviati procedimenti amministrativi, «[...] che avrebbero avuto esito favorevole proprio perché la parte istante si sarebbe uniformata a tale divieto»<sup>7</sup>.

La Corte Costituzionale, nel respingere tutte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Campania, accoglie invece il ricorso per violazione dell'art. 97 Cost., ritenendo non conforme a tale parametro costituzionale la circostanza che sia stata adottata, per regolare l'azione amministrativa nella materia oggetto di intervento legislativo, una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sent. n. 364 del 2010)<sup>8</sup>.

Il comportamento del legislatore regionale (cioè il dettare una regola di azione per l'amministrazione regionale, per poi prima abrogarla, quindi farla rivivere – ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica del differimento di un termine di efficacia in realtà già interamente maturato all'atto del secondo intervento normativo - ed, infine, abrogarla di nuovo e definitivamente) rappresenta, secondo il severo giudizio della Consulta, l'espressione di un uso manifestamente irrazionale della discrezionalità legislativa<sup>9</sup>.

Una legislazione ondivaga e non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale meritevole di attenzione ha in effetti determinato un quadro normativo privo di ogni ragionevolezza: il legislatore campano, nel caso di specie, pur avendo ritenuto prioritario imporre il divieto in questione, avrebbe deciso di farlo rivivere solo fino al 30 giugno 2012, per poi successivamente abrogarlo con una legge – la L. R. n. 26/2012 - posteriore all'esaurimento dell'efficacia di tale divieto e dunque del tutto inutile.

## *2. Incertezza delle regole e crisi del legittimo affidamento: la responsabilità del legislatore campano di fronte alla Corte costituzionale.*

Nell'analisi pur rapida della pronuncia *de qua*, si impone all'attenzione dell'interprete non l'individuazione da parte della Corte costituzionale di nuovi principi, ovvero l'elaborazione di

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Cfr. sent. n. 70/2013, punto 4 del Considerato in diritto. Sono state pertanto “assorbite”, secondo una tecnica decisa consuetudinaria alla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, le questioni relative agli artt. 117 e 118, nonché 117, co. 2°, lettera l), Cost.

<sup>9</sup> Sent. n. 70/2013, punto 4, del Considerato in diritto.

nuovi indirizzi giurisprudenziali, che difatti non è avvenuta, bensì in primo luogo il tema della responsabilità del legislatore e, segnatamente, quello a cui si faceva riferimento in apertura del presente contributo della qualità della legislazione (nella specie regionale), della certezza del diritto e dei costi economici che a tali aspetti sono strettamente legati.

La complessità dello spazio legislativo è un fenomeno a più facce rispetto al quale alla eccessiva produzione normativa, si affiancano nodi strutturali legati alla stessa conformazione politico-sociale delle società avanzate.

Le cause e le implicazioni negative della “cattiva qualità” della legge si collocano in una dimensione attraversata da interessi e valori di notevole rilievo costituzionale che rimandano da una parte al tema della responsabilità del legislatore e, dall’altra, al «[...] diritto ad avere una compiuta definizione ed uno stabile assetto delle proprie situazioni giuridiche soggettive, come ostacolo all’oscurità della legge ed allo smarrimento della sua identità»<sup>10</sup>.

Il dibattito sulla qualità della regolazione, pertanto, piuttosto che essere ricondotto a profili di natura meramente tecnica e di *drafting*, viene ormai ricondotto a quello della responsabilità della politica «[...] sia nella versione minima del mero “render conto” dell’agire politico; sia in quella più intensiva di potere essere chiamati a rispondere delle conseguenze derivanti dalla valutazione del rendiconto»<sup>11</sup>.

In particolare, esso rappresenta oggi uno dei parametri attraverso i quali viene misurata la legittimazione dell’azione dei pubblici poteri, sia sul piano della legittimità di “esercizio” della regolazione, sia su quello della “dignità” della decisione politica<sup>12</sup>.

