

III Sessione

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

INTERVENTI PROGRAMMATI

Guerino D'ignazio, Coordinatore Gruppo di lavoro "Attuazione regionale delle leggi Bassanini".
Professore a contratto di Diritto regionale e degli Enti locali Università di Calabria

ASIMMETRIE REGIONALI NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLA L. 59/1997

1. Introduzione

Nell'attuale fase del processo di riforma in direzione del c.d. federalismo amministrativo spetta ai legislatori regionali il compito di tracciare il quadro legislativo di riferimento per la realizzazione dei nuovi sistemi regionali e locali. La legislazione regionale di attuazione dei decreti legislativi relativi alla l. n. 59/1997 riveste un'importanza fondamentale in quanto è destinata a dare l'avvio alla c.d. terza regionalizzazione, operando un ampio riordino della legislazione precedente e disegnando, in coerenza con l'impostazione della riforma, un nuovo assetto istituzionale per i prossimi anni, almeno fin quando non sarà approvata una riforma costituzionale della forma di Stato (1).

Tale processo di adeguamento della legislazione regionale alle "riforme Bassanini" ha creato una situazione diversificata nel panorama delle regioni, anzi, si può affermare che la caratteristica principale che emerge è una forte asimmetria regionale ed un'impreparazione di base di alcune regioni ad assolvere ai compiti legati all'applicazione del c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata. Questo dato è in evidente contrasto con le continue rivendicazioni, da parte delle stesse regioni, di maggiore autonomia e con la richiesta di riforme costituzionali in direzione di un ampio decentramento politico-istituzionale. D'altra parte, senza il passaggio obbligato dell'attuazione regionale si corre il rischio di una "sterilizzazione" del processo di riforma avviato con la l. 59/1997.

2. Regionalismo e diversa performance regionale

La profonda differenziazione nel rendimento istituzionale delle regioni è una caratteristica di tutti gli stati realmente regionali (2), ma può avere anche dei risvolti negativi se dovesse tradursi in uno scenario in cui soltanto in alcune regioni le riforme producono un miglioramento della funzionalità dell'amministrazione regionale e locale. Tale "asimmetria" può provocare una situazione di rischio per il processo di riforma, dal momento che la scelta di avviare un decentramento istituzionale così profondo non è scaturita da un generale apprezzamento delle capacità amministrative delle autonomie territoriali, ma soprattutto da decisioni che trovano una spiegazione politica (3). Se il sistema non dovesse funzionare a livelli adeguati nel suo complesso, ma solo in alcune regioni, non si possono escludere, anche a breve scadenza, delle spinte contrarie verso un nuovo riaccentramento statale oppure verso un ridimensionamento del ruolo delle regioni, stabilendo dei collegamenti diretti tra Stato ed autonomie locali.

La diversificazione nel panorama regionale emerge sia nei tempi di attuazione, sia nelle strategie attuative, sia nei contenuti principali delle leggi, riguardanti, fra l'altro, la semplificazione amministrativa e la delegificazione. Se si utilizza come indicatore di valutazione della diversa performance regionale il tempo di risposta agli adempimenti previsti dai decreti legislativi (4), emerge una situazione di divisione delle regioni in tre blocchi: regioni "in regola", che non hanno subito l'intervento sostitutivo del Governo, regioni "ritardatari", che hanno subito gli interventi sostitutivi del Governo ed hanno provveduto all'approvazione delle leggi regionali in seguito all'esercizio di tale potere sostitutivo e regioni inadempienti che non dispongono di una legislazione regionale di attuazione, nonostante l'intervento sostitutivo (5). Sembra che alcune regioni, dopo aver rinviato l'inizio del processo attuativo, abbiano accumulato ritardi ed abbiano dimostrato notevoli

difficoltà nel rispettare i ritmi ed i tempi previsti dai decreti legislativi. Pertanto, solo cinque regioni, che rappresentano un terzo delle regioni a statuto ordinario, escono indenni da questa fase senza subire l'intervento sostitutivo del Governo. Tale dato indica come la difficoltà a legiferare, in alcune regioni, non sia legata alla particolare complessità di un determinato settore, ma ci sia un'impreparazione di base per fronteggiare una situazione, anche se straordinaria, di produzione normativa con scadenze prestabilite (6).

