

***CAMERA DEI DEPUTATI***

**RIUNIONE INTERISTITUZIONALE SULLA  
LEGISLAZIONE FRA STATO E REGIONI**

***Nuove forme di cooperazione tra organi legislativi***

RESOCONTO STENOGRAFICO

*Palazzo Montecitorio*

*Sala della Lupa*

*24 ottobre 2000*

## Indice degli interventi

VIOLANTE Luciano, Presidente .....	pag.	1, 43
CASSESE Sabino, Professore di diritto amministrativo presso l'Università "La Sapienza" di Roma .....	"	10
CERULLI IRELLI Vincenzo, Presidente della Commissione parlamentare consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa .....	"	25
COTA Roberto, Presidente del consiglio regionale del Piemonte .....	"	29
CRISTOFOLINI Mario, Presidente del consiglio provinciale di Trento .....	"	17
DI PILLA Rossana, Presidente del consiglio regionale del Molise .....	"	22
FISICHELLA Domenico, Vicepresidente del Senato della Repubblica .....	"	5, 41
JERVOLINO RUSSO Rosa, Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati .....	"	7
LEVEGHI Mauro, Presidente del consiglio regionale del Trentino-Alto Adige .....	"	32
LOMBARDI Giorgio, Direttore dell'Istituto studi sulle regioni "Massimo Severo Giannini" – CNR .....	"	13
LOUVIN Roberto, Presidente della Conferenza dell'assemblea dei consigli regionali e delle province autonome .....	"	2, 39
PEPE Mario, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali .....	"	19
VILLONE Massimo, Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica .....	"	35
<b>ALLEGATI</b>		
<i>Interventi scritti (*)</i> :		
CAMMELLI Marco, Professore di diritto amministrativo, Università di Bologna .....	"	51

(\*) Sintesi trasmesse da parte di relatori impossibilitati a partecipare ai lavori.

DE SIERVO Ugo, Professore di diritto costituzionale, Università di Firenze .....	"	55
FONTANA Attilio, Presidente del consiglio regionale della Lombardia.....	"	57
MELONI Giovanni, Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati .....	"	61

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI,  
LUCIANO VIOLANTE**

**La riunione comincia alle 10.30.**

PRESIDENTE. Anzitutto, rivolgo a tutti il mio saluto di benvenuto.

Nel seminario del 30 giugno abbiamo avuto un primo scambio di opinioni sulla necessità di coordinare i metodi della legislazione tra Stato e regioni in una fase di forte espansione del ruolo delle autonomie locali e delle regioni.

In una fase di progressivo spostamento dei poteri legislativi dal centro alle regioni e di progressiva acquisizione, da parte delle regioni, di funzioni legislative, si pone un problema di raccordo tra Parlamento nazionale e consigli regionali, oltre che di maturazione di competenze da parte dei consigli regionali in relazione a questi nuovi incarichi, a questo nuovo peso.

Dalla data del nostro ultimo incontro sono intervenute alcune importanti novità. Anzitutto, la Camera ha approvato, in prima deliberazione, un testo di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione. Non si tratta di una riforma federale, ma di un primo passo che contiene una serie di disposizioni sulle quali, come sappiamo, le opinioni non sono unanimi. Vi è però un punto sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione di tutti: mi riferisco alla norma che rinvia ai regolamenti parlamentari la disciplina delle forme di partecipazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. E' un primo passo verso la presenza dei rappresentanti delle regioni all'interno della rappresentanza nazionale. Domani la Camera voterà, in seconda lettura, la riforma relativa all'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale, e in questi mesi si è peraltro intensificata la collaborazione tra gli uffici delle nostre Assemblee attraverso l'elaborazione congiunta del rapporto sulla legislazione per il 2000, che quest'anno è dedicato al rapporto tra Stato e regioni. Abbiamo infatti convenuto che un primo piano sul quale realizzare forme più avanzate di cooperazione doveva essere quello dell'integrazione delle conoscenze. Il lavoro procede e ringrazio in particolare, per la loro collaborazione, il professor Lombardi, direttore dell'Istituto di studi sulle regioni, il professor Cammelli, dell'Università di Bologna, e il professor Cassese.

Essendo questo il quadro in cui lavoriamo, attendiamo proposte da parte dei presidenti dei consigli regionali.

Do la parola al presidente Louvin.

ROBERTO LOUVIN, *Presidente della Conferenza dell'Assemblea dei consigli regionali e delle provincie autonome*. Presidente, presidenti e colleghi, nel corso del seminario che si è tenuto alla Camera dei deputati il 30 giugno scorso, abbiamo già avuto modo di richiamare l'attenzione sulla necessità di costruire un luogo di collaborazione tra Parlamento e assemblee regionali, un *locus standi* in cui i soggetti possano instaurare un confronto paritario e intrattenere un rapporto di collaborazione. La proposta partiva, già allora, dalla constatazione dell'urgenza di realizzare a pieno il dettato dell'articolo 5 della Costituzione, che richiede l'adeguamento non solo dei principi ma anche dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Si tratta di un principio costituzionale che, purtroppo, è stato spesso trascurato, tanto dal legislatore statale, quanto da quello regionale.

Come emerge anche dal rapporto sullo stato della legislazione, che viene presentato oggi, i legislatori (quello statale e quello regionale) hanno finora trovato difficoltà ad interagire correttamente fra loro e a distinguere in modo chiaro i compiti di ciascuno. Ne è disceso, oltre che uno stravolgimento dei rispettivi ambiti di competenza, un aggravio per il cittadino, che non è stato in condizione di conoscere sempre con certezza la normativa vigente e che si è confrontato spesso con una legge non amica, oscura, contraddittoria, frutto di stratificazioni, soprattutto, avvenute con una logica puramente incrementale, senza i necessari ripensamenti sulle scelte di fondo.

Rispetto al 30 giugno, tuttavia, sono intervenute, come ha ricordato poco fa il Presidente Violante, alcune importanti novità. La Camera dei deputati ha infatti approvato, in prima lettura, una riforma costituzionale che assegna allo Stato una competenza legislativa enumerata e alle regioni una competenza generale residuale, sia pure articolata in una sfera di legislazione ripartita e in una di legislazione esclusiva. Naturalmente, le nostre modeste capacità di divinazione non ci consentono di sapere oggi se questa riforma proseguirà fino al termine il suo cammino entro la fine di questa legislatura. Ad ogni buon conto, come Conferenza dei presidenti, riteniamo necessario attivare fin da subito nuove sinergie. L'attesa può trasformarsi in un proficuo periodo di

collaborazione o, quanto meno, di sperimentazione di queste nuove forme di cooperazione. I legislatori regionali e quello statale devono quindi intensificare il loro dialogo e creare modalità nuove di rapporto che integrino e coordinino le loro azioni con un nuovo metodo per la legislazione.

E' già stato richiamato il modo specifico di cooperazione individuato nella riforma del titolo V, dove si stabilisce che i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato possano prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle provincie autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. La Commissione così integrata potrà esprimere pareri di particolare valore nel procedimento di formazione delle leggi e per discostarsi dal parere così formulato sarà necessaria la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. Questa norma, quindi, mentre chiama le Camere ad aprire i loro procedimenti alle autonomie territoriali, sottolinea la necessità che le regioni trovino strumenti di intervento all'interno del procedimento legislativo statale, consentendo alle Camere stesse di operare un più attento autocontrollo nell'esercizio delle proprie potestà normative.

Avvertiamo però, come consigli regionali, anche il rischio che questa riforma apporti degli elementi di confusione rispetto ad un panorama normativo già sufficientemente complesso. Occorre quindi trovare meccanismi semplici ed efficaci di verifica congiunta della compatibilità della legge nazionale rispetto al sistema regionale. Credo sia questo il dato di novità: una compatibilità comunitaria. E' la nozione di compatibilità regionale che forse oggi è da sottolineare e da individuare più correttamente. Questo è obiettivo di comune interesse. In ciò siamo in linea con le tendenze e le preoccupazioni già emerse in sede sia nazionale, sia comunitaria. Ci tengo, a tal proposito, a ricordare l'enorme lavoro, già svolto in materia di qualità della legislazione, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari dell'Unione europea e del suo Gruppo di lavoro presieduto dal Presidente della Camera. Alla fine dello scorso marzo, a Cogne, in Valle D'Aosta, un paese che oggi, purtroppo, è stato tra i più segnati dall'alluvione del 15 ottobre, avevamo avuto il piacere, in una cornice ben più allegra, di accogliere la riunione del Gruppo di lavoro sulla qualità della legislazione, presieduto dal Presidente Violante. Ma anche le riunioni dei presidenti delle assemblee amministrative regionali, come quella che si svolgerà tra pochi giorni a Santiago de Compostela, conducono a una rinnovata attenzione su questi profili. La complessità dei sistemi normativi e delle loro

reciproche interazioni è problema comune ormai a tutte le avanzate democrazie occidentali, pienamente consapevoli del fatto che una cattiva normazione implica costi elevati, sia per la conoscibilità delle norme, sia per i risvolti negativi del contenzioso e della minor competitività delle imprese, per le regioni e per tutto il sistema paese.

Il gruppo di lavoro, con il supporto di alcuni studiosi che hanno operato presso l'Istituto universitario europeo, ha redatto un *Memorandum* adottato dalla Conferenza. A seguito di questo lavoro preparatorio, la Conferenza si è anche impegnata per l'istituzione di una rete per lo scambio di informazioni ed esperienze tra i Parlamenti europei e le loro amministrazioni, funzionale a consentire loro la comprensione della dimensione sovranazionale dei comuni problemi legati alla regolazione, tra i quali la tempestiva e ragionata attuazione della normativa comunitaria.

Vorremmo mutuarlo questo modello operativo, che credo possa adattarsi anche al dialogo tra Parlamento e assemblee legislative regionali, in quanto potrebbe rivelarsi uno strumento in grado di fornire un apporto efficace e operativo fondato, soprattutto, sulla piena conoscenza e coscienza dei poteri e sulla conoscenza degli effetti della legislazione, con l'obiettivo di decisioni sempre più consapevoli. I presidenti delle assemblee dei consigli regionali e delle province autonome sono quindi interessati e partecipi nell'individuazione di una sede comune, anche se per ora informale, di riflessione sui nuovi metodi di cooperazione tra le assemblee legislative.

Attendiamo dai presenti e dagli studiosi oggi convenuti la formulazione di suggerimenti utili e di proposte per la concreta realizzazione di questo collegamento. I miei colleghi presidenti, che intervengono tra poco, non mancheranno, a loro volta, di apportare un contributo di idee e di proposte.

La realizzazione del rapporto presentato oggi è quindi già il frutto di una collaborazione tra le nostre assemblee. Auspichiamo che su questa base si possa continuare per dare forma stabile e permanente a questa collaborazione interistituzionale.

PRESIDENTE. Do adesso la parola al presidente Fisichella, scusandomi con lui per non avergliela data prima.

DOMENICO FISICHELLA, *Vicepresidente del Senato della Repubblica*. Non è assolutamente un problema. Anzi, per me è stato interessante ascoltare quanto ha detto il presidente Louvin e il richiamo che egli ha fatto alle nuove sinergie. E' evidente, infatti, che un problema di sinergie si pone.

Mi pare di cogliere, nei risultati dei lavori delle sessioni precedenti e anche nella documentazione che abbiamo avuto ieri con riferimento a questo incontro di studi, che una serie di problemi riguarda proprio le nuove forme di cooperazione tra organi legislativi, che non sono facili in un'epoca di transizione come quella che stiamo vivendo, nella quale le spinte al mutamento sono diversamente graduate ma spesso corrispondenti, a mio avviso, più ad aspettative di modelli astratti che al realismo delle possibilità e delle opportunità.

Perché dico questo, anche con riferimento al testo che è stato approvato alla Camera in prima lettura, di modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione? Nel nostro paese e nel nostro dibattito ricorre la parola "federalismo", che, in qualche modo, ha assunto anche caratteri magici. Tuttavia, la nozione di federalismo è ben lungi dall'essere puntualmente definita. Credo che questo sia un problema serio. Mi rendo conto, infatti, che talvolta si procede precisando le categorie concettuali in corso d'opera, però è anche vero che una definizione che debba essere puntuale e comunque calibrata sullo stato effettivo delle condizioni italiane rimane un'esigenza rispetto alla quale non possiamo mantenere un livello di equivoco troppo alto, altrimenti corriamo il rischio che ciascuno tiri la coperta dalla sua parte per preconstituire situazioni di fatto che poi costringano, in qualche modo, l'impianto legislativo e costituzionale ad adeguarsi al fatto, piuttosto che delineare, in termini concreti e consensuali, un indirizzo condiviso. E questo insieme di fattori, uniti ad una molteplicità di altre situazioni - quali la documentazione che abbiamo oggi e i pregressi risultati di questi incontri di studio -, ha messo in evidenza, a me sembra, che ci troviamo di fronte ad una ambivalenza fondamentale dei rapporti tra Stato e Governo centrale da una parte, istituzioni regionali, giunta e consiglio dall'altra e, da un'altra parte ancora, enti locali.

Su questa ambivalenza - alimentata anche dall'incertezza su quali saranno, nell'attuale legislatura, per la parte che riusciremo ancora a fare di lavoro, e nella prossima legislatura, gli interventi di modifica dell'assetto costituzionale - , si iscrivono spinte di vario segno tese, di fatto, a preconstituire situazioni di prevalenze.

A me pare che emergano, accanto ad aspetti certamente positivi ed interessanti, sui quali è stata richiamata l'attenzione, anche taluni elementi che, viceversa, destano una qualche inquietudine. E' vero, infatti, che esiste un quadro di complessità, che certamente è un fattore che conferisce difficoltà ad ogni decisione, ad ogni indirizzo politico o di politica legislativa ed anche ad ogni indirizzo di metodo e, per certi aspetti, di procedura, ma nel concreto mi pare di cogliere che fra legislazione centrale e legislazione regionale si avvertano due o tre elementi che in qualche modo configurano, se non una patologia, una realtà meritevole di correzione. Vi è una concorrenza che non significa concorrere a qualcosa, forze che concorrono nel definire un impianto tendenzialmente unitario; vi è una concorrenza di legislazione che talvolta significa competizione, talvolta significa addirittura conflitto, cioè qualcosa che va oltre la competizione, la quale è un conflitto, per così dire, sulla base di regole del gioco; il conflitto non regolato, invece, è una mera situazione di fatto. Dall'altra parte – e anche oggi emerge questo aspetto – vi è una realtà che, nei lavori che ci sono stati proposti, viene definita di autonomia tra i due ambiti legislativi e che si esplica in una sorta di corsa in parallelo che, mentre per un verso non fa incontrare queste legislazioni, per altro verso può determinare aree di sovrapposizione di contenuti e di merito; per altro verso ancora, potendo dar luogo ad interazioni di intensità debole, può alimentare spinte di tipo centrifugo sulle quali, viceversa, bisognerebbe vigilare per evitare non soltanto quello che è uno dei grandi rischi del nostro tempo, che non riguarda soltanto l'esperienza italiana, cioè il rischio dell'elefantiasi legislativa, ma anche che quest'ultima si riverberi, dal punto di vista dei cittadini, in un sovraccarico delle norme alla lunga insostenibile.

Sono queste alcune delle osservazioni che volevo rapidissimamente richiamare, non senza aver messo in evidenza, peraltro, che il testo che è emerso dalla Camera, relativo al titolo V, modificando l'articolo 127 della Costituzione in maniera drastica ha abolito anche quel concetto di contrasto con gli interessi nazionali che ricorreva nella precedente formulazione e che, a mio avviso, viceversa, doveva restare un cardine per definire certi confini e per conferire al Governo centrale una sua capacità di guida generale, mancando la quale il rischio della centrifugazione cui prima accennavo diventa davvero molto più marcato. E' un concetto, questo, di contrasto con gli interessi nazionali, che meritava di rimanere. Il Parlamento ha ritenuto di dover reintrodurre la

nozione di sicurezza nazionale con riferimento al comportamento dei presidenti delle giunte e dei consigli regionali, che originariamente era stato omissivo nel testo di revisione costituzionale, con riferimento, appunto, all'elezione diretta dei presidenti delle giunte e all'autonomia statutaria.

Mi sembra che questi siano due concetti fondamentali. Il primo è stato reintrodotta; il secondo, viceversa, ad oggi risulta cancellato. Non credo, per un rapporto chiaro fra regioni e Stato, che questo sia un viatico positivo, per cui ritengo che il Parlamento debba riflettervi.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*. Fin dalle prime battute dell'incontro di oggi si evidenzia la consapevolezza e la necessità di continuare nel lavoro interistituzionale fra i due rami del Parlamento e le regioni per la ricerca di soluzioni che si inquadrano nell'ambito del rispetto di ogni assemblea elettiva.

Signor Presidente, lei ha già enunciato i due fatti nuovi che sono avvenuti dalla nostra precedente riunione del 30 giugno, cioè l'approvazione (ormai praticamente conclusa) degli statuti delle regioni a statuto speciale e l'approvazione – alla quale faceva riferimento adesso anche il Presidente Fisichella – della riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione.

