

## PREMESSA

A venti anni di distanza dall'attuazione dell'ordinamento regionale, ed a quasi tredici anni dalla integrazione intervenuta nel sistema delle competenze regionali col D.P.R. n. 616 del 1977, gli operatori delle amministrazioni pubbliche (particolarmente della Regione, degli enti locali territoriali, degli enti locali funzionali), nonchè coloro che intrattengono rapporti con le predette amministrazioni, o sono comunque soggetti ai loro poteri di normazione, direzione e vigilanza (utenti specializzati), hanno quotidiana necessità di riferirsi, per la soluzione dei problemi giuridici e operativi, alla normativa vigente di provenienza regionale. Questa da un lato è cresciuta a dismisura, divenendo la fonte principale e più diretta di disciplina di interi settori dell'attività amministrativa, dall'altro lato è andata divenendo essa stessa più complessa per l'intrecciarsi dei rapporti interni fra atti normativi che si succedono gli uni agli altri, si modificano, si integrano e si condizionano a vicenda.

Ciò comporta la necessità di disporre di strumenti di consultazione di tale normativa meno elementari di quelli prevalentemente in circolazione (raccolte cronologiche o sistematiche delle leggi regionali e d'altri atti normativi, pubblicati nel loro testo "storicamente" costituito), e nei quali il materiale normativo sia disposto e trattato in modo tale da fornire all'operatore tutti i dati testuali, i raccordi e tutte le informazioni complementari che necessitano per risolvere il problema della ricerca delle norme applicabili a ciascun fatto e rapporto considerato.

Inoltre nell'ottica del cittadino è dato registrare un diffuso disorientamento riveniente dalla difficoltà di interpretare la cospicua produzione legislativa regionale, nazionale e comunitaria.

Da tutto ciò deriva l'esigenza, ormai improcrastinabile, di pervenire ad un reale snellimento della legislazione.....

#### INIZIATIVE PROGRAMMATE

La Regione Puglia, attraverso gli stimoli e l'operatività dell'Ufficio Legislativo della Giunta Regionale, ha inteso collocarsi in questo filone propositivo assumendo nel tempo iniziative qualificanti quali:

- il Progetto di ricerca e formazione per la riformulazione dei testi coordinati delle leggi della Regione Puglia (inserito nell'All. 2 del I Piano triennale ex L. 64/86 approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 153 del 23-24.5.1986);
- il "Progetto S.I.L." (Sistema Informativo avanzato sulla Legislazione regionale) così come delineato dal Seminario di studio "Tecnica Legislativa e Sistema informativo avanzato" realizzato a Bari il 4 aprile 1987;
- la stipula della Convenzione tra la Regione Puglia e l'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari concernente lo "Scambio di informazioni scientifico giuridiche e collaborazione in materia legislativa tra Regione Puglia e Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari"

- la Costituzione del Comitato Tecnico Scientifico per la gestione tecnico-operativa della suddetta Convenzione avvenuta con D.P.G.R. n. 199 il 17.3.87 (le cui funzioni non sono state ancora attivate anche per la non integrale costituzione dell'organismo).

Le difficoltà per il reperimento delle risorse finanziarie e le compatibilità organizzative circa il coinvolgimento di strutture e servizi esterni per la realizzazione dei progetti ha fatto registrare una stasi operativa che, in certo qual modo, ha aggravato la "complessità" del problema della proliferazione e stratificazione normativa, con il rischio reale di trasformare questa complessità in "complicazione", con grave danno per l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

#### CARTTERISTICHE DELLA RICERCA

La ricerca realizzata dall'Ufficio Legislativo della Giunta Regionale assume la valenza di rilancio propositivo perchè restano sempre validi e quanto mai attuali gli obiettivi del Progetto S.I.L. e cioè di:

- pervenire ad un "alleggerimento" e "snellimento" della legislazione;
- consentire una maggiore chiarezza dei rapporti tra Istituzioni e cittadini (anche per combattere il triste fenomeno della criminalità organizzata e non);
- semplificare al massimo le procedure;
- garantire la certezza del diritto.