Inoltre, in tale quadro di "asimmetria" regionale si deve considerare che le regioni a statuto speciale non sono coinvolte, se non marginalmente, nel processo di riforma. Tali regioni sfuggono agli obblighi di attuazione delle riforme Bassanini, ma, certamente, non sfuggono all'esigenza di modernizzazione e di innovazione che sono connesse a questo processo di riforma e sarebbe veramente contraddittorio se la specialità si dovesse caratterizzare "in negativo" e si dovesse risolvere in un vincolo piuttosto che in un'opportunità di modernizzazione, determinando un sostanziale isolamento di queste regioni da tale processo (7).

3. L'attuazione dei decreti legislativi in materia di agricoltura, mercato del lavoro e trasporti locali

I legislatori regionali hanno prevalentemente interpretato la fase di attuazione dei primi decreti legislativi del 1997 (8) come preliminare, in attesa del momento di effettivo avvio del processo di decentramento e di riordino istituzionale, in cui si sarebbe dovuto delineare in modo più preciso il disegno riformatore.

Certamente, nelle prime leggi regionali di attuazione sono previsti sostanziali conferimenti di funzioni agli enti locali, ma la "disattenzione" per l'attuazione dei primi decreti legislativi ha determinato uno scarso approfondimento delle tematiche relative alle specifiche materie interessate. A conferma della "disattenzione" iniziale si possono indicare sia i primi interventi sostitutivi del Governo subiti da un numero consistente di regioni, sia le sostanziali modifiche alle recenti leggi regionali di attuazione dei precedenti decreti legislativi previste nei testi di legge attuativi del d. lgs. 112/98.

In effetti, sembra evidente come l'attuazione del d. lgs. 112/98, per la sua ampiezza e per la sua intersectorialità, sia considerata l'occasione più impegnativa per i legislatori regionali, anche per i significativi margini di discrezionalità nelle diverse scelte da compiere.

4. L'attuazione del decreto legislativo n. 112/1998

Immediatamente dopo l'emanazione del d. lgs. n. 112/98, l'attività in quasi tutte le regioni per dare attuazione a tale decreto legislativo è stata frenetica, convulsa, con cadenze e ritmi sconosciuti nelle precedenti esperienze attuative regionali. La "straordinarietà" di questa fase risalta in modo evidente se si raffronta alla recente esperienza dell'attuazione della l. n. 142/90, che, invece, si è caratterizzata per i tempi molto lunghi anche per gli adempimenti regionali "quasi obbligatori" (9). Tale frenetica attività è, forse, il migliore indicatore della consapevolezza diffusa a livello regionale che la legislazione di attuazione del d. lgs. 112/98 dovrà costituire la struttura della c. d. "terza regionalizzazione" e forse potrà essere considerata come la legislazione più importante dell'intera produzione legislativa regionale, in quanto non solo si deve rivolgere al passato operando un ampio riordino, ma anche al futuro dal momento che deve rappresentare il quadro legislativo di riferimento per i prossimi anni. Pertanto, i tempi strettissimi, a cui si è aggiunta la minaccia concreta degli interventi sostitutivi del Governo, hanno prodotto in una prima fase uno scenario di forte dinamismo, in cui, però, sono emerse significative differenze.

Un'analisi sull'attuazione del d. lgs. 112/98 può riguardare soltanto poche leggi regionali: la Regione Toscana (10) è la prima ad aver completato l'iter e la Regione Liguria dispone di cinque leggi su singole materie (11). Inoltre, dispongono, allo stato attuale, di leggi di attuazione le regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Marche ed Umbria (12). In tutte le altre regioni sono stati approvati dalle Giunte o dai Consigli dei disegni di legge. La carenza di legislazione regionale non impedisce, però, di poter individuare le linee direttrici in atto e di identificare alcuni aspetti significativi. Tali aspetti possono rappresentare gli indicatori della volontà delle regioni di poter sfruttare l'occasione di

