

III Sessione

"Oltre le tecniche legislative. Un caso di legislazione complessa fra Stato e Regioni: la legge n. 59/1997"

DISCUSSIONE CON GLI OPERATORI DI UFFICI LEGISLATIVI, STUDI E DOCUMENTAZIONE

Giuliana Bottero,

Direttore affari istituzionali e processo di delega della Giunta regionale del Piemonte

LA CONCERTAZIONE E L'ANALISI DI FATTIBILITÀ NORMATIVA

Io calerò il mio intervento più sull'esperienza del Piemonte. In verità l'intervento che avevo programmato si intitolerebbe: concertazione ed analisi di fattibilità, i rapporti tra concertazione ed analisi di fattibilità. Toccheremo il punto, però inizierei con un preambolo che chiarisce l'esperienza finora vissuta dal Piemonte rispetto all'applicazione della Bassanini. Un preambolo che non vuole essere fonte di polemica, ma vuole essere semplicemente utile all'individuazione della possibile criticità del processo di delega. La legislazione complessa, vincolata all'attuazione delle Leggi Bassanini, è strettamente collegata alla concertazione tra enti. Due sono i filoni della concertazione: i rapporti tra Stato e Regioni e rapporti tra Regioni ed enti locali. Sul primo fronte l'esperienza per la Regione Piemonte è stata non del tutto positiva. Il punto dolente sono stati soprattutto gli interventi sostitutivi del Governo, che proprio in quell'ottica di leale cooperazione, che qualcuno richiama poc'anzi, non hanno tenuto in debito conto la realtà del Piemonte. Una realtà che costituisce infatti fattore asimmetrico rispetto a quella di altre Regioni, caratterizzata da centinaia di Comuni polvere o perlomeno piccoli, che avrebbe richiesto per una congrua collocazione delle competenze una previa riorganizzazione territoriale, che i tempi imposti dal Governo non hanno infine permesso.

A questo si aggiunge la mancata attuazione della 142, che ha aggravato in Piemonte il procedimento, che non ha trovato un terreno fertile, come magari altrove. Abbiamo così avuto interventi sostitutivi generalizzati, validi per una pluralità di Regioni e quindi non calibrate rispetto alle variegate caratteristiche demografiche, territoriali o strutturali delle Regioni medesime. È stato così, a nostro avviso, vanificato il presupposto del sentire le Regioni interessate, che hanno subito l'intervento governativo.

A questo si aggiunge, è il caso di rilevarlo, la dubbia legittimità circa la stessa possibilità per il Governo di commissariare il legislatore regionale, in quanto l'intervento sostitutivo è collegato in sé e per sé ad inadempienze di natura squisitamente amministrativa, le quali non è certo assimilabile la tempistica dei lavori di una assemblea regionale. È stata lesa anche la norma che prevede il trasferimento delle risorse contestualmente alla data di decorrenza dei trasferimenti, per cui in assenza dei DPCM previsti dall'articolo 7 dal decreto legislativo 112 il termine del primo luglio, previsto dall'ultimo decreto sostitutivo, il numero 96, risulta privo di una sua possibile efficacia. Ne ricaviamo quindi un significato di mero impulso ad accelerare il processo legislativo regionale, pur nella consapevolezza delle difficoltà collegate alla riorganizzazione territoriale a cui accennavo poc'anzi.

Il versante dei rapporti Regioni-Enti locali è stato al contrario ricco di novità. Sulla scia dell'esperienza della conferenza Stato-Regioni sono state varate dalle leggi regionali, anche in Piemonte, conferenze Regioni-autonomie locali, di stampo principalmente dualista. Quale il ruolo di queste conferenze? Senz'altro quello strategico della concertazione, di norma tra gli esecutivi dei rispettivi enti. Rispetto ad una legislazione complessa, come quella in itinere è indubbia infatti l'esigenza di un flusso normativo condiviso dagli stessi enti destinatari delle funzioni.

Questa sensibilità, la chiamiamo sensibilità, è indispensabile anche ai fini dello sviluppo di un sistema delle autonomie, funzionale al decollo di un'ipotesi federalistica che possa eventualmente - uso l'eventualmente - superare il modello a tre punte: Stato, Regioni e autonomie locali, di cui oggi si parla, in favore di modelli più avanzati. Ma questo presuppone il superamento innanzitutto dei conflitti interistituzionali.

Passiamo brevemente agli effetti del metodo concertativo. Gli effetti si possono avvertire soprattutto

rispetto alla verifica dell'adeguatezza dell'impianto normativo. Il significato della concertazione, ossia quello, come lo definisce il vocabolario, di scrivere insieme un pezzo di musica, fa immediatamente comprendere come diverso sia il suo impatto sulle norme, come l'analisi di fattibilità, attraverso il metodo concertativo, caratterizzi così l'impostazione stessa della legge, un'impostazione che diventa infatti condivisa ab origine nell'analisi dei suoi effetti dai soggetti stessi destinatari delle norme. L'asse portante del procedimento tende a trasferirsi dal momento di esame assembleare al momento iniziale di predisposizione del testo, riqualificando il procedimento legislativo al momento della sua attivazione. La complessa legislazione di settore, a cui siamo di fronte, richiede però estrema elasticità nell'interpretazione dell'applicazione dei regolamenti regionali, che disciplinano il procedimento legislativo. Quest'ultimo deve necessariamente adattarsi a nuove esigenze in favore delle quali gli stessi confini delle competenze tendono a sfumarsi.

Concludo con un flash, rispetto al sistema di cui si è dotata la Regione Piemonte, ossia la scelta di una legge, forse richiamata anche prima, cosiddetta "Madre", diretta a dettare principi e criteri, per creare un quadro generale di riferimento omogeneo per tutto il processo. Nelle leggi e nei disegni di legge attuativi, alcuni già approvati altri in itinere, lo spazio va dedicato unicamente al nuovo quadro delle competenze. In un intervento precedente si afferma appunto che la Regione Piemonte non è riuscita ancora a portare avanti il processo. Ebbene ribadisco che il Piemonte, che spicca in tanti campi per efficacia ed efficienza, sta mandando avanti il processo con i tempi che le problematiche del suo territorio e della sua storia richiedono. Questo in attesa di una riforma costituzionale che cambi realmente il sistema, tenuto conto del fatto che la capacità di Governo delle Regioni non coincide esclusivamente con la loro capacità, o meglio, volontà legislativa.