

Seduta Antimeridiana 4 giugno 1998

RELAZIONI

Celestina Ceruti, Presidenza dei lavori, Introduzione
Presidente del Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna.

Aprendo la seconda parte della sessione antimeridiana dei nostri lavori, ritengo doveroso ringraziare i componenti del Gruppo di lavoro sulla legislazione regionale della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, perché questo appuntamento, realizzato grazie alla disponibilità della Regione Puglia, è frutto di un lungo lavoro e di un grande impegno spesso non visibile di funzionari e dirigenti dei servizi legislativi dei Consigli regionali. Un ringraziamento che riguarda gli approfondimenti teorici e culturali elaborati, ma anche le proposte di innovazione e di sperimentazione che si stanno realizzando in diverse realtà.

Il Gruppo di lavoro della Conferenza dei Presidenti sta realizzando un percorso che segnala una necessità non nuova per le Regioni e il Paese, qual è quella di semplificare, ridurre e anche modificare l'impianto legislativo nazionale e, perciò che ci riguarda, regionale. È tema all'ordine del giorno da molti anni, non solo della ricerca giuridica, ma anche dell'agenda di diversi governi. E si tratta di un impegno di sperimentazione di innovazione di cui sono protagoniste le Regioni. Impegno reso ancor più necessario dalla difficoltà che i destinatari delle leggi (siano famiglie, imprese, mondo produttivo e la stessa Pubblica Amministrazione) incontrano rapportandosi ad esse e che incide sulla loro capacità di incidere sul contesto sociale ed economico cui si riferiscono.

Evidentemente, però, alla semplice affermazione di principio, universalmente condivisa, va accompagnata l'organizzazione di progetti di intervento efficaci *che* siano in grado di portare ad una concreta e corposa semplificazione della normativa, ad una significativa riduzione dei testi di legge, al fine anche di renderli più accessibili e comprensibili", intervenendo sul linguaggio. Un percorso che vede impegnati il Gruppo di lavoro, la Conferenza dei Presidenti e l'Osservatorio legislativo, dove sono presenti sia i Consigli sia le Giunte. Una occasione, inoltre, che consente di vedere esecutivo e assemblea lavorare insieme su una materia di comune interesse, superando quei momenti di conflitto che possono sorgere anche in termini di contrapposizione tra poteri.

Tenendo presenti i nodi citati, alcuni rimedi sono già stati individuati e in parte sono in corso di applicazione. Mi riferisco all'importante approfondimento condotto sul tema del *drafting* legislativo, che dovrebbe risolvere almeno i problemi di linguaggio, di corretta architettura normativa, e che dovrebbe anche facilitare la conoscibilità delle norme da parte di chi ne è il destinatario ultimo.

Penso anche alle innovazioni introdotte già nel nuovo Regolamento della Camera dei Deputati, con l'istituzione del Comitato per la legislazione e con le nuove norme tecniche in materia di procedimento legislativo. Certo, si tratta di innovazioni non immediatamente trasferibili al livello regionale, ma che possano indicare la strada da perseguire, attraverso gli opportuni adattamenti, verso una sperimentazione possibile che già trova modo di realizzarsi in alcune Regioni.

Siamo in una stagione di forti novità, che offre occasioni per avviare effettivamente, o per continuare laddove è già in corso; un percorso di delegificazione attraverso gli strumenti disponibili stante l'attuale legislazione. Questo anche in ragione di alcune scadenze e appuntamenti che attendono le Regioni in tempi ravvicinati. Il convegno di oggi si inserisce in questo cammino e sono certa sarà in grado di fornire utili indicazioni in merito.

È consapevolezza diffusa che l'attuale Costituzione non consente la redazione di Testi Unici da parte del potere esecutivo regionale. Tuttavia gli uffici regionali stanno procedendo verso forme di raccolta legislativa che si avvicinano almeno sul lato pratico alla funzione svolta dai Testi Unici.

L'ultimo relatore della mattinata ci ricordava come, alcune Regioni, con delibere e regolamenti, stiano procedendo in tal senso, con modalità di lavoro che incidono sulla semplificazione delle fonti legislative, sebbene ancora i vincoli propri del procedimento legislativo regionale non consentano il raggiungimento pieno dell'obiettivo.

