

## **Discorso Presidente Aurigemma – Rapporto sulla Legislazione e presentazione Manuale di drafting per le Regioni**

14 aprile 2025

Buongiorno a tutti,

saluto le Autorità presenti, un grazie a mio nome, e dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e Province autonome, alla Camera dei deputati per l'ospitalità in questa sede prestigiosa.

Un grazie particolare all'Osservatorio sulla legislazione per aver reso possibile la presentazione del “*Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*”, congiuntamente alla presentazione della **Quarta edizione** delle “*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi per le Regioni*”.

Questo aggiornamento del manuale rappresenta il frutto dell'impegno scientifico di esperti e rappresentanti delle istituzioni statali e regionali, nonché di studiosi del mondo universitario, accademico e della ricerca, cui voglio rivolgere un sentito ringraziamento per il lavoro svolto.

La quarta edizione vede la luce grazie alla volontà della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle*

*Province autonome* di dare corso all'aggiornamento del manuale che, fin dalla sua origine, costituisce, nell'ambito delle tecniche di produzione legislativa, un importante punto di riferimento del decisore politico.

Nel contesto delle moderne democrazie pluralistiche, connotate da molteplici centri di produzione normativa, uno strumento di coordinamento è condizione necessaria per garantire certezza del diritto.

Il *Rapporto* non è solo una fotografia di dati ma anche una preziosa raccolta di informazioni utili, per noi decisori politici, ad orientare la nostra attività alla ricerca di soluzioni utili a dare risposte ai bisogni dei cittadini e a rendere stringenti la tutela dei diritti delle persone.

Ritengo, infatti, che l'essenza del ruolo del legislatore risieda nel creare le condizioni migliori affinché le decisioni prese siano più consone e più rispondenti alle esigenze del tessuto sociale dei cittadini elettori.

Non solo. Il *Rapporto* è anche la cartina di tornasole dell'attuazione del principio di leale collaborazione, perno della tenuta dei rapporti interistituzionali e strumento imprescindibile per il buon funzionamento del sistema.

Inoltre, Il Rapporto, è uno strumento prezioso di conoscenza che ci consente di cogliere le trasformazioni *in fieri* del sistema normativo e rappresenta un valido supporto per le Assemblee legislative, sia per risolvere le difficoltà riscontrate nel processo normativo che per intervenire nelle materie ove si registra una ridotta produzione legislativa.

In particolare, la sezione regionale del *Rapporto* risponde anche ad una esigenza di trasparenza e di controllo democratico, essendosi consolidata, nel corso degli anni, come un punto di vista privilegiato per comprendere nel concreto l'attività dei Consigli regionali.

Nello specifico, la lettura dei dati nel periodo di riferimento mette in luce alcune tendenze della legislazione regionale che confermano rilevazioni in parte emerse già in precedenza. Vorrei, pertanto, focalizzare l'attenzione su 4 aspetti principali:

**1) uno:** la maggior parte delle Regioni, nel 2024, ha registrato una diminuzione o stabilizzazione – più o meno significativa – del numero delle leggi prodotte, sintomo di un'attenzione maggiore alla qualità piuttosto che alla quantità della produzione legislativa, nonché di un più frequente ricorso alla delegificazione.

**2 due)** quanto alla tipologia delle norme approvate, si registrano piccoli passi positivi di una inversione di rotta, passando da una prevalenza di leggi di manutenzione, nel 2022, ad una crescita, nel 2023, di leggi di settore, che dovrebbero rappresentare il core business delle assemblee legislative.

Mentre nel 2024 il primato, purtroppo, spetta alle leggi classificate di bilancio che in alcune Regioni sono cresciute a dismisura con le **variazioni di bilancio che contengono anche norme e disposizioni varie.**

Purtroppo, le leggi di manutenzione continuano a mantenere un peso significativo, costituendo il 29,4% del totale della produzione normativa regionale, sollevando alcuni aspetti problematici.

Intervenendo, infatti, ripetutamente sui medesimi atti, oppure attuando operazioni profondamente modificative dei testi previgenti, che delineano una legge con una formulazione diversa rispetto a quella della sua prima entrata in vigore, vi è il forte rischio di porre in essere una normativa frammentata. Ciò potrebbe costituire per il cittadino una vera e propria insidia, idonea ad impedirgli la comprensione del testo normativo, aumentando altresì le possibilità di rendere l'ordinamento contraddittorio e irrazionale.

A quanto detto si aggiunga che molte Regioni operano la manutenzione del sistema con le leggi di stabilità (ma anche con quelle di assestamento o di variazione del bilancio) e, soprattutto, con i cosiddetti collegati o con leggi omnibus nelle quali entrano argomenti eterogenei e diversi tra loro.

Tale fenomeno produce notevoli criticità perché spesso impedisce un'agevole lettura delle norme complicando così la vita dei cittadini e delle imprese.

Io credo fermamente, e mi batterò per questo, che le assemblee legislative debbano soprattutto orientarsi nella discussione e approvazione di leggi settoriali e avviare finalmente una stagione di formazione di **testi unici**, così da privilegiare la trasparenza e la chiarezza della normativa per garantire la certezza del diritto.

Occorre poi evitare, come qualche volta accade, che le giunte utilizzino strumenti per evitare la discussione nelle commissioni consiliari competenti o strozzino il dibattito in assemblea.

Mentre io ritengo che il confronto in aula tra le diverse forze politiche sia un irrinunciabile strumento di garanzia, volto a raggiungere sulla legge un punto di compromesso e di condivisione quanto più ampio possibile.

