

# ***CAMERA DEI DEPUTATI***

**Seminario interistituzionale**

***“Nuovi metodi della legislazione  
tra Stato e Regioni”***

RESOCONTO STENOGRAFICO

*Palazzo Montecitorio  
Sala del Mappamondo  
30 giugno 2000*



## Indice (\*)

VIOLANTE Luciano, <i>Presidente</i> .....	pag.	1, 24, 28, 36, 38, 43, 45, 56
CAMMELLI Marco, <i>Professore di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna</i> .....	"	18
CAVALIERE Enrico, <i>Presidente del Consiglio regionale del Veneto</i> .....	"	28
CERULLI IRELLI Vincenzo, <i>Presidente della Commissione consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa</i> .....	"	43, 45
COTA Roberto, <i>Presidente del Consiglio regionale del Piemonte</i> .....	"	21
DI PILLA Rossana, <i>Presidente del Consiglio regionale del Molise</i> .....	"	34
FONTANA Attilio, <i>Presidente del Consiglio regionale della Lombardia</i> .....	"	30
JERVOLINO RUSSO Rosa, <i>Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati</i> .....	"	12
LEVEGHI Mauro, <i>Presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige</i> .....	"	36
LOIERO Agazio, <i>Ministro per gli affari regionali</i> .....	"	52
LOMBARDI Giorgio, <i>Direttore dell'Istituto di studi sulle regioni "Massimo Severo Giannini" del CNR</i> .....	"	15
LOUVIN Roberto, <i>Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta</i> .....	"	26
MARTINI Antonio, <i>Presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia</i> .....	"	38
MINARDI Luigi, <i>Presidente del Consiglio regionale delle Marche</i> .....	"	24
NARDINI Maria Celeste, <i>Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati</i> .....	"	10, 54

(\*) Gli interventi, ove non corretti dagli autori, sono stati rivisti dagli uffici.

PEPE Mario, <i>Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali</i> .....	"	40
SALVATI Michele, <i>deputato</i> .....	"	49
TAGLIENTE Giuseppe, <i>Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo</i> .....	"	5, 55
TREMONTI Giulio, <i>deputato</i> .....	"	47

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

**La riunione comincia alle 9.55.**

PRESIDENTE. Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per la loro partecipazione. Permettetemi innanzitutto di augurare ai nuovi presidenti dei consigli regionali una legislatura di eccellente lavoro nell'interesse generale del paese.

Vorrei spiegare ai presidenti, che sono qui per la prima volta, il motivo di questo incontro. La ragione prossima è questa. Quando affrontammo il tema della riforma del regolamento della Camera l'allora presidente del gruppo di Alleanza nazionale, onorevole Tatarella, pose una importante questione. Egli chiese: "Per quale motivo noi affrontiamo questo problema soltanto in questa Assemblea rappresentativa? Il tema della funzionalità delle istituzioni va affrontato in tutte le istituzioni rappresentative, a cominciare dai consigli regionali che tra l'altro sono paralizzati da vecchi sistemi regolamentari, da abitudini che rispondono ad un altro tipo di sistema politico". In questo quadro la Camera dei deputati ha cominciato a sentire i presidenti dei consigli regionali, ha avuto con loro relazioni continuative.

E' in questo quadro che si colloca l'odierna iniziativa. L'idea politica ed istituzionale che ne è alla base è la seguente: siamo passati e stiamo passando da uno Stato centralizzato ad un assetto che va verso un sistema federale. C'è allora da costruire la rete delle rappresentanze dei poteri legislativi, attraverso la quale tutti coloro che esercitano un potere legislativo trovino il modo di comunicare tra loro nell'interesse dei cittadini, che poi sono i destinatari delle regole complessive che produciamo a livello di consigli regionali e a livello di Parlamento.

Mentre redigevo un breve appunto per la riunione odierna, mi è venuta in mente un'immagine che un grande architetto e storico dell'architettura tedesco aveva coniato, con riferimento peraltro ad una situazione politica. Diceva: "Quando sono finite le piramidi, che cosa c'è stato? Ci sono stati i templi greci". E i templi greci si fondano su colonne, mentre le piramidi si fondavano su un blocco unitario. Il primo passaggio della modernizzazione dei sistemi politici si ha dunque quando si passa da un blocco

centralistico ad un sistema che si fonda invece su più colonne. Potremmo dire che i sistemi della rappresentanza o i sistemi dei poteri legislativi sono le tante colonne sulle quali si fonda, in un sistema politico democratico, quello che vogliamo costruire.

Gli incontri precedenti, che hanno fatto riferimento al rapporto fra Camera dei deputati e consigli regionali, si sono avuti in particolare l'8 maggio 1998 quando, in occasione dell'anniversario dell'assassinio di Aldo Moro, fu convocata una conferenza nazionale delle assemblee elettive nell'aula di Montecitorio e si discusse del modo di funzionamento delle assemblee elettive sullo sfondo della storia italiana di quarant'anni. Poi il Comitato per la legislazione ha promosso altre importanti occasioni di incontro sullo stesso tema. C'è stato, per esempio, lo scorso 6 dicembre, il seminario interistituzionale con gli uffici legislativi del Governo, quello con la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, con tutti i soggetti che intervengono nel procedimento legislativo, sia nel momento della confezione sia nel momento del trarre la regola concreta da applicare al caso che è davanti.

Il punto di partenza di queste iniziative è la convinzione che nessuna istituzione può affrontare da sola i problemi che emergono dal nuovo sistema di poteri molteplici diffusi sui diversi livelli territoriali, nessuno da solo può risolvere tutti i problemi. Occorre invece raccordare tra loro le istituzioni impegnate in tali processi. Abbiamo dovuto inventare un nuovo modo di aprirsi delle istituzioni l'una verso l'altra, un nuovo modo che non implica la perdita dell'identità e dell'autonomia, ma che accetta pienamente un modello orizzontale, non verticale, nelle relazioni istituzionali, un modello conseguente lo sviluppo di processi decisionali sempre più negoziati, aperti, interconnessi, tra i vari livelli di governo.

In Italia è in corso la progressiva costruzione di una forma originale di ordinamento federale, caratterizzata dalla nuova dinamica orizzontale che investe tre livelli: Stato, regioni, enti locali. Ne deriva un aumento di complessità, certamente, e di potenziali conflitti. Occorre dunque un principio organizzatore forte, che operi positivamente tra centro ed autonomie, nel rispetto del pluralismo ed a favore delle autonomie.

L'articolo 5 della Costituzione recita: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo" – e al terzo punto, quello che più interessa – "adequa i

principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". E' attorno a questo concetto che intendiamo lavorare.

Dall'articolo 5, posto alle fondamenta della Costituzione, viene un indirizzo preciso e applicabile fin d'ora nell'organizzazione parlamentare del processo legislativo, collegandosi direttamente e puntualmente ad un sistema di norme vigenti: le norme legislative sul trasferimento delle funzioni e quelle dei regolamenti parlamentari in tema di istruttoria legislativa. In questa fase di transizione le norme di principio che sono state introdotte dalla legge n. 59 del 1997 si possono considerare come la prima diretta attuazione dell'ultima parte dell'articolo 5. Si tratta in particolare, come ricorderete, dell'articolo 1 della legge n. 59 del 1997 che stabilisce il rovesciamento dei rapporti tra Stato e regioni.

I medesimi principi dell'articolo 5 possono orientare gli strumenti dell'istruttoria legislativa verso le regioni. Queste possono diventare i soggetti con cui istituire un rapporto permanente nello svolgimento ordinario dell'attività legislativa, in attesa di una compiuta riforma costituzionale che ne assicuri la rappresentanza all'interno del Parlamento nazionale. Ogni nuovo intervento legislativo deve essere progettato proprio alla luce di un sistema articolato e aperto all'interazione tra i diversi livelli di governo dotati di forte autonomia. Non è un caso che nel più grande ordinamento federale democratico, quello degli Stati Uniti d'America, le procedure più penetranti di istruttoria legislativa adottate dal Congresso siano rivolte proprio alla valutazione dell'impatto dei nuovi atti legislativi sulle competenze degli Stati federali e sui poteri locali; valutazione che non facciamo ancora pienamente, ma che deve entrare nel nostro lavoro.

Si impone anche nel nostro paese l'esigenza di adottare un criterio sostanziale di autorestrizione e di economia nell'esercizio dei poteri normativi. La verifica dell'effettiva necessità di ogni atto normativo è il primo e il più importante indirizzo di metodo sancito dal regolamento della Camera, che può essere applicato anzitutto a favore delle autonomie e dei poteri regionali, insieme alla verifica del rispetto del sistema delle competenze normative. Vi è dunque nell'atto parlamentare un complesso di strumenti che possono essere attivamente orientati verso le regioni, ma il sistema può funzionare solo se viene completato con analoghi strumenti sul versante regionale, e cioè si apre fra Parlamento e assemblee regionali, una stagione di reciproco stimolo e di

interazione sul terreno della tutela del ruolo della rappresentanza nei processi di formazione delle leggi. In questa fase sono le assemblee regionali ad impugnare – diciamo così – la leva del cambiamento, con l'occasione offerta dall'attuazione della riforma costituzionale, delle norme per il federalismo fiscale e per il trasferimento delle competenze. Infatti tutti questi processi di attuazione passano a questo punto nelle loro mani.

Questa occasione potrà essere colta meglio se tra i consigli regionali, tra i loro presidenti, tra essi e gli esponenti istituzionali del Parlamento nazionale e del Governo, quali quelli qui presenti, si sviluppa un dialogo e un approfondimento dialettico dei diversi punti di vista. D'altra parte devo informarvi che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha deciso ieri che nella seconda settimana di luglio comincerà l'esame dei progetti di legge sull'ordinamento federale dello Stato, di cui speriamo di chiudere la lettura alla Camera entro luglio in modo da passare subito dopo al Senato.

Ecco, il punto di partenza per questo raccordo potrebbe essere l'incontro odierno. Per questo pongo alla vostra attenzione tre questioni, anche se ce ne possono essere molte altre. La prima è la questione cooperazione sul terreno della conoscenza dei fenomeni. Un dialogo si può realizzare solo se i diversi soggetti che intervengono dispongono di una visione generale dell'insieme della legislazione statale e regionale. L'analisi delle legislazioni va congiunta a quella degli strumenti non legislativi che integrano o sostituiscono le leggi come strumento di partecipazione parlamentare ai processi decisionali esterni. A questo scopo, fin dall'entrata in vigore delle nuove norme sull'istruttoria legislativa, la Camera pubblica annualmente il rapporto sullo stato della legislazione, cercando così di rispondere ad esigenze ormai egualmente avvertite nell'ambito politico ed in quello scientifico. Si collega pertanto come significativa premessa al nostro incontro la proposta che nell'agosto dello scorso anno, nell'inviare il rapporto del 1999, mi è sembrato di rivolgere ai presidenti dei consigli regionali, proposta di dedicare il successivo rapporto alle relazioni tra legislazione regionale e nazionale, e di realizzare questo studio in cooperazione tra gli uffici della Camera e gli uffici dei consigli regionali. L'elaborazione del nuovo rapporto con tali modalità d'interazione tra questi uffici e i vostri uffici è in corso, e per realizzare questo lavoro di ricostruzione abbiamo chiesto un contributo anche a personalità eminenti nello studio



dei rapporti fra centro ed autonomie nel nostro paese: mi riferisco in particolare al professor Giorgio Lombardi, che è qui presente, e al professor Marco Cammelli.

La seconda questione riguarda i modi in cui orientare gli strumenti dell'istruttoria legislativa verso la tutela dei principi dell'articolo 5 della Costituzione e dei principi stabiliti dalla legislazione ordinaria sul decentramento delle competenze. La questione si rivolge in primo luogo al Comitato per la legislazione, presieduto dall'onorevole Nardini, ai presidenti delle Commissioni e agli autorevoli parlamentari qui presenti, ma anche agli studiosi e a tutti quei presidenti dei consigli regionali e a quegli organismi dei consigli regionali che volessero fornire il loro contributo.

La terza questione si rivolge in particolare ai presidenti delle assemblee regionali e riguarda i possibili modi che i presidenti sceglieranno, in cui la Camera può mettere a disposizione dei consigli regionali, nella nuova fase che si apre, l'insieme dell'esperienza accumulata nel lavoro legislativo, di controllo e nella sua complessiva organizzazione.

Questo è il quadro iniziale del colloquio di oggi. Ora vi saranno le relazioni introduttive, che avranno la durata di circa dieci minuti e poi si svolgeranno successivi interventi della durata di cinque-sei minuti. Vediamo di regolare il dibattito senza vincoli particolarmente stringenti, ma facendo in modo che tutti i presenti possano intervenire.

GIUSEPPE TAGLIENTE, *Presidente del consiglio regionale d'Abruzzo, decano dei presidenti dei consigli regionali*. Signor Presidente, onorevoli deputati, colleghi presidenti dei consigli regionali, svolgo alcune brevi considerazioni appunto – come veniva ricordato – in qualità di decano dei colleghi presidenti dei consigli regionali.

La nuova fase dell'autonomia regionale aperta nel sistema istituzionale del paese ha prodotto il primo effetto dell'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto ordinario. Intento non ultimo di questa innovazione è stato certamente il superamento del progressivo distacco nei confronti dei pubblici poteri del sistema politico, da tempo sconfinato in elevati livelli di astensionismo elettorale, con la conseguente instabilità dei governi e della stessa legislazione.

L'organicità dello Stato è nella legge e nel valore che in questa si esprime. L'esigenza di far sentire la voce del legislatore in maniera chiara ed univoca è

particolarmente avvertita. Tale primaria esigenza è però mortificata – mi sembra di poter dire a tutti i livelli – dalla proliferante e caotica giungla di norme ogni giorno più incomprensibili, spesso scoordinate, talvolta di dubbia costituzionalità.

Il continuo mutamento del quadro normativo, la sua instabilità e la pluralità di leggi sul medesimo oggetto elidono la certezza delle situazioni giuridiche soggettive e minano la fiducia del cittadino verso le istituzioni. Nella consapevolezza di ciò, pertanto, si ritengono indispensabili ma non sufficienti nuove regole di riforma istituzionale e non, in quanto la crisi delle istituzioni non è solo di modelli e di assetti istituzionali ma investe le stesse modalità di esercizio della funzione pubblica. Se è vero, come è vero, che la legislazione costituisce una parte rilevante dei problemi dello Stato, è certo che l'istituzione regionale si ritrova accomunata ad esso nella medesima situazione, per il ruolo che è chiamata ad assolvere con e verso i comuni e le province e fra lo Stato e il cittadino, soggetti primari del rapporto istituzionale.