Altro tema su cui credo si debba riflettere è la possibile utilizzazione dei regolamenti in vista di una

riduzione quantitativa delle leggi regionali. Prospettiva che rimane tuttavia di difficile realizzazione in considerazione del fatto che il procedimento regolamentare è praticamente identico a quello legislativo. Va poi aggiunto che la possibilità di regolamenti "indipendenti", cioè non meramente applicativi di leggi preesistenti, è scarsa e che il sistema della "legislazione concorrente" tende a portare verso un numero alto di leggi regionali.

Sta peraltro facendosi strada nelle Regioni, una tecnica legislativa che potremmo chiamare "per demolizione e ristrutturazione". Ogni volta che ad una legge vigente vengono apportate modificazioni di qualche rilievo, si tende a riscrivere ed a riapprovare l'intera legge, in modo da fornire ai cittadini un testo completo ed aggiornato, e non un mosaico od un *patchwork* di norme. L'abrogazione consistente della normativa vecchia in favore di un intervento ricostruttivo di maggiore organicità interna e accessibilità esterna, e certamente, l'attuale ordinamento, una strada che le regioni chiamano a battere con decisione. Come anche la via che porta a ipotesi di riforma dei regolamenti interni dai Consigli regionali e, in essi, del ruolo da studiare e definire delle Commissioni, in particolare in sede redigente.

Una linea programmatica che si inserisce entro il complesso normativo previsto dalle leggi Bassanini, il quale fissando scadenze e compiti per le Regioni può stimolare ad accelerare le scelte. L'Ufficio legislativo dal Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, unitamente all'Ufficio legislativo della Giunta, sta predisponendo la raccolta per materia di tutte le leggi regionali, quale strumento utile per Giunta e Consiglieri nell'azione di ristrutturazione complessiva del sistema normativo in vista dell'applicazione regionale della riforma Bassanini. Una strada certamente faticosa, anche per i ravvicinati termini di scadenza previsti dalle Bassanini, ma che le Regioni devono percorrere con convinzione e determinazione se vogliono essere capaci di assumersi nuovi poteri e nuove deleghe. Un impegno che tuttavia ha subito una limitazione dall'interruzione del processo di revisione della seconda parte della Costituzione discusso nella Commissione Bicamerale. Una interruzione su cui esprimo la mia personale preoccupazione per l'impatto che già ha sul processo di riforma amministrativa. Per questo ritengo molto importante la presa di posizione assunta dai Presidenti delle Regioni e dall'UPI, anche in presenza di diversità di schieramenti politici, nella quale si esprime non solo una valutazione ma anche una richiesta pressante affinché l'accordo raggiunto è condiviso in merito al decentramento amministrativo non venga dimenticato, ma trovi modalità e percorsi di realizzazione, quale la strada indicata dall'art. 138 Costituzione. Il rischio che si corre è di stare in mezzo al guado, di non riuscire a attuare compiutamente tutte le potenzialità della riforma Bassanini, pur in presenza di un serio e creativo lavoro da parte delle Regioni, che tuttavia non riesce ad avere un respiro ampio verso il futuro in mancanza di una nuova configurazione costituzionale dello Stato. Molte comunque sono le opportunità che, a Costituzione vigente, si aprono per le regioni sia sul versante del conferimento di nuove e importanti funzioni, sia per quel che riguarda il vasto tema della semplificazione amministrativa. Occorre che esistano forme di collegamento tra loro per verificare le innovazioni possibili per attrezzare le istituzioni territoriali con strumenti e procedure idonei affinché le nuove opportunità si traducano in una produzione legislativa che sia in grado di interpretare le esigenze del territorio fornendo risposte accessibili, coordinate ed efficaci. Concludendo questa introduzione ai lavori e chiedendo venia ai relatori del tempo sottratto, concedo la parola al prof. Vincenzo Caputi Lambrenghi, ordinario di Diritto amministrativo presso la facoltà di Economia e commercio dell'Università degli studi di Bari.