

Gruppo di lavoro Camera – Senato – Assemblee regionali*

Indirizzi per migliorare i metodi della legislazione tra Stato e Regioni

(documento approvato nella riunione del 7 marzo 2001)

Il Gruppo di lavoro interistituzionale si è costituito in data 27 gennaio 2001 su iniziativa dei Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e delle Assemblee regionali. Il Gruppo si è successivamente riunito sotto la Presidenza del presidente Louvin in data 27 febbraio e 7 marzo 2001. Il presente documento è stato elaborato sulla base delle indicazioni unanimemente condivise nel corso delle due riunioni.

***L'attuazione
dell'art. 5 Cost.
sui metodi
della
legislazione***

Il Gruppo di lavoro ritiene che il problema del metodo della legislazione tra Stato e Regioni assuma oggi un rilievo politico assolutamente primario. Si ripropone, nell'ambito del procedimento legislativo nazionale e di quelli regionali, l'esigenza di dare piena applicazione al principio fondamentale previsto in materia dall'articolo 5 della Costituzione: la Repubblica adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

La ormai avanzata attuazione delle riforme della forma di governo regionale e di quelle per il federalismo amministrativo e fiscale, oltre alla prospettiva di ulteriori modifiche del titolo V della seconda parte della Costituzione, pongono alle assemblee elettive il tema del radicamento dei nuovi principi nella cultura parlamentare e dell'adeguamento coerente della strumentazione istituzionale.

La espansione delle autonomie tende ad assicurare un sistema di poteri che funzioni meglio e sia più vicino al cittadino. Ma vi è anche il rischio che la moltiplicazione dei centri decisionali e dei poteri normativi – di cui l'espansione delle autonomie è solo uno dei fattori – comporti un aumento potenzialmente illimitato della complessità del sistema e del tasso di conflittualità tra i poteri.

Occorre che i procedimenti legislativi nazionale e regionali siano configurati in modo tale da assicurare l'effettivo funzionamento di un quadro delle competenze notevolmente più complesso ed articolato rispetto al passato. La considerazione simultanea di un contesto normativo a tre livelli (europeo,

* Hanno composto il Gruppo di lavoro i senatori Felice BESOSTRI, Guido DONDEYNAZ, Marco PREIONI e Renato SCHIFANI; i deputati Paolo ARMAROLI, Carmelo CARRARA, Vincenzo CERULLI IRELLI, e Mario PEPE; i presidenti di consigli regionali Nicolò CRISTALDI (Sicilia), Attilio FONTANA (Lombardia), Roberto LOUVIN (Valle d'Aosta), Luigi MINARDI (Marche), Egidio MITIDIERI (Basilicata), Riccardo NENCINI (Toscana), Efsio SERRENTI (Sardegna) e Giuseppe TAGLIENTE (Abruzzo).

statale e regionale) è la nuova chiave da adottare per attribuire il grado minimo di qualità ad ogni singolo atto legislativo.

Un ruolo centrale spetta, nel delineare queste forme di interrelazione tra le fonti europee, statali e regionali, alla cultura giuridica. Gli studiosi ed i centri di ricerca sono chiamati a concorrere con le amministrazioni alla ridefinizione di un sistema così articolato e dinamico, nonché a seguirne costantemente le principali tendenze evolutive.

Se vi sarà un quadro sia pure fluido e dinamico del funzionamento della legislazione sui tre livelli di governo, le assemblee elettive potranno individuare modalità di formazione delle leggi idonee a prevenire ed attenuare il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, che rischia altrimenti di dilatarsi in modo esponenziale.

Per rispondere a queste esigenze occorre la messa in opera di iniziative positive e concrete da parte delle diverse istituzioni e, in primo luogo, da parte delle assemblee legislative.

Il Gruppo di lavoro è stato costituito come strumento per agevolare lo scambio di opinioni e la reciproca consultazione tra il Parlamento e i Consigli regionali in ordine a tali finalità.

