

# I Sessione

## "Regioni ed Enti Locali"

### INTERVENTI PROGRAMMATI

**Mauro Ceccato**

*Rappresentante del Consiglio Provincia Autonoma di Trento.*

Entro quali limiti è opportuno e produttivo, per un'assemblea di tipo parlamentare, occuparsi di semplificazione normativa?

Primavera del 1994: nel consiglio provinciale trentino si profila un'azione delle minoranze sull'argomento; la giunta si mostra propensa a lasciare un certo spazio all'iniziativa consiliare, foss'anche per passare ad altri la patata bollente. D'accordo con i proponenti e con la giunta gli uffici del consiglio unificano e rivedono, in alcuni punti, due *mozioni* in materia. Il testo approvato a dicembre (con il numero 42) adotta una logica di piccoli passi, individuando nell'organo legislativo il luogo adatto per affrontare alcuni problemi di strumenti e di metodo, senza impegolarsi in un programma di revisione normativa per cui il consiglio non avrebbe i mezzi, e che dati i risvolti politici sarebbe meglio collocare a livello di giunta. Un buon motivo per puntare sul tema: la frammentazione partitica fa pensare a una legislatura debole, e proprio per questo adatta ad affrontare questioni di carattere politicamente poco impegnativo, ma pur sempre capaci di portare qualche frutto.

Sembrava poi che un qualche ritardo nel tradurre in fatti le molte parole dette sul semplificare fosse attribuibile anche a carenze nella strumentazione. L'esempio dei testi unici, qui, calza bene. È fin troppo facile attribuire la scarsità di testi unici regionali all'impossibilità di attivare deleghe legislative. Far passare un testo unico per le forche caudine d'una nuova discussione consiliare e di un controllo governativo è un gioco che, per un politico, difficilmente varrà la candela: il rischio d'un nulla di fatto, e il tempo rubato alla discussione di altri provvedimenti - politicamente più redditizi d'un riordinamento di leggi vigenti - funzioneranno come deterrente. Dunque: prima di fare i testi unici bisogna individuare qualche strumento che aiuti la loro approvazione.

Comunque, in base alla mozione viene istituito un *comitato per la semplificazione normativa*, formato da un assessore e tre consiglieri, con la partecipazione di tecnici della giunta e del consiglio. Il comitato s'insedia nel marzo del 1995 e lavora con costanza fino a luglio 1996. A quella data, quasi tutto ciò che la mozione chiedeva di proporre è stato proposto; resta inesplorata la successiva parte di competenza della giunta (redazione di testi unici; decentramento, delegificazione e deregolamentazione; semplificazione di procedure), dove il comitato avrebbe al più un ruolo di stimolo e verifica. In seguito, le dimissioni del suo presidente dalla carica di consigliere e una situazione politica peggiore delle aspettative hanno molto rallentato i lavori, e ritardato l'esame delle proposte. Purtroppo quindi, invece di limitare il mio contributo a una raccolta di provvedimenti e dati statistici, mi toccherà illustrare quant'è uscito dal comitato, a pareggiare in qualche modo i difetti di risultato e fornire degli spunti - speriamo - a chi altri vorrà mettersi sulla stessa strada.

I problemi di semplificazione non si porrebbero se le norme fossero ben scritte. Meccanismi d'ordine politico-istituzionale (esempio: gli enormi articoli prodotti dalle questioni di fiducia), se non la semplice fallibilità umana, fanno pensare che comunque ci sarà sempre l'esigenza di interventi successivi sulle leggi; ma ciò non toglie che in fase preventiva si possa fare di più. Cose dette e ridette: fattibilità, impatto normativo dei nuovi provvedimenti, ecc. Poiché questa è stata materia d'altri convegni, mi limiterò a ricordare che il comitato ha contribuito all'approvazione d'una disposizione sulla *copertura finanziaria e amministrativa*: è l'art. 23 della legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4, a norma del quale la giunta provinciale accompagna i disegni di legge con un'apposita relazione tecnica. Quanto all'*impatto normativo*, poiché il servizio legislativo del consiglio ha una dozzina d'anni d'esperienza in osservazioni (e interventi) sulla

generalità dei progetti di legge, s'è pensato a una loro qualificazione in tal senso. In proposito varrà la pena osservare come il lavoro del comitato si sia giovato delle conoscenze accumulate in quest'opera quotidiana di verifica (tradotta anche in una relazione annuale sulla qualità tecnica delle leggi), che fa sistema con le attività di documentazione sui progetti di legge, di redazione delle note esplicative alle leggi, di aggiornamento del codice provinciale: sono tutte operazioni in cui si può verificare lo stato di manutenzione del sistema normativo provinciale.

