



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

## Congresso delle Regioni

*Roma 7 e 8 marzo 2001*

Palazzo di Montecitorio  
Sala del Mappamondo

**Enzo Ghigo**

Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni  
*Presidente della Giunta regionale del Piemonte*

L'occasione di questa riunione mi è utile per avviare alcune riflessioni su alcuni cambiamenti che sono intervenuti nell'ultimo periodo. Ripeterò alcune cose che sono già state dette, ma nel ragionamento complessivo è necessario farlo. Da un lato, infatti, il terzo decentramento ha configurato l'assetto dei pubblici poteri più decentrato che lo Stato abbia mai avuto nella sua storia. Dall'altro la riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha permesso un notevole salto culturale nel rivalutare il ruolo dei Consigli regionali. Più precisamente la riforma sull'elezione diretta del presidente della Giunta regionale ha valorizzato il ruolo del Consiglio regionale almeno da due punti di vista.

Innanzitutto conviene soffermarsi sulla nuova potestà statutaria che attribuisce ai Consigli regionali un ruolo molto più ampio di quello precedente. Viene, infatti, eliminata quell'approvazione con legge statale che negli anni '70 aveva condotto ad una contrattazione tra Consigli regionali e Parlamento. All'interno di questa contrattazione, infatti, le Regioni erano state costrette, di fatto, ad accettare le indicazioni centrali. In un contesto di maggiore autonomia viene quindi attribuita alle Regioni la decisione in ordine alla forma di governo e ai principi di organizzazione e di funzionamento. Peraltro, anche se all'interno della riforma rimangono ancora numerose clausole che prevedono interferenze statali di vario tipo, in particolare la legge di principio sul sistema elettorale e che quindi riducono le potenzialità di differenziazione, appare utile un coordinamento come quello di oggi anche al fine di evitare che ogni realtà regionale proceda per proprio conto, individuando ognuna una particolare forma di governo e di legge elettorale.

Una minore necessità di uniformità è invece prospettabile in relazione ai principi di organizzazione e funzionamento, dove ciascuna realtà regionale sarà chiamata a identificare questi principi a partire dalle caratteristiche della propria specifica geografica economica, culturale e sociale. Si pensi ad esempio alla gradazione del principio di sussidiarietà, sia in senso orizzontale che verticale. Da questo punto di vista le potenzialità di differenziazione potranno essere valorizzate all'interno dei nuovi statuti, identificando principi di organizzazione e di funzionamento che permettano di valorizzare quella naturale vocazione delle realtà regionali di esprimere politiche differenziate calibrate sulle specificità delle singole realtà.

Un secondo aspetto importante, forse più difficile da notare, è il salto culturale che è stato introdotto eliminando la previsione della potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale. Quella previsione, infatti, evidenziava, nell'impianto costituzionale del 1947, la scarsa considerazione della legge regionale. L'attribuzione al Consiglio sia della potestà legislativa che di quella regolamentare stava a simboleggiare il cosiddetto "carattere amministrativo" della legge regionale, quasi che la legge regionale non fosse una vera e propria legge, al punto da presentarsi come uno strumento fungibile con il regolamento.

L'abolizione della norma che assegnava la potestà regolamentare al Consiglio viene quindi a simboleggiare la necessità di un recupero del valore della legge regionale: non più una legge degradata a fonte secondaria — quante volte così è avvenuto rispetto alla legislazione statale! — ma una fonte che vede rivalutata la sua dignità come fonte primaria.

Peraltro questa nuova considerazione della legge regionale che può essere letta tra le righe della riforma costituzionale del 1999 è quanto mai opportuna.

Sui Consigli grava quindi la responsabilità di riaffermare il carattere primario della produzione legislativa regionale, anche in conformità ad una tendenza già in atto a livello nazionale e che si traduce nel cosiddetto "processo di delegificazione". A livello nazionale si è cominciato a prendere coscienza di questa

necessità già dal 1998 con la legge n. 400 che all'art. 17 prevedeva il meccanismo della cosiddetta delegificazione. L'intento era quello di evitare l'eccesso di produzione legislativa.

Consideriamo che quando una materia viene disciplinata con legge, anche ogni minuscola modifica futura dovrà essere fatta attraverso la legge; non potrà essere utilizzato, anche per una modifica banale, uno strumento normativo più "leggero". Si apre così la strada ad una moltiplicazione esponenziale delle leggi. L'Italia è uno dei Paesi con un maggior numero di leggi in assoluto. La centralità del Parlamento teorizzata negli anni '80 e il fenomeno del consociativismo della prima Repubblica hanno fatto raggiungere un volume spaventoso alla massa legislativa. L'inflazione legislativa determina la perdita di valore delle leggi, le leggi diventano farraginose, difficili da interpretare e da conoscere, viene minata quella certezza del diritto che costituisce un fattore essenziale per la libertà civile ed economica.