Il rinnovamento della Repubblica passa attraverso lo sviluppo ed il potenziamento delle autonomie, anche in quanto momento di valorizzazione della comunità di cui il cittadino è membro. La prima forma di potenziamento deve quindi realizzarsi nell'ambito della comunità attraverso nuove forme di partecipazione garanti della rappresentanza la più estesa, capace di coinvolgere tutti i soggetti del sistema. In questo quadro il principio di autogoverno costituisce un complemento indispensabile del pluralismo sociale e si esalta nel federalismo. Pertanto, lo sviluppo del concetto e la pratica attuazione della nozione di federalismo deve valere ad assicurare la complessiva governabilità e l'efficienza delle istituzioni, oltre che a rinsaldare metodi di cooperazione e di solidarietà fra tutti i soggetti operanti all'interno dell'ordinamento della Repubblica.

E' chiaro che la fase d'avvio della riforma costituzionale delle regioni costituisce un momento essenziale di verifica politica sulla reale volontà di incidere profondamente nel sistema istituzionale. E' qui che si potranno collaudare le inedite possibilità di un'azione regionale impegnata nella migliore ed innovativa impostazione della riscrittura degli statuti e dei regolamenti regionali in senso autonomistico e federalista, non scevra della ricerca di più adeguate ed incisive forme di intesa e di collaborazione con lo Stato, con il Parlamento e con una nuova attenzione all'Unione europea.

La ricerca di un equilibrato percorso perché il legislatore statale e quello regionale perseguano il risultato dell'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento in corretto rapporto con il principio di sussidiarietà è un buon segnale per tutti, e pertanto abbiamo apprezzato, come presidenti dei consigli regionali, l'iniziativa della Camera dei deputati e del Presidente Violante.

Si ritiene perciò di non poter prescindere dalla necessità che quanto qui stamani si discute sia propedeutico alla creazione di appositi canali informativi per un permanente omogeneo criterio di studio, di approfondimento e di confronto sui metodi della legislazione statale e regionale. Sui grandi temi della qualità delle leggi e su quelli concernenti la semplificazione e il riordino normativo appare ineludibile riaprire un confronto e cercare soluzioni adeguate. Certamente l'adeguamento di principi e metodi della legislazione dello Stato alle esigenze dell'autonomia e del decentramento è appena agli albori, d'altronde, e non è stato neanche compiutamente attuato il principio contenuto nell'articolo 118 della Costituzione, che vuole le regioni a loro volta non accentratrici di compiti e di funzioni.

Le problematiche cui né il Parlamento né le regioni possono oggi sottrarsi sono suscitate dalla significativa modificazione del testo costituzionale introdotta dalla legge di riforma 22 novembre 1999, n. 1, e da quanto si va predisponendo peraltro anche per le regioni a statuto speciale, che forniscono però anche un punto fermo di partenza per la trasformazione del paese e per l'individuazione di nuovi ruoli cui strettamente si correlano le giuste attenzioni sui contenuti e sulla qualità della produzione legislativa.

Le riflessioni che in questo scenario occorre fare investono certamente quattro precisi quadri, dei quali il primo si pone per alcuni aspetti pregiudiziale agli altri ed attiene alla forma di governo che ciascuna regione riterrà di darsi; il secondo riguarda i nuovi rapporti fra organi regionali alla luce delle rispettive funzioni e come queste si debbano estrinsecare e riversare sul territorio in un rinnovato rapporto con le autonomie locali; il terzo è certamente la forma e la qualità della normazione; l'ultimo, ma non per rilevanza, è la necessaria e chiara ridefinizione della normativa statale che si attagli al processo innovativo.

La rimozione del vincolo dell'esclusività del potere normativo in capo al consiglio regionale contribuirà a liberare le assemblee da discipline di dettaglio ma non mancherà

di creare zone di incertezza nei confini che distinguono le diverse sfere di autonomia legislativa e regolamentare.

E' risaputo che nell'esperienza e nella prassi regionalistica la funzione regolamentare ha avuto un ruolo piuttosto marginale. La netta propensione per la via legislativa era dovuta non tanto a problemi di competenze o di procedure, quanto all'opportunità di disporre di una fonte primaria avente maggiore forza giuridica. Non è da escludere che la redistribuzione delle competenze normative all'interno degli organi regionali conseguente alla riforma dell'articolo 121 della Costituzione si presti al rischio di reciproci sconfinamenti, nel senso che l'attività legislativa non si limiti alla disciplina delle grandi questioni, mentre la normativa secondaria potrebbe invadere il campo della legislazione. La riscrittura degli statuti e dei regolamenti interni dovrà chiarire molti di questi aspetti problematici per evitare confusione di ruoli ed introdurre regole a presidio della qualità della produzione normativa regionale. Discusse questioni riguardanti il potere regolamentare, che avevano perso interesse per il fatto che tutta la potestà normativa era stata a suo tempo riferita al consiglio regionale, potrebbero riesplodere e tornare di attualità. Si pensi al problema dei limiti della riserva di legge, alla distinzione tra regolamenti di esecuzione della legge regionale e regolamenti attuativi della legge statale. La questione della riserva di legge regionale ha condizionato non poco l'espansione della potestà regolamentare in ambito regionale. Certo è che l'attribuzione di un generale potere regolamentare alle giunte, che sarebbe già operante nella fase transitoria secondo una opinabile interpretazione data da alcune commissioni statali di controllo, pone non pochi problemi di carattere politico, istituzionale e pratico. Mutare per le regioni ordinarie il sistema di ripartizione bipolare delle funzioni normative tra potere legislativo e potere esecutivo tipico nell'ordinamento statale non sembra tenere conto delle differenze sostanziali tra i due sistemi e del fatto che solo a livello statale i regolamenti hanno trovato un'organica e puntuale ridefinizione della legge n. 498, che ne ha fissato forme e contenuti.

In un sistema in cui si è saldamente affermato l'indirizzo giurisprudenziale, che riconosce alle regioni un'ampia libertà nella scelta della forma di estrinsecazione della loro potestà normativa, ci si troverebbe di fronte a due organi, consiglio e giunta, entrambi legittimati ad intervenire sullo stesso oggetto, l'uno in via legislativa, l'altro in via regolamentare. Il che comporterebbe delicati problemi di competizione

rappresentativa e di scoordinamento delle rispettive discipline. Di qui l'esigenza prioritaria di fissare nello statuto regole univoche sui limiti delle competenze degli organi in modo da evitare dannose sovrapposizioni ed interferenze tra fonti. Sarà comunque la qualità e non la quantità delle leggi il parametro che misurerà la capacità delle assemblee regionali di interpretare il ruolo di ente di legislazione di indirizzo. È necessario oggi pertanto pensare a leggi veramente organiche per ogni materia, ricercare criteri di omogeneità di linguaggio tra le varie assemblee legislative, introdurre meccanismi procedimentali che scoraggino il ricorso a leggi di tipo provvedimentoale, inserire accorgimenti per la qualità delle leggi regionali anche mutuando sistemi già introdotti dal regolamento della Camera, tra cui il Comitato per la legislazione, dare spazio alla delegificazione e alla predisposizione di testi unici, rendere funzionali i canali dell'informazione e della comunicazione, porre a frutto le enormi potenzialità che vengono offerte dai sistemi informativi e dalle metodologie più avanzate.

La stretta collaborazione ed il supporto reciproco delle strutture parlamentari e di quelle regionali sono - come ricordava un attimo fa il Presidente Violante - le premesse migliori per ammodernare il nostro sistema generale. Ma questo sforzo comune rischia di affievolirsi nei suoi effetti se ad esso non si accompagna un forte impegno - a livello politico istituzionale, intendo - per portare avanti subito e concretamente il processo di devoluzione delle funzioni dal centro alla periferia, su cui fondano i principi dell'autonomia e di decentramento dell'articolo 5 della Costituzione appena richiamato, anche quale necessaria premessa all'attuazione del processo di delega previsto dal successivo articolo 118.

In una prospettiva realmente federalista le regioni non possono continuare ad avere una dimensione schiettamente amministrativa. Si deve invece intervenire con incisività sulla qualità dei poteri regionali, segnatamente quelli legislativi, se non si vuole che la competenza legislativa regionale si fermi al livello di una normazione interna ai principi dettati dallo Stato, non in grado come tale di fare scelte veramente innovative. E' questo forse il punto di maggiore sofferenza nei rapporti Stato-regioni, che finisce poi per coinvolgere le relazioni con il sistema delle autonomie. Occorre dunque una regione più libera verso lo Stato e più responsabile delle proprie scelte, ma anche una regione più forte e più aperta alla partecipazione degli enti locali, verso i quali deve avvenire un vero e completo processo di devoluzione delle funzioni amministrative (*Applausi*).

MARIA CELESTE NARDINI, *Presidente del Comitato per la legislazione*. Con le precedenti relazioni evidentemente già siamo dentro le questioni.

Il Comitato per la legislazione, che ho avuto l'onore di presiedere negli scorsi sei mesi, costituisce il frutto più evidente della politica istituzionale per la qualità della legislazione che la Camera dei deputati, a partire dall'inizio di questa legislatura, sta seguendo. Ne è in qualche modo anche il simbolo più rappresentativo nei confronti del mondo estero. La sua stessa composizione paritaria fra maggioranza e opposizione simboleggia il carattere *bipartisan* che questa politica deve assumere.

Ma è evidente che l'obiettivo della qualità della legislazione non può essere perseguito unicamente attraverso il Comitato per la legislazione, e nemmeno attraverso il solo regolamento della Camera dei deputati. Nella consapevolezza di questa possibilità risiede l'esigenza che ha portato il Comitato per la legislazione a farsi promotore, assieme al Presidente della Camera, di una serie di seminari interistituzionali, in genere organizzati in coincidenza con la conclusione di ciascun semestre di presidenza del Comitato. Si vuole in sostanza far sì che l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione possa essere condiviso anche dagli altri soggetti che prendono parte, in varie forme, ai processi di produzione normativa e si vuole che questi soggetti si confrontino tra loro allo scopo di trovare le opportune intese per facilitare quelle interrelazioni e quegli scambi che in una società sempre più articolata e complessa le istituzioni devono essere in grado di instaurare se non vogliono esserne del tutto emarginate.

Perciò, dopo la prima conferenza interistituzionale e il seminario dello scorso dicembre cui ha fatto cenno poc'anzi il Presidente Violante, abbiamo organizzato questo seminario con i neoeletti presidenti dei consigli regionali. In uno Stato che vuole realizzare un modello federale con autonomie territoriali dotate di forti legittimazioni popolari, è essenziale che il legislatore parlamentare e quello regionale si confrontino su questi temi e mettano in atto le iniziative necessarie sul piano dei metodi della legislazione, per evitare reciproche interferenze negative e sfruttare invece tutte le possibili sinergie. Nella relazione del presidente Tagliente c'era evidentemente un'allusione anche a questo aspetto.

L'attenzione che da alcuni anni la Camera dei deputati sta prestando alle questioni relative alla qualità della legislazione e la nuova fase che le regioni si accingono a vivere alla luce delle funzioni conferite dalla legge n. 59 del 1997 e all'indomani della legge costituzionale n. 1 del 1999, creano un contesto favorevole ad un confronto tra il legislatore statale e regionale in vista della trasformazione dei metodi e della formazione delle leggi, per perseguire l'obiettivo della qualità della legislazione tanto statale quanto regionale. A livello regionale infatti la contestuale modifica di statuti e regolamenti consiliari permette, tra l'altro, di garantire la necessaria stabilità ad alcune regole fondamentali in grado di assicurare una elevata qualità al lavoro legislativo nelle assemblee elettive, a prescindere dai concreti rapporti di forza esistenti nelle stesse.

Alcuni principi sulla qualità della legislazione possono quindi sin da ora trovare collocazione all'interno degli statuti regionali, in attesa che essi vengano riconosciuti anche a livello costituzionale. Nelle nuove norme del regolamento della Camera l'esigenza di rispettare le competenze delle regioni e delle autonomie locali è ribadita in più punti, con riferimento all'istruttoria legislativa che deve svolgersi presso la Commissione parlamentare competente per materia (articolo 79, comma 4), dove deve essere valutata non solo la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, ma anche il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali. Il che richiede, quanto meno, l'esigenza di un confronto con le norme legislative di carattere generale già in vigore nell'ordinamento, con riferimento - secondo punto - all'attività consultiva della Commissione affari costituzionali e a quella della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Infine, sia pure implicitamente, anche con riguardo all'attività del Comitato per la legislazione, in base all'articolo 16-bis che la Camera dei deputati si è data, è infatti evidente che la valutazione del rispetto del parametro della semplificazione e del coordinamento con la legislazione vigente include un giudizio sull'eventuale incidenza su materie di competenza di altri soggetti, posto che una legge statale che disciplini una materia già regolamentata dalle regioni, in virtù di una competenza attribuita dalla costituzione o da leggi di carattere generale, non costituisce certo un fattore di semplificazione.

Secondo gli standard adottati dal Comitato per la legislazione, infatti, un intervento legislativo di qualità è quello che prende in considerazione il complessivo contesto

normativo in cui si inserisce, in larga parte necessariamente definito da altri soggetti normatori, rispetta il riparto delle competenze, valuta preventivamente il suo impatto sui cittadini e sulle imprese, predispone i meccanismi di monitoraggio sulla sua attuazione.

Come si vede, dunque, nell'ordinamento parlamentare esistono già le sedi per valorizzare il significato dell'articolo 5 della Costituzione cui ampiamente, anche oggi l'onorevole presidente Violante ha fatto riferimento. Il problema è quello di rendere effettivamente operanti questi strumenti, anche grazie alla disponibilità di un quadro di riferimento più chiaro circa gli equilibri tra la legislazione statale e quella regionale. L'auspicio è che questo seminario interistituzionale e il rapporto sullo stato della legislazione, che proprio in questi giorni è in elaborazione grazie alla collaborazione del Servizio studi della Camera e degli uffici dei consigli regionali, possano agevolare la costruzione di un comune quadro di riferimento e la piena valorizzazione di un precetto costituzionale finora non completamente attuato.

In questa fase infine risulta particolarmente auspicabile un confronto tra le diverse assemblee regionali e tra queste ed il Parlamento nazionale, poiché è in discussione la prospettazione del ruolo futuro del Parlamento e dei consigli regionali, anche oltre l'erosione della tradizionale funzione normativa. E' la definizione delle nuove regole del gioco.

È peraltro evidente che i "destini" delle assemblee elettive, tanto a livello nazionale quanto a livello locale, sono strettamente legati tra di loro.

Vi ringrazio ed auguro a tutti un buon lavoro (*Applausi*).

ROSA RUSSO JERVOLINO, *Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*. Signor Presidente, sono convinta che questo seminario, che si incardina sui metodi della legislazione, abbia una grande importanza dal punto di vista della tecnica normativa e quindi della qualità della legge, ma vada ben oltre in quanto sottende e implica delle scelte di valore che sono fondamentali per il nostro sistema democratico.

La prima di queste scelte di valore che deve esserci comune l'ha segnalata lo stesso Presidente Violante ed è quella desumibile dall'ultima parte dell'articolo 5 della Costituzione: adeguare non soltanto i metodi ma i principi della legislazione alle



esigenze dell'autonomia e del decentramento. Quindi, il discorso dei metodi finalizzato all'adeguamento dei principi.