Un tema confinante con la semplificazione è quello dei modi per migliorare l'accessibilità delle norme. Lo strumento più semplice sono i *testi coordinati* già previsti nella legge 11 dicembre 1984, n. 839. Qui volevamo seppellire definitivamente una prassi dello scorso decennio, secondo cui la giunta provinciale rivestiva di forme ufficiali (deliberazione o decreto) testi coordinati di leggi, simili a quelli in uso altrove. Ci sembrava un'abitudine scorretta, perché ingenera equivoci sul valore di questi testi e non toglie nulla all'ordinamento (nell'impossibilità di abrogare le leggi unificate), ma vi aggiunge nuovi atti, e atti di dubbio valore: insomma, a dispetto delle apparenze non è fonte di semplificazione, ma di complicazione normativa (1). Quindi è meglio che tali testi mantengano un carattere informale; inoltre la loro utilità è legata a una pubblicazione molto tempestiva (altrimenti gli interessati se li costruiscono da sé, nell'attesa) e sistematica. Grazie all'intervento del comitato, tutto questo ora si fa: alcuni testi coordinati, corredati di note esplicative, sono usciti sul bollettino ufficiale, sempre poco tempo dopo la promulgazione delle ultime modificazioni a una legge (accompagnata da un annuncio con la data di pubblicazione del testo coordinato).

Inoltre il comitato ha stimolato giunta e consiglio a procedere speditamente nella costruzione d'un sistema informativo della normativa provinciale, a formare degli esperti legislativi di settore (di cui è necessario disporre per intraprendere qualsiasi serio tentativo di semplificazione), a redigere note esplicative e testi unici anche per i regolamenti della giunta. A proposito: da noi regolamenti e contratti collettivi, di norma, sono scritti peggio delle leggi; e non c'è da stupirsene, perché spesso mancano verifiche di tecnica legislativa. Dunque, inutile parlare di delegificazione - che oltretutto non diminuirebbe il numero delle fonti - finché non si sarà intervenuti su quel nodo.

Se è presto per far bilanci sugli altri spunti, bisogna pur dire che sul versante dei regolamenti, per ora, non s'è visto gran che. Ma anche qui, forse, scontiamo l'assenza d'un interlocutore politico autorevole e motivato. Perciò abbiamo pensato a misure ancor più semplici, ma facilmente attuabili dagli uffici. Cose banali, ma pur sempre utili: perché, ad esempio, le leggi non sono sempre corredate da un *indice*? Lo si trova spesso quando l'atto normativo è pubblicato in un supplemento del foglio ufficiale, dato che si può utilizzare a tal fine l'indice del supplemento; talora viene aggiunto alle note esplicative: ma la pubblicazione in calce mi pare meno efficace di quella prima del testo. In Austria indici del genere vengono tranquillamente riportati dopo la formula di approvazione, prima della legge; se proprio si ha qualche dubbio formale o qualche timore nel riproporre pari pari questa soluzione, si potrà riprenderli dopo gli estremi dell'atto, prima della formula.

Altro esempio: mi pare ben fatto il bollettino ufficiale veneto, che in calce alle leggi riporta dati riassuntivi su struttura competente, scadenze e adempimenti, finanziamento. Sia queste notizie, sia gli indici li alleghiamo da poco, in consiglio, ai progetti di legge; quanto alla pubblicazione di dati del genere assieme alle leggi, attendiamo che gli uffici della giunta ne verifichino forme e modi migliori.

Non credo occorra aggiungere nulla a quanto già detto da altri sull'opportunità di ridurre il sistema normativo italiano in dimensioni un po' più umane, e sulla necessità di rendere esplicite le abrogazioni. Date queste premesse, s'è pensato potesse essere utile un *unico provvedimento* destinato ad abrogare un elevato numero di *leggi desuete*, non più finanziate o implicitamente abrogate. S'è preferita questa strada, tratta da qualche notizia su accadimenti britannici, a quella svizzera e di Laender tedeschi (riproposta da Violante) dell'abrogazione per mancato inserimento in una raccolta ufficiale, perché ritenevamo che la seconda soluzione fosse più difficile e pericolosa.