Per quel che riguarda la responsabilità del legislatore va rilevata la circostanza che la questione – e la pronuncia si sofferma su questo aspetto - in ragione del principio di legalità, si ripercuote fortemente sui principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione *ex art. 97 Cost.* condizionandone sia in senso positivo che negativo l’efficacia. Ne discende la considerazione che nel valore della certezza del diritto si rinviene il dovere degli organi legislativi – al quale, segnatamente, corrisponde il dovere dei privati ad informarsi sulle norme vigenti ed uniformarsi ad

<sup>10</sup> Sia consentito rimandare sul punto al contributo A. D’ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, a cura di Cocozza V. e Staiano S., Torino, vol. II, p. 842 ss. ed, in particolare, p. 844.

<sup>11</sup> A. MORRONE, *Presentazione*, in *Fuga dalla legge?*, Seminario sulla qualità della legislazione, a cura di Zaccaria R. con la collaborazione di Albanesi E., Brogi E. e Fiorillo V., Brescia, 2011, p. 278.

<sup>12</sup> *Id.*, p. 277.

esse - di formulare norme che prima ancora di essere precise, devono apparire chiare rispetto alle finalità che intendono perseguire.

Per quel che riguarda poi, in particolare, il principio del buon andamento evocato dalla Suprema Corte nella pronuncia *de qua*, è noto che tradizionalmente esso – configurandosi in termini di sintesi del principio di legalità e di quelli di efficacia ed economicità - impone che l'attività amministrativa pubblica si svolga, in primo luogo, nel rispetto della legge.

Nella giurisprudenza costituzionale il parametro fornito dall'art. 97 Cost. risulta spesso associato all'art. 3 Cost., tant'è vero che sono rari i casi in cui il principio di eguaglianza non accompagni quello di imparzialità, mentre – si osserva – il ricorso al buon andamento ricorre più di rado. Quest'ultimo lo si considera perlopiù un elemento di completamento del principio di imparzialità il cui autonomo utilizzo è ridotto prevalentemente ai casi in cui l'irragionevolezza risulti – come nel caso *de quo* – del tutto palese<sup>13</sup>.

Dalla vicenda da cui ha tratto origine la pronuncia in commento trae conferma la riflessione che l'incertezza prodotta dal rapido (e non razionalmente motivabile) mutamento degli assetti normativi, oltre a produrre le accennate inevitabili conseguenze negative sul procedimento amministrativo, si ripercuote anche e soprattutto sui cittadini ed, in misura non diversa, sulle scelte degli operatori economici.

Una buona regolazione, in altri termini, è tale solo se riesce a garantire il *buon andamento* e l'*imparzialità* dell'amministrazione, favorendo - nei confronti del cittadino - la riconoscibilità e la comprensione delle regole ed evitando - nei confronti delle imprese - ostacoli alla concorrenza, all'innovazione, alla crescita<sup>14</sup>.

Le questioni su “chi pone la regola”, su “per quanto tempo si possa fare affidamento sulla sua vigenza” e infine sul “chi e come debba applicarla” rappresentano, infatti, i parametri minimi attraverso i quali si misura la (ragionevole) certezza del diritto<sup>15</sup>.

La legislazione oggetto di censura, nel ripensare più volte in tempi molto ravvicinati tra loro e con impulsi di indirizzo contraddittorî le regole in materia di installazione di impianti eolici, ha certamente prodotto ricadute negative sul sistema.

---

<sup>13</sup> Al riguardo cfr. sentt. 40/1998, 74/1999 e 258/1998 e le considerazioni sul punto avanzate da L. COEN, *Commento all'art. 97 Cost.*, in V. Crisafulli - L. Paladin, continuato da S. Bartole – R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 891.

<sup>14</sup> A. MORRONE, *cit.*, p. 277.

<sup>15</sup> M. PASSARO, *Le strategie dell'incertezza: regole ed enforcement nella regolazione energetica*, in *Fuga dalla legge?*, *cit.*, p. 324.

Ove si provi a misurare la portata degli effetti generati dal grado di certezza (*rectius*: di incertezza) di un modo di legiferare che si direbbe schizofrenico, nel caso *de quo* non può passare inosservata la circostanza che la maggior parte di essi si sono prodotti in danno dell'iniziativa economica, che è valore costituzionale di rilievo - tanto più oggi - primario.