Come presidente della Commissione che ha proposto all'Assemblea di Montecitorio quel testo e anche come parlamentare della maggioranza, il mio augurio è che questa riforma venga approvata e venga approvata con il più largo consenso possibile. Non ignoro affatto le centinaia di emendamenti, le difficoltà di fronte alle quali il Senato si trova e nemmeno i rilievi, come sempre molto attenti, fatti dal Presidente Fisichella. Non sta a me rispondere nel merito a tutti i rilievi formulati; mi tratterò invece sul metodo del nostro lavoro interistituzionale e poi credo che nel merito entri in modo più analitico il relatore del provvedimento, il presidente Cerulli Irelli.

Vorrei però dire al Presidente Fisichella che credo sia innegabile che ognuno di noi abbia, anche indipendentemente dalle appartenenze partitiche, un suo modello culturale di federalismo. Neanche il testo approvato dalla Camera costituisce la perfezione assoluta, però mi pare si possa sostenere – e per questo mi auguro che si giunga alla sua approvazione – che quel testo non disattende i principi fondamentali della nostra Carta

costituzionale. Mi riferisco, per esempio, all'articolo 5 e al ruolo, secondo me equilibrato, che dal testo emerge, delle competenze delle regioni e degli enti locali. Se è possibile definirlo in qualche modo, dal mio punto di vista questo è un federalismo autonomista. Mi riferisco per esempio alla previsione del consiglio delle autonomie locali e so che alcune regioni, come la Basilicata, anche prima dell'approvazione del testo hanno già lavorato alla predisposizione del consiglio delle autonomie locali; inoltre mi riferisco, perché significativa, alla nuova formulazione dell'articolo 114 della Costituzione.

Tornando al nostro lavoro comune, vorrei innanzitutto dare atto – e lo faccio con molta gratitudine – ai presidenti dei consigli regionali, ai presidenti delle regioni, a tutto il sistema delle autonomie, di aver avuto una maggiore – se così si può dire – saggezza istituzionale rispetto a quella che abbiamo saputo sviluppare noi parlamentari, perché in fondo, pur nella dialettica delle posizioni politiche, i rappresentanti delle regioni e di tutto il sistema delle autonomie hanno saputo trovare tra loro momenti di coesione importanti, hanno saputo esprimere proposte che hanno pesato, e pesato positivamente, sul lavoro del Parlamento. E mettendo a confronto le vostre proposte con il testo che è stato approvato dall'Assemblea di Montecitorio l'incisività del sistema delle autonomie si nota. Comunque, indipendentemente dall'approvazione di questo testo o – come io mi auguro - nell'attesa dell'approvazione di questo testo, è necessario continuare in un lavoro interistituzionale.

Il presidente Louvin nel suo intervento ha fatto riferimento alla norma transitoria, norma che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, nonché degli enti locali, e che attribuisce, come tutti sappiamo, un valore particolarmente incidente ai pareri espressi dalla Commissione così integrata. Nelle varie discussioni che si sono svolte (penso per esempio al congresso dell'ANCI a Verona) si è compreso che si tratta di una innovazione molto forte, perché in fondo per la prima volta non parlamentari entrano a far parte di un organo parlamentare sia pure con poteri consultivi, ma appunto con poteri consultivi particolarmente forti. Sono sicura che la sensibilità politica del Presidente della Camera e del Presidente del Senato trasformerà subito in realtà quel "possono" del primo comma dell'articolo 11 del nuovo testo ("I regolamenti della Camera e del Senato possono prevedere la partecipazione...") di modo che, appena

approvato - come io mi auguro - il nuovo testo del titolo quinto della parte seconda, questa integrazione possa avvenire immediatamente. Però sono profondamente convinta che anche al di là dell'ambito di lavoro segnato dall'articolo 11 del nuovo testo, ci sia la necessità di un lavoro interistituzionale (lo ripeto, ma è scontato, su un piede di assoluta parità e che rispetti la libertà delle assemblee) anche su tutti gli altri temi.

Il Presidente Fisichella ha fatto riferimento alla nuova formulazione dell'articolo 127 della Costituzione. Credo che ci sia un modo diverso per, diciamo, evitare quei contrasti che prima venivano verificati e censurati attraverso il visto del Consiglio dei ministri (tra l'altro occorre tenere conto che è stata abolita la figura del commissario del governo), e per far sì che questo modo diverso sia il confronto preventivo. In sostanza, si cerca di comporre le esigenze e le istanze prima che le norme nascano. Questo mi sembra un fatto di crescita della democrazia, segna il passaggio da una democrazia del conflitto (se è possibile dire così) ad una democrazia del consenso fra le istituzioni.

E' ovvio che in questo lavoro Camera e Senato devono svolgere un ruolo di coprotagonisti. Nel suo intervento conclusivo del seminario del 30 giugno il Presidente Violante aveva offerto come sede di questo confronto la Camera, in quanto Assemblea più antica, Assemblea che ha un rappresentatività più fortemente segnata in termini di numero di elettori e di eletti, il che però non significa affatto una primazia della Camera rispetto al Senato; i due rami del Parlamento devono andare avanti insieme e devono lavorare su un piede di assoluta parità con i consigli regionali.

Mi pare che la proposta del Presidente Violante sia fortemente convergente con la sottolineatura e la proposta del presidente Louvin avanzata nell'incontro di questa mattina. Credo che da questo incontro debba emergere l'individuazione di un modo concreto per andare avanti, e questa sinergia a tre (Parlamento, consigli regionali, mondo della cultura espresso attraverso l'Istituto di studi delle regioni e la collaborazione delle università) possa essere un modello da sperimentare. Da tale punto di vista probabilmente dovremo far tesoro del periodo che ci separa dall'approvazione definitiva del titolo quinto della seconda parte della Costituzione perché, essendo in una fase fortemente innovativa, abbiamo bisogno di un lavoro che abbia margini di sperimentabilità e possibilità di riflessioni sul metodo. In questo senso credo di esprimere non una posizione di parte ma un'esigenza che è sentita da tutti i parlamentari, indipendentemente dalle posizioni politiche, almeno da tutti quelli che si occupano in

modo particolare di problemi istituzionali, perché in questa legislatura si è fatto della qualità delle norme, della loro coerenza e della loro leggibilità da parte dei cittadini un obiettivo da perseguire. E questo lavoro può contribuire a farci perseguire tale obiettivo.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Cassese. Avverto che il professor Cammelli, il professore De Siervo e il presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Fontana, impossibilitati ad intervenire, hanno inviato un testo scritto.

SABINO CASSESE, *Professore di diritto amministrativo presso l'università "La Sapienza" di Roma*. L'8 pluvioso dell'anno secondo il Comitato di salute pubblica rimetteva alla Convenzione un rapporto sugli idiomi. Vi voglio leggere un brano di questo rapporto. "Il legislatore parla una lingua che quelli che debbono eseguire ed obbedire non intendono. Voi avete deciso di inviare le leggi a tutti i comuni della Repubblica ma questo beneficio è perduto perché le leggi non vi sono capite. Il Comitato ha pensato di proporre l'invio di un istitutore di lingua francese incaricato di insegnare a tutti i cittadini a leggere le leggi, i decreti e le istruzioni della Convenzione. La Francia insegnerà ad una parte dei cittadini la lingua francese nel libro della dichiarazione dei diritti".

Sono passati due secoli e lì si avviano ad avere in una cinquantina di codici tutte le leggi; noi dobbiamo soltanto accontentarci dell'articolo 5 della legge 27 luglio 2000, n. 212, nella quale si cerca di "assicurare la completa ed agevole conoscenza delle leggi". Ho citato un brano di una legge che riguarda peraltro solo il settore tributario. Pochi paesi hanno tante disposizioni normative quanto l'Italia, pochi paesi hanno tanto pochi codici pubblici, pochi paesi hanno tanti codici privati, che naturalmente suppliscono all'assenza di codici pubblici, pochi paesi hanno poca certezza del diritto come l'Italia.

La diagnosi essendo stata fatta più volte, vorrei destinare i sette minuti che mi sono stati assegnati ad enunciare sette proposizioni, che riguardano non la politica legislativa ma la tecnica legislativa; sette proposizioni che riguardano, le prime due, lo stock delle leggi e, le altre cinque, il flusso delle leggi. Dando l'avvertenza che, se non si riguarda lo stock e il flusso delle leggi, e cioè se non si fa una politica generale della tecnica legislativa, si commette l'errore che hanno commesso recenti governi, che si vantano di aver realizzato la semplificazione di 180 procedimenti amministrativi, dimenticando che

nello stesso tempo se ne complicano altri 200 e che comunque i procedimenti in vigore, nella sola amministrazione statale, sono poco più di 5 mila, e quindi quei 180 sono una goccia nel mare.

La prima proposizione è semplice ed è: codificare, e codificare sul serio. Prendete l'esempio del recente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, la legge 18 agosto 2000, n. 267. E' un finto testo unico perché non è l'unica legge che riguarda gli enti locali. Prendete invece il codice delle collettività locali, cioè l'equivalente di questo emanato due anni fa in Francia, e vi troverete tutte le norme che riguardano gli enti locali.

Si dice: è difficile codificare. Non è vero. Una sola persona, Massimo Annesi, per circa cinquant'anni ha fatto quasi tutti i codici delle leggi sul Mezzogiorno. Si può dire che c'era la Banca d'Italia alle spalle, ma abbiamo un testo unico delle leggi in materia di credito di banca che da solo ha abrogato 140 leggi esistenti e che tuttora costituisce la base dell'intera normativa in materia, rendendo agevole, per l'utente e per l'amministrazione, l'utilizzazione di queste norme. Il ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica tre mesi fa ha incaricato me ed altre persone, alcune delle quali qui presenti, di redigere un testo unico delle leggi sull'università che è praticamente fatto, non ci sono voluti anni di lavoro.

Seconda proposizione e quindi seconda raccomandazione. Vi sono codificazioni che ormai vengono fatte in campi in cui vi è autonomia, come per esempio le regioni, i comuni e – perché no? – le università. E allora queste codificazioni devono semplificare e riconoscere l'avvenuta abrogazione di norme in virtù del principio dell'autonomia. Badate bene, non sto parlando di abrogare ma di riconoscere la già intervenuta abrogazione di norme a causa del riconosciuto principio di autonomia. Ecco un modo concreto per rendere utile la cooperazione, di cui parliamo, tra Stato e regioni: che lo Stato innanzitutto codifichi norme riconoscendo contemporaneamente il principio dell'autonomia e quindi l'intervenuta abrogazione di norme statali. La commissione di cui parlavo poc'anzi ha anche redatto una relazione, che tra breve sarà resa pubblica, in cui spiega il percorso che è stato seguito e che sarà utile qualcun altro segua.

Terza proposizione: che le nuove norme siano sempre scritte con il criterio della sostituzione. Il comma 4 dell'articolo 2 della legge 27 luglio 2000, n. 212, reca: "Le disposizioni modificative di leggi devono essere introdotte riportando il testo

conseguentemente modificato”. Ma perché il Parlamento approva una legge di questo tipo solo per il settore tributario e non l’approva per tutti i settori? Perché non si comporta di conseguenza? Questa è una legge della Repubblica italiana, e peraltro sarebbe utile che fosse una norma di carattere generale, sicché praticamente ogni nuova norma andrebbe a sostituirsi nel luogo della norma precedente. E più si fa così più sarà possibile fare così.

Quarta proposizione: che nuove norme siano sempre scritte con il criterio dell’assorbimento delle norme precedenti. Cioè che non si leggano più norme del tipo “Il provvedimento della pubblica amministrazione di cui all’articolo 3 della legge del 1833, come modificato dall’articolo 7 dalla legge del 1927, è ulteriormente modificato”. Non ci vorrebbe molto, anche perché un primo passo è già stato compiuto: cito questa volta il comma 3 dell’articolo 2 della legge n. 212 del 2000 che dice, un po’ timidamente: “I richiami di altre disposizioni si fanno indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si fa rinvio”. Notate quanto si procede timidamente, perché si parla ancora di un richiamo, mentre una nuova norma non dovrebbe richiamare una norma precedente: dovrebbe assorbirne i contenuti prescrittivi in modo da non costringere il cittadino italiano ad essere necessariamente un’arca di scienza in materia di diritto. E vi assicuro che anche arche di scienza cadono su queste cose.

Quinta proposizione. Qualche anno fa è stato calcolato che, se ogni nuova norma si preoccupasse di un compito modesto, e cioè di abrogarne altre dieci o venti, in un arco lungo o lunghissimo di tempo, tra i trenta e i cinquant’anni, riusciremmo ad avere un numero di leggi pari a quello degli altri paesi europei con i quali di solito ci confrontiamo. Ma anche senza avere questo obiettivo ambizioso, non potrebbe ogni nuova legge abrogarne almeno cinque o sei di quelle precedenti facendo un po’ di piazza pulita? Ecco, questa mi pare una buona ricetta di cucina per portare il discorso sul concreto.

Sesta proposizione. Non ci illudiamo, con la moltiplicazione dei centri di legislazione e con l’aumento dei compiti delle regioni si moltiplicheranno le leggi, non diminuiranno. Ma se non ci facciamo illusioni, guardiamo al di là della punta del nostro naso e quindi cominciamo a pensare a codificazioni conoscitive di atti normativi nazionali e di atti normativi regionali. Perché dobbiamo costringere sempre il cittadino a

fare, come dire, il va e vieni tra i vari livelli di governo? Vi rendete conto quanto sarà difficile in futuro, con l'ampliamento delle funzioni regionali, sapere in una certa materia dove è collocata la norma, a livello nazionale o a livello regionale? Non sarebbe più semplice, a titolo puramente conoscitivo, fare, non chiamiamoli neppure codici, ma compilazioni di atti, compilazioni che naturalmente dovrebbero recare la fonte da cui provengono le singole prescrizioni?

La mia ultima proposizione. Dato che ho cominciato con la fine del settecento mi sposto alla metà dell'ottocento, epoca nella quale una testa calda osò scrivere che i filosofi fino a quel momento avevano interpretato il mondo e che era ora di cominciare a cambiarlo. Io che non sono così testa calda come quel signore vi proporrei una piccola variante di quella proposizione, che suona più o meno così: noi studiosi e voi politici finora abbiamo parlato della codificazione e della semplificazione, sarebbe ora di farla.

GIORGIO LOMBARDI, *Direttore dell'Istituto studi sulle regioni "Massimo Severo Giannini" – CNR*. Anzitutto, Presidente e signori, grazie per l'invito. Premetto che, più che come studioso, parlerò come direttore dell'Istituto sulle regioni, in quanto coinvolto in un'impresa molto delicata, cioè quella di accompagnare questa nuova fase delle regioni collaborando con la Camera dei deputati, altre istituzioni e il coordinamento dei presidenti dei consigli regionali.

Devo dire che dopo la riunione del 30 giugno si è lavorato moltissimo e che, a seguito di tante riunioni, si è prodotto un documento, d'intesa con l'Ufficio studi della Camera, che credo possa servire perché offre un quadro preciso, caratterizzato da una pregevole sintesi dello *status* della legislazione regionale in questo lungo periodo. Ciò è importante, in quanto evidenzia come la fase che si apre oggi meriti, da parte delle istituzioni, un'attenzione che finora non c'è stata. E' altresì importante che questa nuova forma di rapporto si innesti proprio in questo quadro rinnovato.

Non sono in grado di dire sette cose così intelligenti e precise, come ha fatto Sabino Cassese, ma, d'altra parte, non dobbiamo fare confronti. Volendo portare il mio piccolo contributo assieme a quello degli studiosi dell'Istituto regioni, mi limiterò a soffermarmi su due o tre punti.

In primo luogo, sottolineo che la nostra Costituzione nasceva non dico con un equivoco ma con una disarmonia, che notavo e notiamo nel fatto che vi sono un articolo

5 molto avanzato e un titolo V molto arretrato, perché quando si scrisse la Costituzione, le personalità che lavoravano nella Costituente non erano abituate al tipo di cultura alla quale ci ha abituato, dopo questi anni, l'importante scuola delle autonomie e del regionalismo. Erano personalità formate, sotto il profilo del diritto amministrativo, dalla cultura francese – cultura centralistica, semmai una ve ne fu – e dalla cultura sistematizzatrice tedesca che, pur avendo presente il federalismo nel proprio DNA, aveva però un vassallaggio culturale rispetto alla stessa cultura francese. In più, le nostre regioni nascevano dopo che vi era stata una partenza criptofederalista, essendo tale, infatti, il contenuto di quelle a statuto speciale. Mi spiego meglio: erano intanto regioni che nascevano sì con leggi costituzionali, ma si trattava di leggi costituzionali che erano state contrattate e che, ad un certo punto, dovevano tener conto di situazioni di margine nel nostro paese. E le situazioni di margine non esigono la normalità, bensì l'adattamento alle situazioni nuove.