Lo prova lo svolgimento del progetto. Il lavoro d'individuazione delle norme l'hanno fatto le strutture del consiglio; poi s'è programmato un giro d'incontri coi dipartimenti della giunta, per ottenere conferme e integrazioni sulla tipologia delle norme desuete e sulle ipotesi di abrogazione. Ma dopo la conclusione degli incontri gli uffici del consiglio hanno individuato qualche altra cosa da abrogare. Quindi m'è difficile

credere che saremmo riusciti a scovare con certezza le disposizioni da inserire in una raccolta ufficiale di tipo svizzero. Forse perché un lavoro così complesso richiederebbe un impulso politico più deciso, o perché mancano - spesso - gli esperti legislativi di settore. Certo, se in futuro ci fossero queste condizioni si potrebbe anche pensare a una sorta di ricognizione e riassunzione periodica di norme (a inizio legislatura?), sul tipo di quella che si credeva servisse per i regolamenti parlamentari (applicando il principio di discontinuità delle assemblee parlamentari). Ad ogni modo, non s'è del tutto accantonata l'ipotesi: solo, per le motivazioni appena espresse e per il fatto che un'operazione del genere sembrava adatta soprattutto a sgombrare il campo da disposizioni a termine confuse con disposizioni permanenti, s'è pensato che il modello fosse riproducibile, se mai, in singoli settori, e particolarmente in quello della finanza locale. Però l'idea è rimasta tale, visto l'ormai noto rallentamento nelle attività del comitato.

Comunque, abbiamo individuato circa 120 leggi interamente superate (più altre disposizioni sparse). Logicamente, fra esse non sono comprese le norme inattuali (proroghe, rifinanziamenti, leggi contenenti un termine chiaro, ecc.): si tratta di un centinaio d'altre leggi, ricordate nella relazione accompagnatoria del progetto, e di 180 bilanci e rendiconti. Quanto alla formula abrogativa, s'è deciso di utilizzare quella del testo unico delle leggi bancarie (art. 161 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385: "Sono o restano abrogati..."), per evitare che gli interpreti - ragionando *a contrario* - ritengano effettivamente vigenti le disposizioni in questione fino al giorno prima dell'abrogazione esplicita. Non credo sia un eccesso di prudenza: un funzionario perspicace ci domandò subito come avremmo risolto quel problema. Poiché non sapevamo di leggi italiane interamente dedicate all'abrogazione di disposizioni desuete, e magari pure per convincere noi stessi e i possibili scettici che non si trattava d'idee campate in aria, abbiamo ritenuto prudente acquisire un parere di Giuseppe Ugo Rescigno sul lavoro. Di qui alcuni ritocchi: fra il resto, l'aggiunta di un documento accompagnatorio con i motivi d'ogni abrogazione.

Dal tutto è nato un progetto di legge, presentato il 25 luglio 1996 (reca il numero 115). Il suo *iter* ha subito dei ritardi, attribuibili in gran parte alla confusione politica dell'ora: comunque il testo, approvato in commissione, è all'ordine del giorno del consiglio. Speriamo che il convulso finale di legislatura lasci il tempo per approvarlo, senza bisogno di ripresentarlo nella prossima; in ogni caso, un risultato è già la sua ripresa in altre regioni (a quanto mi consta Piemonte, Puglia e Veneto).

Per finire: non ci s'è mai illusi che questo fosse più d'un primo passo, con ripercussioni tutto sommato modeste; ma non inesistenti, dato che qualche sentenza risolve questioni nate da equivoci sulla vigenza di norme implicitamente abrogate (2). Inoltre, utile è stato il coinvolgimento nell'operazione di numerosi uffici di merito, così sensibilizzati al tema della semplificazione; utile partire da progetti se si vuole minori, ma che permettessero d'iniziare subito ad aggredire la complessità del sistema, per dare un messaggio e uno stimolo.

Si trattava anzitutto di mettere a disposizione strumenti per facilitare l'approvazione dei testi. Quindi di perfezionare una metodologia per redigerli. Infine di programmare la loro redazione, per settori.

Quest'ultimo punto si riteneva potesse far parte, se mai, d'un programma di giunta (anche della prossima legislatura, dato il suo impegno); contava, come comitato, approfondire i primi due argomenti, e dare un buono stimolo al governo provinciale per mettersi sulla giusta strada.

Un'annotazione a margine: poiché lo strumento della delega legislativa, necessario per spianare la strada ai testi unici innovativi, ritenevamo potesse venire da una riforma costituzionale estesa a tutte le regioni, ci siamo concentrati su quelli che, a seguir certa dottrina, potremmo chiamare testi unici di coordinamento: testi destinati a raccogliere le disposizioni vigenti, con inserimento delle norme modificative, senza alcun intervento di sostanza (3). D'altra parte, non era pensabile un *iter* agevolato per testi unici innovativi. Inoltre: la conferma che il pur limitato strumento dei testi unici di coordinamento sarebbe utile c'è venuta rispolverando i nostri legami con l'area tedesca; constatando cioè che qualcosa del genere, in Austria, era ampiamente utilizzato, e individuato da scrittori di quel paese come meccanismo semplificatorio da sfruttare con convinzione (4).