Se è vero infatti - come si sostiene senza obiezione alcuna dall'opinione generale - che imprese e in genere soggetti impegnati a produrre sviluppo economico hanno bisogno di basi giuridiche affidabili per poter investire, è molto verosimile concludere che nessun operatore italiano o straniero, che fosse interessato alla realizzazione di impianti eolici, sarebbe stato mai incoraggiato ad intraprendere in concreto il suo disegno da un quadro normativo così confuso, come quello descritto nel caso *de quo*.

In effetti, per quanto non esplicitamente richiamato nella sent. 70/2013 il discorso chiama in causa il principio del legittimo affidamento a danno di privati in buona fede, circostanza che avrebbe potuto a sua volta determinare (sebbene nella nota prodotta dalla Regione Campania si specifichi che la disposizione non avrebbe determinato l'avvio di nessun procedimento) un illecito suscettibile di ristoro in sede giudiziaria. In questo senso, si sarebbe profilata una responsabilità extracontrattuale della Pubblica Amministrazione, ma prima ancora del legislatore. In effetti a sviluppare ulteriormente queste riflessioni si potrebbe arrivare molto più lontano di quanto in questa sede ci si propone, fino a configurare forme di responsabilità che, in termini ascensionali, ci rimandano dalla Regione allo Stato fino all'Unione europea ed, in particolare, a quella giurisprudenza che, com'è noto, negli anni, si è dimostrata molto attenta nel riconoscere forme di responsabilità degli Stati per violazione (sia omissiva che commissiva) del diritto dell'Unione<sup>16</sup>.

Sta, comunque, di fatto che la diffidenza sull'attendibilità delle regole in vigore, nello scoraggiare fortemente gli investimenti, è uno dei fattori che deprime l'iniziativa economica e genera costi aggiuntivi (si pensi alle consulenze necessarie per evitare o per affrontare contenziosi) per quelle imprese che, invece, decidono di investire<sup>17</sup>.

A conferma di questo convincimento soccorre del resto la stessa posizione espressa chiaramente dalla Corte, nella parte in cui la sentenza in esame afferma che «il fenomeno della riviviscenza di

---

<sup>16</sup> Sul punto si veda R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999; nonché ID., *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento 4, 2010, 506 ss.

<sup>17</sup> Il fenomeno è descritto compiutamente tra gli altri da D. IELO, *La fuga dagli investimenti dall'Italia: alcune cause*, in *Fuga dalla legge?*, cit., p. 336 ss.

norme abrogate (...) può generare «conseguenze imprevedibili» (e qui si richiama testualmente la sent. n. 13 del 2012), valutabili appunto anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione»<sup>18</sup>.

La discrezionalità della pubblica amministrazione, se male esercitata, cioè attuata attraverso processi decisionali scarsamente trasparenti, da una parte può alimentare il sospetto di favoritismi o irregolarità e dall'altra trasformarsi anche in un arbitrario strumento di vessazione dei cittadini e di scelta di imprenditori “disinvolti” o “protetti”, cui quelli corretti – scoraggiati da simile modo di procedere – lasciano il campo<sup>19</sup>.

### *3. Soluzioni a confronto: brevi considerazioni conclusive.*

Di fronte alla complessità del tema e delle sue manifestazioni, le risposte fornite dall'ordinamento italiano si sono manifestate in una pluralità di tecniche e di strumenti, che «[...] appaiono consapevoli della necessità di impostare il discorso della qualità della regolazione legislativa non solo in termini di linguaggio normativo o di struttura formale dell'atto normativo, ma guardando alle esigenze di implementazione delle scelte normative, alla loro fattibilità come idoneità a realizzare gli obiettivi proposti, ai problemi di relazione e di coordinamento dei singoli prodotti normativi con il sistema considerato [...]»<sup>20</sup>.