Chiudiamo questo sguardo di insieme all'origine e ci spieghiamo anche perché, per quasi una generazione, le regioni siano rimaste ferme e quelle a statuto speciale piuttosto ridotte e tagliuzzate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che era una giurisprudenza non filoregionalista; se guardiamo, infatti, alle sentenze dal 1965 e a quelle di prima, per esempio a partire dal 1957, vediamo che sono molto diverse da quelle assunte dalla Corte costituzionale quando sono entrate in funzione le regioni a statuto ordinario. E lì comincia la scuola delle autonomie. Abbiamo poi in più una vicenda nuova, cioè la legge costituzionale n. 1. A questo punto, cosa c'è da dire? Il modello costituzionale era di separazione di ordinamenti, quello del titolo V; quello dell'articolo 5 era invece un modello di integrazione di ordinamenti. Oggi ritengo che sia il secondo quello che deve prevalere, proprio perché la nostra situazione è dettata dall'esigenza di avere forti autonomie locali, in primo luogo quelle regionali, e chiarezza nell'impostazione da parte dello Stato. Perché questo? E' semplice: perché le fonti da sole non bastano, come non basta più la tradizionale impostazione dei rapporti Stati membri-Stato centrale nel federalismo. Il federalismo che abbiamo, guardando al diritto comparato, si è realizzato in Europa nello scorso secolo; quello degli Stati Uniti, due secoli fa, è il passaggio al federalismo moderno, dopo le esperienze del periodo medievale e quella moderna rappresentata dalle province unite d'Olanda, che sono il modello culto della Costituzione degli Stati Uniti, che ha migliorato e evitato gli errori

di allora. Se guardiamo, però, l'Ottocento è quello che determina il federalismo quale noi lo conosciamo, e paradossalmente è un movimento di unità. Pensate: la Svizzera diventa un vero Stato federale solo dopo la guerra del Sonderbund, la Germania lo diventa quando la Prussia vince l'Austria e determina la sua egemonia; gli Stati Uniti diventano un vero Stato federale dopo la guerra di secessione. L'Ottocento è il periodo delle unificazioni. Oggi assistiamo ad un federalismo diverso, perché quello di adesso è quasi sempre un federalismo di scomposizione, per esempio quello belga, che è chiarissimo, e quello jugoslavo, a parte le patologie. L'esplosione dell'Unione Sovietica è la trasformazione del federalismo sovietico, che era uno pseudofederalismo perché l'elemento di unità era dato dalla forza del partito, dal centralismo democratico del partito; nella Costituzione dell'Unione Sovietica, dunque, poteva anche esserci, come nella Costituzione della Jugoslavia, il diritto di secessione. A questo punto, quindi, capiamo cosa vuol dire. E in un federalismo di questo tipo, l'articolo 5 della Costituzione è basilare non tanto perché parla di unità e indivisibilità della Repubblica – una formula retorica che ha la forza simbolica di un'ideologia - quanto perché in esso è detto che la Repubblica impronta la sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Il che vuol dire rispetto reciproco e collaborazione reciproca.

A questo punto, dunque, confermiamo delle idee che erano già maturate nella riunione del 30 giugno. Il problema non è quindi un rapporto esterno tra fonti – fonte statale e fonte regionale, come si è abituati a dire – ma un rapporto tra le istituzioni attraverso le fonti. Ciò vuol dire che non è un dialogo astratto tra la legge statale e quella regionale; è invece un rapporto forte tra l'istituzione regionale nelle sue diverse articolazioni, dove un ruolo fondamentale hanno i consigli, e l'istituzione statale attraverso le sue istituzioni rappresentative, cioè Camera, Senato, eccetera.

Ritengo che sia molto importante, nella riforma ultima, proprio la norma transitoria che riguarda la Commissione per le questioni regionali. Questa norma è fondamentale perché sarà lungo il cammino verso un bicameralismo autentico che tenga conto delle strutture federali. Ma questo è un avviamento importante, perché la Commissione per le questioni regionali – ricordo quanto proprio con essa si era detto in un convegno ad Aosta – potrà diventare l'istanza semplificatrice di iniziative che le regioni possono avere in Italia e all'estero (pensiamo ai rapporti transfrontalieri) e soprattutto potrà essere fondamentale proprio per quel rapporto di semplificazione e di collaborazione

che sostituisce la forma contrasto con interessi nazionali alla quale, ben giustamente, si richiamava il Presidente Fisichella, perché le regioni non possono andare contro gli interessi nazionali. Ma il modo migliore non è quello di vederlo come la Costituzione, in astratto, bensì nella concretezza, attraverso l'integrazione degli ordinamenti. E' veramente questo il punto dal quale poi partono un'idea e una pratica federalistica.

Se dovessimo dire se oggi il federalismo è definibile, avrei molte incertezze, perché il diritto comparato ci fa presente che il federalismo tradizionale è là, ma vi sono altri federalismi che via via avvengono, e non c'è nessuna struttura più duttile delle strutture federali. Per uno che ha studiato il federalismo e l'ha visto nella sua evoluzione storica, è il luogo culturale della sperimentazione e dei rapporti tra ordinamenti, ed è un luogo privilegiato per la sua estrema molteplicità. Chissà, allora, che quello italiano non sia un modello nuovo e a parte di federalismo.

Dunque, la riforma che abbiamo e sulla quale l'Istituto ha svolto pochi giorni fa un *forum* importante, al quale hanno partecipato i migliori studiosi e protagonisti, oltre ai presidenti Pepe e Cerulli Irelli, vuol dire che potrebbe essere quello l'elemento per un progresso: non consideriamolo, cioè, un punto d'arrivo ma un punto di partenza.

Voglio dire, per ultimo, che la legge costituzionale approvata dalla Camera, che aspetta la sua conferma al Senato, secondo me dovrebbe avere uno sviluppo sotto il profilo della nozione di legislazione concorrente che contiene, e ritengo che non a caso abbiano dato quel nome. Facciamo infatti attenzione, perché tante volte quelli che possono apparire errori sono quelle che nel medioevo si chiamavano *felices culpa*, perché legislazione concorrente non è legislazione ripartita. Che il trattamento normativo che il testo dà sia vicino a un'idea di legislazione ripartita è vero, ma che sia totalmente in quel senso no, e su quello bisogna lavorare perché, ormai, le leggi di principio non si sa se avverranno; bisogna quindi contrattare a questo livello, in questa dinamica istituzionale, e qui è l'importanza di questo *forum* della Camera, perché può veramente essere una versione nuova della concorrenza legislativa. Non dimentichiamo, infatti, che in Germania legislazione concorrente non vuol dire che concorrono sullo stesso oggetto due fonti: vuol dire che chi arriva prima prende, poi, ovviamente, lo Stato qualche volta può riprendere – ma lì la giurisprudenza costituzionale è molto severa – parte della competenza per ragioni comprovate di unità; è il dinamismo, cioè, di quello che il Presidente Fisichella chiamava il richiamo agli interessi nazionali. Quindi vi è

molto da lavorare, e credo che il rapporto continuo che c'è e per il quale il nostro Istituto è pronto a dare tutto il contributo che può, anche con un rapporto più stretto, possa costituire uno degli elementi forti per far sì che, anziché occasioni di risse, questo nuovo federalismo *in fieri* sia una ragione di equilibrio e di *discors concordia*. I contrasti che come punto di riferimento hanno sempre l'interesse superiore della nazione hanno un valore che serve alla crescita democratica.

MARIO CRISTOFOLINI, *Presidente del consiglio provinciale di Trento*. Vorrei proporre alcuni spunti di riflessione sulla funzione normativa regionale. Anzitutto trovo sicuramente opportuno ed utile che ogni consiglio regionale, quindi anche ogni consiglio della provincia autonoma, faccia periodicamente il punto sullo stato della propria legislazione. Sarà forse un lavoro di più per gli uffici ma offre sicuramente una buona occasione per riflettere su come viene svolta l'attività legislativa, sugli obiettivi raggiunti, su quelli mancati, sull'uso degli strumenti disponibili, sulle difficoltà e sulle incongruenze riscontrate. Ovviamente, per trarne vantaggio anche in termini di comparazione con le altre regioni e con il sistema statale, occorre affinare la tecnica di raccolta e di valutazione dei dati e renderli sistematici ed omogenei. Questo è un obiettivo a cui le nostre assemblee dovrebbero puntare anche utilizzando gli strumenti di raccordo e di coordinamento esistenti.

In Trentino, ormai da oltre dieci anni, predisponiamo una relazione attuale sulla legislazione, che mandiamo ai nostri consiglieri e alle strutture. È un primo tentativo per tenere sotto controllo l'evoluzione del nostro sistema normativo e che si sforza, accanto all'analisi del dato normativo, di indicare gli aspetti critici e di suggerire anche alcuni strumenti di correzione.

Per avere la regia del sistema normativo occorre investire di più sul fronte della sua ricostruzione ed organizzazione. La disponibilità di banche dati normative affidabili ed aggiornate che garantiscano la consultazione dei testi coordinati deve essere un obiettivo minimale pregiudiziale, perché su di esse poggia l'efficacia di qualsiasi intervento di manutenzione, di riorganizzazione, di semplificazione del sistema normativo. Su questo fronte abbiamo già fatto molto in questi ultimi anni, ma non mi pare che sia stato raggiunto un livello ottimale.

Vi è poi anche il problema della conoscenza e diffusione del dato normativo, che sono ovviamente correlati e che richiamano aspetti strategici del rapporto fra l'istituzione e la società e incidono sulla stessa tenuta del sistema democratico.

Si è già accennato come sia difficile e dispersivo e talvolta defaticante per il cittadino trovare la norma che interessa e comprenderne la portata in un quadro normativo di riferimenti sempre più articolato e complesso. Vi è, quindi, anche l'esigenza di puntare con coraggio e determinazione ad una semplificazione del linguaggio normativo. Bisogna diffonderne gli strumenti e garantirne l'applicazione con adeguati interventi di formazione del personale. Anche questo è un punto su cui potremo costruire qualcosa assieme.

La collaborazione fra le assemblee, le sinergie, alle quali si accennava anche prima e il cui rafforzamento è l'obiettivo finale di questi incontri, dovrebbero allora concretizzarsi in progetti di varia natura, da quelli tradizionali, che puntano alla formazione e qualificazione dei funzionari e alla predisposizione di modelli operativi condivisi per il lavoro legislativo, a quelli più innovativi e strategici, cui sarà necessario por mano in conseguenza dei nuovi scenari normativi portati dalle riforme in atto. Non sto pensando che i nostri consigli regionali debbano acriticamente riprendere le norme e le esperienze e gli strumenti delle procedure parlamentari, che peraltro rappresentano sicuramente un punto di riferimento: sto pensando ad un processo di ripensamento e di riformulazione delle regole e dei modelli operativi, in cui si esplica il lavoro assembleare; un lavoro da condurre progressivamente sulla base di un percorso definito, in modo coordinato e condiviso ma che non necessariamente porti a sbocchi uniformi ed appiattiti, comunque aperto a soluzioni diverse, magari anche con un occhio attento a quello che succede e a come operano le assemblee politico-legislative straniere.

Allora potrei anche proporre un'agenda di priorità. Direi che i punti più importanti sono i seguenti: il raggiungimento di un livello comune e alto di strumenti che ci assicuri la regia del sistema normativo, con un agevole sistema per la condivisione del dato normativo e la diffusione a tutti gli utenti; il consolidamento delle regole per un'applicazione uniforme delle tecniche di buona scrittura delle norme e di semplificazione del sistema normativo; l'avvio di una progressiva risistemazione del quadro normativo attraverso l'applicazione concreta, ai vari livelli, delle tecniche di semplificazione, di deregolamentazione e di delegificazione; la definizione di regole e

principi – pochi e comunque generali – per garantire una legislazione di qualità, valutarne attentamente i contenuti (principi e procedure), la loro collocazione (norme costituzionali, statuti, regolamenti assembleari), la loro forza vincolante sul legislatore; la definizione di modelli o griglie, non necessariamente uniformi e uguali per tutti ma capaci di garantire una migliore istruttoria legislativa e un adeguato sistema di controllo delle leggi.

MARIO PEPE, *Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali*. Ringrazio il Presidente e i colleghi per l'opportunità che viene offerta per un dibattito che vorrei definire tecnicistico da una parte, per i rilievi che sono emersi nei vari interventi, e soprattutto in quello del professor Cassese, tutti *intra moenia* della tecnica legislativa, che talvolta diventa sostanza politico-istituzionale, e dall'altra per i rilievi di ordine politico ed istituzionale che hanno svolto con competenza molti colleghi intervenuti ed anche altri: mi riferisco all'importante contributo fornito dal presidente del consiglio provinciale di Trento.

Concordo con l'iniziativa del Presidente della Camera e del Presidente del Senato di costituire questo tavolo perché lo ritengo un luogo importante per approfondire alcune tematiche. Ovunque viene dichiarato il principio di sussidiarietà, a maggior ragione penso che ciò debba essere fatto nei luoghi solenni della legislazione. Avere recuperato questa dimensione di orizzontalità e di precondizione alla codificazione responsabile, equilibrata, trasparente, come è nella tradizione della cultura occidentale, ritengo sia un fatto positivo.

Nelle scorse settimane, quando la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha esaminato il disegno di legge finanziaria per il 2001, sono stato colpito dalla rubrica dell'articolo 52, intitolata "attuazione dell'accordo tra Stato e regioni" in materia sanitaria.

Il mio stupore derivava dal fatto che la legge – l'atto normativo per eccellenza – venisse in sostanza a porsi, al di là del suo valore formale, come fonte secondaria, perché attuativa (bene o male qui non interessa) di un atto di natura convenzionale tra soggetti istituzionali. In sostanza, si è pensato di ritenere prevalente il *pactum* convenzionale che talvolta viene stabilito tra gli organi piuttosto che la primarietà della

legge, il che è una preoccupazione in tempi in cui si inseguono nuovi sistemi di accordo politico-istituzionale.

Nulla di sorprendente, mi si obietterà: chi non ricorda i decreti-legge adottati per vincere le resistenze della Corte dei conti alla registrazione dei regolamenti di recepimento degli accordi collettivi di lavoro nel pubblico impiego prima della sua privatizzazione?

Però, anche se la vicenda non è nuova, essa appare emblematica di un capovolgimento di prospettive per cui oggi la sede della decisione politica è sempre più collocata fuori dagli organi legislativi ed è una sorta di negozio bilaterale o plurilaterale intergovernativo.

Insomma un metodo di decisione, che sembrava peculiare della politica estera, si impone ormai in misura sempre più rilevante a livello interno, nel quale includo ovviamente anche quello comunitario e non solo quello nazionale, sottraendo così sempre più spazio alla sede parlamentare.

Questo dato mi sembra costituisca una premessa indispensabile per porre le basi di un confronto tra Parlamento nazionale e parlamenti regionali sulle possibili forme di cooperazione reciproca. In altri termini, se non è chiaro e condiviso il ruolo della legge nel funzionamento del sistema politico complessivo, ogni altro ragionamento risulta a mio avviso fine a se stesso.

E non si tratta qui di rinverdire l'ideologia ottocentesca della legge generale ed astratta, ma piuttosto di capire le dinamiche democratiche che costituiscono il substrato del nostro ordinamento. Per dirla diversamente, è in gioco un fondamentale problema di qualità democratica della legislazione nazionale e regionale, reso più complesso anche dalla recente riforma dell'autonomia statutaria delle regioni ordinarie.

Infatti, la presenza sulla scena politica dei cosiddetti governatori, da taluni giudicati ingombrante, non è negativa di per sé, anche perché essi vantano ormai un titolo di legittimazione diretta al pari degli organi legislativi. Il vero problema è che, ove si faccia un'opzione presidenzialista – di cui io personalmente non sono un sostenitore ma che deve essere lasciata all'autonoma determinazione delle comunità locali – il ruolo degli organi legislativi deve essere, nell'ambito dei poteri ad essi spettanti, di pari forza.

Ora, tornando più direttamente al tema, qual è il fine di una cooperazione tra gli organi legislativi dei diversi livelli territoriali? A mio avviso la risposta è chiara: si tratta

di individuare una sede di valutazione politica del principio di sussidiarietà applicata all'attività legislativa. E questa sede non può che essere un organo parlamentare deputato a tale attività, perché, anche in una visione di tipo cooperativo e non competitivo, la definizione dei confini, che non sono soltanto giuridici ma politici, tra livello nazionale e livello regionale degli interessi deve essere operata con procedure non di tipo negoziale (come quelle intergovernative) ma di tipo parlamentare, in quanto solo queste ultime garantiscono, per la specificità del metodo decisionale, la qualità democratica della legge in termini di sussidiarietà.

In questa fase, il ruolo di “ponte” tra Parlamento nazionale e parlamenti regionali viene svolto dalla Commissione per le questioni regionali, ma con grandi difficoltà, sia perché il quadro delle relazioni tra centro e regioni viene spesso assunto in modo esclusivo e improprio dal livello intergovernativo, sia perché anche il Parlamento – non posso esimermi da questo rilievo – trascura gli indirizzi formulati dalla Commissione, con inevitabili ricadute negative sulle realtà regionali.

Infatti, privilegiare il confronto, nelle istanze parlamentari, con il solo livello governativo implica che il tipo di valutazione che ne scaturisce coglie spesso problematiche di ordine gestionale e amministrativo, che hanno certo la loro importanza nell'ottica di un'analisi di fattibilità e di copertura amministrativa della legislazione, ma tendono a generare frammentarietà delle disposizioni perdendo di vista il quadro generale.