attuazione del d. lgs. 112/1998 sia per una redistribuzione delle funzioni, sia per un riordino complessivo del sistema amministrativo regionale, rivedendo la propria legislazione non solo con l'obiettivo del decentramento, ma anche della semplificazione e del generale processo di razionalizzazione amministrativa. Tali indicatori, in ultima analisi, possono dare un primo segnale anche della reale intenzione delle regioni di dar vita, con maggiore autonomia rispetto al passato, ad un nuovo sistema regionale e locale, a nuovi rapporti con gli enti locali e, pertanto, di dimostrare, in ultima istanza, se la rivendicazione di maggiore autonomia, che rappresenta una costante delle vicende del regionalismo italiano, sia collegata ad uno sforzo di nuova progettualità per poter affrontare le sfide riformatrici con strumenti adeguati.

4.1. *Struttura delle leggi*

In questo periodo si sono delineate differenti strategie attuative del d. lgs. 112/98, che rappresentano un dato positivo, dal momento che indicano come non ci sia un unico modo per dare attuazione a tale decreto legislativo. In tre regioni (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia), quasi contemporaneamente a fine luglio 1998, le giunte hanno approvato dei disegni di legge, che hanno seguito in linea di massima uno stesso modello. La caratteristica comune di questo modello è rappresentata da un testo unitario, in cui sono inclusi sia i principi, sia le specifiche discipline di settore, presentando, in linea generale, un certo parallelismo rispetto all'articolazione del d. lgs. n. 112/98. La scelta di approvare un disegno di legge unitario ha determinato, da una parte, dei testi molto ampi e molto complessi però, d'altra parte, alcuni nodi problematici sono stati risolti già all'interno del testo, delineando un quadro complessivo dei poteri regionali e locali.

Un testo di legge così ampio comporta il vantaggio di avere un quadro di riferimento unitario riguardante la totalità del conferimento delle funzioni ed il riordino generale del sistema amministrativo regionale, ma d'altra parte comporta anche il rischio che, in sede di esame al Consiglio, eventuali problemi, approfondimenti o contrasti su singole materie possano portare a bloccare la fase di approvazione di tutto il processo. In un certo senso, seguendo il percorso di un unico testo di legge, i rischi di non poter arrivare alla conclusione del processo nei tempi stabiliti sono ancora maggiori (13). Pertanto, le regioni senza forti maggioranze in Consiglio potrebbero trovare difficoltà ed ostacoli nel procedimento di approvazione di un unico testo di legge realmente complesso.

La Regione Toscana, prima delle regioni ad aver completato l'iter legislativo, ha dato attuazione al d. lgs. 112/98 con tre leggi, riferite ai tre grandi settori e con altre proposte di leggi su singole materie collegate (14). L'attuazione settoriale può essere interpretata come la scelta di un percorso più flessibile verso l'approvazione, senza il rischio che contrasti parziali portino a bloccare tutto il processo. È evidente come, per procedere ad un'attuazione settoriale, sia necessario disporre di un quadro generale di riferimento, di un momento di ricucitura tra il sistema regionale e quello locale e la Regione Toscana ha ritenuto di avere a disposizione tale modello nella legislazione precedente ed, in particolare, nella legge n. 77/95, considerata la prima legge "quadro" di attuazione della l. n. 142/90 e ritenuta del tutto congruente con il processo di decentramento avviato dalle riforme Bassanini. Lo sforzo compiuto in precedenza di tracciare un quadro generale nei rapporti con gli enti locali e nel conferimento di funzioni ha semplificato, in questa fase, l'attuazione settoriale, a conferma che le riforme non possono essere considerate un episodio, ma devono essere intese come un processo e che le regioni hanno iniziato il loro percorso riformatore da differenti punti di partenza con conseguenze dirette su tutta la fase di attuazione.

Altro modello di particolare interesse nel panorama regionale può essere considerato quello della Regione Liguria, in cui è stato deciso di procedere ad una considerevole segmentazione del processo attuativo, rivedendo ed adeguando la legislazione preesistente e prevedendo, a processo ultimato, sei leggi, in cui sono riaccorpate le singole materie contenute nel d. lgs. 112/98.