In tale ottica la Ricerca sulla legislazione riguardante la materia dei Consiglieri regionali ci offre uno spaccato sulla degenerazione del fenomeno della stratificazione normativa (una serie di leggi emanate nel tempo per la stessa materia) e sui rimedi che possono essere attivati mediante le più moderne tecniche legislative per disporre di testi normativi semplici, comprensibili e facilmente applicabili.

La scelta della materia da "trattare" non è stata casuale: determinante a tale proposito è apparsa la coincidenza tra diversi fattori quali la limitatezza numerica dei soggetti interessati, la copiosa e farraginoso normativa di riferimento, l'eccezionale ruolo istituzionale dei destinatari delle norme.

Talchè se i Consiglieri regionali possono trarre vantaggio diretto da una normativa coordinata e semplificata, gli stessi vantaggi non potranno essere negati ai cittadini pugliesi.

I dati di base per l'impostazione e l'organizzazione della presente Ricerca sono stati rilevati attraverso la consultazione dell'archivio delle leggi regionali della banca dati della Camera dei Deputati con la quale l'Ufficio Legislativo è da tempo collegato.

Tra i vari documenti individuati nella fase di interrogazione dell'archivio sono stati selezionati quelli 'significativi' per la elaborazione, mentre il lavoro di coordinamento ed aggiornamento della legislazione è stato realizzato direttamente sui testi dei Bollettini Ufficiali della Regione.

## TESTI AGGIORNATI E COORDINATI

Dalla ricerca effettuata è emerso che erano complessivamente 40 le leggi regionali emanate dal 1972 a tutt'oggi per la determinazione delle indennità e dei rimborsi spettanti ai Consiglieri regionali, per la disciplina degli interventi previdenziali ed assicurativi e per il finanziamento dei Gruppi consiliari.

Di queste, tuttavia, solo alcune rappresentavano la "normativa base", mentre la maggior parte della produzione legislativa si riferiva a modifiche, integrazioni o abrogazioni di commi o articoli finalizzati ad aggiornare la legislazione precedente per adeguarla alle nuove esigenze anche in rapporto alla produzione normativa dello Stato e delle altre Regioni.

Con tale pubblicazione si è inteso dare organicità a tale complesso di norme attraverso la formulazione di testi aggiornati e coordinati suddivisi in base alle singole problematiche trattate.

Le modifiche, integrazioni e abrogazioni apportate ai testi originari, sono state esclusivamente quelle desumibili esplicitamente da ciascuna disposizione successiva. Non sono state considerate, pertanto, le modifiche e le integrazioni implicite nè le eventuali abrogazioni "per incompatibilità" tra la precedente e la nuova norma.

I testi coordinati proposti sono stati aggiornati con le modifiche intervenute a tutto il 31 dicembre 1989. Per ciascun testo, comunque, furono predisposte apposite note esplicative che riferivano l'evoluzione che ciascuna norma aveva subito nel tempo e ciò allo scopo di consentire di fissare quale disposizione fosse stata vigente in una determinata epoca.

La struttura organizzativa della normativa pubblicata prevedeva la suddivisione in tre Parti dell'intera Ricerca.

La Parte prima conteneva tutte le disposizioni emanate dalla Regione dal 1972 al 1989 in materia di consiglieri regionali così come risultavano pubblicate nei Bollettini Ufficiali con le sole 'correzioni' desunte esplicitamente dagli eventuali 'errata corrige' pubblicati negli stessi B.U.R.-

Le leggi regionali erano presentate in ordine cronologico allo scopo di facilitare eventuali operazioni di ricerca.

Circa la scelta di riportare i testi 'storici', è stata valutata l'opportunità di consentire a ciascun operatore di desumere la vigenza di ciascuna norma in una determinata epoca prescelta e ciò in considerazione della particolare tipologia delle materie disciplinate (indennità, previdenza, assicurazione ecc.).

Subito dopo le leggi regionali sono stati pubblicati due regolamenti regionali (considerati significativi per una raccolta organica di disposizioni in materia di Consiglieri regionali).

La Parte seconda è stata suddivisa in cinque capitoli. Nei primi quattro venivano presentati i testi aggiornati e coordinati della 'normativa base' che riassumevano le modifiche, integrazioni ed abrogazioni esplicite che si sono succedute nel tempo.