Sul secondo versante, dobbiamo rilevare la scarsa sensibilità del Parlamento per una serie di argomenti semplici e forse banali, ma basilari per garantire la qualità della sua legislazione nei confronti delle regioni. Basterebbero pochi accorgimenti tecnici, spesso invano suggeriti dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, come l'individuazione esplicita dei principi fondamentali nelle materie ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, per consentire ai legislatori regionali di operare non come meri esecutori delle leggi statali, ma in una prospettiva adeguata al loro ruolo costituzionale. Mi limito a citare il caso recente del disegno di legge sull'assistenza, nel quale non si è voluto accogliere il rilievo della Commissione, ma ne potrei citare altri. Il problema, pur essendo datato e noto a tutti, non è considerato nemmeno nel progetto di legge recante norme per la redazione dei testi legislativi, peraltro fermo da più di un anno presso la Commissione affari costituzionali della Camera, nel quale, nonostante un capitolo

dedicato alle leggi organiche, non vi è alcun accenno alle questioni riguardanti le leggi-cornice. Un'altra esigenza, già da me segnalata nel precedente seminario, è quella di riconoscere – a livello di regolamenti parlamentari – che i progetti di legge riguardanti gli assetti autonomistici costituiscono – in termini sostanziali – materia costituzionale e pertanto non possono essere trattati con i procedimenti legislativi e redigenti.

L'eventuale nuovo assetto della Commissione parlamentare per le questioni regionali con l'innesto di rappresentanti regionali, prefigurato dal disegno di legge di modifica del titolo V della parte II della Costituzione – peraltro a mio avviso per alcuni profili già direttamente attuabile a livello di regolamenti parlamentari – dovrebbe certamente innalzare il livello del confronto tra Parlamento nazionale e parlamenti regionali portandolo direttamente all'interno dell'attività legislativa nazionale, anche se sono convinto che questo debba essere solo un passaggio nella prospettiva della riforma strutturale del bicameralismo.

ROSSANA DI BILLA, *Presidente del consiglio regionale del Molise*. Sulla base di quanto emerso nel corso dell'incontro interistituzionale dello scorso 30 giugno e alla luce degli interventi di questa mattina, mi sembra di poter porre al centro delle mie riflessioni la constatazione che molte problematiche connesse con l'esigenza di adeguamento della funzione legislativa, sia statale sia regionale, appaiono gravitare intorno ad un problema centrale, che è quello concernente il “come” rendere, ai vari livelli istituzionali, l'esercizio della potestà normativa rispettoso dell'analogo potere spettante ad altri soggetti dell'ordinamento.

Tale cruciale questione è acuitizzata dall'evoluzione dell'ordinamento in senso federalista (la nozione di federalismo non è ben definita, come diceva il senatore Fisichella), e sicuramente assumerà toni di urgenza quando sarà compiuta l'auspicata riforma del titolo V della Costituzione.

Conseguentemente, sembra di poter affermare che, nell'ambito della cooperazione interistituzionale tra le assemblee legislative, riveste priorità assoluta l'esigenza di coltivare la ricerca di modelli organizzativi e procedurali di comune utilizzo, o comunque tra loro compatibili, con il fine di favorire, attraverso l'armonizzazione dei metodi della legislazione, il coordinamento sistematico degli interventi legislativi tra Stato e regioni, proprio per passare dal conflitto al consenso, concetto richiamato

dall'onorevole Jervolino Russo, che ha parlato di sinergia a tre tra Parlamento, regioni e mondo della cultura.

Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata all'istruttoria legislativa ed all'individuazione, con riguardo a tale fase procedimentale, di meccanismi atti ad introdurre un momento di preventiva verifica dell'impatto del provvedimento in relazione non soltanto alle realtà socio-economiche sulle quali è destinato ad incidere, ma anche agli altri attori istituzionali che sarebbero chiamati ad attivarsi in quanto partecipi necessari della stessa filiera di produzione normativa. Ciò che immagino è una sorta di procedura di analisi di costi e benefici mediante la quale ciascun decisore istituzionale sia posto in grado di individuare – tra varie alternative possibili – la formula, l'ampiezza, il grado di dettaglio dell'intervento normativo che più si prestino a realizzarne la complementarietà sistemica, nel rispetto delle competenze, con gli interventi degli altri soggetti dotati di potere ordinamentale nell'ambito della stessa materia.

Il dialogo in tal senso tra le assemblee legislative potrebbe portare a riformulazioni ed adeguamenti delle rispettive norme di autorganizzazione in funzione dell'individuazione, nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, di organi, sedi e forme idonee alla verifica suddetta.

Per quanto riguarda le regioni, l'occasione della revisione statutaria potrebbe essere preziosa perché si dotino di un organismo analogo al Comitato per la legislazione, al quale potrebbe essere attribuito il compito di vagliare preliminarmente ed obbligatoriamente le proposte di legge, non solo sotto il profilo della qualità formale dei testi e della loro efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, ma anche ai fini della verifica del corretto utilizzo dello spazio di regolazione spettante nel caso specifico alla legge regionale, in relazione ad ambiti di esercizio di poteri normativi e di emanazione di atti a contenuto generale rientranti nella competenza degli esecutivi delle stesse regioni o dei soggetti del sistema delle autonomie locali.

Oltre che impegnarsi nello studio di modelli organizzativi condivisibili, sarà bene che le assemblee rappresentative nazionali e regionali proseguano con convinzione nell'opera già avviata di analisi della produzione legislativa, anche regionale, in maniera tale che, sulla base delle risultanze dell'analisi, possano essere approntate soluzioni, praticabili anche dalle regioni, per la razionalizzazione degli stock normativi (ne ha

parlato Sabino Cassese), e per la semplificazione, oltre che per la corretta individuazione dei rispettivi ambiti di intervento.

Per quanto attiene alla strutturazione di iniziative che siano effettivamente di giovamento comune, ogni possibile forma di collaborazione – a mio personale avviso – darà buoni frutti se si svilupperà nell’ambito di procedure ed obiettivi preventivamente concordati tra le assemblee legislative e si avvarrà di strumenti di analisi e di valutazione con i quali tutti i partner – compresi quelli meno dotati quanto a risorse organizzative – avranno avuto modo di familiarizzare.

Non escluderei, a tale proposito, che si possa utilmente prendere in considerazione l’ipotesi della costituzione di un organismo a carattere associativo, una sorta di comitato interistituzionale composto da rappresentanti delle assemblee legislative nazionali e regionali, il quale, stabilmente dotato di una struttura specialistica, assuma il compito di provvedere alla rilevazione ed elaborazione di informazioni sull’andamento delle legislazioni, nonché all’elaborazione di modelli e soluzioni per il coordinamento delle stesse.

Va comunque evidenziato che, qualunque soluzione organizzativa sarà adottata, la collaborazione tra le assemblee legislative avrà successo se saprà sensibilizzare direttamente il personale politico delle assemblee legislative diffondendo presso parlamentari e consiglieri regionali la cultura dell’attività legislativa intesa come fonte di promozione della certezza del diritto. Non dovrà trascurarsi pertanto di incentivare l’elaborazione di un comune linguaggio semplificato e di moduli concettuali di agevole assimilazione, come ha detto Sabino Cassese, così da favorire la padronanza del metodo esattamente in coloro che dispongono del potere decisionale.

Anche le assemblee legislative delle microregioni, come il Molise, che rappresento, sono animate, signor Presidente, dal più vivo spirito di collaborazione, dalla volontà di svolgere con la massima efficienza il ruolo loro attribuito dal disegno costituzionale. Per questo la regione Molise si è candidata ad ospitare un convegno nazionale di studio della Conferenza dei presidenti delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome, dal titolo (ancora da discutere e definire) “Poteri delle regioni, poteri nelle regioni. Verso la riforma degli statuti regionali”.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Presidente della Commissione parlamentare consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa*. Le questioni di cui stiamo dibattendo ormai da parecchi incontri e da molti anni – e di questo dobbiamo essere grati all'iniziativa della Camera e dei nostri uffici studi – presentano anzitutto un profilo tecnico e poi un profilo politico-istituzionale.

Dal punto di vista tecnico devo dire con molta franchezza che, nonostante tutte le iniziative che in questi anni sono state intraprese e che adesso rapidamente ricorderò, i risultati ancora non li vediamo, cioè continuiamo a produrre una legislazione, ma dico meglio una normazione (perché il problema non riguarda soltanto le leggi del Parlamento), di cattiva qualità. In larga misura le questioni dal punto di vista tecnico sono quelle ricordate da Cassese, cioè una volta assunte certe scelte politiche, che sono quelle che sono, queste si devono tradurre in un prodotto normativo che presenti certe caratteristiche, cioè che sia scritto in un certo modo, che sia leggibile, che contenga citazioni e riferimenti precisi, possibilmente per intero, in modo da non costringere l'utente ad una ginnastica tra testi spesso non facilmente rinvenibili, che contenga espressamente le necessarie abrogazioni.

Da questo punto di vista da parte del Parlamento ed anche del Governo sono state introdotte una serie di novità che però non trovano ancora applicazione. Certamente le novità introdotte nel regolamento della Camera stanno avendo degli effetti, quelle sì, ma coprono solo una piccola parte dei nostri problemi. Mi riferisco, ad esempio, al potere presidenziale di dichiarare l'inammissibilità di emendamenti, che certamente è importante a questi nostri fini e a mio giudizio dovrebbe essere usato anche con maggiore larghezza perché evita uno dei problemi che dal punto di vista tecnico si presentano, cioè di leggi che contengono di tutto e non la disciplina di una singola materia. Va poi rilevato che il Comitato per la legislazione, istituito presso la Camera dei deputati, ha in realtà un impatto abbastanza marginale, sia perché le sue indicazioni non vengono per lo più seguite (lo ricordava il collega Pepe a proposito dei rilievi della Commissione parlamentare da lui presieduta, ma anche quelli del Comitato per la legislazione molto spesso non vengono seguiti), sia perché – questo vorrei dirlo al collega Meloni, che adesso non è qui – spesso il Comitato per la legislazione a sua volta si occupa di questioni di carattere politico-istituzionale e non delle questioni di carattere

strettamente tecnico che gli sono affidate. Inoltre si pone il problema, anche questo di carattere tecnico, del riordino della legislazione e dei testi unici.

L'anno scorso alla Camera – e al Senato con testi molto vicini – è stato approvato un documento di indirizzo al Governo molto preciso su questo punto ed è stato introdotto un istituto che piacerebbe a Cassese (ma non l'ha ricordato), e cioè l'istituto dei testi unici compilativi, che raccolgono in sé tanto la normazione legislativa quanto la normazione regolamentare di una materia. Utilizzando il contributo di Cassese si potrebbe dire che potremmo fare un altro passo avanti, introducendo testi unici, sempre a carattere compilativo, che contengano tanto la normazione statale quanto la normazione regionale di una materia. Ecco, questo istituto lì c'è; fatto sta che i testi unici ancora non li vediamo: questa è la realtà, cari colleghi. L'unico testo unico che abbiamo visto è quello citato sugli enti locali che, anche se parziale, costituisce comunque un grande passo avanti, ma che era previsto precedentemente, non è compreso nell'insieme di testi unici che noi abbiamo detto al Governo che deve fare.

Sono d'accordo con il professor Cassese, perché per fare i testi unici non è che ci vogliano tanti scienziati, è sufficiente mettersi attorno a un tavolo. Capisco che vi sono problemi di carattere strutturale, in quanto il Governo non ha sufficienti risorse, anche se è stato costituito il nucleo, che non è cosa da poco perché sta funzionando abbastanza, ma il problema va affrontato. Nel precedente incontro proposi di costituire un organismo misto parlamentare e governativo, anche in considerazione del fatto che alla Camera vi sono Uffici studi molto dotati – per così dire – che potrebbero farsi carico di questo lavoro, assieme agli uffici governativi. Proposi di costituire una struttura mista, come è stato fatto in Francia. Oppure si potrebbe dire al Governo di dare questi compiti in “appalto” a terzi, come abbiamo appreso essere avvenuto per il testo unico sull'università. Fatto sta, che finora non abbiamo visto niente di tutto questo, per cui siamo preoccupati.

Sempre dal punto di vista tecnico, ricordo che, in data 27 marzo 2000, il Governo ha emanato una direttiva attuativa della legge n. 50 del 1998, che prevede che per ciascun testo normativo vi sia un'analisi tecnico-normativa e dell'impatto della regolamentazione; il testo è di grandissimo interesse e contiene moltissimi spunti normativi, tra i quali proprio quell'aspetto che veniva indicato, cioè il raffronto di ogni testo normativo con il suo contesto, oltre al problema delle abrogazioni e di stabilire se

un intervento normativo sia utile, quanto utile o se sia più utile non farne nulla. Di fronte ad una normazione eccessivamente estesa, infatti, dobbiamo cominciare a prendere in considerazione anche la cosiddetta opzione zero. Tuttavia, Presidente, anche di questo non abbiamo ancora visto attuazione, cioè un'analisi tecnico-normativa dell'impatto della regolamentazione. Capisco che si tratta di adempimenti difficili, ma andrebbero però nel verso giusto. Per difficoltà di carattere tecnico, comunque, non trovano attuazione. Su questo, quindi, bisogna prendere posizione.

Vengo agli aspetti di carattere politico-istituzionale. Ormai da parecchi anni, qui ci troviamo indubbiamente di fronte a un fatto storico. Il Parlamento, cioè, non è più il principale soggetto normatore. Resta, certo, un grande soggetto normatore, che però convive con altri importanti soggetti normatori a cui è affidata la competenza per certi settori. Certamente, questi altri soggetti sono anzitutto le regioni, ma ancor di più lo è il Governo, al quale sono stati affidati sempre più compiti normativi incisivi. Questi soggetti sono sì le regioni, ma anche tutti gli altri centri di normazione a carattere primario, cioè le autorità indipendenti, che aumentano sempre più e assumono consistenza e potere. Tutto ciò dà luogo ad una grande confusione, perché una volta che gli attori diventano tanti, tutti in qualche modo garantiti nelle loro competenze, si tratta di stabilire una regia complessiva del sistema. Parlo di quello nazionale, perché poi vi è quello europeo, che a sua volta dà luogo ad altri importantissimi problemi. Ma anche a livello nazionale occorre stabilire una regia di tutto il funzionamento.

Per quanto riguarda il problema dei rapporti con le regioni – siamo qui anche e soprattutto per questo – abbiamo un qualcosa di fatto che in qualche modo funziona, cioè la Conferenza Stato-regioni, che però è un organismo intergovernativo, per cui è a questo livello che funziona. Debbo dire che interviene molto anche sull'itinerario normativo, in quanto sono tanti gli atti di carattere normativo che vengono portati alla Conferenza, per esempio i decreti legislativi della mia Commissione, ma fondamentalmente è un organismo intergovernativo. Abbiamo bisogno di un organismo interparlamentare in grado di fungere effettivamente da regia. La Conferenza Stato-regioni la regia la fa per il suo campo, quindi adesso funziona come esempio da prendere in considerazione. Se passerà, un organismo interparlamentare lo abbiamo previsto nelle modifiche del titolo V. Per evidenti ragioni, è naturale che lì ci voglia una

copertura istituzionale. E' stata quindi necessaria una modifica costituzionale, che io spero venga rapidamente approvata.

In tema di rapporti con le regioni si pongono tanti problemi. Innanzitutto, un problema di rispetto verso le regioni da parte del Parlamento o, per meglio dire, da parte del legislatore o del normatore nazionale, che, molte volte, con una mano dà e con l'altra riprende (potrei fare tanti esempi, ma mi limito a citare il turismo e l'agricoltura). Molto spesso, tutto ciò avviene casualmente, non in base a una regia; avviene perché qualcuno prende l'iniziativa, perché altri non si contrappongono, perché la Commissione bicamerale non viene sentita. Molte volte, insomma, ciò accade casualmente. Da qui la necessità di una regia.

Ma vi è anche un altro elemento che voglio qui indicare e che risulta molto bene dai nostri rapporti. Spesso accade, infatti, che il legislatore nazionale, intervenendo su un settore (penso al commercio, per esempio) carichi sulle regioni una serie di adempimenti di carattere legislativo, amministrativo, programmatico e di pianificazione, a cui queste ultime spesso non sono in grado di far fronte. Il Parlamento scarica adempimenti sulle regioni senza prima aver concordato con esse ciò che possono fare. Per semplificare una normazione parlamentare, spesso si fissano i principi, affidando tutto il resto a iniziative regionali che, in realtà, poi non vengono poste in essere. Una misura fondamentale, come quella del commercio, oggi è ferma o parzialmente ferma proprio per questa difficoltà di attuazione a valle di norme che sono state adottate da Parlamento e Governo, ma non prima contrattate e poste a fuoco con le regioni.