La Regione Piemonte e la Regione Umbria si sono dotate di leggi c.d. "madre" (15), dirette a dettare principi e criteri ed a dare un quadro generale di riferimento a tutto il procedimento di riordino delle funzioni. Stralciare i principi "stato utile, però, soprattutto alla regione Umbria, che dispone della legge di attuazione, mentre la regione Piemonte non è riuscita ancora a portare avanti il processo. Infine, si può segnalare il modello della Regione Abruzzo, che con la legge n. 72 del 12/8/1998 ha riordinato le funzioni regionali e locali in attuazione dei decreti delegati del 1972, del d.P.R.

616/1977 e di tutta la legislazione di conferimento di funzioni precedente al d. lgs. 112/98. Sulla base di questo riordino la Regione si è dotata di una legge unitaria (16) di attuazione del d. lgs. 112/98, in modo da avere, a processo ultimato, due testi legislativi di riferimento per il complesso delle funzioni regionali e locali. Nella Regione Lazio, invece, la Giunta ha approvato il 6/10/1998 un disegno di legge di riordino delle funzioni non solo relative alle materie contenute nel d. lgs. 112/98, ma anche alle materie conferite precedentemente e tale testo dovrebbe rappresentare il quadro completo di tutte le funzioni conferite alla Regione dal 1972 ad oggi.

La maggior parte delle altre regioni sono orientate a dare attuazione con un testo unitario, tranne la Regione Calabria, in cui sono stati approvati dalla Giunta quattordici disegni di legge, e la Regione Puglia, in cui si prevede di dare attuazione con undici leggi. Pertanto, si può dire che il panorama regionale risulta nel complesso abbastanza diversificato e con dei notevoli ritardi in alcune regioni. In fondo, la chiave di lettura dell'asimmetria può individuarsi nelle diverse condizioni di partenza delle regioni. Le regioni che avevano già in precedenza adottato una legislazione più avanzata riguardante il decentramento di funzioni hanno saputo affrontare con minori difficoltà il processo di attuazione dei decreti Bassanini ed hanno saputo ridefinire in modo più preciso il nuovo sistema delle competenze delle autonomie locali (17).

D'altra parte, si deve tener presente che la nuova legislazione dovrebbe condurre ad un vero e proprio riordino istituzionale regionale e locale, che comporta la semplificazione dell'azione amministrativa, la delegificazione e la razionalizzazione del quadro normativo. In realtà, si tratta di un processo di riforma a cascata che parte dal conferimento delle funzioni, ma vuole conseguire una completa razionalizzazione del sistema amministrativo (18). In modo particolare la semplificazione diventa lo strumento di realizzazione di un processo più ampio in cui i profili relativi all'organizzazione tendono alla razionalizzazione della presenza della sfera pubblica.

4.2. Delegificazioni e semplificazioni

Un ampio processo di delegificazione e di semplificazione amministrativa "presente nelle leggi di attuazione per razionalizzare e rendere più flessibile l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione regionale.

La legge della Regione Emilia Romagna colpisce immediatamente per l'estensione delle abrogazioni espresse di leggi. È prevista l'abrogazione di 138 leggi regionali e 19 regolamenti, che, su un totale di circa 950 leggi regionali in vigore, rappresentano circa il 13% della legislazione vigente. Se tale abrogazione si somma alle 74 leggi regionali abrogate con una precedente legge (19) ed alle 19 abrogazioni di leggi previste nella legge di attuazione del decreto legislativo sui trasporti pubblici locali (20), risalta subito come si intenda operare una profonda "pulizia" della legislazione regionale (21). Gli altri disegni di legge delle regioni che hanno scelto il modello unitario prevedono diverse abrogazioni, ma non così estese e, soprattutto, l'abrogazione riguarda in molti casi singoli articoli di leggi ed abrogazioni implicite che, in un quadro molto complesso, non aiuta ad avere riferimenti precisi della legislazione vigente.

Tali abrogazioni dimostrano, per la loro estensione, che anche per le regioni esiste una crisi da "ipertrofia" della legge (22), con un numero eccessivo di leggi che hanno perso la caratteristica della generalità ed astrattezza, regredendo a misura particolare e concreta. La proliferazione di norme ha investito il profilo dei contenuti della normativa di legge ed il risultato è stato un gran numero di "leggine", che riguardano interessi micro-sezionali e potrebbero essere sostituite con provvedimenti amministrativi.