Il contenuto dei singoli capitoli si riferiva esclusivamente alla tipicità degli argomenti trattati.

Per ciascun capitolo veniva, inoltre, proposta una scheda informativa della normativa regionale di riferimento e delle disposizioni statali esplicitamente richiamate nei testi aggiornati.

Nel quinto capitolo, invece, si offriva una 'ipotesi di testo unico' di tutte le disposizioni coordinate ed aggiornate e ricomprendeva la normativa di n. 37 leggi regionali.

Così come precisato più appresso, l'ipotesi formulata aveva carattere esclusivamente 'compilativo' in quanto riproduceva fedelmente i testi delle norme considerate ai fini della stessa ricerca, salvo talune modifiche di carattere marginale correlate ad esigenze di tecnica legislativa.

Nella Parte terza, infine, sono state riportate tutte le disposizioni statali richiamate esplicitamente in ciascuna legge regionale o che erano state ritenute essenziali per un esame organico della stessa normativa regionale.

### IPOTESI DI TESTO UNICO

La Ricerca si è conclusa con la predisposizione di una "ipotesi" di testo unico che ha rappresentato la naturale conclusione di un processo di razionalizzazione e risistemazione della normativa esistente.

Per il rispetto doveroso verso gli altri Organi della Regione, l'ipotesi di T.U. aveva caratteristiche "compilative" in quanto riproponeva, esclusivamente, gli articoli di legge desunti dai testi coordinati. Cionondimeno, oltre all'importanza tecnica quale risultato finale della Ricerca, ha assunto la valenza di proposta che la Presidenza della Giunta Regionale ha offerto alla valutazione delle forze politiche perchè, se ritenuta valida, potesse formare oggetto di apposito procedimento legislativo da attivare e concludere entro la passata legislatura con l'inserimento di tutti gli elementi innovativi che ~~si~~ fossero <sup>stati</sup> ritenuti validi. In realtà, poi, lo stesso T.U. non è stato approvato anche perchè in Consiglio erano da tempo giacenti numerosi disegni e proposte di legge.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- 1) L'approvazione in Consiglio regionale di un Testo unico<sup>f</sup> in una determinata materia, impone la necessità di rivedere anche scelte di fondo maturate ed operate in 'particolari momenti' politici e sociali e, conseguentemente, non può trovare il parere favorevole dell'intero Consiglio.
  
- 2) In caso di testi unici compilativi verificare la concreta possibilità di approvazione da parte del Governo di tutta la legge ivi comprese "le concessioni" operate sull'attuale legislazione vigente (conservazione del de jure condito".
  
- 3) In sede di emanazione di atti amministrativi, di fatto, ciascuna norma di legge viene "interpretata" e tale interpretazione scaturisce, anche, dal contesto in cui la stessa norma era inserita.  
  
Con la definizione di un testo unico per materia, mentre può essere garantita la medesima "dizione", non può garantirsi la medesima "interpretazione" che poteva essere data in precedenza.  
  
Ciò provoca dei problemi che, non potendo essere valutati preventivamente, lasciano intravedere<sup>✓</sup> la necessità di emanare, successivamente, norme integrative e/o di interpretazione autentica rendendo vano lo sforzo di unificazione delle varie norme.
  
- 4) Che esistano obiettive difficoltà di giungere all'approvazione di testi unici da parte di un po' tutte le Regioni è dimostrato dal fatto che, in totale, sono pochissime le leggi regionali



approvate in tal senso.

Consultando l'archivio della Camera è emerso che nella passata legislatura sono state approvate solo 3 leggi regionali da parte delle Regioni a Statuto ordinario e specificatamente:

- la L.R. n. 70/86 dell'Abruzzo in materia di Artigianato che ha abrogato n. 4 leggi regionali;
- la L.R. n. 3/87 della Liguria in materia di Consiglieri regionali che ha abrogato n. 12 leggi regionali;
- la L.R. n. 51/89 della Toscana in materia di personale della Regione che ha abrogato n. 5 leggi regionali (ed ogni altra norma in contrasto)