I rapporti con il Governo sono molto difficili e delicati. Credo che in questa legislatura abbiamo forse ecceduto con lo strumento delle deleghe, che comunque abbiamo usato con larghezza, per cui vi è un numero di decreti legislativi veramente cospicuo rispetto al passato, e con quello della delegificazione. L'uso di questi due strumenti ha aumentato enormemente la presenza normativa del Governo, facendo spesso perdere ancora di più al Parlamento quella centralità, nell'esercizio della funzione normativa, che precedentemente possedeva. Anche qui occorre una risposta, che in parte abbiamo data con il rafforzamento della fase parlamentare nell'ambito del procedimento normativo di competenza del Governo. Non sto qui a ricordare come questa fase parlamentare sia stata oggetto di parecchi approfondimenti da parte nostra e come abbia reso possibile, nell'ambito del procedimento normativo del Governo, un

momento di formalizzazione, di pubblicizzazione e anche di partecipazione alle forze politiche e sociali o territoriali coinvolte. Sicuramente, quindi, è stata ed è molto utile come esperienza. Però adesso dobbiamo darle una qualche struttura, perché poi i rapporti tra Parlamento e Governo restano in larga misura non risolti; non si sa bene quanto, in che misura e in che limiti il Governo si deve attenere ai suggerimenti o agli indirizzi del Parlamento. Si ha l'impressione che tutto questo avvenga casualmente. Vi è, quindi, la necessità di una regia.

Vorrei anche sottolineare il fatto che non sempre delegificazione significa semplificazione, sia perché i regolamenti delegificanti o delegificati spesso, in realtà, contengono una disciplina complessa, dando luogo ad altri problemi di contesto, sia perché, mentre fare le leggi una volta che vi è l'accordo tutto sommato è abbastanza facile, fare i regolamenti, invece, sovente è assai difficile, visto che vi sono di mezzo il Consiglio di Stato e, soprattutto, la Corte dei conti, presso la quale, per esempio, sono ferme le decine e decine di regolamenti per la riforma dei ministeri. Quindi, non è detto che la politica di delegificazione sia politica di semplificazione. Anche qui, dunque, occorre una riflessione.

Resta poi del tutto aperto, Presidente, il problema dei rapporti con le autorità dipendenti, a proposito del quale abbiamo svolto un'indagine conoscitiva. Occorre, anche in questo caso, che il Parlamento riacquisti un ruolo di indirizzo, di raccordo e di coordinamento, perché spesso si ha la sensazione di trovarsi di fronte a governi di settore che vanno ciascuno per conto proprio, senza alcuna possibilità di controllo e di coordinamento.

Il quadro, quindi, è molto articolato e complesso, per cui credo che questo tavolo debba essere portato avanti con determinazione per dar luogo – magari sin da oggi – a qualche decisione concreta sugli strumenti da adottare.

ROBERTO COTA, *Presidente del consiglio regionale del Piemonte*. Vorrei sviluppare quattro considerazioni come analisi di altrettanti problemi, forse centrali tra quelli che dovremmo risolvere per arrivare sì ad una collaborazione tra assemblee legislative regionali e assemblee legislative nazionali, ma anche all'obiettivo primario del miglioramento della qualità della legislazione.

Il primo problema è rappresentato dal riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, che credo influisca soprattutto sotto il profilo della qualità della legislazione. Come ricordava il professor Lombardi, nella differenziazione che ha fatto, il modello della competenza ripartita e quello che si vuole proporre attraverso la modifica dell'articolo 117, cioè della competenza concorrente, almeno per come approvato in prima lettura dalla Camera, non agevolano il miglioramento della qualità della legislazione delle regioni perché non portano chiarezza in ciò che sta alle regioni stesse e in ciò che, invece, sta allo Stato. Vi è una mancanza di chiarezza nei rapporti tra Stato e regioni e uno sbilanciamento, nel senso che la bilancia pende tutta verso lo Stato. Nella migliore delle ipotesi, ciò fa sì che vi sono regioni che emanano norme di serie B, in quanto non hanno una competenza esclusiva ed individuata su materie importanti e impregnanti. Oggi le regioni hanno una competenza ripartita in tutta una serie di materie che, secondo alcuni, individuano un sistema economico di tipo agricolo, cioè materie che sicuramente potevano avere un senso nel 1948 ma che non lo hanno in una economia che si è senz'altro sviluppata. Ci troveremo di fronte a esigue materie di competenza delle regioni e all'autonomia limitata della competenza ripartita o della competenza concorrente, che comunque è limitata. Il professor Lombardi ha introdotto la possibilità che nel legiferare le regioni concorrano con lo Stato, però nella nuova formulazione l'articolo 117 pone un limite, imposto dalla legislazione dello Stato, al quale le regioni devono sottostare.

Un argomento che non attiene tanto allo sbilanciamento delle competenze tra Stato e regioni quanto alla formulazione del testo oggi in vigore e di quello che si vuole proporre è invece quello riconducibile alla frammentazione e disarticolazione degli interventi, cui spesso abbiamo assistito da parte delle regioni. Il rapporto sullo stato della legislazione tra Stato e regioni, a mio avviso fatto molto bene, evidenzia che su alcune materie importanti, quali l'immigrazione, il commercio, il lavoro e la tutela delle acque, abbiamo assistito ad una legislazione regionale spesso frammentaria e disarticolata. Credo che ciò sia dovuto al tipo di competenze assegnate alle regioni. L'interferenza della legislazione dello Stato con la legislazione regionale crea questi problemi. Cito un esempio per tutti, quello sull'immigrazione, a proposito del quale il rapporto prende in esame la legislazione regionale, nonostante le regioni non siano competenti a legiferare su questo tema. Quindi, si prendono in esame norme che sono

sicuramente di corollario e che non possono che essere frammentarie e disarticolate; essendo infatti la competenza in capo allo Stato, le regioni possono normare soltanto aspetti secondari, e non essendovi chiarezza e distinzione è poi più facile che lo facciano in maniera frammentaria e disarticolata. Il primo problema, dunque, è quello della ripartizione delle competenze.

Il secondo problema è invece quello del ruolo dei consigli regionali, che dovranno essere un vero e proprio parlamento. Si tratta di un'operazione difficile per diversi motivi. Il primo è legato al tipo di competenze che hanno, il secondo alla necessità che i consigli regionali limitino l'attività non legislativa. Non parlo tanto di quella di sindacato ispettivo, che è normale, soprattutto a fronte della riforma che ha introdotto il meccanismo di elezione diretta dei presidenti di regione (è chiaro che il sindacato ispettivo dovrà essere potenziato), quanto dell'attività di indirizzo sulle materie più varie, che non sono di competenza del consiglio regionale, dove spesso siamo inchiodati a discutere gli ordini del giorno più vari (altra questione è il fatto di avere grossi problemi regolamentari). Questo salto in avanti i consigli regionali devono farlo. Quindi, attività legislativa, attività di sindacato ispettivo sugli atti del governo regionale, ma sugli atti di indirizzo bisognerà limitarsi obiettivamente alla competenza della regione.

Il terzo problema è rappresentato dai regolamenti. Spesso quelli dei consigli regionali non sono propri di un parlamento. Forse proprio qui può essere utile la collaborazione con l'Assemblea legislativa nazionale e la collaborazione in sede di Conferenza dei presidenti di consiglio regionale. E' necessario introdurre norme che consentano di velocizzare l'iter di approvazione delle leggi e, quanto meno, di dare tempi certi in ordine alla discussione e votazione delle stesse, altrimenti non si riuscirà a portare a casa un risultato accettabile in termini sia di leggi approvate sia di qualità delle leggi stesse. Sarebbe forse utile organizzare un seminario sui regolamenti in vigore nei consigli regionali rapportandosi al regolamento della Camera dei deputati, che potrebbe fungere da guida. Sarebbe importante attribuire nei regolamenti un potere presidenziale di dichiarazione di inammissibilità di alcuni dei testi presentati. In merito sono perfettamente d'accordo con quanto sentito, perché questo è senz'altro un meccanismo importante che consentirebbe di migliorare *ab origine* la tecnica legislativa; non possiamo infatti trovarci di fronte a un testo impresentabile senza avere alcuno

strumento per poterlo censurare prima che venga discusso o approvato dall'assemblea. Se diventasse legge un testo ingestibile dal punto di vista della tecnica legislativa, sicuramente i cittadini non potrebbero applicarla.

Il quarto problema è rappresentato dall'esigenza di disporre, anche a livello regionale, dei testi unici. Questo aspetto è sentito particolarmente dal legislatore nazionale, che ha dietro di sé tanti anni di legislazione, ma anche nei consigli regionali, dove abbiamo già trent'anni alle spalle, per cui siamo alla seconda generazione. I consigli regionali, inoltre, normalmente non hanno la stessa struttura del Parlamento nazionale. Adesso stiamo facendo dei passi da gigante per dotarci di una buona struttura, ma la scarsità di personale competente soprattutto in molteplici settori incide sul livello e sulla qualità della legislazione e sulla frammentarietà della legislazione stessa, che si ritrova in una molteplicità di testi.

Un ultimo, ulteriore aspetto è rappresentato dal fatto che la conoscibilità delle leggi regionali è diversa rispetto a quella delle leggi nazionali, il che aumenta l'esigenza di realizzare testi unici a livello regionale. Dunque, un problema importante che dobbiamo affrontare e risolvere riguarda i testi unici e un forte lavoro di manutenzione normativa.

MAURO LEVEGHI, *Presidente del consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*. Svolgerò qualche breve considerazione sotto il profilo politico-istituzionale partendo proprio dai testi unici, su cui si è soffermato poc'anzi il collega Cota, con cui concordo per quanto riguarda sia i ragionamenti fatti sul regolamento, che è il vero strumento del consiglio per gestire le leggi, sia la necessità di testi unici delle leggi regionali e delle province. Vi è però un limite che dobbiamo tener presente: le regioni e le province – parlo in particolare di quelle a statuto speciale – possono anche essere restie rispetto all'esigenza della trasparenza e della conoscibilità del testo unico perché, dal punto di vista del Governo, la procedura di approvazione legislativa può rimettere in discussione, eventuali conquiste già fatte. Nell'ambito della riforma generale, dunque, si devono definire chiaramente i confini. Ma finora non è stato così ed è stata una conquista, anche sul piano del confronto governativo, ottenere il visto per ogni approvazione di legge. Fare un testo unico solo sulla materia del territorio, per esempio, significa rischiare di rimettere in discussione tutto ciò che si è “conquistato” a livello legislativo.

Quindi voi capite che non vi è e non vi potrà essere lo stimolo ad un testo unico in assenza di garanzie che in quel testo unico, pur riprendendo normative già esistenti, vengano inseriti i vari passaggi che le singole regioni ritengono determinanti.

Riferendomi poi sempre alla questione politico-istituzionale e riprendendo il ragionamento che ha fatto in premessa la presidente Jervolino Russo sulla necessità di sostituire la democrazia del conflitto con quella del consenso o del confronto fra istituzioni, concordo pienamente con questo obiettivo ma ritengo che la questione vada vista criticamente. Se infatti dobbiamo valutare lo stato del confronto con il Parlamento, credo che dobbiamo esaminare non tanto materie di settore quanto le riforme che oggi sono in discussione.

In questo momento due sono le riforme in discussione: una grande, quella concernente il titolo V della Costituzione, ed un'altra meno grande, la riforma degli statuti regionali che domani auspicabilmente la Camera voterà. Ebbene, nella riforma degli statuti regionali, al di là dei contenuti largamente condivisibili (cito per tutti la possibilità dell'elezione diretta dei presidenti anche per le regioni a statuto speciale), il Parlamento – lo voglio ripetere a costo di sembrare noioso – ha introdotto le cosiddette norme transitorie che tra l'altro varrebbe la pena di studiare anche dal punto di vista tecnico perché transitorie non sono, nel senso che il Parlamento ha previsto, non per tutte le regioni a statuto speciale ma per alcune di esse, discipline elettorali in attesa che le singole regioni o province approvino la propria disciplina letterale, quindi sostituendosi ai poteri che già oggi hanno le regioni, perché lo statuto delimita il campo di gioco e non le regole del gioco, che spettano alle regioni o alle province autonome; il Parlamento si sostituisce, dunque, in competenze che sono già delle regioni stabilendo che fino a che non interverrà una normativa regionale o provinciale vale questa disciplina elettorale. Il che significa che non c'è un termine; anzi, potrebbe accadere che se una regione per motivi validi decide di non disciplinare la materia, di fatto si applica *sine die* la disciplina che il Parlamento prevede nella norma transitoria, che quindi transitoria non è perché è a tempo indeterminato, salvo intervento del legislatore regionale o provinciale. Questo è un esempio di non rispetto delle regole del gioco.

La seconda questione, che ha valore più politico che costituzionale o istituzionale, o meglio non tiene conto del processo politico degli ultimi cinquant'anni proprio nel momento in cui si avanza concretamente un progetto di Stato federale, si rinviene nel

fatto che in questa modifica e successivamente in quella più grande non si prevede, sempre per le regioni a statuto speciale, la codificazione della natura pattizia dello statuto. Dopo cinquant'anni di autonomie ancora oggi, pur mantenendo il carattere costituzionale degli statuti, non vi è l'intesa.

Badate bene che nella discussione all'interno della Conferenza Stato-regioni le conferenze dei presidenti delle regioni, cioè dei governi, hanno proposto un emendamento (che poi non è stato approvato) che dice che nel caso di modifica degli statuti per le regioni a statuto speciale si procede d'intesa con le regioni o le province; cioè non con i consigli regionali o provinciali, ma con le regioni o con le province autonome, quindi ancora una volta con i governi. In sostanza, si è cercato di riconoscere un dato d'intesa fra centro e periferia riferendo tale elemento al rapporto fra Parlamento e Governo e non fra Parlamento nazionale e parlamenti periferici.

Questo è l'aspetto "pericoloso", che tiene conto dei ragionamenti che faceva prima il presidente Pepe, e cioè che oggi, a fronte delle riforme che sono state fatte, vi è uno sbilanciamento di rapporti tra assemblee e governi. Sono convinto della necessità di queste riforme ma, attenzione, oggi questo sbilanciamento è talmente forte non solo dal punto di vista giuridico o costituzionale ma anche dal punto di vista della percezione esterna; tant'è che molti amano chiamare i presidenti delle regioni – io non li chiamo così ma cito solo questa tendenza – governatori. Questa mi pare una definizione alquanto impropria, che in realtà nasconde una valutazione politica, che è quella della sovraesposizione dei presidenti delle giunte o dei presidenti delle province e delle regioni rispetto ai parlamenti, quasi che non vi fosse una doppia legittimazione. Infatti l'elezione riguarda certo i presidenti delle giunte ma riguarda anche i parlamenti che sono eletti direttamente come lo sono oggi anche i presidenti delle giunte mentre ieri lo erano in modo indiretto. Quindi, mentre è comprensibile che la giunta, cioè il governo, segua passivamente il destino del suo presidente, perché il presidente è eletto direttamente e la giunta no, i parlamenti hanno anch'essi una legittimazione popolare e quindi da questo punto di vista qualche ragionamento in Parlamento dovrà essere fatto e non solo all'interno degli statuti.

Al riguardo ho l'impressione, ma posso sbagliarmi, che la prospettiva di una qualità maggiore della legislazione regionale, pur tenendo conto dei limiti – come osservava il mio collega del Piemonte – regolamentari interni, rischi di essere velleitaria anche in

conseguenza del nuovo rapporto che si è instaurato fra presidenti delle giunte e consigli regionali, proprio perché le esigenze rischiano di essere diverse, anche dal punto di vista temporale, e quindi ci troveremo di fronte a leggi finanziarie o provvedimenti collegati (il termine varierà da regione a regione) che avranno al loro interno non tutto ma di tutto e che nulla avranno a che vedere con i criteri legislativi tecnicistici di cui parlavamo questa mattina, che devono tendere alla massima trasparenza, perché le esigenze che si affronteranno prevalentemente saranno quelle dei governi o dei presidenti per cui i singoli parlamenti si troveranno a seguire passivamente le volontà dei cosiddetti governatori.

PRESIDENTE. Avverto che il presidente Meloni, impossibilitato ad intervenire, ha inviato un testo scritto. Possiamo dunque passare alla fase conclusiva. Il primo intervento è quello del senatore Villone.

MASSIMO VILLONE, *Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica*. Comincerei con il dire che è opportuno ragionare sull'assunto che la riforma in chiave cosiddetta federale (tralascio ogni commento sull'ipotesi che sia appropriata o meno questa definizione) sia approvata, perché penso che così sarà. Quindi mi pare utile svolgere qualche considerazione e raccogliere gli spunti che sono venuti stamattina su questo versante. Credo in particolare che questa riforma inciderà non poco, come è emerso anche da molti interventi, proprio sul tema di cui oggi discutiamo. Per vari aspetti, dei quali mi limito a ricordarne solo alcuni.