Il dibattito politico costituisce, infatti, una risorsa importante non solo per migliorare la qualità legislativa, attraverso una più ampia riflessione dei testi normativi, ma soprattutto per consentire una maggiore partecipazione democratica alla formazione delle leggi da parte degli eletti del popolo.

È questo, a mio parere, anche un modo come cercare di avvicinare i cittadini alle istituzioni e alla vita politica.

**3 tre):** l'impegno legislativo regionale si è concentrato in larga parte sul macrosettore “servizi alla persona e alla comunità”, che testimonia l'immediata vicinanza e la capacità delle assemblee legislative regionali di erogare servizi alle comunità territoriali di riferimento e di far fronte ai problemi generati dalle crisi economica e occupazionale, con interventi puntuali e tempestivi.

Tali dati evidenziano, infatti, la scelta regionale di perseguire l'attuazione di politiche di più ampio respiro, pur adottando comunque misure volte a risanare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica, rafforzando l'economia e attuando le misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza;

**4 quattro):** la crescente attenzione delle Regioni e delle Province autonome al tema dei rapporti con l'Unione europea: le leggi regionali approvate tendono a valorizzare l'esperienza maturata

dalle Regioni in sede di partecipazione al processo decisionale europeo.

Quanto sino ad ora rilevato dimostra, ancora una volta, che le Assemblee legislative regionali, in quanto rappresentanza eletta direttamente dai cittadini, svolgono funzioni di ascolto, implementazione delle politiche e coordinamento con le altre istituzioni nazionali ed europee, posto che le differenti realtà territoriali si integrano reciprocamente, poiché nessun legislatore regionale può agire da solo, prescindendo dagli altri.

Nel contesto delle moderne democrazie, è del resto quanto mai necessario che i soggetti del pluralismo, frammentati nelle diverse compagini sociali dell'ordinamento, trovino in tutti i luoghi istituzionali della rappresentanza la sede naturale ove i propri interessi, molteplici e contrastanti, siano bilanciati e ricomposti.

E il procedimento di formazione della legge si configura come la sede deputata a tale temperamento. Proprio nel quadro di un sistema “multivello” di produzione normativa, infatti, gli strumenti di coordinamento tra le Assemblee legislative svolgono una funzione primaria per il rafforzamento del ruolo cardine che la Costituzione ci assegna e per il mantenimento dell'ordine costituzionale dei poteri.

Questa è la medesima prospettiva seguita per dare corso a tale aggiornamento del manuale di tecnica legislativa delle Regioni, per cui abbiamo inteso valorizzare, per un verso, la qualità della normazione attraverso la buona scrittura delle norme e, per altro verso, la valutazione dell'efficacia delle disposizioni rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi.

Questi sono aspetti essenziali appunto del primato della legge nel sistema delle fonti e della centralità delle stesse istituzioni rappresentative nel disegno costituzionale.

In particolare, come sottolineato anche nel *Rapporto*, preso atto che ad oggi sono le politiche pubbliche, trasversali ai diversi livelli di governo, a costituire i grandi “filoni” legislativi in cui è organizzato il procedimento legislativo, occorre rimarcare l'importanza della valutazione degli impatti della legislazione: sia *ex ante*, sia *ex post*. Da un lato, infatti, solo anteponendo lo svolgimento dell'analisi di impatto alla redazione dell'atto normativo, sarà possibile giungere alla migliore opzione di regolazione fra quelle considerate e orientare il legislatore verso la scelta legislativa più efficace in rapporto agli obiettivi definiti a livello politico.

Dall'altro lato, risultano fondamentali gli strumenti di cui le assemblee legislative regionali si avvalgono per cogliere il punto di

vista dei destinatari delle norme, e quindi i processi di monitoraggio e di valutazione, su uno o più aspetti della politica cui l'intervento legislativo ha dato impulso.

La fase di applicazione della legge, infatti, è indispensabile e delicata tanto quanto quella che conduce alla sua approvazione, sia per i cittadini, sia per i soggetti preposti a darne attuazione. Emergono, pertanto, esigenze di chiarezza e uniformità degli enunciati normativi, per consentirne una corretta comprensione e garantire la coerenza interna del sistema normativo.

Come ha sottolineato anche la Corte costituzionale: “Una norma radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 della Costituzione”.

A tali fini, abbiamo ritenuto opportuno inserire fra i criteri cui deve rispondere la redazione dei testi normativi anche il principio della sostenibilità amministrativa, affinché le pubbliche amministrazioni coinvolte nella fase applicativa della legge siano effettivamente

poste nelle condizioni adeguate per procedere alla corretta ed efficace attuazione.

Soprattutto nell'era della digitalizzazione, numerose appaiono, quindi, le sfide poste alle assemblee legislative ed è di cruciale importanza affrontare il cambiamento in chiave costruttiva e dinamica, applicando regole per la redazione dei testi normativi che siano quanto più possibile chiare, uniformi, comprensibili per i destinatari e condivise tra tutti i soggetti coinvolti, a diversi livelli, nei procedimenti normativi, per assicurare il rispetto dei valori democratici e della coerenza dell'ordinamento giuridico.

In quest'ottica, la corretta redazione dei testi normativi e la qualità della legislazione divengono determinanti nel percorso di ravvicinamento del rappresentante al rappresentato, con l'auspicio che anche questa quarta edizione del manuale di *drafting* per le Regioni rappresenti un passo fondamentale in tale direzione.