

Sessione Plenaria

19 giugno 1997

Celestina Ceruti, Presentazione del Seminario
Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.

Vorrei aprire questo mio breve intervento con una sottolineatura che, per quanto possa apparire scontata, ritengo fondamentale richiamare.

I temi che affrontiamo oggi non sono una questione tecnica in più rispetto al resto dell'attività amministrativa e politica.

Discutere sul come redigere le leggi, sugli strumenti ed il linguaggio significa, oggi, discutere della qualità della democrazia e di come intendiamo interpretare il nostro ruolo oggi e soprattutto il ruolo che avremo in un assetto federalista dello Stato.

Vi è un grande numero di cittadini, uomini e donne, di soggetti economici, sociali, culturali, associativi che per molteplici ragioni si deve confrontare quotidianamente con leggi, delibere, regolamenti, per poter portare avanti la propria attività, compiere delle scelte, ricevere una prestazione.

Da queste realtà viene spesso l'espressione di un disagio, la pressante richiesta di un impegno per venire incontro ad elementari esigenze di semplificazione, chiarezza e di efficacia.

La legislazione come è noto a voi tutti è molto ricca ed è perfino difficile fare un censimento esatto di quante siano le leggi vigenti, sia a livello nazionale dove i numeri ipotizzati sono impressionanti (si parla genericamente di 120.000 leggi, anche se è un dato discusso), sia a livello delle regioni il cui numero, sempre alto, sarebbe intorno alle 10-12.000 leggi. Questo proliferare della legislazione in modo disorganico e connotato da scarsa chiarezza rappresenta un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la Pubblica Amministrazione ed è un costo che penalizza la competitività del nostro sistema limitandone la capacità di integrarsi sulla dimensione europea.

C'è su questi aspetti un lavoro di analisi e di proposta del gruppo di lavoro sulla legislazione regionale e una volontà di innovazione della Conferenza dei Presidenti.

Proprio perché la materia ha rilevanti e ineludibili aspetti tecnici e proprio per la difficoltà a rendere operative le scelte che vengono teorizzate, ho ritenuto importante richiamare l'assunto fondamentale che deve orientare gli esperti e i dirigenti così come chi ha la responsabilità politica: rendere più comprensibili, più facilmente applicabili, più coordinate, più efficaci le leggi significa un passo avanti per la democrazia, significa rendere più effettivi i diritti di cittadinanza.

Abbiamo in secondo luogo di fronte a noi la prospettiva di una riforma federalista, già anticipata in alcuni aspetti dalla cosiddetta legge Bassanini.

Come Conferenza dei Presidenti dei Consigli ci siamo fortemente impegnati a offrire un contributo di riflessione e di proposta alla Commissione bicamerale, mantenendo fermo l'orientamento in chiave federalista ma anche lavorando per ottenere risultati il più possibile condivisi.

Mentre chiediamo con decisione una svolta federalista dobbiamo essere noi per primi all'altezza di questa svolta e dei nuovi compiti che ci verranno assegnati. La consapevolezza di questa corrispondenza ineludibile tra le riforme che chiediamo e una capacità autonoma di auto-riforma come condizione necessaria per essere davvero in grado di svolgere il nostro ruolo futuro è fortemente presente nella Conferenza ed è alla base del nostro lavoro.

Il futuro delle assemblee legislative dei "parlamenti regionali" non si gioca nel tentativo di sottrarre competenze ad altri organi istituzionali - tentativo che sarebbe inutile e controproducente - ma nella capacità di arrivare alla ridefinizione delle proprie competenze specifiche ed essenziali alla luce di un potere esecutivo sempre più legittimato ad operare direttamente.

In tal senso crediamo che la prospettiva federalista sfidi non solo i Consigli regionali, chiamati a non ripetere gli errori del passato e a non riprodurre su scala regionale le distorsioni che ravvisiamo nell'attività legislativa nazionale, ma anche lo stesso Parlamento nazionale, per il quale si dovranno trovare risposte innovative nel momento in cui aumentano contemporaneamente i poteri del governo centrale e i poteri delle Giunte e dei Consigli regionali.

È dunque di grande importanza che sugli obiettivi per i quali stiamo lavorando e che verranno ribaditi in questo convegno, e sugli strumenti individuati per realizzarli, vi sia uno sforzo di

convergenza delle assemblee regionali e delle Camere nazionali.

Il seminario di oggi e il lavoro che continuerà dopo di esso devono tradursi in scelte operative e coerenti da parte di tutti i consigli regionali: non è più tempo di soli studi teorici e di ricerche, è giunta la stagione delle realizzazioni, nella ricerca di soluzioni che, per quanto non automatiche e definitive, siano praticabili e soprattutto comuni a tutti.