Anzitutto il punto della legislazione concorrente. Qui sono state manifestate opinioni diverse e si è anche detto che questa scelta può costituire un problema. Devo dire che credo anch'io che possa essere un problema. Sicuramente con questo strumento abbiamo scelto una via che oggettivamente aumenta la complessità del sistema. Questo lo diceva Cassese in apertura. Per la verità tale argomento andrebbe contro qualsiasi scelta di autonomia, quindi di per sé non è conclusivo. Però qui siamo di fronte ad una scelta che può essere senz'altro ritenuta discutibile per altri versi. Abbiamo una nozione scivolosa, abbiamo l'uso di un termine che tra l'altro richiama espressamente uno dei punti più deboli dell'esperienza regionalistica fin dal suo inizio, forse uno dei passaggi

che maggiormente hanno determinato in senso negativo l'evoluzione dell'esperienza regionalista.

Il collega Lombardi prima diceva – e in questo non ha torto – che però la legislazione concorrente di cui si parla ora può essere altro. Può darsi che sia così, però a me pare che sia comunque un terreno dove si sta in due (questo mi pare che alla fine non si possa negare), con tutte le questioni che ineriscono ai confini, con l'inevitabile tendenza all'aumento del carico normativo in uscita, perché ovviamente ciascuno dei soggetti interessati cercherà di coprire normativamente il maggior spazio possibile.

In questo concetto, anche per il notevole rilievo delle materie che tocca, si concentrerà la competizione tra sistemi politici regionali e sistema politico nazionale. Infatti, poiché in questi ultimi anni certamente abbiamo grandemente rafforzato la soggettività politica delle regioni, non possiamo pensare che ciò rimanga senza conseguenze. Il che vuol dire che giustamente il ceto politico regionale, chi governa o rappresenta le regioni, pretenderà di coprire con le proprie scelte il maggior spazio possibile, anche dal punto di vista normativo. Badate che non è una censura; do per scontato che accada e ritengo giusto che accada. Ma allora forse non era utile una scelta di questo tipo; era utile invece una scelta che andasse più nel senso della chiara distinzione delle competenze.

Temo che andiamo a mantenere lo stesso problema di oggi, quello che richiamava il collega Cerulli Irelli dicendo che il Parlamento non rispetta le regioni. E' verissimo. In questa legislatura abbiamo avuto la continua esperienza di vivere l'attuazione delle leggi Bassanini e il ritorno nelle sedi parlamentari di tante minute legghine che cercavano di rioccupare il medesimo spazio. Ma queste cose non succedono per caso. Il Parlamento non rispetta le regioni non perché ci sia qualche malvagio istinto che lo spinge a comportarsi in questo modo, ma perché è inevitabile che questo accada quando si hanno mille parlamentari di collegio, che quindi esprimono interessi minuti che portano avanti come possono, evidentemente anche con la presentazione di proposte di legge.

Nella Commissione affari costituzionali del Senato abbiamo abusivamente svolto una sorta di funzione di filtro esprimendo parere negativo sulla costituzionalità di tante minute iniziative legislative proprio in relazione alla complessiva tendenza nel rapporto Stato-regione, e quindi in qualche modo abbiamo tutelato le leggi Bassanini negando il

parere sulla costituzionalità. Ciò ha significato non poter procedere in sede deliberante e in tante occasioni ciò ha comportato che molte proposte di legge sono morte per strada. Ma sia chiaro che queste conseguenze si sono prodotte di fatto, perché nessuna norma ce ne dava il potere; ed è accaduto e molti si sono arrabbiati per questo. Io credo che abbiamo fatto bene, ma questo vuol dire che occorre pensare a momenti di filtro, che possono essere gli stessi pareri di costituzionalità espressi dalla Commissione affari costituzionali oppure una specifica funzione affidata ai Presidenti delle Assemblee; diversamente ci troveremo in gravissima difficoltà. Se non governeremo questo processo, potremo avere un notevole maggior carico normativo.

Il collega Lombardi ha osservato – ed è una conseguenza che si può verificare come sviluppo di sistema – che una diversa lettura del concetto di legislazione concorrente e una Corte costituzionale attenta e rigorosa potrebbero fare la differenza. Questo è giusto; e può darsi che accada, anzi speriamo che accada. Io però dubito che alla fine sia un meccanismo che riesce a chiudersi, perché vedo aggirarsi qui anche un altro problema su cui ci siamo consumati molto nella Commissione bicamerale, che è quello degli interessi nazionali.

Si è fatta la scelta di cancellare questa formula, e io penso che sia stato un errore, perché ci troveremo gli interessi nazionali in tutte le salse: era meglio disciplinarla. Nella nostra esperienza gli interessi nazionali hanno costituito limite interno alla legislazione e fondamento di competenza statale e quindi di ritaglio delle competenze legislative regionali. Voi pensate che semplicemente non menzionando gli interessi nazionali si arrivi alla conseguenza che laddove ce ne sia veramente bisogno il legislatore statale sia impedito dall'intervenire; penso che sbagliate. Nei margini di ambiguità, nei confini incerti, ci rivedremo spuntare gli interessi nazionali sostenuti da qualche argomentazione di potere implicito o cose di questo genere, semplicemente perché quello diventa un punto su cui si scarica una pressione di sistema non resistibile; molto meglio sarebbe stato disciplinarlo in modo espresso, definendone chiaramente i limiti e la portata. E' stata la mia tesi in sede di Commissione bicamerale ed è la mia tesi ancora oggi: è stato un errore la scelta che si è conclusivamente operata.

Vi è un complesso di questioni che certamente vanno nella direzione di una scelta di integrazione, come è stato giustamente osservato, che può essere più o meno positivamente valutata. Personalmente ritengo che in una fase di grande incertezza nello

sviluppo del sistema politico, in un momento nel quale il sistema politico-istituzionale non ha ancora trovato una sua nuova stabilità, alla scelta di integrazione avrei preferito una scelta nel senso della chiarezza del riparto delle competenze. Ma, visto che le cose stanno così, credo che comunque bisogna trarne alcune conseguenze. Mi pare che dall'appuntamento odierno siano emerse anche alcune indicazioni utili. Anzitutto quelle che sono venute già in apertura, cioè il suggerimento che esperienze come quella di questo tavolo siano mantenute e consolidate. Devono essere guardate con attenzione – e per quanto riguarda il Senato certamente ce ne sarebbe la massima disponibilità – tutte le iniziative congiunte, anche dirette a coinvolgere le due Camere contestualmente, in modo da governare con maggiore efficacia un processo che è sicuramente molto complesso e difficile.

Queste sono iniziative alle quali occorre prestare la massima attenzione e sulle quali esprimo senz'altro un parere positivo. L'obiettivo di tali iniziative deve essere a mio avviso tutto ciò che potrà ridurre il carico complessivo di norme che poi graveranno sul sistema. Lo diceva Cassese inizialmente, ma non solo lui: c'è stato chi ha detto in modo chiaro che il carico normativo è alla fine un costo per il sistema. Sono assolutamente d'accordo con questa osservazione. Inoltre il collega Cerulli Irelli osservava che non è vero che se si delegifica ma si mantiene in piedi un apparato normativo si fa bene: qualche volta si fa male. Noi dobbiamo invece puntare a mantenere al minimo il carico complessivo di normazione, tenendo conto che ancora una volta l'innovazione che introduciamo cambierà la normazione regionale almeno sotto due profili, quello quantitativo (naturalmente ci saranno più leggi regionali) e quello qualitativo (la legislazione regionale diventerà meno caduca, più permanente, per così dire). Fin qui infatti la legislazione regionale è stata molto spesso di vita corta, ma ciò perché era legata al modo di essere della regione, ente erogatore di spesa, quindi si trattava spesso di legislazione di mera copertura. Adesso invece si tratta di legislazione che va nel merito delle questioni, di leggi "vere", quelle che rimangono nei codici a lungo.

Da questo punto di vista mi sembra dunque da perseguire tutto ciò che tende a ridurre al minimo il carico complessivo delle norme che gravano sul sistema. Come anche deve essere perseguito tutto ciò che possa privilegiare i momenti preventivi di confronto, di sintesi e anche di natura tecnica rispetto alla decisione politica conclusiva. Non credo invece – esprimo una mia personale opinione – alla sovrapposizione delle technicalità

alla scelta politica. Se c'è un problema politico non si risolve attraverso la verniciatura della scelta tecnica. So di dire una cosa che fa dispiacere a molti, ma in questo ambito inserisco anche soluzioni come quella del Comitato per la legislazione. Poiché questo organo ha una composizione paritetica, o la scelta è puramente tecnica, e in questo caso vale di più un buon ufficio legislativo o un comitato di supporto tecnico ma non necessariamente composto da parlamentari; oppure la scelta è politica, e allora la composizione dell'organo è sbagliata perché non vedo quale scelta politica vera si possa assumere in un soggetto a composizione paritetica. In questo senso mi sembra una di quelle cose a metà, che non possono dare un buon risultato né in un senso né nell'altro.

Credo che dobbiamo fare lo sforzo di accompagnare l'innovazione normativa con un po' di fantasia anche dal punto di vista dell'organizzazione tecnico-burocratica di supporto al lavoro legislativo, sia sul versante del Parlamento sia su quello delle regioni. Potrebbe forse essere utile la scelta della Commissione per gli affari regionali, nella quale anch'io vedo una notevole potenzialità e spero che si riesca a realizzare. Il problema di fondo è che dobbiamo cercare di governare tutto questo nel mentre si creano nuove prassi, nuove linee interpretative, facendo emergere nuove linee giurisprudenziali, in un momento di perdurante stabilità politica e istituzionale. Questo mi pare che in fondo sia il vero e più difficile problema che ci troviamo davanti.

ROBERTO LOUVIN, *Presidente della Conferenza dell'assemblea dei consigli regionali e delle province autonome*. Credo sia utile trarre qualche conclusione partendo proprio dagli interventi dei colleghi presidenti dei consigli, che mi sembra abbiano preso tutti le mosse dalla constatazione di un quadro complessivamente preoccupante della nostra situazione interna di legislatori regionali. Il fatto di guardarsi allo specchio e di rendersi conto di queste difficoltà non è certo cosa da poco. Penso, anzi, che sia la base di partenza giusta, perché tutti, anche a livello nazionale, abbiamo comunque dato atto di un quadro complesso e di difficile dominio. Considero estremamente positivo che si sia chiusa, come sollecitava il Presidente Violante proprio il 30 giugno scorso, la stagione dei seminari e delle conferenze. Per il momento sarà forse un dato solo nominale, ma in questa riunione interistituzionale mi sembra che si stia aprendo la strada ad un passaggio ulteriore, ad un consolidamento di questo tavolo di lavoro, che trova nelle ottime relazioni predisposte una base seria di partenza.

Il problema comune è di ridurre lo *stock* e di regolare i flussi. Credo che con un atteggiamento non alla francese, cioè di individuare la norma per risolvere il problema, ma più anglosassone, cioè prendere atto di un problema e chiedersi come risolverlo, sia possibile procedere, con un approccio pragmatico, per individuare un meccanismo di collaborazione. Come Conferenza siamo interessati a questo lavoro, siamo partecipi di questo sforzo, pur portandoci dietro tutte le difficoltà che i colleghi hanno ricordato. Infatti, la nostra evoluzione a legislatore pieno è ancora in parte da costruire, ma tenendo conto dei consigli che abbiamo e che devono crescere in questa coscienza, credo che possiamo sicuramente avanzare. Partiamo da cose concrete e dai campi già individuati in questa relazione, che sono significativi e qualificanti. Proviamo a metterci al lavoro attorno ai temi dell'immigrazione, del lavoro e della salute. Credo che ci sia già qualcosa di utile da fare o, quanto meno, che sia possibile rallentare la corsa impazzita della macchina di qualche legislatore, in particolare di alcuni di noi nelle regioni. I dati, infatti, sono alquanto inquietanti, se si considera il numero di leggi sfornate negli ultimi anni.

Direi anche di prendere atto della spinta che abbiamo alle spalle da parte dei nostri esecutivi, che non ci consente di operare razionalmente. Con molti sforzi e molta buona volontà, nelle nostre regioni ci attrezziamo per il lavoro di semplificazione normativa, ma poi la pressione debordante degli esecutivi a volte travolge anche questi argini e fa tracimare – per usare termini purtroppo di attualità – la nostra attività legislativa.

Credo che il problema del contenimento delle spinte degli esecutivi sia comune a Parlamento e consigli regionali. Se ci sarà dato almeno uno strumento comune, potremo tentare di costruire una diga e di impostare un'operazione pedagogica.

Sempre in chiave di concretezza e di trasformazione del ragionamento in atto o in processo, vorrei intervenire su quanto diceva il presidente Cerulli Irelli circa la necessità di una copertura costituzionale di questa operazione. Credo che questa copertura già ci sia. E' vero che la Camera nel disegno di legge costituzionale che ha approvato in ultima lettura ha dato un invito ancora più chiaro in questa direzione, lo ha in qualche modo canalizzato. Ma ritengo che nell'articolo 5 della Costituzione e nel principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni vi siano tutti i presupposti per un accordo interistituzionale. D'altra parte, la nostra assemblea regionale ha già accordi di cooperazione parlamentare in atto e alcune regioni, nell'arco alpino orientale, già

conoscono procedure concertate tra livelli regionali vicini. Mi chiedo e vi chiedo che cosa impedisca di dare pratica attuazione, anche se in una fase soltanto sperimentale e di prova, a questo tipo di raccordo. Direi che gli accordi interistituzionali non sono vietati dalla Costituzione; proprio perché vanno nello spirito di una Costituzione vivente che sta comunque adeguandosi al nuovo, credo che possano essere tranquillamente adattati.

In questo mi pare di poter dire che vi siano già oggi presupposti utili. Poco prima dell'inizio di questa riunione, la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali ha avuto ospitalità, ormai consolidata, presso la Camera dei deputati. Crediamo che, in un rapporto a tre con il Senato, questo tipo di collaborazione possa già essere avviato. Con le nostre forze e con le nostre modeste intelligenze, comunque anche con il grande patrimonio di impegno e di serietà di cui dispongono le nostre assemblee consiliari, vogliamo percorrere questa via. Quindi, aspettiamo con fiducia di vedere che la cornice, sia pur provvisoria e ancora approssimativa, venga individuata ed indicata, magari sin da oggi.

DOMENICO FISICHELLA, *Vicepresidente del Senato della Repubblica*. Rinnovo anzitutto il ringraziamento per queste iniziative che si confermano di grande interesse e che la Camera e il suo Presidente promuovono con tanta cura e con tanto impegno.

Non potendo, evidentemente, ritornare su tutte le questioni proposte in questa sede, che sono di tipo tecnico e politico-istituzionale, cercherò di riassumere lo spirito di questa fase di passaggio dall'una all'altra forma di Stato.

Debbo dire che in questa dinamica interistituzionale, sulla quale abbiamo concentrato la nostra attenzione, temo di cogliere, non da oggi, la prevalenza di una logica negoziale rispetto alla specifica logica politica. Infatti, se per logica negoziale intendiamo un approccio pragmatico ai problemi, non vi sono dubbi che in una democrazia matura l'approccio pragmatico non può non prevalere su quello ideologico. Tuttavia, mi pare che nella dinamica interistituzionale si vada oltre l'approccio pragmatico; lo si vede anche con riferimento a quelle che invocavo come possibilità di definizione del federalismo, possibilità di cui il collega Lombardi sottolineava la difficoltà. Certamente è difficile definire il federalismo, però istituzioni con certe caratteristiche affrontano i problemi difficili, non quelli facili. D'altra parte, sono emerse almeno due definizioni, sia pure *per exempla*, dall'analisi del collega, professor Lombardi, cioè il caso del

federalismo per aggregazione (ha citato gli Stati Uniti) e il caso del federalismo per disaggregazione (ha citato il Belgio ed altre esperienze). Quindi, già questo è un primo ordine di definizione nel contesto di una modifica che vuol essere per disaggregazione, non per aggregazione. Dunque, tutte le categorie che possono essere riferite ad alcune esperienze vanno ricalibrate in vista di questa *summa divisio* fra i due grandi ordini di federalismo.

Circa il rispetto reciproco tra istituzioni, sono stati citati casi di mancanza di rispetto nei confronti delle regioni, ma si potrebbero citare situazioni in virtù delle quali le regioni hanno sollecitato competenze o casi in cui le regioni hanno ottenuto competenze rispetto alle quali si sono poi verificate inadempienze, per cui lo Stato si è dovuto sostituire ad esse. Al di là di ciò, tuttavia, lo spirito di questa dinamica interistituzionale lo colgo come essenzialmente tipico e specifico del mercato. Questo eccesso di negoziato, che mette costantemente in una logica di assoluta parità formale, che poi diventa o può diventare una disparità di fatto, mi pare la logica del mercato, che è molto diversa rispetto alla logica operativa delle istituzioni politiche. Qui il criterio del negozio assume un atteggiamento e un significato diversi rispetto all'approccio del pragmatismo, e a mio avviso pone anche una serie di questioni fondamentali: quando il collega Cerulli Irelli fa riferimento all'esigenza di una regia complessiva, pone un problema di fondo, al cui interno si pone anche quello di chi sia il regista fondamentale. Quando affrontiamo le questioni delle forme di Stato, infatti, affrontiamo il problema della sovranità, come abbiamo visto con riferimento al tema della sicurezza nazionale e degli interessi nazionali. Il mercato risponde ad una logica diversa, rispetto alla questione che si debbono porre in ultima istanza le istituzioni politiche.