Oltre all'inflazione legislativa si verifica quindi il fenomeno dell'inquinamento normativo. La legge 400 del 1998 si riprometteva di restituire la produzione di regole agli ambiti più connaturali: al Parlamento la grande legislazione di principio, ai regolamenti la legislazione più di dettaglio. Quella normazione, cioè, che deve necessariamente poter essere modificata con procedure meno impegnative e più snelle che non l'intervento parlamentare. Questo disegno è stato realizzato solo in parte ma l'esigenza che lo muoveva era reale. Si pensi soltanto al tasso di dinamismo che hanno oggi fenomeni regolati da norme giuridiche in materia economica, sociale e tecnologica: la velocità con cui cambiano le cose è tale da risultare impensabile di poter inseguire questi processi con strumenti normativi lenti.

Peraltro, nell'ambito regionale non esistono nemmeno quegli strumenti normativi come il decreto legge o i decreti legislativi e si dubita fortemente che un domani, nell'ambito della riforma degli statuti regionali, questi possano essere previsti. La Corte costituzionale, infatti, è stata chiara nell'escludere la possibilità di introdurre queste fonti del diritto a livello regionale, con riguardo non solo alle Regioni ordinarie ma anche rispetto a quelle a statuto speciale.

In conclusione ritengo che i Consigli regionali, nell'ambito del processo federale che sta interessando il nostro Paese siano chiamati ad una grande responsabilità e anche a compiere un salto culturale molto importante. A livello della nuova potestà statutaria sarà importante evitare eccessive differenziazioni in ordine ai sistemi elettorali e alle forme di governo, mentre sarà opportuno favorire quella differenziazione che permette una migliore valorizzazione delle singole peculiarità e delle risorse regionali attraverso una identificazione dei principi di organizzazione e funzionamento che più rispondano alle situazioni locali.

A livello legislativo occorrerà recuperare una certa degradazione delle leggi regionali, rivalutandone il ruolo di fonte primaria diretta, innanzitutto alla definizione delle scelte fondamentali di carattere generale di ampia portata e destinate a durare nel tempo. Sempre meno dovrà trattarsi di leggine o di leggi-provvedimento.

I nuovi poteri regionali dovranno quindi dimostrare ai cittadini che il decentramento non solo si traduce in una maggiore vicinanza ai cittadini stessi, ma anche in una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica. Da questo punto di vista è auspicabile che il fenomeno dell'inflazione normativa non si riproduca a livello regionale, perché una moltiplicazione del numero delle leggi statali, che si dice siano 35.000, per il numero delle Regioni fa emergere un dato straordinario. Da qui l'esigenza che la legge regionale non sia più

amministrativizzata e che nello stesso tempo si compia quel salto di qualità nella produzione normativa che ancora a livello statale fatica a realizzarsi.

Questo è il mio modesto contributo alla vostra discussione. Credo di aver fatto delle riflessioni che possono essere oggetto di valutazione. Permettetemi ancora una considerazione più di carattere generale. E' stato toccato il tema di un ipotetico conflitto, di una non eccessiva sintonia tra i Consigli regionali e gli Esecutivi. Naturalmente mi auspico che questo fenomeno, che questo aspetto non prenda corpo, anche se qualche piccolo vagito in questo senso sta emergendo. Credo che, proprio per questo percorso che è opportuno fare insieme, non si può minimamente immaginare che una Regione possa fare le scelte giuste, intraprendere quella sua fase costituente senza una stretta correlazione e sintonia fra gli Esecutivi e i Consigli. Quello quindi che voglio a voi rappresentare a nome di tutti i Presidenti delle Regioni, in quanto su questo argomento c'è stata un'ampia convergenza e un'articolata discussione, è che dobbiamo e vogliamo chiarire gli eventuali elementi di frizione e desideriamo, in questo che è un processo importante che ci vedrà impegnati, responsabilizzati — questo è un elemento di grande difficoltà — avere una stretta correlazione e sintonia con i Consigli regionali in modo che la stesura degli statuti che è competenza precipua dei Consigli regionali e il governo che ne discende in relazione alle scelte statutarie che verranno fatte, possano trovare una giusta commisurazione, un giusto confronto e rapporto.

In un momento di grandi divisioni, credo che a livello di istituzioni regionali abbiamo assunto, all'interno del nostro Paese, un ruolo importante e credo che tutti insieme dobbiamo dimostrare di meritarcelo.