Signor presidente, pensando a questo incontro mi è venuta alla mente una delle tante riflessioni sulle autonomie istituzionali di Capograssi, un giurista profondamente interno al pensiero dei costituenti, sul quale la mia generazione ha molto riflettuto. Capograssi, nel rilevare il ruolo e l'importanza delle regioni e delle autonomie locali, le pone al centro di un processo culturale e giuridico nel quale l'autonomia possa svolgere le sue capacità profonde. Dice ancora, nel suo saggio sullo Stato, con un'analisi che riletta a distanza di anni ho trovato di una modernità assoluta, che mentre nella vecchia forma di decentramento l'autorità viene dal centro e si esercita localmente, nella logica dell'autonomia l'autorità viene dal seno stesso delle comunità. E' quindi la realtà locale ad avere l'autorità di regolare se stessa, come momento non antitetico ma fondante della sovranità dello Stato.

Il lavoro che in questa legislatura il Parlamento ha compiuto mi sembra che vada in questo senso, cioè di rafforzare insieme il sistema delle autonomie e la struttura dello Stato, portando quest'ultimo dal mero controllo al sostegno, all'incentivo, e al potenziamento delle autonomie regionali e locali. Si tratta di una linea culturale e normativa che va nel senso della democrazia sostanziale. Ritengo infatti che interpretare il lavoro di questa legislatura soltanto come un impegno tecnico-giuridico significherebbe limitarne fortemente la portata: è stato "anche" un grande impegno tecnico-giuridico, ma non è stato soltanto questo e non possiamo depotenziare il lavoro del Parlamento privandolo della sua anima, della sua tensione civile.

Credo si sia trattato invece del tentativo di dare risposte più adeguate ai diritti di cittadinanza attiva, in un moderno sistema istituzionale che tenda a raggiungere livelli di vita più alti attraverso la piena realizzazione di tutte le potenzialità personali e collettive presenti nella comunità. Se è così - e sono convinta che sia così - non possiamo dimenticare quanto la logica del potenziamento delle autonomie regionali e locali significhi in tema di democrazia sostanziale, cioè di partecipazione e di controllo dei cittadini sul lavoro delle istituzioni, di possibilità di coinvolgerli nella vita delle istituzioni intesa come cammino comune della collettività. Mi sembra che questa logica debba essere con forza rilanciata.

Ed allora, presidente Tagliente, anche nella prospettiva che mi auguro vicina - il Presidente Violante ha annunciato che la prossima settimana comincerà l'esame delle norme sulla riforma federale dello Stato - di un forte ampliamento del potere legislativo delle regioni, è davanti a noi il compito al quale il presidente Nardini faceva riferimento, cioè di armonizzare la normativa ai vari livelli, di creare tra Parlamento nazionale e assemblee regionali una forte sinergia guidata dal principio di sussidiarietà.

Questo cammino - anche a questo ha fatto riferimento il presidente Tagliente - presenta un altro aspetto che occorrerà affrontare: il rapporto tra legislazione nazionale, legislazione regionale e regole che nascono dalla Unione europea. Il rafforzamento dei poteri delle regioni e il rafforzamento dei poteri dell'Unione - pensiamo per esempio alla Conferenza intergovernativa di Nizza - sono non antitetici tra di loro ma complementari, in un cammino che realizzi anche a livello sovranazionale il principio di sussidiarietà.

Nel lavoro che ci attende, gli aspetti dell'integrazione dovranno poi fortemente bilanciarsi con quelli della semplificazione, anche per raggiungere l'obiettivo della leggibilità delle norme da parte dei cittadini - anche questa è democrazia sostanziale - oltre che della razionalità, efficacia e flessibilità delle norme, ma soprattutto dell'efficacia nel regolare i processi.

La Commissione affari costituzionali della Camera è estremamente sensibile a questi temi e la valorizzazione delle autonomie regionali e locali è stata in fondo l'idea-forza del nostro lavoro durante tutta la legislatura. È stata compiuta tra l'altro, nella nostra Commissione, la prima lettura della cosiddetta legge Bassanini e il Presidente Violante ha ricordato l'importanza dell'articolo 1 della legge n. 59 del 1997; è stata compiuta anche la prima lettura delle norme sulla riforma federale dello Stato e la prima lettura della legge sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale, che poi è diventata una vera e propria riforma degli statuti di quelle regioni. Nei giorni venturi, proprio in vista dell'inizio della discussione delle norme sulla riforma federale dello Stato, incontreremo i presidenti delle regioni, per confrontarci con loro, ed i membri della Commissione affari costituzionali presenti a quest'incontro saranno attentissimi a cogliere tutti gli stimoli ed i suggerimenti che la sensibilità e l'esperienza dei presidenti dei consigli regionali (che ringrazio per la loro collaborazione) ci vorranno dare.

Concludendo, siamo pienamente convinti della necessità di questo lavoro interistituzionale, che non lede certo l'autonomia di alcuna assemblea legislativa ma le

aiuta tutte ad integrarsi efficacemente nel complesso sistema delle relazioni tra i diversi livelli di governo (*Applausi*).

GIORGIO LOMBARDI, *Direttore dell'Istituto di studi sulle regioni "Massimo Severo Giannini" del CNR*. Signor presidente, signore e signori, ringrazio per l'invito nel quale vedo un riconoscimento non tanto a me quanto all'Istituto studi giuridici sulle regioni del CNR, che da due anni dirigo, che ha lavorato sempre bene e con attenzione ed è qui rappresentato da alcuni ricercatori.

Giudico ottimo il richiamo fatto dal presidente Russo Jervolino ai diritti di cittadinanza attiva che sono innescati da questo procedimento, in quanto le grandi trasformazioni avvengono sempre in tre fasi: prima si comincia con le situazioni soggettive (leggi diritti), poi si passa all'organizzazione ed alla fine si approda alle fonti. Per questo è importante il seminario di oggi, perché si riferisce alle fonti ma si proietta prima di esse.

In altre parole, il nostro costituente, quando nel 1947 ha trovato la soluzione delle regioni, presupponeva una serie di rapporti tra fonti, più che tra istituzioni: quindi leggi-cornice, leggi regionali, leggi di attuazione e così via. Questo quadro è stato cancellato dalla riforma degli anni settanta, perché le leggi-cornice – ce n'è stata qualcuna – sono assolutamente trascurabili e non hanno avuto il significato che il costituente voleva loro dare. Forse i tempi erano diversi, le competenze regionali erano frammentarie e si è ovviato attraverso i decreti-delegati del 1976, che hanno avuto un'importanza enorme sotto questo profilo ma hanno smantellato completamente il modello del testo costituzionale del 1948.

Successivamente si è data una competenza molto larga alle regioni - pensate all'articolo 17 della legge fondante delle regioni che stabilisce, in mancanza di leggi-cornice, che le regioni debbano desumere i principi nell'ordinamento dello Stato e nelle singole materie – ma si è chiusa la regione attraverso una durissima corazza di tipo economico e fiscale. Dunque, con una mano veniva dato e con l'altra veniva tolto. Si è aggiunta la potestà di indirizzo e coordinamento e tutto questo ha significato un appiattimento, come aveva detto Franco Levi, della competenza regionale, definita da questo autore "ampia ma depressa".

Il problema, da molti anni, è cambiato, da quando si è cominciato a parlare seriamente e concitatamente di federalismo, da quando sono stati fatti gli studi sul federalismo fiscale; pensiamo al progetto Vitaletti-Tremonti, pensiamo alla grande stagione delle riforme Bassanini. Tutto ciò vuol dire che la scatola del cambio del nostro motore istituzionale è stata modificata ed è ancora in modificazione.

Cosa sono state nel frattempo le leggi regionali? Ne *Il mulino* n. 3 del 2000 si afferma che poche leggi regionali sono veramente importanti; anzi, molte leggi regionali sono organiche, una parola che non sta scritta da nessuna parte ma che nel gergo dell'attività regionale era diventata d'uso frequente. Le leggi regionali sono state quasi tutte leggi di erogazione, di spesa, cioè atti amministrativi vestiti da legge, come atti di erogazione di spesa sono quelli di comuni e province: che bisogno c'è allora di una legge? Anche la normativa regionale in materia tributaria è assolutamente ridicola. Lo stesso concetto di tributo proprio, che la Costituzione aveva in mente, era stato assolutamente stravolto da questa legge.

Era cambiato anche il rapporto tra le fonti, perché l'Italia era arrivata ad una forma inedita di rapporto tra leggi statali e regionali: per un verso un eccessivo controllo, per un altro un qualcosa che richiama lo schema, realizzato in Germania con ben altra struttura, della legislazione concorrente. Da noi si afferma – questo è un errore contenuto anche in testi come quelli di Mortati – che si tratta di “legislazione ripartita o concorrente”. E' uno sbaglio che hanno fatto i primi commentatori della Costituzione, avendo letto male la Costituzione di Weimar. La legislazione concorrente in Germania è quella che fa concorrenza alla legislazione dello Stato: chi arriva prima, legifera. Naturalmente lo Stato può tornare sulla competenza, ma per ragioni evidenti di necessità di un intervento unitario.

Vorrei anche aggiungere che il concetto di legge dell'Ottocento, mantenuto fino agli anni trenta, è completamente cambiato. Oggi la riserva di legge significa che possono esistere leggi secondo tipologie diverse. La stessa Costituzione, quando tipizza leggi diverse secondo le materie, lo presuppone.

Nei rapporti Stato-regioni è importante anche un altro aspetto e cioè che nella nostra Costituzione esistono quelle che Mortati chiama le “riserve di leggi rinforzate”, molto diffuse nella parte sociale della Costituzione, quasi sempre in materie che poi ricadono nelle competenze della regione. Sono riserve di legge finalizzate.

Pertanto il grande tema, al quale accennava il Presidente Violante, degli effetti della legge trae proprio in queste considerazioni il suo presupposto. Il Comitato per la legislazione deve infatti valutare gli effetti delle leggi; ho visto alcune deliberazioni del Comitato e credo che vada data maggiore importanza all'attività di quest'organo.

Il rapporto tra consigli regionali e Parlamento nazionale va visto dal punto di vista dei metodi e dei principi. Probabilmente il costituente non pensava a questo problema ma esistono alcuni movimenti che io chiamo della provvidenza o previdenza istituzionale: qualche volta si usa una parola che poi serve. In questo caso, la parola è servita moltissimo perché "metodi" vuol dire un qualcosa che sta prima e che riguarda il tipo di contatto con il tipo di fonte.

Credo che si andrà sempre di più verso una concorrenza tra legislazione statale e legislazione regionale, nel senso quasi di competizione. E' per questo che la preoccupazione che sta alla base del nostro incontro diventa fondamentale: anziché realizzare un ulteriore elemento di rissosità istituzionale, che non serve ai cittadini, deve esserci non dico un buonismo istituzionale, ma una serietà istituzionale sui grandi temi.

In primo luogo, non più il rapporto tra fonti in senso astratto ma un rapporto tra fonti mediato dalle istituzioni, oppure un rapporto tra istituzioni che ha come suo punto di arrivo un certo regime di fonti. La regione è orgogliosa della sua autonomia e indipendenza, non diciamo ancora della sua sovranità perché altrimenti lo Stato rischierebbe di non essere più riconosciuto con una sovranità come quella che gli attribuiva Hegel. Si arriva ad una situazione precisa: innanzitutto, la regione ha una competenza legislativa espressa dal Consiglio e una competenza regolamentare espressa dalla Giunta; lo statuto deve fare un'*actio finium regundorum* e possibilmente un'azione di armonizzazione. Pertanto, il rapporto tra Consiglio e Assemblea è anche un rapporto tra Consiglio, Parlamento e Giunta.

Non dimentichiamo che negli anni trenta - la tesi è stata espressa ulteriormente negli anni sessanta - si parlava dell'elemento circolare più che gerarchico delle fonti. La circolarità delle fonti vuol dire il coinvolgimento delle istituzioni. Quello che conta allora non è risolvere il problema attraverso il contenzioso, ricorrendo alla Corte costituzionale. Non dimentichiamo che esiste una norma nella Costituzione che non è mai stata applicata - ci sarà pure una ragione - cioè che il conflitto di interessi tra Stato

e regioni va risolto in Parlamento. Anche questa impostazione è nella vecchia logica del costituente: rapporto tra fonti attraverso l'interesse.

In questo caso invece si tratta di mediare, in una situazione che non deve degenerare nel contenzioso, per realizzare un legame a questo livello. Ecco perché oggi tra la sussidiarietà con l'Unione europea e la sussidiarietà nei livelli minori istituzionali – forse l'espressione è eccessiva, ma mi riferisco agli enti locali e a tutto quanto avviene nel territorio – si deve parlare di sussidiarietà integrata, che vuol dire il momento nel quale si riconoscono nell'ambito dello Stato-comunità tanto gli interessi dei quali è portatore l'assemblea regionale, tanto gli interessi dei quali è portatore il Parlamento nazionale, che sono poi gli interessi della comunità che opera.

Ecco, dunque, il rapporto tra istituzioni attraverso le fonti ed il tema di due legislazioni forti, perché forte deve essere la legislazione regionale e forte quella statale, senza edulcorare in qualcosa di mieloso un problema che potrebbe portare a difficili esiti.

Il metodo dovrebbe essere trovato parallelamente tanto nell'attività statutaria della regione, relativamente al modo in cui il consiglio si debba misurare rispetto alle sue competenze, tanto nei regolamenti parlamentari, per creare un *forum* nel quale tutto ciò venga discusso (*Applausi*).

MARCO CAMMELLI, *Professore di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna*. Signor Presidente, credo che sui metodi ci sarà molto da discutere e che quello di oggi sia solo l'inizio del lavoro che aspetta i consigli regionali. Quanto alla ricerca ed all'esigenza che i metodi siano nuovi, credo invece che si possa essere d'accordo, perché le condizioni in cui oggi operano i consigli regionali sono profondamente diverse da quelle precedenti. Forse questo è il dato di partenza, rappresentato sostanzialmente dalle riforme amministrative, ancora non del tutto completate, che hanno inciso profondamente nel nostro tessuto o i cui effetti di sistema, non ancora totalmente recepiti, sono sostanzialmente due, entrambi rilevanti per le assemblee regionali.

In primo luogo, con le riforme amministrative cade la storica integrazione in via amministrativa del nostro sistema nazionale, che è stato tenuto in larga misura dal tessuto amministrativo, che ne ha costituito l'ossatura. Con le riforme amministrative

abbiamo inciso esattamente sullo stato del sistema, non solo su quella dell'amministrazione. Dunque, il peso si sposta, in una misura non ancora del tutto quantificabile ma certo inevitabile, sugli organi di Governo; da qui il discorso della rete, che il Presidente Violante e la ragione di questo incontro confermano.