Da un processo di abrogazioni così ampio emerge la volontà di alcune regioni di abbandonare spazi coperti anteriormente da leggi, ma il problema si sposta sulle modalità con cui sono occupati i vuoti giuridici, dal momento che ad ogni diversa modalità possono corrispondere differenti modelli di delegificazione (23).

Infatti, in alcuni casi è evidente la tendenza ad attenuare la tutela giuridica di determinate materie, che potranno di fatto essere disciplinate dalle regole dell'autonomia dei privati. In tali casi, anche se l'intento non è di effettiva *deregulation*, ma di *better regulation*, risalta l'intento della Regione di ritenere l'autonomia privata idonea a sostituirsi alla disciplina pubblica.

Inoltre, è frequente anche l'estensione della devoluzione alle autonomie funzionali, in particolar modo alle Camere di Commercio, nelle materie dello sviluppo economico, che può essere intesa

come una spinta alla liberalizzazione di funzioni pubbliche. In particolare, nel disegno di legge della Regione Lombardia è previsto che sia in materia di cooperazione di produzione e lavoro (art. 12, c. 6), sia in materia di turismo (art. 18, c. 5) la Regione può avvalersi delle Camere di Commercio per le attività di propria competenza.

L'ipotesi di delegificazione più ricorrente nei testi di legge è rappresentata dalla devoluzione di un potere normativo nei confronti della potestà regolamentare degli enti locali. Questi casi di decentramento normativo (24) non determinano un abbandono della disciplina giuridica, ma soltanto una sostituzione della fonte di diritto abilitata a porre in essere tale normativa. Il decentramento normativo dalla Regione verso gli enti locali non esclude che si possa arrivare ad una iper-normazione a livello locale e ad un controllo pubblico, sotto alcuni aspetti, più penetrante di quello realizzato dalle leggi regionali, ma si può affermare che, in realtà, l'ampliamento della potestà normativa degli enti locali porta ad una valorizzazione degli ordinamenti locali, secondo il principio di sussidiarietà, e la normativa locale risulta più flessibile e più adattabile alle esigenze della comunità locale. D'altra parte, questa ipotesi, oltre ad eliminare leggi regionali micro-settoriali, garantisce maggiormente che la delegificazione non sia rivolta solo al passato, ma ci siano delle garanzie anche per il futuro, dal momento che sarebbero gli stessi enti locali ad opporsi ad un'eventuale rielegificazione successiva e ad una sottrazione della potestà normativa locale.

Il problema della delegificazione è collegato a quello della semplificazione delle procedure e di procedure semplificate se ne ritrovano numerose nella legislazione regionale, anche secondo i criteri generali dettati dall'art. 20, c. 5, della legge 59/97, come integrato dall'art. 1 della l. n. 191/1998.

Si può segnalare come in tutte le leggi si dia risalto allo sportello unico, che rappresenta una delle maggiori innovazioni per la semplificazione delle procedure riguardanti le attività produttive, in quanto viene incontro alle difficoltà degli imprenditori di confrontarsi con istituzioni diverse. Nei testi di legge è previsto un ruolo di promozione della Regione per determinare intese fra i comuni, soprattutto fra quelli di piccole dimensioni, e fra questi e le Camere di Commercio al fine di facilitare l'istituzione degli sportelli unici.

Esempi significativi di semplificazioni delle procedure si ritrovano in tutti i testi di legge. Nel sostegno alle attività produttive si costituisce in Emilia Romagna un Fondo unico regionale, che, ai sensi degli articoli 52 e seguenti della stessa legge, viene gestito sulla base di un programma triennale approvato dal Consiglio regionale e procede ad una selezione dei progetti di sviluppo da realizzare in un quadro programmatico generale, superando la distribuzione di incentivi settoriali. Semplificazioni nelle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici locali sono presenti nel disegno di legge della Lombardia, in cui si introducono anche nuovi moduli procedimentali negoziati (contratto di sviluppo e contratto di recupero).