Da queste considerazioni, sul versante degli *strumenti*, sono scaturite due proposte. Anzitutto una modifica dello statuto speciale per introdurre, rifacendosi al modello austriaco, una sorta di potere di coordinamento in testi unici con valore di legge, attribuito al governo provinciale e attivabile senza necessità di deleghe.

Non credo sia cosa incompatibile col sistema democratico - rappresentativo: non solo perché il sistema è adottato in un'Austria certo propensa a valorizzare il ruolo del parlamento, dal momento che vi è sconosciuta la delega legislativa; ma perché queste operazioni avrebbero carattere tecnico, e il rispetto dei limiti sarebbe sindacabile dalla corte costituzionale. Comunque il progetto (datato 25 luglio 1996: n. 33) è all'attenzione del consiglio regionale, competente a proporre modifiche dello statuto: poiché è ai primi posti nell'ordine del giorno speriamo venga approvato entro fine legislatura; così potrà entrare nella tornata di modificazioni allo statuto di cui si parla da tempo, anche in relazione alle riforme costituzionali.

Ma poiché un intervento sullo statuto speciale non è cosa da ottenersi in quattro e quattr'otto, s'è pensato di riprendere l'idea in una modifica al regolamento interno del consiglio che garantisca un iter molto agile ai testi unici in parola (formulati come progetti di legge). Lo spunto l'ha fornito la vicina provincia di Bolzano, dove da anni esiste una disposizione del genere: che però taglia solo sulle votazioni (e questo mi pare di dubbia legittimità), ed è stata applicata per la prima volta solo l'anno scorso, a una legge in gran parte riproduttiva di norme vigenti (5). La proposta passa con facilità, attaccandosi al tram delle modifiche al regolamento interno approvate il 13 marzo 1997. Definisce, indicativamente, le operazioni che non costituiscono modificazione sostanziale (a partire da una disposizione costituzionale austriaca), lasciandone la valutazione al presidente del consiglio. Soprassiede, per ora, sull'ipotesi di una corsia preferenziale, anche perché il nostro regolamento interno non conosce programmazione dei lavori consiliari, fuori dalla sessione di bilancio. Prevede una radicale semplificazione dell'*iter* per i testi unici che non contengano modificazioni sostanziali alle norme vigenti: senza toccare le fasi costituzionalmente necessarie (esame in commissione e votazioni), si tagliano drasticamente discussioni, emendabilità, ecc. Per la verità, sull'inemendabilità qualche dubbio lo si è avuto: ma a parte che, definito il contenuto dell'operazione (unificare a bocce ferme), l'inammissibilità di emendamenti potrebbe esser dedotta dalla consueta regola sugli argomenti estranei all'oggetto della discussione, e che nulla impedisce al consigliere di prendere iniziative di modifica in altre sedi, riaprire agli emendamenti vuol dire riaprire alla discussione, alle possibilità di ostruzionismo, al controllo del governo (snellito su questi testi, secondo quanto affermato dal ministro Bassanini proprio all'epoca delle nostre proposte).

Quanto al secondo punto del programma, quello della *metodologia*, ci piacerebbe arrivare non solo al consolidamento di testi coordinati (più modificazioni non testuali) ma, se necessario, alle più ampie codificazioni conosciute in Francia. Oltretutto, un intervento isolato di consolidamento avrebbe una spendibilità politica limitata; ben diverso l'impatto di un programma complessivo di codificazione. Una possibilità: preparare sempre testi consolidati contemporaneamente alla trattazione di rilevanti leggi di modifica d'una materia, sulla base di indirizzi politico-amministrativi, e approvarli a brevissima distanza di tempo dalle modifiche. Comunque, prima di avviare un programma di riordinamento a vasto raggio mi pare opportuno collaudare i metodi in singoli settori.