Il secondo effetto è che lo stesso decentramento amministrativo e ciò che lo accompagna spostano una serie di poteri sulla periferia che, senza una forte consapevolezza della necessità di autolimitazione e di verifica preventiva del carico regolativo che ne deriva, rischia di dare corpo ad una straordinaria ipertrofia, pericolosa su un fronte - certo nelle relazioni tra livelli istituzionali, perché aprirebbe conflitti, creerebbe sovrapposizioni - ma pericolosissima anche sull'altro fronte, quello del carico sulla società e sui soggetti sociali ed economici. Tutte e due queste cose chiedono di utilizzare diversamente i propri strumenti normativi. Questo è in breve il senso di quanto vorrei dire. Vi è poi una serie di aspetti tecnici complessi sui quali in parte si è cominciato a ragionare, ma questo è il dato nuovo, questo è l'elemento comune - mi sembra indiscutibile - , questo dunque è il motivo per cui tutti i consigli, ma insieme i consigli ed il Parlamento hanno in comune il problema di definire il nuovo contesto della funzione normativa. In questo senso, allora, davvero l'occasione che si presenta ai consigli rappresenta un pezzo del problema; da qui la necessità che i vari pezzi non si perdano reciprocamente di vista, altrimenti perdono tutti. Non è certo che insieme si vince, ma da soli una partita del genere si perde. Di questo sono perfettamente convinto ed ecco il motivo per il quale ho dedicato a questi temi cinque minuti del mio intervento.

Vengo ora rapidamente ad alcuni aspetti strettamente tecnici. Mi pare che nel porre mano alla funzione normativa in consiglio sia necessario tener conto di alcuni vincoli che ormai ci sono, per esempio il trasferimento alle giunte del potere regolamentare; non porrei il problema di quanto questo potere sia lesivo di prerogative del consiglio; francamente mi pare che il problema sia un altro: quello regolamentare è un potere saldamente radicato all'esecutivo e all'organizzazione amministrativa e dunque è difficile discutere del fatto che, in piena delegificazione, il regolamento vada altrove che in quella direzione. Il problema, semmai, è un altro, è che si ponga un limite alle giunte ad utilizzare tale potere nei confronti non del consiglio, ma del sistema locale. Il problema non è quello che due soggetti intervengono sulla stessa materia: nel nostro

sistema tutti i soggetti intervengono in quasi tutte le materie. Chiedo: ma perché regioni ed enti locali intervengono su materie diverse? È evidente che intervengono sulle stesse materie. Il problema è imparare il punto di arresto: leggi regionali e regolamenti degli enti locali sono norme che incidono sulle stesse materie, il problema è capire dove si debbano fermare, individuare questo confine. Quindi, non è un elemento nuovo che pone il potere regolamentare della giunta, è un problema immanente al sistema delle relazioni tra regioni ed enti locali, che deve essere organizzato.

Allo stesso modo, mi pare si possa argomentare relativamente al periodo di forte regresso dei controlli esterni; questi ultimi sono in regresso non per una liberalizzazione di cui sfugge il senso, ma perché debbono essere fortemente bilanciati da controlli interni e a questo proposito mi pare sia cruciale l'esperienza svolta in Parlamento e richiamata dal presidente Nardini. Ritengo, ad esempio, che a livello regionale sia necessario prevedere qualcosa di simile al Comitato per la legislazione; anzi, oserei dire che tale funzione è ancor più delicata a livello regionale perché in tale ambito c'è tutto il gioco delle relazioni con gli enti locali, oltre che con le altre regioni e con il centro, per cui si giocano tre dimensioni ed esse vanno giocate in una fase precedente.

Dunque, non mi pare che il problema sia tanto quello del potere regolamentare attribuito alla giunta, il problema è quello dei limiti della potestà normativa in generale, quindi legislativo e regolamentare, della regione a fronte del versante del sistema locale. Quindi, la domanda è da un lato come garantire questo risultato, dall'altro come operare una manutenzione di queste norme; la manutenzione è da sempre il punto debole del sistema italiano, lo è in tutti i campi, cioè anche relativamente al sistema normativo. È impensabile che le norme si facciano e poi vengano lasciate dove sono; a questo proposito vi è una serie di esperienze importanti che mi pare possano favorire e incoraggiare il lavoro.

Tuttavia, le funzioni normative - e mi avvio a concludere questo breve intervento - non sono le uniche dell'assemblea. Ritengo che già il Parlamento, ma particolarmente i consigli regionali dovrebbero giocare se stessi non nella nostalgia del buon tempo in cui la funzione legislativa era tutto, un'ottica che, a mio avviso, sarebbe perdente oltre che incongrua rispetto al sistema in cui siamo, ma nella percezione delle altre funzioni non legislative che oggi debbono spettare ai consigli. Mi riferisco alle più importanti funzioni allocative di risorse, alle funzioni di determinazione delle regole del gioco tra



relazioni istituzionali e relazioni con i soggetti privati e con gli interessi sociali; alle decisioni in materia di programmazione, tutte decisioni significative, non sempre legislative, cui si affiancano alcune funzioni assolutamente non legislative, cioè le funzioni di controllo.

La funzione di controllo è stata largamente marginalizzata nell'esperienza: il controllo delle assemblee elettive è stato spesso modesto al di là degli strumenti che invece erano a disposizione. In questo campo risulta importante conoscere le condizioni del sistema politico: se esso non riesce a perdere del tutto i tratti consociativi, è inutile mandare relazioni alle assemblee, in quanto queste non le useranno perché le relazioni tra maggioranza e opposizione sono tali da determinare questa situazione. Se, invece, il sistema riesce a compiere un passo avanti per giocare fino in fondo lealmente questa funzione, che tra l'altro è una funzione di sistema, allora il controllo diventa il nuovo terreno su cui si giocano la centralità ed il ruolo delle assemblee. Mi pare che questo sia un punto essenziale: i controlli possono essere esterni ed interni, ed anche a questo proposito si potrebbe citare una casistica, che non mi pare sia ora il caso di richiamare.

Termino con un *caveat* relativamente ai tempi: ho qualche motivo di preoccupazione, mi permetto di dirlo, nella piena consapevolezza dei problemi che la politica pone e delle preoccupazioni cui i presidenti hanno fatto e stanno facendo fronte. Sono preoccupato dei primi segnali che sento di progetti di riorganizzazione degli statuti che cominciano ad essere pluriennali, perché veramente si pone anche un problema del tempo entro cui si decide e il tempo è la prima risorsa e non può essere sottaciuta. Questo è un vincolo anche per la politica. Grazie (*Applausi*).

ROBERTO COTA, *Presidente del consiglio regionale del Piemonte*. Il titolo del seminario di oggi "Nuovi metodi della legislazione tra Stato e regioni" lascia già intendere il passaggio direi epocale che ci troviamo a vivere, prima di tutto all'interno delle nostre assemblee e poi nei rapporti tra queste ultime ed il Parlamento nazionale. La possibilità da parte delle assemblee regionali di approvare un proprio statuto con una legge non soggetta a visto da parte del commissario di Governo costituisce il primo vero atto di emancipazione dei consigli regionali, abituati per troppo tempo ad essere considerati più simili a consigli comunali che ad assemblee parlamentari dotate di funzioni legislative.

Lo statuto dovrà individuare primariamente, proprio ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, la forma di governo della regione. Dico questo perché con l'elezione diretta del presidente della regione abbiamo assistito ad una riforma monca, nel senso che si sono date indubbiamente più forza e legittimazione alla figura del presidente della giunta, ma non ne sono stati modificati i poteri; in particolare, nulla è stato modificato nei rapporti tra presidente, giunta e consiglio. Questa matassa sotto il profilo, appunto, nei rapporti giunta-consiglio la dovranno sbrogliare le assemblee in sede di approvazione dello statuto.

Vorrei ora svolgere due brevi osservazioni. È vero che il presidente della giunta è eletto direttamente dal popolo, ma è altrettanto vero che anche il consiglio è eletto direttamente; dunque, al consiglio spetta una naturale funzione di controllo sull'operato del presidente della giunta, oltre che un'autonoma funzione legislativa.

In secondo luogo, il presidente è eletto per governare, il consiglio per legiferare. Non vorrei che si avesse la tendenza ad ispirarsi al modello dei consigli comunali, con tutte le implicazioni in tema di atti di alta amministrazione ed il conseguente modello di cogestione, modello che invece deve considerarsi completamente superato. Il presidente della giunta sta al capo del Governo come il Parlamento sta al consiglio regionale: svolgo questa considerazione non già per svilire i consigli, ma per esaltarne il ruolo e la funzione in una situazione da riequilibrare a favore delle assemblee regionali. Quando dico questo penso anche alla necessità che le assemblee viaggino in regime di autonomia contabile e finanziaria, con un bilancio assolutamente autonomo e che vi sia riserva di regolamento per tutto ciò che riguarda l'organizzazione interna; che vi sia, inoltre, una soggettività giuridica del consiglio regionale nella persona del suo presidente.

L'immagine esterna, che ha stentato a decollare, ha nuociuto spesso anche all'interno dei consigli, là dove ci si ritrova con regolamenti figli di una logica ancora lontana dalle procedure parlamentari. La questione del regolamento non è solo formale, ma incide nella sostanza sulla qualità del lavoro delle assemblee, talché spesso i dibattiti rischiano di trascinarsi per ore senza che si producano poi risultati in termini legislativi. Questa situazione è tanto più grave quanto più si modificano il ruolo e la funzione dei consigli regionali per effetto delle riforme *in itinere*. Non possiamo permetterci che i tempi del palazzo siano lontani da quelli della società civile.

Ritornando agli aspetti ordinari, l'obiettivo di una migliore qualità della legislazione richiede un allenamento in palestre attrezzate e la legislazione regionale ha sempre sofferto i limiti di non poter operare in autonomia, imbrigliata da un lato dalla competenza ripartita, dall'altro da una legislazione nazionale che ha dettato non solo i principi generali, ma che si è spinta a regolamentare aspetti particolari e addirittura complementari.

Il nuovo metodo legislativo per quanto riguarda le assemblee regionali non può prescindere dall'attribuzione di una competenza legislativa esclusiva almeno in un primo blocco di materie: sanità, istruzione, sicurezza; questo attraverso il processo di riforma istituzionale.

La competenza legislativa dovrà trovare poi un logico contraltare nella capacità impositiva e nella conseguente possibilità di trattenere *in loco* il gettito fiscale necessario a far fronte ai crescenti bisogni gestionali collegati ai trasferimenti di competenze. Assegnare nuovi compiti e funzioni senza la relativa dotazione di fondi avrebbe il sapore di una presa in giro del tutto intollerabile in questo contesto e con queste aspettative. Gli argomenti citati sono al centro del dibattito politico e istituzionale e vengono spesi in contrapposizione dalle varie forze politiche. Almeno tra addetti ai lavori dobbiamo però essere precisi sulle terminologie: il passaggio di compiti e funzioni dallo Stato nazionale alle regioni, con conseguente competenza legislativa delle assemblee regionali, è un processo di devoluzione, che parte cioè da una realtà centralistica che oggi ha poteri da decentrare. Il federalismo identifica, invece, il processo inverso, che parte dal diviso e arriva all'unità. Detto questo, è importante attrezzarsi al cambiamento collaborando a livello operativo con la Camera dei deputati, ma anche e soprattutto a livello di altre assemblee e poteri regionali e dei loro coordinamenti. Penso alla nota di base che ci è stata distribuita e la recupero quanto all'individuazione di temi e di aspettative di comune interesse ed alla cooperazione tra istituzioni.

Desidero dedicare un breve e quasi conclusivo passaggio alla cosiddetta democrazia informatica. L'informatizzazione e la conseguente dotazione a consiglieri e deputati di PC portatili in grado di connettersi attraverso i sistemi interni delle assemblee e via internet è importante. In questo modo si migliora la qualità del lavoro assembleare, da un lato attraverso l'indubbia accelerazione dei tempi e delle procedure (testi inoltrati via

e-mail e risposte in tempo reale), dall'altro attraverso una razionalizzazione frutto della facilità di consultazione del materiale preparatorio.

Concludo questo mio breve intervento sottolineando che assemblee legislative, assemblee regionali, e Parlamento nazionale ed europeo possono e debbono collaborare in quanto tutti producono norme destinate ai cittadini, ma la collaborazione, per essere effettiva, presuppone che tutti i suddetti organismi si muovano in una situazione di parità (*Applausi*).

PRESIDENTE. Al presidente Cota, che ha fatto riferimento agli strumenti informatici, vorrei far presente che quella nella quale ci troviamo è una sala particolarmente attrezzata a questo scopo; è un prototipo che stiamo saggiando per verificare se funzioni, per estenderlo eventualmente anche alle Commissioni.

LUIGI MINARDI, *Presidente del Consiglio regionale delle Marche*. Non posso che ringraziarla, Presidente, per quest'iniziativa di cooperazione istituzionale che, ne sono certo, darà forza alle iniziative che a livello di consigli regionali abbiamo in animo di attivare per favorire sempre più la crescita della qualità delle leggi.

Mi limiterò a trattare due soli punti: il primo riguarda la necessità, per fare le riforme, di sviluppare l'alleanza delle autonomie; il secondo concerne la necessità di migliorare la produzione legislativa per rafforzare il ruolo del consiglio. L'innovazione istituzionale avviene in un contesto in cui la riforma costituzionale è bloccata, mentre è cresciuta nelle città, nelle province e nelle regioni la convinzione della propria personalità e la richiesta di una maggiore autonomia. Lo spostamento del baricentro dalla scala statale a quelle regionali è un processo inevitabile e delicato nello stesso tempo; esso non deve originare nuovi centralismi e deve evitare semplificazioni localistiche e frammentazioni territoriali. Vanno impostati, perciò, non solo i principi del decentramento, ma anche quelli del decentramento e vanno evitati due rischi: il primo rischio che corriamo è che tale crescente consapevolezza di sé si trasformi in una voglia di fare da soli e di fuggire di casa, un po' come succede a certi giovani; il secondo rischio è che si continui nella vecchia rappresentazione a *matrioska*, per cui si procedeva dal nazionale al regionale e al locale, e viceversa. Questa metodologia è sempre più lontana dalla realtà.

Serve allora, per evitare dispersioni e fughe in avanti, trovare un punto di coordinamento utile per costruire l'alleanza tra le varie autonomie; parlo di autonomie, non di istituzioni; parlo di autonomie e non di separatezza; un'alleanza indispensabile per fissare obiettivi e metodi e per assumere degli orientamenti comuni; in pratica, per produrre l'innovazione, senza la quale ci può essere solo il fallimento del processo riformatore.

L'idea, dunque, di rafforzare il rapporto tra Parlamento e consigli regionali è senz'altro positiva e va sviluppata perché si muove in questa direzione. Dobbiamo arrivare a costruire una rete delle assemblee legislative attraverso forme di cooperazione, l'uso di strumenti informatici e telematici e dobbiamo anche dare vita a strumenti utilizzabili da tutti gli enti per scambiare informazioni ed esperienze, nonché per l'accesso e la gestione comune di banche dati legislative. Si dovrebbe, inoltre, mettere già da ora le regioni nella condizione di intervenire quando le Commissioni parlamentari discutono di materie già trasferite. Questi piccoli ma significativi gesti sarebbero importanti per segnalare un crescente interesse e per rafforzare un rapporto che potrà concretizzarsi con la ripresa del processo di riforma della Costituzione con l'istituzione della Camera delle regioni.