È evidente, infine, un processo di deamministrativizzazione e di liberalizzazione, così come previsto nel d. lgs. 112/1998 (25). Si riscontrano numerosi casi di soppressione di autorizzazioni, pareri, concerti ed intese; in molti procedimenti viene indicato un termine decorso il quale il parere si intende reso in senso favorevole e vengono disciplinate diverse ipotesi di silenzio assenso.

5. Esigenze di riforma della forma di governo regionale

Dall'analisi della legislazione regionale emerge distintamente come le regioni procedano a diverse velocità già nella c. d. fase "fredda" del processo di riforma. "ipotizzabile un ampliamento del *gap* tra le regioni quando si entrerà nella c. d. fase "calda" delle riforme con il conferimento effettivo delle risorse, dei mezzi e del personale a seguito dei d.p.c.m. di cui all'art. 7 della l. n. 59/1997 (26), cioè quando il quadro legislativo che in questa fase si sta disegnando diventerà completamente operativo. Le notevoli difficoltà nei processi attuativi di alcune regioni in questa prima fase derivano anche dai problemi di instabilità dei governi regionali, che hanno interessato alcune regioni e che indicano come ancora il modello istituzionale delle regioni sia fondamentalmente "debole".

Tale modello istituzionale, in fondo, è stato superato in questa fase così straordinaria, assegnando un ruolo marginale ai Consigli regionali nella fase di elaborazione dei testi legislativi. Non sono state, infatti, previste procedure speciali, specifici canali di collegamento tra Giunta e Consiglio per l'approvazione di testi di legge così complessi, tralasciando un aspetto essenziale di tutta questa fase, che rischia di pregiudicare l'equilibrio istituzionale fra gli organi regionali e di poter bloccare l'intero processo, se non è affrontato con la dovuta attenzione.

Nell'ambito delle procedure speciali per far fronte ad una situazione straordinaria come l'attuazione del d. lgs. 112/98, si deve constatare che vi sono pochi esempi, forse non del tutto adeguati all'obiettivo di poter pervenire in tempi ristretti all'approvazione dei testi di legge, preservando un corretto equilibrio istituzionale tra l'organo esecutivo e l'organo legislativo regionale. Può essere segnalata la soluzione prospettata nella Regione Liguria, in cui è stata concordata una procedura di concertazione speciale tra Giunta e Consiglio. È previsto che la Giunta, prima di predisporre i diversi disegni di legge, elabori apposite relazioni e li sottoponga all'esame delle commissioni consiliari competenti. In tali relazioni sono evidenziate le specifiche problematiche affrontate e le possibili soluzioni da adottare. Le commissioni consiliari esprimono indicazioni di natura politico-istituzionale su tali relazioni e li trasmettono alla Giunta, che predispone i singoli disegni di legge sulla base di queste indicazioni. Questa procedura ha garantito una corsia preferenziale per l'approvazione dei disegni di legge ed un ruolo significativo del Consiglio anche nella fase preparatoria dei disegni di legge.

In generale, però, si può affermare che la complessità dei testi di legge da approvare ed i termini ristretti hanno determinato un ruolo marginale dei Consigli nel processo di attuazione, provocando un'alterazione dell'equilibrio istituzionale tra l'organo esecutivo e l'organo legislativo. Infatti, in molte regioni i Consigli si sono trovati nella situazione di dover decidere se ratificare le scelte della Giunta oppure assumersi la responsabilità di andare oltre i tempi previsti, subendo l'intervento sostitutivo del Governo. Pertanto, si è assistito anche nelle regioni ad un ruolo sempre più preponderante degli organi esecutivi nella produzione normativa, che si ricollega ad analogo *trend* rinvenibile nel rapporto tra Parlamento e Governo [\(27\)](#).

L'attuazione delle riforme in direzione del c.d. "federalismo amministrativo" a Costituzione invariata, con la serie di "catene normative" di diverso rango, ha messo in risalto il contrasto tra il modello istituzionale sostanzialmente debole delle regioni ed il processo realmente innovativo e complesso a cui sono chiamate a dare attuazione. La riforma della forma di governo regionale, su cui il sistema elettorale introdotto dalla l. n. 43/1995 ha inciso in modo marginale, "emersa in tutta la sua importanza in occasione del processo di decentramento istituzionale, che è il compito più impegnativo a cui le regioni sono state chiamate negli ultimi anni.