Vorrei, pertanto, che avessimo consapevolezza del fatto che in questa dinamica interistituzionale corriamo forse il rischio – non so quanto consapevolmente – di scivolare verso la logica del mercato. Se così fosse, dimenticando quelli che sono i criteri essenziali della politicità, finiremmo forse per dar ragione a chi definiva la democrazia un'associazione di uomini senza sovranità. Credo che le democrazie non possano prescindere dalla definizione precisa di questo punto e quindi non possano non affrontarlo allorché è sul tappeto, è in discussione il problema fondamentale della forma di Stato.

PRESIDENTE. Negli interventi svolti sono stati approfonditi anche aspetti preoccupanti, come l'aspetto che ci segnalava il professor Lombardi dei due tipi di federalismo, quello ottocentesco di opposizione e quello attuale che si basa sul riconoscimento non dico di un processo di scomposizione ma di un forte ripensamento della struttura unitaria dello Stato.

Per quanto riguarda le funzioni più specifiche che sono state poste, emerge quella che cerca di individuare in che fase siamo. Il presidente Louvin rilevava che la fase del seminario è finita e che siamo in un momento in cui progressivamente emergono le identità dei consigli regionali, in cui i poteri cominciano a trasferirsi in modo sempre più consistente. C'è dunque l'esigenza di affermare la distinzione tra momento parlamentare regionale e momento dell'esecutivo regionale e, man mano che si approfondiscono i compiti dei consigli regionali, emerge sempre con maggior forza la necessità della distinzione tra esecutivo e legislativo a livello regionale.

In questo quadro, per il punto che riguarda in particolare il Parlamento, Cerulli Irelli diceva che i risultati ancora non ci sono o almeno non sono al livello che pensavamo. Non si deve però dimenticare che siamo in fase di costruzione della macchina ed è difficile quando si costruisce un sistema avere subito i risultati, anche perché questi dipendono in gran parte dall'imponderabile della politica.

Il presidente Villone muoveva critiche al Comitato per la legislazione, e tornerò su questo aspetto. Rilevo che le condizioni del Comitato sono seguite nel 60 per cento dei casi, cioè sono più seguiti i pareri del Comitato che quelli della Commissione bilancio, tanto per capirci, anche tenuto conto che non sono mai seguiti quando arrivano in aula.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Presidente della Commissione parlamentare consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa*. Sono seguite le condizioni.

PRESIDENTE. Le condizioni sì, ma sono numericamente molto meno le condizioni che pone la Commissione bilancio rispetto a quelle del Comitato per la legislazione.

Però è significativo che dove invece sono molto meno seguiti i pareri è quando si tratta di decreti-legge, perché lì c'è un vincolo, che non viene tanto dal Parlamento quanto dall'esecutivo, a non modificare o condizionare. E' diverso invece quando si tratta di parere richiesto dalle minoranze, che hanno il diritto di richiedere il parere del

Comitato per la legislazione; in quel caso le condizioni poste dal Comitato sono seguite nel 60 per cento dei casi, che è una quota di una certa rilevanza. Comunque, sulla natura di questo organismo tornerò dopo.

Dicevo, stiamo costruendo la macchina. E cosa constatiamo in questa fase? Che la qualità non è più un vincolo. Noi stiamo faticosamente vedendo in che modo costruire questo vincolo, che innanzitutto dovrebbe essere bicamerale. Sappiamo invece che c'è uno scarto notevole fra Camera e Senato in ordine a questo meccanismo in termini di giudizio sull'ammissibilità degli emendamenti, per cui il deputato obietta che in questo ramo del Parlamento gli si rende inammissibile un emendamento che il suo collega al Senato presenterà e sarà votato, poi il provvedimento tornerà alla Camera modificato dal testo di quell'emendamento. Ciò avviene molto frequentemente e crea naturalmente problemi, nel senso che i regolamenti sono diversi e pongono questo tipo di divaricazione tra Senato e Camera.

Comunque il problema di fondo da risolvere per quanto riguarda il livello parlamentare nazionale è che stiamo costruendo procedure ma manca il decisore. Questo è certamente un problema delicatissimo perché il decisore può presentarsi nei suoi panni formali ma può essere semplicemente un decisore sostanziale e quindi, come tale, può interferire su decisioni che sono politiche. Questo è un punto delicato da risolvere: vedremo come affrontarlo in futuro.

Nei rapporti con le regioni abbiamo però una *chance*. Siccome sappiamo quali sono i problemi e dal punto di vista legislativo siamo in fase di Stato nascente per quanto riguarda i consigli regionali, possiamo definire i problemi e vedere come preventivamente assumere concrete misure per affrontare tali problemi. Noi per esempio ci troviamo di fronte ad alcune questioni di questo tipo. Innanzitutto, quella sarà una legislazione di tipo monocamerale, cioè senza possibilità di revisione, a differenza della legislazione parlamentare laddove molto spesso capita che un problema non si risolve perché tanto ci penserà l'altro ramo del Parlamento. La legislazione monocamerale ha invece un suo carattere di definitività e quindi si può permettere meno errori, e dunque ha bisogno di essere seguita con una cura maggiore.

L'altro aspetto che viene fuori è il rapporto che intercorre tra i temi di cui parliamo e gli statuti e i regolamenti. Al riguardo preciso che dalla discussione che abbiamo svolto sulla riforma del regolamento alcuni colleghi dell'opposizione, e segnatamente l'allora

presidente del gruppo di Alleanza nazionale, Tatarella, posero il problema di cosa sarebbe potuto succedere a livello di consigli regionali quando le opposizioni avessero bloccato il funzionamento dei consigli, non assicurando le decisioni e così via, tenuto conto che il regolamento della Camera garantisce la decisione in tempi tendenzialmente certi. Per questo motivo abbiamo cominciato a sentirci, per vedere in che termini alcune procedure di riforma regolamentare potevano essere trasferite ai consigli regionali, e successivamente il discorso si è allargato così come abbiamo visto. Però certamente la questione dei regolamenti è essenziale: senza risolvere quella ho l'impressione che molti dei problemi che qui affrontiamo sono difficilmente risolvibili garantendo il giusto equilibrio tra rappresentanza e decisione all'interno dei consigli regionali.

In questo quadro, visto che la fase dei seminari è chiusa, abbiamo il problema – come è stato posto in evidenza dai colleghi Villone, Cerulli Irelli e da coloro che ci hanno inviato testi scritti – di vedere in che termini si può continuare a cooperare in questa forma interistituzionale, mettendo insieme le esperienze e le competenze di Camera, Senato, consigli regionali e dei centri di ricerca che già ci hanno aiutato in questa fase. Mi domando se non sia possibile chiedere ad alcuni colleghi che hanno una competenza istituzionale specifica di proporre in che termini si può costruire una conferenza interistituzionale su questi temi partendo dall'esperienza che abbiamo maturato da circa un anno. Chiederei se è possibile che i presidenti delle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, il presidente della Commissione parlamentare consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa, il presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e il presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati possano vedersi per verificare in che termini si può proseguire nelle forme di cooperazione interistituzionale, anche considerando il risultato fortemente positivo che ci ha dato il rapporto con i centri di ricerca. Se questa può essere una via di stabilizzazione di questo nostro lavoro, su iniziativa dei presidenti delle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento nell'arco di un periodo di tempo ragionevole può essere avanzata una proposta su come proseguire la nostra attività. Per quanto riguarda l'ospitalità da parte della Camera della Conferenza dei presidenti delle regioni, noi siamo assolutamente disponibili ad ospitarvi e credo che altrettanto lo sia il Senato; deciderete voi come avvalervi delle istituzioni parlamentari.

Devo dirvi che sentiamo come necessario il rapporto tra Parlamento nazionale e consigli regionali. Non abbiamo alcun intento di sconfinare, quindi c'è da discutere insieme in che termini ciascun soggetto esercita il suo ruolo secondo le sue responsabilità: questo deve essere chiaro reciprocamente.

La questione di fondo che si pone è che la sovranità nazionale è nel Parlamento. Questa non è solo una differenza di livelli di legislazione. Peraltro, dalle cose che qui sono state dette mi pare che emerga un punto: qual è il risultato che vogliamo raggiungere? Mi riferirei a come si è trasformato il principio di legalità, che nel passato era la conformità dell'azione ad un tipo, mentre oggi credo che il principio di legalità sia la possibilità del cittadino, della famiglia, dell'impresa, di conoscere quali sono le conseguenze giuridiche dei suoi comportamenti; è attorno a questo dato che ha interesse a conoscere l'ambiente normativo in cui si colloca il suo comportamento.

Questi sono i due elementi che dovremmo garantire ai cittadini, i quali poi sono scarsamente interessati a sapere se una disposizione legislativa regolamentare è contenuta in un decreto legislativo, in una norma regionale, nazionale o dell'Unione europea. Per lui l'ambiente normativo è quello e lì dentro si deve muovere. Non credo però che siamo in grado di garantire ai cittadini in molti casi la conoscibilità delle conseguenze giuridiche dei loro comportamenti. Questo problema lo si risolve soltanto mediante un'azione interistituzionale: non è possibile che ognuno lo risolva separatamente. Anche perché se quel cittadino si spostasse dal Piemonte alla Liguria e dalla Liguria alle Marche rischierebbe di vedere conseguenze diverse in ordine allo stesso tipo di comportamento. Questo sarà un problema di non secondaria importanza, tenuto conto che le nostre regioni hanno una dimensione quantitativa molto più ristretta rispetto ai *Länder* tedeschi o agli Stati degli Stati Uniti. Quindi in questa piccola dimensione il problema della qualità della legge e di come la legge può essere un elemento di soffocamento dell'attività dei cittadini è ancora più rilevante rispetto a quanto non accada in modo assai conflittuale, per esempio, in Germania.

Se con queste premesse e con questi limiti riuscissimo ad operare nei termini che ho indicato (poi il presidente Louvin ci dirà in che termini i presidenti dei consigli regionali e delle province autonome ritengono di poter partecipare a questo lavoro istruttorio), in un arco di tempo ragionevole i presidenti delle Commissioni che ho elencato ci potranno fornire una proposta operativa.

Vi ringrazio per il rilevante contributo che avete fornito e dichiaro conclusa la riunione.

**La riunione termina alle 13.35.**



ALLEGATI  
*INTERVENTI SCRITTI(\*)*

(\*) Sintesi trasmesse da parte di relatori impossibilitati a partecipare ai lavori.



MARCO CAMMELLI,  
*Professore di diritto amministrativo, Università di Bologna*

Le brevi considerazioni che seguono riguardano tre aspetti del problema cui è dedicato l'incontro odierno: a) il rapporto sullo stato della legislazione; b) il metodo seguito e i presupposti da cui muove; c) qualche cenno alle prospettive future.

a) *il rapporto sullo stato della legislazione*: si tratta di un materiale importante per il risultato ottenuto e per il modo con cui vi si è giunti. Quanto al primo aspetto, è di tutta evidenza l'utilità (a mio parere, determinante) di avere allargato il fuoco della ricognizione aggiungendo alla legislazione nazionale e straniera l'esame della legislazione regionale. Quest'ultima, infatti, non solo rappresenta una quota consistente dell'intera produzione legislativa del nostro Paese, ma costituisce ormai un fattore determinante per il successo o meno delle stesse innovazioni introdotte a livello nazionale.

Altrettanto importante è il *come* si è giunti al rapporto, vale a dire la collaborazione tra l'Osservatorio della Camera dei deputati, l'Osservatorio legislativo interregionale e la ricerca svolta dall'Istituto regioni del CNR.

Nel merito, va sottolineato l'intreccio tra tipologie di leggi regionali (rapporto Istituto regioni) e analisi delle politiche settoriali (Osservatorio Camera e interregionale), fondamentale perché mette in luce che oltre agli *atti* (legislativi) vi sono *processi* (decisionali di settore) che interagiscono con una complessità assai maggiore di quella abitualmente riconosciuta. Tali processi, infatti, non sono ordinabili secondo il modello elementare del passaggio dall'alto al basso e dal generale al particolare, tutt'ora prevalente nella concezione di larga parte degli attori politici e istituzionali, ma risentono in misura almeno corrispondente (e talvolta, maggiore) di dinamiche generate in via autonoma dal sistema regionale-locale.

Si tratta di elementi in alcuni casi comuni a tutte le regioni, in altri limitati ad un determinato contesto, ma comunque sempre diversi (e talvolta confliggenti) con quelli valutati nelle decisioni assunte a livello nazionale. La loro mancata considerazione è dunque indice di un *deficit*: o di autonomia (riserva del loro apprezzamento

all'autodeterminazione del sistema locale) o di una necessaria collaborazione (rappresentazione e valutazione al centro di tali variabili).

Segno di un problema, cioè, esattamente al centro dell'iniziativa assunta dalla Camera dei deputati e dalle Assemblee regionali.

b) *il metodo seguito e i presupposti da cui muove*. Se questi sono (alcuni dei principali) problemi che il rapporto Stato/Regioni si trova ad affrontare sul piano della funzione legislativa, allora non si può che condividere il presupposto da cui muove l'intera ricerca, il fatto cioè che l'autonomia in un ordinamento unitario è contrassegnata da due attributi egualmente necessari: la complessità (vale a dire l'accettazione di esiti diversificati generati dalla molteplicità di processi decisionali) e l'elemento di sistema (l'innesto di questi ultimi in un tessuto generale unitario). Con un corollario importante: che tutto ciò non è affidabile solo all'armonia, verificabile *ex post*, del rapporto tra atti legislativi ma va perseguito, direi principalmente, con strumenti procedurali e conoscitivi operanti *ex ante*.

In questo senso, le condizioni di crisi o la vera e propria rottura non si realizzano nel momento della condotta attiva (legge regionale illegittima) o passiva (inadempimento) di una assemblea regionale, anche se queste ne sono le espressioni manifeste: si verificano prima, all'interno di un processo decisionale che non ha saputo rappresentare al centro le variabili più significative del contesto locale o che ha portato a sottovalutare, in sede regionale, gli aspetti di sistema connessi all'intervento.

Stando così le cose, non c'è alcun dubbio che è su questo terreno che va portata l'attenzione dei centri di ricerca e l'iniziativa degli attori istituzionali.

Questo, d'altronde, mi pare essere il significato attuale dell'art.5 Cost. e del suo richiamo all'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, con due importanti precisazioni:

- per la prima, identiche considerazioni vanno effettuate anche in merito alla legislazione regionale e al rapporto tra quest'ultima e l'autonomia regolamentare e amministrativa degli enti territoriali: poiché, come è indubitabile, l'art.5 Cost. pone un principio che vale per tutti e si riferisce non solo ai rapporti tra Stato e regioni ma alla "Repubblica" che si riparte, appunto, in regioni, province e comuni.

Si tratta di un versante che è sempre stato delicato, ma che è destinato a diventare decisivo negli anni a venire in occasione della attuazione del d.lgs. 112/1998 e delle restanti riforme amministrative;

- la seconda, a mio giudizio altrettanto importante, consiste nel fatto che a ben guardare l'adeguamento della funzione legislativa non dovrà riguardare solo le relazioni tra livelli istituzionali di governo ma l'intero rapporto tra legislazione (o, se si vuole, normazione, per comprendere anche le "leggi" degli enti minori) e amministrazione.

Anche qui, infatti, si pone in modo simile un problema di integrazione di processi e di qualificazione e autolimitazione di contenuti normativi, perché in un sistema amministrativo segnato, come il nostro sta facendo, dall'orientamento al risultato e da estesi momenti di integrazione consensuale (tra soggetti pubblici e tra pubblico e privato) è necessario che la normazione sappia ripensarsi a fondo per definire le regole del processo decisionale e lasciare, nello stesso tempo, ad altri momenti le scelte ulteriori.

E questo è ottenibile con un più di collaborazione (informativa, procedimentale, ecc.) prima e un meno di prescrizioni specifiche (nei contenuti normativi), poi.

*c) qualche ipotesi sulle prospettive future.* Se queste considerazioni sono condivise, mi pare che si debba proseguire il cammino intrapreso e battere con ancora più decisione la strada della collaborazione sia a livello istituzionale che tecnico: per il primo, nel prendere nota delle recenti possibilità di innesto dei rappresentanti del sistema delle autonomie nei lavori parlamentari, va dato atto della esperienza decisamente positiva offerta in questi anni, proprio su questo terreno, dai lavori della Commissione parlamentare per l'attuazione della riforma amministrativa; sul secondo, mi sembra confermata l'utilità della strada intrapresa e cioè il lavoro integrato di istituti di ricerca e strutture delle assemblee. E' quanto si è fatto in questa occasione e, mi auguro, si proseguirà a fare.

Ma tutto questo richiede anche che gli statuti che le Regioni stanno elaborando in questi giorni prevedano l'inserimento di organismi in grado di svolgere, all'interno delle assemblee, quelle funzioni di verifica preventiva, di richiamo dell'esperienza passata, di garanzia di coordinamento (tra discipline) e di coerenza (all'interno dello stesso atto) che, salvo l'esperienza di recente avviata all'interno della

Camera dei Deputati, è oggi largamente assente, pregiudicando in tal modo (a tutti i livelli) buona parte di quello che si è detto.