In questi anni, nell'intenzione di assicurare tempestività ed efficienza all'intervento pubblico, si è proceduto ad un progressivo rafforzamento degli esecutivi a scapito delle assemblee elettive. Si tratta oggi di costruire un nuovo equilibrio tra decisione e rappresentanza: la dialettica esecutivo-consiglio segna dunque un altro livello di confronto tra autonomie ed un'altra frattura da evitare, se si vuole avere successo nel processo di innovazione istituzionale. È dunque fuori di dubbio che le assemblee elettive, un tempo spesso espropriate dall'azione svolta dall'esterno dai partiti, oggi debbano assumere una più precisa personalità. La redazione dei nuovi statuti deve favorire questa ricerca.

La valorizzazione del ruolo dei consigli passa anche attraverso il miglioramento dell'attività dei legislatori; tale attività è difficile e merita la massima attenzione da parte nostra nell'intento di migliorare la qualità, la fattibilità, la semplicità, nonché la trasparenza delle leggi esistenti e di quelle nuove. Serve per questo l'adeguamento della struttura dei consigli, la valorizzazione delle competenze già esistenti, lo sviluppo di un sistema di formazione e di aggiornamento di tutto il personale, nella consapevolezza che

l'investimento sul capitale umano in un quadro di grande trasformazione è essenziale. Si potrebbe anche avviare insieme la formazione di un nuovo tecnico, il tecnico della legislazione, capace di valutare gli effetti della legge nel suo applicarsi concreto. Va altresì attivata attorno all'attività dei consigli la comunità scientifica regionale sui problemi concreti e strategici che emergono nelle trasformazioni economiche e sociali del territorio. Infine, Parlamento e regioni potrebbero coordinarsi nel processo di delegificazione, di aggiornamento della legislazione esistente, di redazione dei testi unici, regolando le attuali zone di confine ed evitando sovrapposizioni. Importantissima è dunque la proposta di avviare un più stretto raccordo tra Parlamento e presidenti delle assemblee regionali, perché essa si colloca all'interno della necessità di una più organica collaborazione sia nel campo della qualità della produzione legislativa sia nell'attività di decentramento. Per il futuro è ovvio che la redistribuzione dei compiti nella filiera istituzionale Governo centrale - regioni - sistema delle autonomie dovrà avvenire per rendere più semplice l'intero processo decisionale. Bisogna quindi evitare che la rivendicazione di un maggior spazio per sé da parte dei vari livelli istituzionali impedisca l'innovazione o produca un nuovo processo decisionale confuso ed inefficace. L'incontro di oggi non può che rafforzare un rapporto già in atto tra assemblee legislative e rappresentare un momento di arricchimento culturale utile al ruolo che siamo stati chiamati a svolgere (*Applausi*).

ROBERTO LOUVIN, *Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta*.  
 Presidente Violante, onorevoli, cari colleghi, la risorsa del tempo è una variabile, non una costante e, proprio perché è variabile, Presidente Violante, mi permetto di attirare la sua attenzione sul fatto che poche settimane sono passate e una piccola rivoluzione è in corso, una rivoluzione di mentalità dovuta alla fortissima accelerazione che ha impresso l'elezione diretta dei presidenti delle regioni nello scenario delle nostre regioni. I tre quarti dei nostri colleghi sono da poche settimane nella pienezza delle loro funzioni di rappresentanza delle rispettive assemblee, ma credo che tutti, vecchi e nuovi, percepiamo un fortissimo cambiamento. Nell'attesa di viverlo abbiamo una forte consapevolezza e mi pare di cogliere anche una forte maturità nell'atteggiamento di chi non vuole ripercorrere le vie del messianismo degli anni settanta, delle forti aspettative che purtroppo sono state ampiamente frustrate, ma di chi tende invece a ricercare

estrema concretezza. Non vogliamo ripercorrere i mantra: negli anni settanta c'era il mantra del regionalismo, oggi c'è quello del federalismo che, ripetuto, autoconvince e suggestiona dell'esistenza di questo federalismo, mentre in realtà un federalismo possiamo e dobbiamo costruirlo, ma con strategie diverse da quelle che abbiamo seguito in passato.

Ho apprezzato molto il fatto che sia stata richiamata nei precedenti interventi la nozione di rete parlamentare, una rete che presuppone una parità di età, una pari dignità tra i soggetti interlocutori e in questo alcuni parlamenti regionali (così si autoqualificano e così vogliono essere) chiedono di poter intrattenere un rapporto diverso di competizione sana, non rissosa, di solidale collaborazione con il Parlamento nazionale. Tuttavia, per fare questo, anche con il grande apprezzamento che esprimiamo per la mano che ha teso il Presidente della Camera a nome dell'Assemblea nei nostri confronti e per la disponibilità a mettere in comune esperienze e risorse, crediamo sia ormai necessario identificare anche un luogo in cui lavorare, un *locus standi* di questa collaborazione. Visti i tempi ristretti per i nostri interventi, lo dico forse con eccessiva brutalità, ma credo che la stagione dei seminari dovrebbe concludersi; ne abbiamo vissute a decine, abbiamo partecipato a convegni, congressi, seminari, incontri tecnici, ma ancora non è maturato un luogo di lavoro continuo tra il Parlamento e le assemblee regionali. Se riusciamo a costruire insieme questo luogo della collaborazione parlamentare, credo che, anche in assenza di grandissimi disegni, stabiliamo una effettività di lavoro comune nello spazio giuridico e normativo che ormai non è più separato nella logica di fonti distinte, ma che opera in un quadro di fonti effettivamente concorrenti. Credo sia tempo di alleanze, di scegliere anche sul piano istituzionale i propri *partner*, come si fa in economia, quando ci si aggrega per non soccombere. Credo, altresì, che l'alleanza naturale sia tra il Parlamento e i consigli regionali per omogeneità di *status* e di abito mentale ed anche per omogeneità di legittimazione popolare e del pluralismo nella rappresentanza. Questo naturalmente a condizione che non scivoliamo, come purtroppo è accaduto in passato, in uno sterile velleitarismo dal quale, insieme a tutti i colleghi, cerchiamo di guardarci, soprattutto rispetto ai nostri potenti presidenti degli esecutivi regionali, con i quali intendiamo lavorare nel rispetto dei reciproci ruoli, ma con la coscienza di una forte distinzione e di grande diversità.

Presidente Violante, molti nostri consigli si stanno avviando alla fase di riscrittura delle regole, ad una ridefinizione dei confini interni, ma credo che non lo si possa fare solo guardando all'interno delle proprie regioni, in quanto lo statuto deve anche diventare lo strumento per consolidare questa rete di collegamenti. Ciò significa che anche negli statuti dobbiamo costruire gli agganci per questa rete, perché solo facendo così, solo non isolandoci possiamo essere parte attiva del processo riformatore.

Concludo con una notazione che non vuole essere polemica, non è un *caveant*, non è un *provideant*, è una sollecitazione forte a considerarci interlocutori seri. Nei giorni scorsi vi sono stati degli incontri organizzati anche da istituzioni parlamentari sul tema dei nuovi statuti, incontri che hanno visto al tavolo della discussione i presidenti delle giunte regionali; vogliamo - e insisto su questo - che dicano la loro, che siano presenti e che abbiano la possibilità di manifestare il proprio punto di vista, ma ritengo altrettanto importante che vi siano i consigli regionali e quindi anche l'annuncio dato poco fa dal presidente Jervolino di un tavolo di discussione (speriamo sia qualcosa di più di una semplice discussione) con i presidenti delle giunte sulla riforma federale, cioè sul disegno di legge n. 5830, credo non possa in questa fase dimenticarci, perché altrimenti il cercare la cooperazione e non farci essere presenti intorno al tavolo, quando si delinea la strategia complessiva e quando si definisce il quadro completo del riordino istituzionale, rischia di essere un passaggio a vuoto. Grazie (*Applausi*).

PRESIDENTE. Devo scusare la presidente Jervolino Russo che ha dovuto recarsi in Assemblea dove si discute un progetto di legge di competenza della sua Commissione; comunque, tornerà tra poco.

ENRICO CAVALIERE, *Presidente del Consiglio regionale del Veneto*. Presidente Violante, deputati presenti e colleghi presidenti, la VII legislatura regionale si è aperta con l'esperienza di presidenti realmente legittimati ed autorevoli perché eletti direttamente dal popolo sulla base del proprio programma di Governo. Si tratta, quindi, di presidenti di governi stabili, con forti poteri decisionali, che nominano direttamente i propri assessori e che nell'immaginario collettivo sono diventati, con linguaggio espressivo dell'innovazione istituzionale, governatori. Inoltre, la forma di Governo presidenziale è ora caratterizzata da un forte ruolo dell'esecutivo dotato, con la nuova



formulazione dell'articolo 121 della Costituzione, oltre che del tradizionale potere amministrativo, anche del potere regolamentare nel passato appartenente al consiglio regionale.

Ma è altrettanto vero che la fase costituente, che in via transitoria ha individuato la forma di governo presidenziale, riservando allo statuto regionale la decisione definitiva sul punto, ha avviato sotto un altro profilo, in via permanente, un ulteriore processo innovativo ed irreversibile, dagli effetti rivoluzionari sul piano dell'ordinamento costituzionale, cioè quello del riconoscimento e della distribuzione dei poteri fondanti avendo riconosciuto in capo all'assemblea legislativa regionale un potere statutario pieno, affrancato da ogni controllo legislativo parlamentare.

Con la legge costituzionale n. 1, infatti, si è finalmente affermata la pari dignità istituzionale delle regioni e dello Stato, espressioni originarie e depositarie sullo stesso piano della sovranità popolare. Del resto, è stato troppo spesso dimenticato che la stessa Costituzione vigente, nell'articolo 5, collocato nella parte relativa ai principi fondamentali, riconosce le autonomie locali e non si può non sottolineare che il termine "riconosce" nella dottrina pubblicistica ha appunto il significato non della attribuzione di un potere da parte di un altro potere gerarchicamente sovraordinato, ma del riconoscimento di un potere originario. Pertanto, la fase costituente che investe le regioni non è certamente ininfluenza sugli assetti complessivi e riguarda la stessa forma dello Stato.

Pertanto, la riforma costituzionale apportata dalla legge n. 1 non è, evidentemente, da considerare esaustiva, perché manca proprio della parte relativa alla modifica del titolo V per quanto attiene alla devoluzione di competenze esclusive alle regioni ed è addirittura del tutto carente per quanto attiene alla trasformazione in senso federale di altri organi costituzionali, il Senato delle regioni, per esempio, la Corte costituzionale, eccetera.

Tutto questo, naturalmente, oltre ad incidere profondamente sugli assetti delle regioni e dello Stato, incide sul sistema delle fonti normative, con particolare riguardo al tema della qualità della legislazione e della sua semplificazione; oltre a condurre, come ha affermato il professor Lombardi poc'anzi, ad un rapporto competitivo tra legislazione regionale e dello Stato. E' infatti luogo comune affermare che la legislazione regionale è caratterizzata dai difetti tipici della legislazione italiana (interventi di microlegislazione,

leggi-fotocopia per tutte le regioni e così via); tali considerazioni, tuttavia, non tengono in alcun conto che questo tipo di legislazione è la conseguenza del modo con cui l'autonomia regionale è stata costretta, fino ad oggi, ad esplicitarsi ed è appena il caso di ricordare che si tratta di un'autonomia tardiva rispetto allo stesso originario impianto costituzionale, concessa dall'alto in modo contraddittorio. Si pensi all'attribuzione di competenze per ritagli di materia e non per materie organiche e che, comunque, anche quando tale prospettiva organica veniva pomposamente annunciata, di fatto la legislazione statale successiva continuamente rimetteva in discussione l'autonomia così faticosamente concessa.

Ma con la riforma in corso, che finalmente riconosce piena dignità all'autonomia regionale, e con lo statuto che assurge a rango di vera e propria carta costituyente, tale impostazione deve essere ormai considerata superata. Sarà infatti lo statuto regionale ad individuare le competenze che esigono una gestione in capo alla regione ed a riconoscere gli ambiti di autonomia propri degli enti locali e delle autonomie funzionali, realizzando così dal basso la trasformazione dello Stato in senso federale.

E' peraltro necessario che si apra una nuova stagione di rapporti tra le assemblee legislative regionali ed il Parlamento, volta a garantire e a far crescere il ruolo delle regioni nell'assetto legislativo complessivo. Ciò comporta un reale potenziamento del ruolo delle assemblee legislative regionali, che, attraverso l'adozione di nuovi statuti, dovranno individuare norme e strumenti adeguati a garantire una buona legislazione per le esigenze dei propri popoli. In conclusione, le assemblee legislative regionali sono pronte a raccogliere la sfida di una nuova forma di legiferare, disponibili a collaborare con i poteri dello Stato per individuare gli strumenti e le forme più idonee a garantire i rispettivi ambiti di intervento, ma allo stesso tempo gelose custodi delle proprie prerogative e della propria autonomia statutaria.

ATTILIO FONTANA, *Presidente del Consiglio regionale della Lombardia*. Il breve tempo a disposizione consente, signor Presidente della Camera dei deputati, onorevoli parlamentari, cari colleghi, solo poche puntualizzazioni che, del resto, costituiscono un contributo radicato nelle diverse esperienze di cui, come presidenti di Assemblee legislative regionali, siamo portatori e che avranno presto, nella sede della nostra Conferenza nazionale, un auspicabile nuovo raccordo, adeguato alle problematiche

politiche e istituzionali che si sono aperte in questo anno 2000 e che riguardano l'immediato futuro del nostro paese.

Qui, anche ereditando l'esperienza del mio predecessore, ingegner Morandi, che ha dedicato molte energie al lavoro interistituzionale, desidero ringraziare il Presidente della Camera dei deputati, onorevole Violante, per aver mantenuto costantemente aperta la porta su una riflessione -che ha impegnato la politica, l'amministrazione, il mondo della ricerca e dell'università - sul ruolo delle assemblee elettive, non in chiave retorica, ma nel convincimento e nella preoccupazione che la ricerca di ruolo e di funzioni per il potenziamento e l'identità delle autonomie è una battaglia politica, è una battaglia giuridica, è una battaglia di cultura istituzionale per nulla scontate nel processo di riforma istituzionale che l'Italia attraversa.

Debbo dire immediatamente che, pur deponendo un presidente di assemblea i suoi panni di parte, non posso non sentire la complessiva trascuratezza che le istituzioni centrali del Paese hanno avuto in questi anni per un'idea diversa del processo di autonomia. Idea che la cultura da cui provengo non concepisce come una concessione ma, a sua volta, come una conquista democratica basata sull'informazione e sul consenso.

Assistiamo ad atti di trascuratezza soprattutto da parte del Governo, in una lettura quotidiana di sottovalutazione del processo dell'autonomia delle risorse e di concertazione sostanziale con le istituzioni regionali e territoriali. In più, l'attenzione del Governo si limita sostanzialmente al rapporto con gli esecutivi, cioè al quadro della Conferenza Stato-Regioni. Cosa comprensibile, ma che mette in evidenza costantemente la marginalità delle assemblee elettive.