Adesso stiamo lavorando su quest'ipotesi: vorremmo aver pronti uno o due testi unici entro fine legislatura, anche se la prossimità delle elezioni fa pensare che un eventuale esame sarà rinviato all'anno prossimo. Abbiamo pensato a un metodo diviso in fasi, ognuna con un prodotto utile, per ottenere qualcosa anche se il lavoro non andasse in porto; le riassumo brevemente. Prima fase: raccolta dei testi coordinati con le modificazioni successive e delle altre disposizioni in materia (particolarmente quelle inserite in leggi finanziarie). Questi dati in consiglio li avevamo già; abbisognano d'una verifica da parte degli esperti di settore. Spesso, inoltre, non possediamo ancora i testi su un supporto magnetico su cui sia facile lavorare (tipo word): naturalmente bisogna procurarseli. La seconda fase consiste in una verifica di compatibilità con le norme statali e comunitarie: se in seguito alla verifica, o per altri motivi, fossero necessarie modificazioni di merito, queste dovranno precedere - meglio se di poco - la trattazione del testo unico. Nella terza fase si costruiscono i testi consolidati, inserendo nei testi coordinati le modificazioni non testuali, costruendo una disposizione abrogativa finale, e così via. Una nota ad ogni articolo dà notizia delle operazioni svolte. Se la presenza di più testi base nella stessa materia consiglia di procedere a una codificazione, e il numero di disposizioni è notevole, si passa alla quarta fase, che consiste in una sorta di soggettazione, necessaria per eliminare ridondanze, riorganizzare i testi, ecc. Poniamo infatti che due leggi prevedano contributi per destinatari diversi, ma abbiano articoli analoghi sulle relative delibere d'attuazione (caso frequente nella

legislazione della nostra provincia): è chiaro che gli articoli sulle deliberazioni d'attuazione potranno essere unificati. Ma per farlo bisognerà confrontarli; e il confronto fra norme simili potrà esser guidato dal soggetto. A questo punto si entra nella quinta fase: qui si tratta di coordinare i testi consolidati in un unico testo, realizzando quindi una codificazione, sulla base delle operazioni precedenti.

Dalla codificazione francese, e dal modello di programmazione legislativa seguito in Gran Bretagna, mi sembra si possa trarre qualche altro spunto: in particolare, la messa in cantiere di provvedimenti del genere, soprattutto se bisogna passare in assemblea, si giova d'un suo coinvolgimento precoce nella preparazione dei testi unici. In altre parole il carattere neutrale dell'operazione, che dovrebbe semplificare a bocce ferme, sarà avvalorato da una corresponsabilità delle minoranze, e quindi del consiglio: magari nella forma di un paio di consiglieri delegati alla semplificazione. L'iter dei testi ne risulterebbe facilitato. Anche alla luce dell'esperienza credo sia eccessivo un gran comitato, perché i problemi sono tecnici, la produzione normativa provinciale non è eccessiva, i consiglieri sono pochi e indaffarati; serve, invece, un costante supporto di strutture del consiglio affermate nella loro immagine non partigiana.

Quanto all'ultimo gradino, quello di un *programma per la redazione di testi unici settoriali*, a quel che ho appena detto posso aggiungere qualche idea provvisoria. Anzitutto, il lavoro finora svolto ci ha aiutato a valutare le dimensioni del *corpus* normativo provinciale: si tratta di circa 450 leggi effettivamente in vigore. Quasi la metà, però, saranno semplici modificazioni di più o meno grandi leggi base. Quindi potremmo avere poco più di duecento leggi, per disciplinare una cinquantina di materie di competenza provinciale. Un buon obiettivo sarebbe arrivare a un testo base per materia. Per raggiungerlo bisogna non solo consolidare i testi esistenti, riducendo al loro interno le modificazioni non testuali e le disposizioni sparse, ma fondere più testi consolidati. Un indirizzo per la redazione dei testi unici, se non presente nel programma di giunta, potrebbe venire da una mozione o da un ordine del giorno. Per procedere su questa strada, più dell'apporto del consiglio, mi pare essenziale quello delle strutture della giunta, perché sono loro a possedere le necessarie competenze settoriali. Dirò di più: in presenza di un sistema informativo efficiente e di strutture ben organizzate, il lavoro di redazione dei testi non mi pare particolarmente difficile; un buon esperto legislativo di settore, che deve tener sotto controllo un numero tutto sommato modesto di leggi regionali, dovrebbe già avere in testa e lavorare con strumenti del genere. Ne viene che l'investimento di risorse dovrebbe concentrarsi sull'opportunità di costruire un sistema informativo, di addestrare esperti di settore, di organizzarsi meglio: e questo non serve per fare testi unici, ma semplicemente per servire bene la collettività. Non credo neppure che per far ciò sia necessario incrementare gli organici (se in altri enti la situazione è simile a quella della mia regione); dovrebbe bastare un po' di organizzazione e un qualche investimento iniziale. Naturalmente prendete queste affermazioni con le pinze, tenuto conto che vengano da uno che si occupa di leggi: chiunque vi direbbe che il suo orticello - per quanto conchiuso - merita valorizzazione.