Nell'ultimo *Rapporto sullo stato della legislazione* per il 2012, predisposto dall'Osservatorio della Camera dei Deputati in relazione ad alcuni aspetti più propriamente qualitativi (riordino, razionalizzazione e semplificazione) delle tecniche normative, si segnala che le Regioni - anche se

---

<sup>18</sup> Sent. n. 70/2013, punto 4, del Considerato in diritto. Allo studio della reviviscenza delle norme è dedicato il recente contributo di E. C. RAFFIOTTA, *Quale spazio per la reviviscenza di norme abrogate dopo la sent. 13 del 2012?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>19</sup> L'incertezza giuridica rappresenta il presupposto da cui traggono alimento fenomeni di devianza sociale, di corruzione, di depressione economica. tutti aspetti che penalizzano in primo luogo le aspettative favorevoli di quanti osservano le regole. Studi e inchieste hanno dimostrato che essa regna sovrana proprio nel campo delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti energetici, cioè proprio quella di cui legge campana si proponeva di occuparsi. Recentemente, in particolare, diversi operatori internazionali attivi nel settore degli impianti di produzione energetica hanno comunicato la loro intenzione di non volere investire più in Italia, proprio per la lunghezza e l'aleatorietà dei relativi procedimenti. Su tali aspetti si soffermano D. IELO, *cit.*, p. 336 ss. ed, ivi, M. ARNONE, *Costi economici e sociali dell'incertezza: l'incertezza giuridica come elemento dell'incertezza di sistema: Aspetti metodologici e sostanziali e della riduzione dello stock normativo*, in *Fuga dalla legge?*, *cit.*, p. 339 ss. nonché M. ARNONE, E. ILIOPULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano, 2005; F. ZACCARIA, *La perdita della certezza del diritto: riflessi sugli equilibri dell'economia e della finanza pubblica*, in *Diritti, regole, mercato, economia pubblica ed analisi economica del diritto*, XV Conferenza Siep, Pavia 3-4 ottobre 2003, 2003.

<sup>20</sup> A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *cit.*, p. 845.



invero non in modo generalizzato – continuano a manifestare grande impegno e interesse sul punto<sup>21</sup>.

Con specifico riferimento alla Campania risulta che la Regione ha aderito – insieme alla Calabria, alla Puglia ed alla Sicilia - al *Programma Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni dell’obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione* (POAT-DAGL), nel contesto dell’attuazione dell’Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, siglato il 29 marzo 2007.

In base a tale accordo, le Autonomie territoriali si sono impegnate a conformarsi anch’esse, nei diversi livelli di governo coinvolti, ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme<sup>22</sup>.

Allo stesso modo il nuovo Statuto della Regione Campania del 29 maggio 2009 ed il nuovo Regolamento interno del Consiglio Regionale della Campania approvato nella seduta del 19 luglio 2012, si pongono in termini di continuità rispetto all’Accordo del 2007. Così a fronte dello Statuto campano che all’art. 29 fissa norme sulla chiarezza dei testi normativi rimandando per la disciplina di dettaglio al Regolamento consiliare<sup>23</sup>, quest’ultimo non solo istituzionalizza la redazione del “rapporto annuale sulla legislazione regionale“, riconoscendogli la natura di strumento volto a migliorare la qualità della normazione e il controllo sull’attuazione delle leggi ma, agli artt. 82 ed

---

<sup>21</sup> I *Rapporti annuali sulla legislazione* sono consultabili sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it). Con particolare riferimento alla qualità della regolazione ed alle tecniche legislative praticate nelle Regioni tra gli altri cfr. M. CARLI, *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti 2009. L’attuazione degli statuti regionali*, a cura di Caretti P., Rossi E., Torino, 2010; R. LIBERTINI, *Il drafting e le tecniche legislative nell’esperienza regionale*, in *Codificazione del diritto ed ordinamento costituzionale*, a cura di Costanzo P., Napoli, 1999, p. 255 ss.; ID., *Le regioni e le tecniche legislative*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 323 ss.; B. MALAISI, *Qualità della formazione e della divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, a cura di Carli M., Torino, 2001; P. MILAZZO, *La qualità della formazione nei regolamenti parlamentari e dei Consigli regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, a cura di Caretti P., Torino, 2009; I. SALZA, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nell’elaborazione dei nuovi statuti regionali*, in *Iter legis*, 2003, n. 1, p. 43 ss.;

<sup>22</sup> Tali principi sono perseguiti mediante l’utilizzazione di strumenti quali l’analisi tecnico-normativa (ATN), l’analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR), la consultazione, l’analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l’impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, la cura del *drafting* normativo.