Il nostro tema di incontro riguarda oggi il ruolo e le relazioni tra le istituzioni legislative. Anche qui considero che il fattore "concertazione" tra le nostre assemblee meriti una più ampia esplorazione e indico, tra i tanti possibili, alcuni aspetti di una discussione a cui certamente questo seminario darà un avvio di risposte:

- il metodo e la qualità dei processi legislativi, come la "nota di base" del Comitato per la legislazione che ha lavorato alla preparazione dell'evento odierno sottolinea, intesi come tessuto di comune ricerca metodologica;

- il monitoraggio delle leggi ed i processi di valutazione *ex post*, intesi come sfera di sviluppo di una cultura di controllo che il legislatore deve rivendicare in ordine alla specificità del proprio ruolo e secondo approcci generali il più possibile condivisi tra livello regionale e nazionale;
- la relazione con la società civile e gli interessi legittimamente rappresentati, in un quadro non solo di formalizzazione dei processi di trasparenza; ovvero anche attraverso forme di ascolto e di audizione sistematizzate, per sottolineare il convincimento del rilievo che tali interessi (di vita, di lavoro, di espressione di diritti e valori) hanno proprio una peculiarità e una sostanzialità nel radicamento territoriale che devono stingere sulla rappresentazione nazionale, più che il contrario;
- la comune ricerca di un rapporto significativo con la problematica parlamentare che presiede al processo di integrazione europea, nella consapevolezza che un terzo circa dei provvedimenti che provengono da quella Assemblea hanno diretta attinenza con le competenze regionali. Rapporti da sviluppare sia nella chiave della “sussidiarietà”, ricordata dai documenti di base, sia anche nelle iniziative dei Consigli regionali, attraverso l’organizzazione di un diretto presidio delle decisioni che coinvolgono il nostro specifico territorio e la nostra specifica autonoma sfera di competenze. Ricordo in proposito, tra l’altro, che qui va colta fino in fondo l’opportunità che il Parlamento europeo ci ha dato – e che, invece, il Parlamento nazionale non ha ancora concesso – di disporre di seggi consultivi nelle commissioni che trattano gli affari regionali;
- l’ambito dell’informazione istituzionale che le assemblee legislative devono sentire come terreno di ricerca di un’autonoma relazione con i cittadini rispetto all’azione dei governi e degli esecutivi - nazionale, regionali e locali - sia per il carattere di garanzia che la materia esprime, sia per un rinnovato e più creativo impegno delle nostre istituzioni verso gli ambiti di accompagnamento e di spiegazione delle leggi e dell’iter decisionale della normazione.

Aggiungo qui – il Presidente Violante ha ricordato il tema di recente in un suo intervento a Milano – il grande argomento della sottoutilizzazione dei *new media* e delle

nuove tecnologie per rappresentare in forma creativamente adeguata a vecchi e, soprattutto, nuovi utenti le problematiche della politica e delle istituzioni.

L'articolazione degli interventi prevista da parte di più presidenti di Consigli regionali ha confermato e confermerà, soprattutto allargherà e qualificherà questi semplici accenni a temi di interesse.

Il tempo è limitato e limitato vuole essere il segnale di attenzione verso alcuni ambiti della ricerca che precede e che seguirà questo seminario.

Non posso tuttavia non fare cenno al tema della riforma statutaria, che impegna le regioni a valle del noto provvedimento rappresentato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Vi è qui uno spazio di individuazione di quell'equilibrio di poteri sterilmente invocato prima del varo della legge costituzionale. E' vero che l'autonomia delle assemblee regionali sarà sovrana in questo processo, ma è anche vero che il tessuto di cultura istituzionale che insieme sapremo consolidare aiuterà l'accoglienza delle soluzioni che, pur flessibilmente, saranno individuate.

Credo che la riforma statutaria non debba essere intesa come un semplice adeguamento alle recenti modifiche costituzionali, ma, al contrario, come uno strumento per incidere in modo decisivo sul progetto generale di riforma istituzionale. In presenza di istituzioni centrali che, nonostante le molte promesse, dimostrano di non voler o non poter intervenire in modo concreto nella ormai da troppo tempo invocata riforma, questa è un'opportunità per dimostrare in modo propositivo le esigenze che i cittadini e il territorio dimostrano di volere sostenere anche con le proprie scelte elettorali. Un passaggio autorganizzativo delle regioni per spingere lo Stato a superare l'attuale inerzia.

Segnalo infine che anche la legge elettorale-quadro che il Parlamento dovrà approvare e secondo i cui principi ciascuna regione dovrà autonomamente legiferare costituisce un argomento di viva attenzione da parte nostra, che apre uno scenario di rapporti e, se mi è consentito, anche di legittima vigilanza circa il necessario metodo che deve condurre a soluzioni flessibili.

Mi colpì leggere, tempo fa, il dato sulla quantità di cittadini che decidevano di "scrivere al Parlamento", utilizzando soprattutto la posta elettronica, scegliendo questa istituzione come un riferimento di fiducia. Questa dimensione di fiducia va costruita nei radicamenti reali del Paese, di cui le regioni, ed anche le regioni tra loro connesse per

autonoma scelta, sono la più moderna espressione. Credo che qui il ruolo dei Consigli regionali sia solo corrispondente alla nostra voglia di intraprendere ed ascoltare più la gente, che i vecchi stereotipi sul disinteresse della politica.

ROSSANA DI PILLA, *Presidente del Consiglio regionale del Molise*. La ringrazio, signor Presidente, per questa iniziativa e mi auguro che questa interazione tra centro e periferia possa continuare nel pubblico interesse.

Colleghi presidenti, è ormai noto che la centralità dell'organo legislativo nell'organizzazione dei poteri regionali in virtù della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 1999 può dirsi ormai superata e consegnata alla storia. La previsione della sostanziale investitura diretta dell'esecutivo regionale consolida l'ormai decennale orientamento del legislatore nazionale, che trae origine dalla riforma dell'ordinamento dalle autonomie locali, a strutturare la forma di governo degli enti territoriali sulla base di una ripartizione interna delle funzioni che consegna le assemblee rappresentative al ruolo di organo di indirizzo e di controllo, più che di governo nel senso stretto, in linea con quanto è stato detto dal professor Cammelli.

Stando così le cose, il problema che sembra porsi alle assemblee legislative regionali non è quello di recuperare prestigio, ma, più realisticamente, quello di valorizzare la propria funzione istituzionale così come si è venuta a definire nella logica della riforma. A tal fine, l'occasione delle revisioni statutarie e dei regolamenti interni dei consigli regionali va utilizzata provvedendo soprattutto a ridisciplinare l'esercizio delle funzioni delle assemblee, prima fra tutte la funzione legislativa, senz'altro in sintonia con l'esigenza della governabilità ma sicuramente in modo tale da recuperare all'organo legislativo una piena efficacia di intervento, un suo costante collegamento con i reali contesti territoriale, economico, sociale della regione.

Il consiglio regionale, debitamente spogliato di ogni competenza di natura meramente gestionale, potrà così diventare sede effettiva di maturazione di decisioni e di indirizzi di carattere strategico. In tal guisa sarà assicurata una rinnovata forma di rispetto del primato dell'organo rappresentativo, che deve comunque essere osservato concretamente in un sistema democratico. La revisione del ruolo delle assemblee dovrà passare attraverso la revisione del modo di fare le leggi. Nel rinnovare le disposizioni statutarie e regolamentari sulle modalità, le sedi, gli attori del procedimento legislativo,

dovrà considerarsi costantemente che la regione si pone nell'ordinamento quale istituzione motrice del sistema delle autonomie locali, nonché regolatrice dell'economia locale, della gestione del territorio; pertanto, occorrerà predisporre accorgimenti procedurali atti a favorire nell'esplicazione del potere legislativo processi decisionali quanto più possibile supportati, arricchiti da rapporti informativi esterni. Collaborazione intensa, quindi, tra consiglio regionale ed autonomie locali; autonomie funzionali; in quanto terminali di decentramento; collaborazione con le categorie economiche e le categorie sociali, in quanto conoscitrici degli ostacoli allo sviluppo.

La sede procedimentale idonea ad un siffatto coinvolgimento di interessi e d'idee è quella dell'istruttoria legislativa, quindi le commissioni consiliari, dove ha luogo il vaglio preliminare del progetto legislativo. Chiaramente, dovrà mutare la concessione del ruolo delle commissioni consiliari, che attualmente sono repute, per lo più, luogo della negoziazione tra le forze politiche e, quindi, luogo del compromesso. Alle commissioni dovrà, al contrario, annettersi prioritariamente la funzione di organo che vaglia informazioni e dal quale vengono ricercate, nei provvedimenti normativi proposti, soluzioni concrete a problemi concreti di cui si ha piena e documentata conoscenza. Per raggiungere un tale stato di efficienza della funzione legislativa probabilmente occorrerà esercitare un minimo di compressione della discrezionalità politica, prevedendo percorsi procedurali obbligati di valutazione delle proposte di legge, sotto essenziali profili di fattibilità e di impatto sull'ordinamento e sugli amministratori e forse anche, in fase d'esame estremamente preliminare del progetto, sotto il profilo dell'effettiva necessità dell'intervento legislativo proposto. L'aggiunta, poi, di qualche vincolo tecnico alla disciplina di esercizio della funzione non potrebbe che giovare alla qualità delle leggi regionali, nonché al grado di appropriatezza ed efficacia dell'intervento legislativo.

Del resto, questa appare un'opzione ineludibile se effettivamente si vuole innescare il circolo virtuoso della legislazione che migliora sé stessa, attraverso un lavoro costante automanutentivo di riordino, di semplificazione, di razionalizzazione del patrimonio normativo regionale. E' evidente nella pratica la presenza di un necessario filtro tecnico di valutazione di fattibilità e di impatto all'interno delle operazioni e considerazioni politiche in cui consiste il procedimento legislativo; inevitabilmente ciò si presterebbe a

raffreddare l'impeto con cui sovente ci si protende verso l'apprestamento di tutele a favore di interessi reputati, poi, bisognosi di soccorso legislativo.

Inoltre, si consideri che un legislatore regionale maggiormente avveduto sotto il profilo tecnico potrebbe divenire un vero e proprio vettore della espansione del ruolo dell'autonomia regionale nel contesto nazionale, così favorendo, anche da parte delle regioni sin ora meno agguerrite dal punto di vista organizzativo, un contributo significativo all'attuazione di un vero e proprio sistema integrato tra la legislazione nazionale, l'interesse regionale e la legislazione regionale.

Per concludere, riprendo l'intervento di Louvin: noi vogliamo essere degli interlocutori seri, in un tavolo di discussione congiunto con i presidenti delle giunte, proprio per cercare di rimuovere le dicotomie che cominciano a crearsi tra consiglio e giunta a svantaggio dei consigli stessi.

MAURO LEVEGHI, *Presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*. Vorrei brevemente portare all'attenzione dei colleghi e sua, Presidente, un elemento di meditazione rispetto al progetto di modifica costituzionale per quanto riguarda gli statuti delle regioni speciali e delle province autonome, che ha superato la prima lettura al Senato e va, quindi, verso la seconda lettura da parte della Camera.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, ma desidero precisare che il Senato ha apportato una piccola modifica, per cui sarà prima lettura anche alla Camera.

MAURO LEVEGHI, *Presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*. E' esatto. Quello che mi preme, comunque, non è entrare nel merito del progetto, che è certamente importante, bensì sottolineare due questioni che riguardano il rapporto tra Parlamento, da un lato, e regioni speciali e province autonome, dall'altro, e soprattutto le regole che disciplinano tale rapporto.

Prima questione. Queste modifiche statutarie vanno ad incidere sulle regole del gioco, cioè sostanzialmente, ampliano od eliminano alcuni vincoli che le regioni speciali avevano nel disciplinare le proprie leggi elettorali e le proprie forme di governo. Il Parlamento inoltre ha previsto, non per tutte ma per gran parte di esse, di sostituirsi, in via transitoria, al potere legislativo regionale, garantito dagli statuti da oltre



cinquant'anni, con norme che esso ha scelto liberamente, anche per condivisibili motivi di ordine politico. Quello che mi preme sottolineare è che, in via di principio, mentre ci sono regioni e province autonome che da cinquant'anni hanno un proprio potere legislativo, garantito con legge costituzionale, rispetto alle nuove possibilità di intervento, cioè alle modifiche costituzionali, il Parlamento si sostituisce loro, sia pure in via transitoria, con proprie norme e non rinviando, in via transitoria, alle leggi che esistono sui territori, cioè alle leggi regionali. Mi pare che dal punto di vista dei rapporti nuovi che si debbono istituire tra Parlamento e regioni questo rappresenti una battuta d'arresto, quanto meno per le autonomie speciali. Non vado a sindacare i motivi politici, veri, importanti che stanno dietro questa decisione; dico solo che, in linea di principio, mi pare che ciò rappresenti una battuta d'arresto.

La seconda questione fondamentale è costituita, a mio avviso, dalla natura degli statuti. Come lei sa, signor Presidente, gli statuti delle regioni speciali e delle province autonome hanno valenza costituzionale, hanno, quindi, una valenza diversa rispetto a quella prevista per le regioni ordinarie. Tale valenza costituzionale è sicuramente importante perché, ad esempio, garantisce efficacemente le minoranze presenti nella regione Trentino-Alto Adige.

C'è però un problema: la diversità di modifiche statutarie oggi in campo per le regioni ordinarie e per le regioni speciali, essendo di ordine costituzionale, pone le regioni ordinarie e le regioni speciali su piani diversi. Anche da questo punto di vista, le regioni ad autonomia speciale si trovano a dover rincorrere, in certa misura, quelle ordinarie, perché dopo cinquant'anni di autonomia non viene codificata la natura pattizia dello statuto. Possono esservi procedure diverse, (che giustamente il Parlamento sarà chiamato ad individuare) ma deve essere sancita la natura pattizia dello statuto; sia stabilendo che le modifiche statutarie devono essere elaborate da comitati paritetici Stato-regione, come avviene oggi per le norme di attuazione, sia anche seguendo altre strade. Certo è che una riflessione a questo proposito dovrebbe esser fatta.