Data la natura dell'incontro odierno, vorrei concludere sottolineando che la valorizzazione di questi organismi non toglie nulla alla politica: anzi, evita che là dove quest'ultima è limitata o assente (per la specificità o tecnicità dell'argomento, per la mancanza di evidenti interessi generali in gioco, o altro) il processo di produzione normativa resti ostaggio dei gruppi di pressione e delle spinte settoriali e corporative.

Il rafforzamento del processo legislativo e la collaborazione tra le assemblee può servire anche a questo.

UGO DE SIERVO,  
*Professore di diritto costituzionale, Università di Firenze*

E' evidente la notevole utilità dei dati relativi alla legislazione regionale pubblicati nel Rapporto sullo stato della legislazione e di ciò occorre ringraziare vivamente il Servizio studi della Camera dei deputati e l'Istituto di studi sulle Regioni del C.N.R.: è tutt'altro che facile, infatti, riuscire ad avere una documentata visione dell'effettiva attività normativa delle Regioni, soprattutto se posta in rapporto con i processi decisionali che si svolgono a livello nazionale e comunitario.

L'assenza di affidabili elementi conoscitivi su questi temi rende difficile l'espressione di giudizi affidabili sulla funzionalità regionale e rischia perfino di danneggiare la qualità del confronto fra i diversi modelli di trasformazione in senso più autonomistico del nostro sistema istituzionale.

Su questo piano si può certamente andare oltre, completando ed approfondendo le ricerche intraprese, secondo quanto d'altra parte si ripromettono di fare gli stessi organismi che hanno redatto le varie parti del Rapporto, in alcune parti esplicitamente non esaustivo.

In particolare potrebbe essere di notevole interesse analizzare in modo sistematico e continuo il sistema di recepimento da parte del Parlamento e delle Regioni delle norme comunitarie e gli atti nazionali e regionali di loro attuazione, anche al fine di creare un comune strumento di permanente informazione delle Commissioni parlamentari e dei Consigli regionali.

Ma soprattutto mi permetto di segnalare l'opportunità di procedere, a cominciare dal prossimo Rapporto, ad una completa rilevazione delle importanti innovazioni che potranno essere introdotte a livello regionale tramite l'adozione dei nuovi Statuti regionali nel settore dei procedimenti legislativi, regolamentari, di indirizzo, di raccordo con altre istituzioni o realtà sociali.

Come è ben noto, infatti, le Regioni ad autonomia ordinaria (e probabilmente in un lontano futuro anche le Regioni ad autonomia particolare, se verrà infine approvato il testo di revisione costituzionale già in fase di avanzato esame in Parlamento) disporranno nella prossima "stagione statutaria" dell'importantissima occasione di poter

adottare norme sulle fonti nominative regionali e sui corrispondenti procedimenti di elaborazione ed adozione delle fonti regionali. Norme sulle fonti regionali che, in quanto contenute nello Statuto regionale, saranno dotate della forza giuridica sufficiente per renderle vincolanti.

Questa situazione può permettere l'adozione di disposizioni sulle fonti importanti per i singoli ordinamenti regionali, ma anche significative rispetto al più generale dibattito a livello nazionale sul miglioramento del sistema delle fonti normative.

Proprio alcune parti del Rapporto evidenziano l'attuale insoddisfacente sistema delle fonti normative in almeno molte Regioni, ma anche la formulazione di molti progetti per riformarle, fra le quali è da ricordare anche lo stesso apprezzabile impegno di apparati regionali nella elaborazione di nuove regole per la redazione tecnica delle fonti normative. Ma soprattutto il sistema delle fonti normative regionali ha evidenziato negli ultimi anni alcune spinte significative nella direzione dei processi di semplificazione, di delegificazione, di spostamento del potere normativo dai Consigli alle Giunte, di gerarchizzazione fra alcune fonti.

La legge costituzionale 1/999 non ha solo riconfigurato dal punto di vista giuridico lo statuto regionale, ma ha mutato profondamente la forma di governo regionale, attribuendo alle Giunte l'esercizio del potere regolamentare: da ciò la necessità, oltre che l'opportunità, di ridisegnare l'intero segmento delle fonti normative regionali, cercando di risolvere i nuovi problemi prima accennati pur nella includibile salvaguardia della centralità delle assemblee elettive locali nell'esercizio delle funzioni legislative. Sembra allora evidente il grande interesse a conoscere le varie soluzioni a cui giungeranno i nuovi statuti regionali nel disciplinare la produzione normativa regionale, i processi di semplificazione e codificazione, le tecniche di delegificazione, le modalità di esercizio del potere regolamentare.

In questi ambiti, così come in altri che siano ritenuti di prioritario interesse, vi è la piena disponibilità, ove ciò sia ritenuto utile, a collaborare da parte del gruppo che ha redatto da alcuni anni il volume "Osservatorio sulle fonti".

ATTILIO FONTANA,  
*Presidente del Consiglio regionale della Lombardia*

Questo seminario è collocato in un percorso di collaborazione tra la Camera dei Deputati e le assemblee legislative regionali - lo ha detto a nome di tutti noi presidenti dei Consigli regionali il Presidente Louvin, ma ci tengo a sottolinearlo - che è motivo di novità e di importanza nel quadro del né semplice né risolto rapporto tra le istituzioni centrali e quelle territoriali nel nostro Paese. Un percorso di collaborazione, ma anche di confronto, in cui esperienze e metodi di approccio risentono di tradizioni, culture, organizzazioni difformi.

Le assemblee regionali hanno rispetto della competenza culturale che si è accumulata su questa materia nel Parlamento Nazionale, ma sono a loro volta portatrici di un vissuto che trova nel principio di prossimità e nel negoziato costante con le autonomie locali motivi di verità che l'istituzione nazionale può certamente apprezzare.

Dunque, una collaborazione aperta a un comune apprendimento e tesa a guardare con serietà anche ai motivi di oggettivo conflitto tra i processi legislativi nazionali e regionali, perché una democrazia si nutre - nel rispetto dei ruoli - soprattutto di chiarezza e di confrontabilità concreta di modelli e di risultati.

Nella sua presentazione il Presidente Violante ha evidenziato le ragioni che sono state alla base della decisione di chiamare le Assemblee legislative regionali ad una collaborazione diretta nella elaborazione del Rapporto annuale sullo stato della legislazione, rapporto che, come è stato ricordato, giunge quest'anno alla sua terza edizione.

Anche al di là dei risultati concreti che avrà poi il rapporto nella sezione curata dai Consigli regionali, questa esperienza va considerata molto positiva, in quanto permette di affrontare per la prima volta con maggiori contenuti di analisi il tema fondamentale delle relazioni tra legislatore nazionale e legislatore regionale.

E questo in una fase estremamente delicata dell'evoluzione dei ruoli e dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali del Paese.

Già nel seminario promosso dalla Camera dei deputati svoltosi in questa stessa autorevole sede, nel giugno scorso, si ebbe modo di sviluppare una serie di riflessioni

sui rapporti tra il Parlamento nazionale e le Assemblee legislative regionali, proprio con riferimento al "mutato" quadro istituzionale che emergeva dopo la legge costituzionale n. 1/1999.

La contestuale legittimazione popolare dell'organo assembleare e del capo dell'esecutivo, ovvero del Presidente della Giunta regionale, ha spostato infatti la tradizionale dialettica tra maggioranza ed opposizione, imponendo una verifica sugli strumenti consolidati con cui il legislatore regionale ha esercitato le sue attribuzioni di legislazione, di indirizzo politico-amministrativo e di controllo.

La "crisi della legge" - quella che nel corso di una recente audizione della nostra Conferenza al Quirinale, il Presidente Ciampi ha chiamato "zoppia istituzionale" peraltro pone elementi ulteriori di problematicità rendendo oggi l'esigenza di una riconsiderazione del processo legislativo, con la conseguente ricerca di strumenti nuovi, per esercitare adeguatamente quella stessa funzione.

Per altri versi è ineludibile la riconsiderazione degli stessi strumenti alternativi per esercitare le residue funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di controllo che debbono restare competenze dell'organo assembleare rappresentativo, quali garanzie del funzionamento complessivo del sistema.

In particolare ritengo che la problematica del controllo risulterà in concreto la fonte essenziale per il consolidamento di un ruolo autorevole delle assemblee legislative, ma con chiarimenti condivisi nel sistema politico-istituzionale che dovranno andare al di là dell'attuale generica trattazione del tema. La continuazione del lavoro - per gruppi specializzati o in altre forme - ci aiuterà a dare qualche risposta al riguardo.

A ciò si aggiunga che nel rafforzato rapporto dialettico tra organo esecutivo ed organo assembleare, le possibili diverse forme di governo, che sono ipotizzabili e che si concretizzeranno nelle autonomie statutarie, rappresenteranno altrettanti modelli di riferimento e opzioni che permetteranno alle Regioni, come è stato evidenziato, di essere "laboratori di sperimentazione" in concreto nella innovazione istituzionale, nel campo dei metodi della legislazione e nella identificazione delle funzioni degli organi rappresentativi, utili anche per la riconsiderazione del ruolo delle Assemblee parlamentari.

Il rapporto tra il legislatore nazionale e il legislatore regionale, e quindi tra il Parlamento nazionale e le Assemblee legislative regionali, si colloca ampiamente in

quella che si definisce "la forma di Stato e di Governo". E si coniuga diversamente a seconda della ispirazione più o meno centralista o federalista che viene ad assumere la Costituzione.

Qui entra in gioco la forte distinzione di posizioni che ha caratterizzato anche il recente dibattito parlamentare sui disegni di legge e di revisione del titolo V della Costituzione il cui testo base, portato alla discussione dell'Assemblea della Camera dei deputati lo scorso settembre, si è caratterizzato per aver assunto a riferimento scelte ancora più timide, in relazione allo sviluppo del processo federalista, di quelle contenute nel progetto deliberato dalla Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali.

Non mi soffermerò su questo punto se non per richiamare tre aspetti fondamentali di differenziazione, o meglio di divaricazione, che caratterizzano la posizione federalista e la distinguono nettamente da quella che definirei solo di "razionalizzazione" del sistema di decentramento regionale della Amministrazione dello Stato:

- il principio di sussidiarietà, cui si collega il patto federativo, fondativo esso stesso dello Stato federale;
- il principio del federalismo, con la garanzia della necessaria responsabilizzazione nell'utilizzo delle risorse in termini di efficienza, economicità e di trasparenza e quindi di una più ampia autonomia;
- il principio di garanzia rappresentato dalla partecipazione diretta dei livelli regionali ad un ramo del Parlamento (Camera delle Regioni o delle autonomie regionali) ed all'organo di giustizia costituzionale, ovvero alla Corte Costituzionale.

Questi i nodi di fondo la cui mancata soluzione continua a rappresentare, a giudizio mio e credo anche di molti miei colleghi, un forte vincolo ostativo al dispiegarsi di una Repubblica basata sui principi del federalismo e della sussidiarietà, nella quale i rapporti tra i diversi livelli della rappresentanza politica ed istituzionale assumano una chiara delimitazione delle funzioni e delle responsabilità degli organi statali e regionali, affrontandone apertamente i nodi ben noti a tutti.

E' indubbio peraltro che, ove questa nuova prospettiva non avesse a realizzarsi, sarebbe poi difficile comunque evitare quella che è stata definita, anche nel recente dibattito parlamentare sulle modifiche al titolo V della Costituzione, una costante "invasione di campo" determinata dal cattivo esercizio che il legislatore nazionale ha fatto sin qui della potestà legislativa cosiddetta concorrente, dettando principi

fondamentali, solo formalmente tali, ma disponendo norme di dettaglio, e dando così un cattivo esempio di normativa di principio.

Non si può negare che altrettanto limitato e limitativo è stato il ruolo di garanzia che la Corte Costituzionale non ha sin qui assicurato al dispiegarsi dei principi dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni dalla stessa Carta del 1948.

Peraltro tali conclusioni emergono anche chiaramente dall'analisi compiuta sulla legislazione statale presa a riferimento nel rapporto sulla legislazione che viene oggi presentato e cito per tutti il Decreto legislativo n. 114 del 1998, recante la disciplina relativa al settore del commercio, emanato a seguito della delega di cui al 4 comma dell'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Nell'analisi svolta e portata all'attenzione di questo seminario da parte del Consiglio regionale della Lombardia, si evidenzia come il livello di autonomia e la relativa discrezionalità legislativo/amministrativa regionale sia indiscutibilmente compressa da un legislatore statale tuttora incapace di rinunciare alla propria visione centralistica.

Vorrei però concludere con una nota di ottimismo che mi deriva dall'apertura di questo serio confronto sui contenuti della legislazione e sul rapporto tra legislatore nazionale e regionale e con un rinnovato ringraziamento in particolare al Presidente Violante, che si è fatto interprete autorevole di questa esigenza ed ha voluto promuovere tale positivo confronto a livello istituzionale e con modalità trasparenti. E con sentimenti di gratitudine agli esponenti istituzionali e agli studiosi che contribuiscono all'approfondimento di questa importante tematica.

GIOVANNI MELONI,  
*Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati*

Il più ampio processo di trasferimento di competenze e funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali della storia repubblicana, avviato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, sta per essere completato. A tale trasferimento farà seguito la riforma prossima ventura del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Verrà così segnata una importante riarticolazione del rapporto tra Stato e regioni nonché un momento di profondo cambiamento del sistema delle fonti nell'ordinamento italiano.

Su questo cambiamento bisogna meditare per diversi ordini di ragioni.

Laddove esiste – oggi – una legge nazionale, domani esisterà una pluralità di leggi regionali.

Se questo comporterà per il legislatore regionale uno sforzo di ridefinizione della propria potestà legislativa, sarà opportuno che anche il legislatore statale, in relazione a tale nuova situazione, cerchi di articolare il procedimento legislativo in modo da prendere in considerazione un panorama istituzionale profondamente diverso.

Nel corso dell'istruttoria legislativa assumerà sempre maggior importanza il vaglio del rispetto delle competenze regionali. Tale elemento di valutazione, peraltro, è già previsto dall'articolo 79, comma 4, lettera *b*) del regolamento della Camera.

Ciascuna Commissione nelle materie di propria competenza, la Commissione Affari costituzionali, per ciò che attiene ai profili ordinamentali di carattere generale, e il Comitato per la legislazione dovranno apprestarsi a svolgere ciascuno il proprio ruolo con una rinnovata consapevolezza.

Per quanto riguarda l'esperienza del Comitato per la legislazione, che come noto ha competenza obbligatoria su alcuni provvedimenti (disegni di legge di conversione dei decreti-legge e progetti di legge contenenti disposizioni di delega e di delegificazione) mentre può essere attivato su iniziativa delle Commissioni per gli altri (altri progetti di legge, schemi di atti normativi del Governo inviati alle Camere per il parere), esso sin dalla sua istituzione ha sviluppato una giurisprudenza attenta alla qualità dei testi normativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, alla chiarezza e alla proprietà della loro formulazione. Tra i parametri che il regolamento della Camera ha indicato al Comitato per l'esercizio delle sue funzioni, vi è poi, la valutazione dei testi ai

fini della semplificazione e del riordino della legislazione vigente. In tale parametro è ricompresa una attenta valutazione all'ordinata distribuzione dei compiti tra i diversi poteri normativi in vista di una regolazione che non rappresenti un fattore di ulteriore complicazione per la vita dei cittadini.

A tali principi si ispira, dunque, l'attività del Comitato per la legislazione ed, ancor prima, la 'scommessa' dei deputati di questa Camera che, in questa legislatura, riscrivendo una parte importante del regolamento hanno voluto darsi regole per giungere all'approvazione di leggi vicine (e comprensibili) ai cittadini.

Il Comitato oltre ad elaborare, attraverso i suoi pareri, linee di condotta per il legislatore ha contribuito, attraverso seminari e incontri interistituzionali, a creare occasioni di riflessione comune sulla politica della legislazione nella convinzione che è fondamentale allargare tale riflessione a tutte le istituzioni e alla società civile nelle sue diverse articolazioni (dagli studiosi, ai consumatori, dalle imprese, al volontariato).

Se per politica della legislazione si intende, infatti, non la scelta di merito ma la scelta sull'utilizzo dei diversi strumenti normativi in relazione all'efficacia degli stessi, alla loro applicabilità, alla loro capacità di semplificare il sistema, alla loro conoscibilità da parte dei cittadini, allora questo confronto deve essere in questa fase un confronto comune, intenso e proficuo tra il legislatore nazionale e regionale.

È fondamentale, in questa fase, che si individuino una forma di raccordo, una istanza di confronto in cui possano essere individuati i nodi problematici e in cui si possa far tesoro delle diverse soluzioni. Il bagaglio delle esperienze maturate, tanto a livello statale che a livello regionale, non può che essere valorizzato. Per queste ragioni, dunque, il Comitato per la legislazione, che in questa sede rappresento in qualità di Presidente, è favorevole ad ogni tipo di iniziativa volta a rafforzare i rapporti di collaborazione sui temi della legislazione di comune interesse tra Stato e Regioni.