Finalità del Gruppo di lavoro

Il Gruppo di lavoro, in questo primo documento, intende limitarsi a indicare una serie di temi, che potranno essere approfonditi in futuro per determinare il necessario salto di qualità nel processo legislativo:

- Cambiamento dei modi di formazione delle leggi e individuazione di organi e procedure istruttorie per migliorare la qualità della legislazione all'interno delle assemblee elettive e nei rapporti con gli esecutivi. ***Qualità della legislazione***
- Definizione di metodi specificamente rivolti all'applicazione e al rispetto del principio di sussidiarietà e alla scelta del livello territoriale competente ad agire. ***Rispetto del principio di sussidiarietà***
- Rafforzamento delle procedure per la prevenzione dei conflitti ed il rispetto del sistema delle competenze dei diversi livelli di governo nell'ambito del procedimento legislativo nazionale e regionale, valorizzando il sistema dei pareri specializzati. ***Valorizzazione dei pareri nel procedimento legislativo***
- Raccordi tra Parlamento e Assemblee regionali nelle tematiche attinenti il funzionamento delle Assemblee (ad esempio, la programmazione dei lavori) e nelle altre materie di alto interesse istituzionale. ***Raccordi tra Parlamento e Assemblee regionali***
- Previsione di forme di coordinamento nella fase ascendente di formazione degli atti comunitari tra Parlamento e dai Consigli regionali; in parallelo, occorrerebbe garantire una più significativa e consapevole partecipazione delle assemblee legislative nella fase discendente. ***Coordinamento nelle politiche comunitarie***
- Intese per comuni regole di redazione degli atti normativi (ad esempio, differenziando le norme di principio da quelle di dettaglio). ***Tecniche redazionali***
- Sviluppo di nuovi strumenti di conoscenza della normazione vigente, assicurando la contestuale conoscibilità della normazione nazionale, di quella regionale e di quella dell'Unione europea. ***Conoscibilità della normazione vigente***

Questo complesso di obiettivi potranno essere oggetto di azioni positive nel ***Collaborazione***

prossimo futuro. Alla luce del difficile impegno che tutto ciò comporterà per le Assemblee, il Gruppo di lavoro ritiene, in questa fase, di dover richiamare l'attenzione sulla esigenza del massimo potenziamento degli strumenti conoscitivi e di supporto tecnico per le Assemblee in un quadro di massima sinergia delle risorse. **tra gli Uffici:**

Occorre da questo punto di vista mettere a frutto le vaste potenzialità di collaborazione tra gli uffici di Camera, Senato e Consigli regionali, per evitare la ripetizione delle stesse attività e il conseguente spreco di risorse. Secondo la stessa logica si possono stabilire, sui grandi temi, rapporti comuni con gli istituti di ricerca e i centri di informazione più qualificati in campo nazionale e internazionale.

Questo tipo di cooperazione si è già avviato nel corso dell'anno 2000 per la elaborazione del rapporto annuale sullo stato della legislazione, al quale hanno collaborato gli uffici delle assemblee regionali e l'Istituto di studi sulle regioni del CNR. Nel 2001 questa collaborazione si consoliderà tra la Camera e il Senato e su questa base si allargherà ad altri centri scientifici. Bisognerà poi estendere lo stesso metodo anche alla formazione di circuiti di informazione di uso quotidiano. **- il rapporto annuale sullo stato della legislazione**

Il raccordo tra le strutture di documentazione e le banche dati può completarsi con la realizzazione di un vero sistema bibliotecario parlamentare collegando le biblioteche delle Assemblee regionali al polo in via di costituzione tra le Biblioteche del Senato e della Camera. **- il raccordo tra le strutture di documentazione e il polo unitario tra le biblioteche**

Ultimo passaggio di fondamentale importanza può essere costituito da una struttura di formazione per funzionari delle Assemblee legislative, particolarmente rivolta a creare una specializzazione verso la istruttoria legislativa. **- una struttura di specializzazione comune**

In questo modo, senza inutili duplicazioni, è possibile agevolare il rafforzamento delle strutture serventi e anche la ricerca di tecniche istruttorie e redazionali coerenti tra Parlamento e Assemblee regionali.

Il Gruppo di lavoro propone, in conclusione, alle Presidenze delle due Camere e alla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali di prendere in considerazione, insieme alle indicazioni fin qui messe a punto, la opportunità di una sua ricostituzione fin dall'inizio della prossima legislatura. Le indicazioni recate da questo primo documento potranno servire come base per la consultazione dei competenti organi di ciascuna Assemblea da parte dei rispettivi Presidenti. Il Gruppo di lavoro potrebbe quindi riprendere la sua attività alla luce degli orientamenti risultanti, che saranno maturati nel nuovo quadro istituzionale conseguente alle eventuali modifiche a livello costituzionale e degli statuti regionali. **Le prospettive di lavoro**