<sup>23</sup> Statuto Regione Campania, Art. 29, co. 1° Le normative regionali devono caratterizzarsi per chiarezza e semplicità dei testi. Il Consiglio regionale approva testi unici; co. 2° 2. Il regolamento consiliare disciplina le modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità.

83, fissa i principi ed individua i responsabili e gli strumenti per assicurare la qualità della legislazione<sup>24</sup>.

Il Rapporto sulla legislazione, nell'affiancarsi agli "strumenti" di cui si avvale il Consiglio per conseguire il miglioramento della qualità della formazione, si propone sia rispetto al legislatore regionale che all'intera collettività come strumento di conoscenza della attività normativa prodotta e come spunto per una riflessione e una valutazione complessiva della tendenza della legislazione regionale.

In questo contesto normativo si inserisce la vicenda brevemente commentata che tuttavia dimostra come impegni di tale ambiziosa portata, certo meritevoli di apprezzamento a favore di chi li contrae, saranno destinati a rimanere nel mondo delle pure dichiarazioni di intenti finché non si avrà chiaro, anche e soprattutto in Regioni ad alta incidenza e presenza operativa della criminalità organizzata, com'è purtroppo la Campania, che anche nelle pieghe di una bassa qualità della produzione normativa, di una scarsa chiarezza e di un'incertezza giuridica in senso ampio, si annidano le cause attraverso le quali trae alimento e forza di insediamento la stessa criminalità.

---

<sup>24</sup> Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania. Art. 82 Qualità della legislazione: 1. Il presente titolo ha per oggetto la disciplina generale sull'attività normativa regionale. 2. La Regione Campania, ai sensi dell'articolo 29 dello Statuto, conforma il proprio ordinamento ai principi di qualità della legislazione applicati in ambito europeo e condivisi con lo Stato, Regioni e Province autonome in sede di Accordo del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione. 3. L'attività normativa della Regione è improntata, in particolare, ai seguenti principi: a) programmazione normativa; b) manutenzione e riordino costanti della normativa; c) chiarezza, semplicità ed omogeneità dei testi normativi; d) rispetto delle regole di tecnica legislativa; e) qualità, coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti; f) semplificazione delle procedure; g) libero accesso agli atti normativi; h) contenimento degli oneri amministrativi. 4. Il Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Commissioni consiliari ed il Presidente della Giunta, ciascuno per i rispettivi ambiti di competenza, assicurano, con il supporto tecnico delle strutture preposte all'assistenza tecnico-giuridica e legislativa e delle altre competenti strutture, il rispetto dei principi di cui al presente articolo. 5. Al fine di migliorare la qualità dei testi normativi, gli uffici del Consiglio e della Giunta regionale preposti alla redazione degli atti normativi e all'assistenza tecnico-giuridica e legislativa operano in costante collaborazione. 6. Il Consiglio esercita in via preventiva e successiva la funzione di controllo e valutazione sugli effetti e sui risultati degli atti normativi in rapporto alle finalità perseguite. Art. 83 Strumenti: 1. Al fine di conseguire il miglioramento della qualità della normazione, il Consiglio si avvale dei seguenti strumenti: a) analisi tecnico normativa (di seguito denominata ATN); b) agenda normativa; c) analisi di impatto della regolamentazione (di seguito denominata AIR); d) analisi di fattibilità; e) verifica di impatto della regolamentazione (di seguito denominata VIR); f) consultazione; g) clausole valutative; h) relazione tecnico-amministrativa; i) semplificazione, manutenzione e riordino costante del sistema normativo; l) drafting normativo.