Un'ultima considerazione. A me pare che tutte le nuove strade che si stanno esplorando rispetto ad un regionalismo italiano, asimmetrico o differenziato che dir si voglia, non abbiano fino ad ora individuato nuovi processi di partecipazione per la formazione delle leggi sia nazionali che comunitarie. Una vera riforma io credo dovrebbe consistere non tanto nella devoluzione o nel trasferimento di ulteriori

competenze dal centro alla periferia, quanto, soprattutto, nell'inserimento istituzionale della periferia nel centro: cioè il concorso istituzionale alla formazione degli atti ordinari o costituzionali che toccano interessi della comunità regionale. Il Comitato delle regioni ha in sé una posizione istituzionale ambigua, che non può certo essere assimilata alla Camera delle autonomie; così come il trattato di Maastricht non ha certo soddisfatto la necessità di un rafforzamento della presenza regionale a livello di ordinamento comunitario. Si può, per esempio, ipotizzare l'eventualità che la normativa comunitaria possa dar luogo a peculiari riconoscimenti a favore di alcune regioni piuttosto che di altre. I territori omogenei, non solo geomorfologicamente ma anche per gli interessi e le esigenze che esprimono, potrebbero divenire destinatari di procedimenti normativi con i quali si riconoscono alle autonomie territoriali, nella fase discendente dei processi decisionali, forme di concorso al conseguimento di obiettivi sovranazionali. Il contesto europeo potrebbe spingerci verso una elasticità ordinamentale maggiore. In altre parole, io credo che potrebbe esserci un protagonismo nuovo delle regioni e delle province autonome sia nella fase discendente, applicativa e decisionale, che nella fase ascendente, formativa, dei procedimenti comunitari.

ANTONIO MARTINI, *Presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia*.  
Presidente Violante, signori presidenti delle Commissioni, onorevoli parlamentari, signor ministro, cari colleghi, salto tutti i preamboli e lo stesso ringraziamento al Presidente, limitandomi a rivolgere i miei auguri ai nuovi presidenti, cari colleghi, per il lavoro importante...

PRESIDENTE. Anche ai precedenti, perché abbiamo bisogno del lavoro di tutti!

ANTONIO MARTINI, *Presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia*.  
Volevo soltanto dire che, saltando tutti i preamboli, rivolgo i miei auguri ai nuovi presidenti dei consigli regionali per l'importante lavoro che hanno di fronte e mi scuso per questo intervento che, come avrete già capito, sarà un po' alla Bertoldo, non serio come quello dei colleghi che mi hanno preceduto.

Rileggendo l'articolo 5 della Costituzione, anche se tutti siamo in attesa di averne un altro in cui riconoscerci – perché sappiamo quanto sia importante, accanto alla moneta

unica, una costituzione europea -, io penso, professor Lombardi, che non ci fossero parole in più. Questo articolo 5, a tutti così caro e da tutti amato, recita che “la Repubblica italiana, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”; passando all’ultima previsione, abbiamo poi detto che bisogna ora adeguare “i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell’autonomia”: forse c’è qua qualcosa che abbiamo un po’ tutti trascurato, magari quando emanavamo, come diceva il Presidente in apertura, leggi provvedimentali, o quando, noi vecchi legislatori regionali, furbamente copiavamo dal vecchio Parlamento i collegati alle finanziarie o quant’altro. Alla fine, se vogliamo fare un esame di coscienza, in questo articolo 5 c’è un peccato originale: riconosce le funzioni, cosa che, questa Repubblica non ha fatto.

Ha fatto ricorso alle deleghe, ma non ha applicato tutto l’articolo 115, come affermava il collega Leveggi quando riconosceva poteri e funzioni costituzionali solo alle regioni; e in questo vi era il passaggio Stato-regioni. Abbiamo amministrativizzato le regioni: questo è un punto di riferimento. Abbiamo messo in moto qualcosa che ha messo in discussione il principio di unità ed indivisibilità. Ora il punto di riferimento è l’Europa.

Se questo è il discorso base, vediamo allora dove vogliamo andare, perché se la logica è sempre quella della democrazia decidente e governante, non si capisce che cosa rimanga della democrazia. Signor Presidente, abbiamo la necessità di capire quale sarà la forma principale della democrazia, cioè se sarà ancora di tipo parlamentare. So che, per scherzo, alcuni presidenti definiscono i consigli come parchi buoi o come gabbie di matti: non vorrei che qualche presidente cominciasse a non venire in consiglio, perché in effetti qualcosa di grosso è cambiato e l’investitura dell’esecutivo non è più di nostra competenza. Abbiamo sempre meno persone che desiderano candidarsi nei consigli regionali, mentre è importante che i consiglieri regionali siano stimolati a fare i consiglieri regionali.

Occorre capire fino in fondo – altro che legislazione concorrente, ripartita o competitiva – che cosa voglia realmente la nostra gente, dare la certezza del diritto. Nella mia regione era stata varata una leggina sul commercio, che era di nostra primaria competenza, e si era legiferato in armonia, secondo le norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, ma poi si è visto, su questioni così importanti che riguardano il piccolo ed il grande commerciante, che sono cari a noi tutti, che il sindaco di Trieste si è

trovato contro la giunta regionale. La gente comincia a non avere più la certezza del diritto ed, allora, che le regioni sappiano che cosa possono fare veramente. In particolare, per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, in questi anni abbiamo avuto il filtro delle commissioni paritetiche ed abbiamo incontrato forti difficoltà, ma alla fine doveva o meno il Governo emanare il decreto legislativo? Spero che non si continui a mortificare l'autonomia delle regioni.

Chiedo dunque, a nome dei colleghi delle regioni a statuto speciale, di dare anche a noi la certezza del diritto: si ha davanti un anno di lavoro e poi sarà il consenso, come affermava il mio amico De Mita, a decidere chi governerà il paese. Chiedo altresì che quanto hanno fatto le commissioni paritetiche venga trasformato in decreto legislativo. Per il resto, ci rendiamo conto anche noi che le cose sono cambiate e che anche le specialità dovranno essere rivisitate: nessuno vuole avere timbri in più se il mondo è cambiato, anche se nella mia regione esiste ancora una città che si trova al confine, Gorizia-Nova Gorica. Prendiamola in positivo, così come i rapporti con la Croazia. Non aggiungo nient'altro: fidatevi delle regioni e date anche a quelle speciali la certezza del diritto.

MARIO PEPE, *Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

Il titolo del seminario odierno allude a una tematica che appare, a prima vista, principalmente tecnica: il metodo e le metodiche per una legislazione statale e regionale che operino nel rispetto dei relativi ambiti di intervento fissati dai documenti costituzionali a partire all'articolo 5 della Carta fondamentale, che il Presidente Violante ha commentato anche con un intreccio ermeneutico importante. Tale norma, tuttora attualissima nel collocare fra i principi costitutivi dell'unità e della democraticità dell'ordinamento repubblicano il metodo del decentramento amministrativo, raccoglie le istanze, sentite da più parti, di voler dar corso a tale processo di costruzione della cosiddetta cittadinanza vicina attraverso percorsi nuovi e chiaramente più incisivi nelle modalità di applicazione.

In questa direzione, il richiamo al principio di sussidiarietà appare doveroso poiché sembra coniugare positivamente le esigenze di attuazione del dettato costituzionale (di cui all'articolo 5) sia con le necessità di speditezza ed efficienza dell'azione dei pubblici poteri, imposte dal completamento del processo federalista all'interno dell'Italia e in

Europa, sia con l'accordo tra le parti politiche che, sull'utilizzo di questo strumento, sembrano aver trovato un unanime consenso.

Certamente il problema presenta per il legislatore un lato tecnico assai rilevante, se non addirittura preponderante: non a caso i testi dei disegni di legge governativi sono sempre più spesso corredati di una relazione che analizza l'impatto sulla normativa e sugli assetti determinati dal quadro costituzionale e dalla legislazione di decentramento; qui si colloca l'idea di dare un ruolo più icastico al Comitato per la legislazione, che demandi ad esso in via generale la valutazione tecnica dei progetti di legge al fine di evitare quelle formulazioni tortuose che incidono poi in modo negativo e spesso irreparabile sugli stessi contenuti normativi. Potrebbe forse proporsi la possibilità di un esame di tipo preventivo e generale dei testi, che intervenga tra la fase della presentazione e quella dell'assegnazione.

Questa idea di ritagliare al Comitato per la legislazione ruolo e funzioni diverse non può comunque prescindere dall'assetto della sua struttura, che è paritetica tra componente di maggioranza e componente di opposizione, a rimarcare il significato prettamente tecnico dell'attività che il Comitato svolge. Appare al riguardo emblematico che il Comitato stesso abbia scelto recentemente di formulare i propri pareri in modo neutro, privandoli di quella unica caratterizzazione e valenza politica che precedentemente avevano. Il Comitato non rende pareri favorevoli o contrari, ma rende semplici pareri con osservazioni e/o condizioni.

L'esperienza concreta però sembra dimostrare che gli innegabili sforzi fatti e che si fanno sul piano della tecnica legislativa sono del tutto insufficienti. A monte, infatti, sussiste un problema squisitamente politico, che attiene sia alla concezione della legge sia alla forma di governo ed al ruolo della classe politica nei confronti dell'apparato burocratico. In effetti la prima questione richiama un aspetto più generale, nel quale s'imbattono, com'è noto, tutti i cittadini: l'ipertrofia della legislazione nazionale, che è un dato di fatto quantitativo, cui si accompagna una formulazione spesso poco chiara dei testi, genera un quadro di incertezza del diritto che si ripercuote anche sui legislatori regionali, che non sono in grado di conoscere i principi fondamentali, poiché essi sono quasi sempre da desumere per implicito dalle leggi cornice o addirittura dal sistema normativo nel suo complesso. Il recupero del valore "illuministico" della certezza e

della chiarezza della legge è quindi un'esigenza primaria anche per salvaguardare l'autonomia e la libertà degli enti territoriali, e dunque la loro politicità.

Il secondo aspetto riguarda la struttura ed il funzionamento dei centri di decisione politica. E' indubbio che la debolezza degli esecutivi e la loro instabilità è un fattore che si riverbera sulla scarsa qualità della legge statale e regionale. Tale debolezza si può manifestare in quattro modi diversi: con leggi che realizzano accordi politici sulla base di mediazioni meramente linguistiche e non sostanziali; con leggi che ratificano accordi di soggetti extraparlamentari; con leggi intrinsecamente contraddittorie perché in esse si stratificano emendamenti che esprimono orientamenti contraddittori; con leggi-provvedimento che servono a responsabilizzare l'apparato burocratico ovvero a supplire a disfunzioni del medesimo.

Gli esempi dell'uso distorto dello strumento normativo primario sono numerosi ed attuali: per esempio, il decreto legge n. 160, che serve a prorogare il termine fissato da un regolamento perché le modifiche del regolamento richiedono tempi più lunghi è emblematico dello stato delle cose. Quindi, probabilmente, esecutivi più stabili e forti garantiranno una migliore legislazione, riducendo nel contempo sia il potere che impropriamente viene esercitato dall'apparato burocratico sia l'inevitabile ruolo di supplenza che viene assunto dagli organi giudiziari. Per questa ragione noi crediamo che il sistema dell'elezione diretta dei presidenti delle regioni abbia aspetti positivi che si rifletteranno sulla qualità della legislazione, anche per l'attribuzione agli esecutivi regionali della potestà regolamentare. Ciò renderà, naturalmente, necessario un riequilibrio, a livello statutario, dei poteri delle assemblee elettive, che dovranno essere valorizzati per quanto attiene alla funzione di indirizzo.

In questa logica sarà necessario affrontare uno studio mirato che consenta di attuare un disboscamento razionale delle troppe leggi che affollano il panorama legislativo anche in materia regionale. In buona sostanza non sembra possibile pensare ad una nuova stagione costituente regionale tesa a sviluppare i valori di partecipazione dei cittadini alla gestione della *res publica* e di democrazia delle comunità se non saranno attuate, a livello regionale, politiche legislative di semplificazione dell'apparato normativo attraverso testi unici e processi di delegificazione.

L'altro aspetto su cui mi voglio soffermare brevemente riguarda il procedimento legislativo nazionale. Da un lato è auspicabile che nella prassi applicativa dei

regolamenti parlamentari si escluda il ricorso alle sedi redigente e legislativa per i progetti di legge incidenti in materie di competenza regionale, dall'altro si riconosce generalmente l'esigenza di una qualche forma di innesto delle regioni nel procedimento legislativo. E' un tema che abbiamo toccato in molteplici incontri ed è perciò un argomento abbastanza noto: infatti il principio di sussidiarietà presenta aspetti ambivalenti che giustificano sia processi di devoluzione sia processi di riaccentramento.

Fondamentale sarà dunque il momento in cui dovranno convergere le istanze politiche generali con le istanze del territorio attraverso una più marcata "parlamentarizzazione" delle regioni. Come già abbiamo sostenuto in altre occasioni, è ineludibile ed indifferibile la creazione di un forte raccordo funzionale e organico delle regioni con il Parlamento nazionale, raccordo che, nella prospettiva di un ordinamento federale, non può che presupporre un bicameralismo rinnovato, in cui si riconosca una presenza effettiva nell'ambito della struttura e del processo legislativo nazionale alle istituzioni territoriali dotate di autonomia costituzionale. Si può convenire sulla gradualità del percorso da compiere – e a tal fine potrebbe pensarsi anche a modifiche dei regolamenti parlamentari tese a dare valore vincolante ai pareri della Commissione per le questioni regionali, che a sua volta dovrà intensificare il confronto con le regioni e tutto il sistema delle autonomie – ma non si deve porre in discussione l'obiettivo strategico in sé considerato. In conclusione, esso resta l'argomento fondamentale per rilanciare la democrazia nel nostro paese e adeguare gli assetti istituzionali alle mutate condizioni politico-culturali dell'Italia.

PRESIDENTE. Colleghi, con il vostro consenso implicito salterei il *coffee break* (tuttavia, chi volesse prendere un caffè può recarsi nella sala accanto) e passerei alla seconda parte.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Presidente della Commissione consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa*. Questo è l'ultimo incontro di una serie che abbiamo organizzato per iniziativa del Comitato per la legislazione sui problemi della normazione e recentemente abbiamo anche avuto un interessante incontro con una delegazione dell'OCSE. Ci troviamo di fronte ad un problema che sta diventando cruciale per il paese, anche in termini di competitività complessiva nella sfida

internazionale, quello cioè di essere oppressi da una pessima legislazione, la cui “cattiveria” può essere analizzata sia sotto un profilo di contenuti, cioè come sono articolate le leggi, e se sono leggibili, facilmente applicabili, se contengono troppi rinvii o se sono troppe in sé, sia anche sotto il profilo dei confini dei diversi settori di legislazione con riferimento a competenze di soggetti diversi.

Su questo punto, signor Presidente, vorrei osservare con molta franchezza che ci troviamo di fronte ad una situazione che definirei addirittura paradossale: mentre negli ultimi anni abbiamo messo in cantiere una forte legislazione di principio intesa alla delegificazione, al conferimento di poteri normativi forti al Governo ed ai ministeri, ed ovviamente alle regioni, che l’avevano già in precedenza ma che hanno visto negli ultimi anni aumentare le proprie competenze, continuiamo a legiferare come prima. Intere materie come l’agricoltura o i lavori pubblici non dovrebbero essere disciplinate se non da qualche norma di carattere generale, ma se qualcuno di voi va a vedere l’ordine del giorno delle Commissioni agricoltura o lavori pubblici non trova la minima differenza rispetto al passato. Il Parlamento, cioè, continua a legiferare come prima, come se non fosse successo niente, né sul versante della delegificazione, né su quello del decentramento; si fanno leggi di dettaglio tanto sul versante riservato all’esecutivo quanto su quello riservato alle regioni. Questa è la realtà.