Nel richiamare la migliore qualità della democrazia e la preparazione attiva alla riforma federalista come obiettivi di fondo non ho inteso certo spostare l'attenzione rispetto agli obiettivi stringenti che ci siamo dati con questo seminario.

L'intenzione di fondo è infatti quella di produrre suggerimenti e proposte concreti. La Conferenza dei Presidenti nel far proprio l'obiettivo di semplificazione e di chiarezza nell'interesse dei cittadini, delle imprese, delle realtà sociali, dovrà deliberare sui tempi per l'adozione del manuale e delle regole da parte di tutte le regioni.

Il seminario si inserisce in una serie di iniziative, organizzate e patrocinate dalla Conferenza, la cui importanza e la cui rilevanza vanno sottolineate.

È infatti la prima volta che gli organi legislativi delle regioni avviano, tutti insieme, una riflessione sui modi di esercizio della loro funzione. Una riflessione anche autocritica, senza riserve mentali, condotta e documentata apertamente, con il coinvolgimento di tecnici, di studiosi, di esponenti politici.

Viene confermata quindi la bontà di una scelta fatta a suo tempo dalla Conferenza dei presidenti dei consigli: quella di impostare il lavoro sulle diverse tematiche attraverso specifici gruppi di lavoro.

Il gruppo di lavoro sulla legislazione regionale, che a sua volta lavora nell'ambito dell'Osservatorio legislativo interregionale, con gli esperti delle giunte e del Parlamento nazionale, ha svolto e svolge una funzione di grande importanza e ringrazio tutti i dirigenti, cito il dottor Zanini per tutti, i funzionari e agli esperti per l'impegno che hanno profuso.

Nel 1996, a Genova, abbiamo affrontato le problematiche della fattibilità delle leggi. Da Genova sono partite approfondite riflessioni su questo tema, che hanno condotto a sperimentazioni concrete, una delle quali sta svolgendosi nel nostro Consiglio regionale.

Da esse ci attendiamo indicazioni che possano portare a reali innovazioni nei modi di progettare le leggi e di valutarne la coerenza rispetto agli obiettivi dichiarati ed agli impatti sociali ed economici. Oggi apriamo la discussione, per così dire, sulle tecniche di redazione delle leggi. Certamente non partiamo da zero. È dal 1991 che l'Osservatorio legislativo interregionale, con l'apporto e la regia del Prof. Ugo Rescigno, ha elaborato un "manuale unificato" contenente regole e suggerimenti: manuale che a sua volta è stato costruito anche grazie agli studi preziosi condotti dagli uffici della Camera dei deputati. Ancora prima del "manuale Rescigno", ci sono state le regole stabilite, sempre a livello parlamentare, nel 1986. Ci sono ricerche ed iniziative di istituzioni universitarie e di enti locali. Ci sono poi studi notevoli riguardanti l'applicazione dell'informatica al drafting legislativo. Su tutti questi aspetti verranno presentate le relazioni fondamentali del seminario.

L'indicazione del retroterra di questo seminario è importante perché ci permette di mettere in risalto un altro aspetto nuovo, autorevolmente testimoniato dai relatori di questo seminario: la collaborazione che si è avviata tra Consigli regionali e Parlamento. Un primo risultato di questa collaborazione è stata la creazione di una Banca dati condivisa di legislazione regionale: altri risultati seguiranno, grazie anche a ciò che uscirà da questo seminario.

Questo rapporto col Parlamento è un segnale politico rilevante, che va approfondito.

Mi limiterò a sottolineare il significato che questa collaborazione riveste nella prospettiva di una riforma di tipo federale della repubblica italiana.

Ho già accennato al carattere operativo di questo seminario, che emerge anche dalla particolare organizzazione dei lavori. È probabilmente la prima volta in cui si portano a confronto, con tanta larghezza, elaborazioni teoriche ed esperienze pratiche in materia di tecniche legislative. Credo che anche dal punto di vista metodologico si consolidi definitivamente, proprio in questa occasione, una prospettiva nuova, che rompe una separatezza ancora troppo presente tra università ed apparati regionali, e che apre orizzonti nuovi di collaborazione.

Vorrei chiudere con una nota di ottimismo, che mi sembra giustificata.

Il fervore che si nota attorno a questi problemi, l'interesse - a volte critico ma comunque costruttivo - che si manifesta su questi temi, denota che la classe politica non è così autoreferenziale come si tende a pensare e con apparati e una burocrazia amministrativa preparata e capace di confrontarsi

con la nuova realtà, è pronta a realizzare significative autoriforme. Si dovrebbe qui aprire un discorso sulla formazione ed alla riqualificazione delle strutture regionali ed alla preparazione della classe politica ad un nuovo rapporto con le strutture tecniche. Ma questo sarà il tema del terzo seminario che la Conferenza, nel quadro delle iniziative cui accennavo, ha in programma.