

INTRODUZIONE

Studi recenti (si veda, da ultimo, quello pubblicato sul Sole 24 Ore del 16 febbraio 2004), indagano sulla produzione legislativa regionale facendo graduatorie sul numero di leggi approvate, sui periodi di maggiore attività normativa, ecc.

Ciò dimostra che continua in modo significativo l'interesse verso la produzione legislativa regionale, anche se va detto che questi studi spesso omettono di indagare elementi importanti come il numero di leggi abrogate, la tendenza, molto sviluppata in alcune regioni, alla semplificazione normativa, ecc.

Comunque questo interesse diffuso alla materia conferma la validità di singoli rapporti annuali sulla legislazione che diano un quadro più ampio e completo della legislazione regionale evitando la genericità e le omissioni degli studi cui accennavo.

D'altra parte l'esigenza di un monitoraggio costante sulla attività normativa regionale emerge chiaramente da richieste all'interno delle singole assemblee regionali o che vengono avanzate da organismi di collegamento delle assemblee medesime (come la Conferenza) che chiedono dati ed approfondimenti sul processo legislativo regionale.

Il terzo rapporto annuale sulla legislazione che presentiamo ha lo scopo di dare una risposta il più possibile completa ed insieme analitica alla esigenza di indagare sulla "sapienza" del legislatore che, come diceva Bacone, si manifesta nel considerare "quali siano le cause ed i rimedi dei dubbi e delle incertezze delle leggi ... come le leggi debbano essere redatte e pubblicate ... come debbano essere epurate ed emendate di tempo in tempo" ¹.

Il rapporto si colloca poi in un quadro regionale che vede molti consigli regionali elaborare analoghi strumenti ed è intenzione dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI) elaborare una relazione complessiva sulle tendenze che emergono da questi rapporti regionali che permetterà comparazioni significative fra i vari tipi di legislazione.

I precedenti rapporti regionali sono stati poi presentati al COMPA di Bologna e probabilmente il rapporto 2003 sarà illustrato al Forum della P.A. di Roma.

Le griglie degli elementi comuni ai vari rapporti, sulla base dello schema elaborato dall'OLI, e la relazione generale sulla legislazione delle regioni che hanno elaborato i rapporti, costituirà, probabilmente, una parte significativa del rapporto annuale della Camera dei deputati che reca, come è noto, una parte relativa alle regioni.

Questo quadro generale può essere completato da due ultime considerazioni: avere un rapporto annuale sulla legislazione è particolarmente utile per valutare come la modifica del titolo V della Costituzione ha inciso sulla legislazione

¹ F. Bacone, *Sapere divino e umano*

regionale, anche alla luce delle sentenze della Corte costituzionale (si pensi, ad esempio, alle competenze in materia regolamentare).

Il rapporto permetterà poi, dopo l'approvazione dello statuto, di precisare le tendenze della legislazione in particolare evidenziando se i principi statuari troveranno piena applicazione nelle leggi regionali, se si opererà l'auspicato riequilibrio tra poteri del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, se saranno effettivamente attuate le norme statuarie sulla qualità della legislazione, il controllo ex ante ed ex post delle norme nell'ambito di un'attività di verifica del Consiglio regionale sull'operato della Giunta regionale che potrà trovare finalmente una reale applicazione.

Tenere la legislazione regionale sotto la particolare attenzione di un rapporto annuale contribuirà non poco ad evidenziare come questi due alti momenti istituzionali (titolo V e statuto) sono stati vissuti dall'assemblea legislativa.

Il rapporto annuale sulla legislazione del 2003 ha una impostazione molto simile a quello dell'anno precedente contenendo una parte dedicata al procedimento legislativo soprattutto (ma non solo) sotto il versante quantitativo, una parte particolarmente attenta alla qualità della legislazione, una parte (nuova) sui regolamenti regionali, altre due parti elaborate da chi assiste le commissioni e da chi si occupa del versante più squisitamente giuridico. Il rapporto è concluso da una relazione del servizio di assistenza al Consiglio delle autonomie locali.

Rimando alle singole parti per gli approfondimenti relativi che contengono qualche novità rispetto al rapporto precedente che però mantiene, nel complesso, la sua impostazione con una corralità di interventi tecnici che testimonia come ormai la struttura legislativa, nelle sue varie componenti, consideri il rapporto un indispensabile impegno e strumento di lavoro.

Nell'introduzione del rapporto dello scorso anno citavo Bentham laddove affermava che la singola legge, isolata dalle altre, non può spiegare il tutto e che, pertanto, solo il requisito della completezza dell'indagine dà la certezza dell'ordinamento. Solo l'armonizzazione ed organizzazione di regole può, secondo l'autore, prevenire arbitrarietà ed incertezza.

Ritengo che il rapporto annuale serva a facilitare, attraverso un'analisi dettagliata, ma anche esplicitiva delle tendenze della normazione regionale, il raggiungimento dell'obiettivo che Bentham auspicava:

"Il pubblico bene deve essere lo scopo (oggetto) del legislatore; l'utilità generale deve essere la base del suo ragionamento. Conoscere il vero bene della comunità è ciò che costituisce la scienza della legislazione, l'arte consiste nel trovare i mezzi per realizzare quel bene" ²

²J. Bentham, *The theory of legislation*