Devo tuttavia dire – l’ho ricordato nell’incontro con l’OCSE – che peggio di noi fa l’Unione europea, la quale emana una pessima normazione, quasi inapplicabile ed illeggibile, ma anche fortemente pervasiva, che investe i più minuti aspetti della vita economica e sociale senza alcun limite di competenza; almeno lo Stato ha qualche limite di competenza. Questa situazione caotica e paradossale investe anche l’Unione europea.

Se poi guardiamo alla legislazione regionale, lì esiste un’altra situazione altrettanto paradossale, poiché essa è composta di atti a contenuto non normativo: a parte qualche rara eccezione, che si conta nelle decine per ciascuna regione, a fronte delle migliaia di leggi, il grosso delle leggi regionali ha contenuto non normativo bensì provvedimentale. Ciò è dovuto un po’ alla timidezza dei legislatori regionali, un po’ ad una giurisprudenza della Corte che nel passato è stata abbastanza oppressiva, un po’ ad un fattore che credo finora non sia emerso ma che è bene segnalare, cioè alla struttura dei bilanci. Faccio un esempio: se servono trecento milioni per far fronte ad una situazione



di disagio dell'opera pia De Benedictis di Teramo, che cosa fa il consiglio regionale dell'Abruzzo? Promulga una legge con la quale stanziava quella somma per far fronte a questa giusta esigenza. Qual è la medicina per questo? Semplicissimo: che il bilancio regionale preveda un capitolo di quattro-cinque miliardi per interventi necessari ed urgenti sulle strutture sanitarie. Su questo capitolo la giunta regionale, il presidente o l'assessore delegato destinano determinati fondi a questa o a quella istituzione. Badate bene, questo medesimo difetto si riscontra anche sul versante statale: è dalla struttura del bilancio che deriva molta parte dei nostri difetti legislativi. Faccio un esempio: abbiamo destinato circa un miliardo alle vittime della Uno bianca, emanando un'apposita legge, ma si tratta di un semplice problema di bilancio, poiché nel bilancio del Ministero dell'interno deve essere compreso un capitolo che consenta al ministro di far fronte a casi di questo genere, cioè a provvedere alle vittime di errori dell'autorità di pubblica sicurezza. Poiché questo non c'è, si deve ricorrere alla legge.

Certamente ciò riguarda i metodi del lavoro legislativo del Parlamento, dell'Unione europea e delle regioni, ed a questi metodi dobbiamo far fronte certamente con la consapevolezza - che stiamo cercando di suscitare con questi incontri - ma anche con qualche norma. Quando mi riferisco alle norme penso a quelle più vicine all'agire legislativo, cioè alle norme regolamentari del Parlamento e dei consigli regionali, i quali devono stabilire cose precise. Come diceva poc'anzi il collega Pepe - ed io sono assolutamente d'accordo con lui - il Comitato per la legislazione è stata una grande innovazione di questa legislatura ed in genere i suoi pareri sono assolutamente giusti, anche se in realtà non vengono seguiti.

PRESIDENTE. Siamo al 70 per cento!

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Presidente della Commissione consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa*. Può essere certamente così, ma i casi di abnormità legislative, di leggi ripetitive od illeggibili, che spesso il Comitato per la legislazione segnala, poi, a fronte di accordi politici, non hanno seguito. Lo stesso vale per la Commissione per le questioni regionali, in quanto in agricoltura, nel turismo, nei lavori pubblici continuiamo a varare leggi che sicuramente invadono la competenza

regionale: dobbiamo essere chiari con i nostri amici dei consigli regionali, perché facciamo leggi che sicuramente invadono la competenza regionale.

A mio giudizio ha ragione il collega Pepe: nella legge, che dovrà essere discussa la prossima settimana, di modifica costituzionale sul cosiddetto federalismo, tra le altre cose è compresa una norma che rafforza fortemente la Commissione bicamerale e vi inserisce una rappresentanza delle regioni, creando un organismo misto. Comunque, misto o non misto, è necessario un organismo che svolga un'opera di monitoraggio su questo punto ed abbia la forza vincolante di dire al Parlamento che non può intervenire in una certa materia se è di competenza regionale.

Vedete, colleghi, spesso il singolo parlamentare che ha il collegio in una regione ha interesse a curare anche con provvedimenti legislativi i problemi specifici del suo territorio, che viceversa sarebbero di competenza della regione; per far fronte a questo tipo di problemi, che sono del tutto comprensibili e fisiologici, occorre una presenza normativa, un vincolo forte che potremmo introdurre già in sede regolamentare.

La stessa cosa devono fare gli statuti regionali: non c'è dubbio che essi siano una grande risorsa che il Parlamento ha voluto dare alle regioni, ma in essi va sicuramente ridefinito il potere normativo. Una legislazione regionale che per lo più è ancora di tipo provvedimentale non pone la questione dei regolamenti: magari fossero regolamenti, sono provvedimenti! Qui il problema è di portare la legge regionale a fare la legge, cioè a normare i settori dell'ordinamento affidati alle regioni. La giunta regionale deve fare i provvedimenti e poi, per quanto serve, anche i regolamenti, soprattutto quelli necessari al funzionamento degli uffici. Inoltre gli istituti regionali debbono togliere ai consigli le competenze amministrative.

Ho davanti a me il presidente dell'Abruzzo, dove il consiglio ha forti competenze amministrative, che derivano da un sistema consociativo del passato che deve essere evitato. Il consiglio faccia la normazione.

Vi è un ultimo punto, richiamato anche dai colleghi Lombardi e Cammelli, oltre che dal Presidente: il sistema delle autonomie che stiamo costruendo è trilatero, composto cioè dallo Stato, dalle regioni e dalle autonomie locali, mentre in Germania è fondamentalmente bilatero. Il Bund dialoga con i Länder e gli enti locali dipendono da questi ultimi. Si pone dunque il problema di dare alla regione un ruolo: prima il presidente della regione Friuli ci ricordava il caso di Trieste, dove il sindaco ha una

forza politico-amministrativa ed ha anche uno statuto istituzionale tale da consentirgli di contrapporsi alla regione anche in modo formale su alcune questioni. A fronte di questo, la regione deve diventare l'organo pieno e primario di normazione nonché di programmazione delle risorse; non si deve mettere in competizione con gli enti locali sul terreno dell'amministrazione, poiché quest'ultima è propria non della regione bensì degli enti locali.

La normazione è propria della regione e l'amministrazione appartiene agli enti locali: credo che questi confini debbano essere ridefiniti in questa importante occasione statutaria e voi, colleghi presidenti, avete un ruolo importantissimo. Nei prossimi giorni noi cercheremo di fare la nostra parte e, con l'aiuto della provvidenza, la settimana prossima rimetteremo mano al progetto di legge di modifica della Costituzione sul cosiddetto federalismo.

GIULIO TREMONTI, *Deputato*. Questo è un seminario a Costituzione vigente ed invariata, ma non credo che ciò sia un handicap di particolare rilevanza. E' vero che lo spirito del tempo è quello del federalismo, ma è anche vero che nello spirito della Costituente il tasso di federalismo era molto più elevato di quanto si possa immaginare. In cinquant'anni è intervenuto un centralismo reale che, a mio parere, è fuori dalla Costituzione. In secondo luogo, l'oggetto di questi lavori è la legislazione: a mio giudizio è importantissimo distinguere ciò che è amministrazione da ciò che è legislazione. Ciò che è amministrazione e decentramento è un altro dominio. Questo è il dominio della legislazione, nella quale c'è la cifra politica più significativa.

Vengo al terzo punto. La norma su cui ruota l'insieme delle considerazioni svolte nella nota di base che stiamo discutendo è l'articolo 5, che rientra nei principi fondamentali della Costituzione. Questo è il dato a mio parere fondamentale. Vi sono due derivate. In primo luogo, non stiamo parlando di *drafting* o di *law making*, ma di qualcosa di enormemente più significativo (altrimenti non rientrerebbe nei principi fondamentali della Costituzione). In secondo luogo, i principi stanno ai metodi come i fini stanno ai mezzi. E' fondamentale definire il principio; è sussidiario e strumentale definire i metodi. La novità, l'intensità, la varietà dei metodi è funzione dell'intensità che definiamo ai principi: il rapporto tra principi e metodi è un rapporto di *prius* e *posterius*, e non viceversa.

Quarto punto: quali sono i principi. Credo che questa sia la questione preliminare fondamentale. I principi contenuti nell'articolo 5, come ho anticipato, hanno un'alta cifra di federalismo. L'articolo 5 è una norma doppia: sul lato esterno, con l'espressione "la Repubblica è una ed indivisibile" definisce un blocco geopolitico; sul lato interno, per contrappeso, definisce un sistema che è tutto fuorché centralista. E' una struttura politica in equilibrio tra due forze opposte: sul lato esterno, l'unità ed indivisibilità della Repubblica (gli attentati all'unità o alla sovranità della Costituzione della Repubblica sono stati fatti con l'Atto unico e con il Trattato di Maastricht, non in altro modo, perché quello è stato il più colossale trasferimento di sovranità, neppure sottoposto a referendum popolare: dispotismo illuminato, ma pur sempre dispotismo!); sul lato interno, il meccanismo è assolutamente rovesciato. La norma afferma che tutto l'impianto della legislazione sostanziale (come si fanno le leggi e i principi) è al servizio delle autonomie locali; da qui si risale, dal basso verso l'alto, e non viceversa, come è avvenuto in questi cinquant'anni.

Quinto punto: un test a proposito del tasso di federalismo presente nella Costituzione. L'articolo 117, primo comma, contiene un elenco di competenze regionali; il pregiudizio è nel senso che sia un *numerus clausus*. Non è vero: lo stesso articolo fa riferimento ad altre materie indicate da leggi costituzionali. Questa norma non ha un valore permissivo, non è la norma che consente la modifica costituzionale; in base alla regola del legislatore economico, sarebbe priva di senso, perché a questi effetti esiste già l'articolo 138. La norma in questione contiene non un permesso ma un'indicazione impositiva; per essere chiari, la devoluzione è già nella Costituzione.

Sesto punto. Il passaggio che mi è sembrato tecnicamente più interessante nella nota di base è quello riferito alla nuova tipologia di leggi, sempre più volte ad organizzare processi e relazioni tra diversi livelli di governo. Questo è, in politica, il punto fondamentale nel tempo presente. E' la funzione di arbitraggio tra poteri e tra flussi propria della legislazione, con una sola specificazione: non sono le leggi che determinano i fenomeni, ma sono questi ultimi che determinano la tipologia delle leggi.

Io rappresento in Parlamento una forza politica che *Il Corriere della Sera* ha definito totalmente priva di legittimazione culturale: a questo punto, sono ossessionato dalla legittimazione culturale! Ricordo di avere scritto su *Il Corriere della Sera*, nel luglio del 1989, un articolo di fondo che definiva il processo prevedibile (e non quello in atto,

perché allora non era ancora caduto il muro di Berlino) come una rivoluzione extraparlamentare. Nel 1989 cadeva il bicentenario della rivoluzione e l'articolo si intitolava "Come il 1789 è stato anno di avvio di rivoluzioni parlamentari, il 1989 sarà anno di avvio di rivoluzioni extraparlamentari", nel senso di una diversa funzione della legislazione. Per il resto, su questo punto sono assolutamente d'accordo e in qualche modo ammirato dalle considerazioni svolte dal collega Cerulli Irelli.

Settimo e ultimo punto. Totale assenso, se sono definiti fortemente i principi, sui metodi di cui si è discusso, di coordinamento tra le regioni e di coinvolgimento delle stesse nel *law making*; quindi conferenze, audizioni, organismi misti e tecniche di questo tipo. Vorrei però andare oltre facendo un test empirico e in qualche modo politico a proposito della materia a mio avviso fondamentale in questo momento, quella relativa agli statuti regionali. Un'ipotesi di statuto *in tristia*, sulla quale si può valutare il tasso effettivo di federalismo presente nel Parlamento. La Costituzione prevede, all'articolo 121, secondo comma, che le regioni possano presentare proposte di legge al Parlamento nazionale. La formula agnostica "proposte di legge" consente che le proposte siano anche di riforma costituzionale. L'articolo 117, secondo comma, dà il via libera alla devoluzione. Mi chiedo allora: sarà considerato legittimo, tecnicamente e politicamente, lo statuto di una regione che introduca nel suo oggetto politico questo processo? Questa è una verifica che credo sarà importante fare.

Un'ultima considerazione. Quando ho cominciato a parlare di federalismo in queste sedi ed anche nella Commissione bicamerale, avevo l'impressione di essere come il selvaggio indiano che viene ricevuto, come oggetto di curiosità, alla Corte di Spagna: è un'impressione che si sta attenuando (*Applausi*).

MICHELE SALVATI, *Deputato*. Con la riforma federale e con alcune sue prime formulazioni a livello costituzionale è stato messo in moto un processo che è ormai inarrestabile e che nello stesso tempo, come economista e cittadino convinto della necessità del federalismo, trovo soddisfacente e preoccupante. I motivi di soddisfazione potete immaginarli, per cui li tralascio; mi soffermo sui motivi di preoccupazione.

Il processo di innovazione federale dello Stato e di innovazione amministrativa (le due cose, onorevole Tremonti, vanno considerate insieme, anche se naturalmente dobbiamo tenere separata la legislazione dall'amministrazione) non è una *routine*

pacifica in cui, essendo noto il punto di partenza ed essendo note e condivise le tappe intermedie, conosciamo anche i punti di arrivo. E', invece, un processo conflittuale, come i fatti hanno dimostrato, in cui i conflitti nascono sia da diverse visioni del federalismo, spesso trasversali tra forze politiche; sia da diversi interessi istituzionali (ricordo, ad esempio, in Bicamerale, la strenua difesa dell'attuale ruolo delle province o del bicameralismo così com'è ora); sia da diverse situazioni di sviluppo economico (vi sono ancora forti preoccupazioni circa i presunti effetti negativi che il federalismo potrebbe avere nel Mezzogiorno), sia da diverse appartenenze politico-partitiche. Vi sono dunque almeno quattro fonti di conflitto.

Mi devo affidare alla vostra capacità intuitiva, data la ristrettezza dei tempi, per capire gli effetti dirompenti dell'intersezione di queste fonti di conflitto. Il rischio di rissosità che evocava Lombardi è presente; con esso, vi è il rischio, assai più grave, di un federalismo costoso, inefficiente, incompreso dai cittadini. La riforma federale può invece avere effetti positivi straordinari, sia in termini di democrazia, sia di sviluppo economico. Per questo ho apprezzato molto l'iniziativa del Presidente Violante: questo non è un seminario; è innanzitutto il riconoscimento di una necessaria parità di interlocuzione tra due livelli legislativi nell'imminenza di due processi politici decisivi, quello degli statuti e quello della discussione, più volte evocata in questa sede, del progetto di legge di modifica del titolo V, parte seconda, della Costituzione. Questo è il test vero della "voglia di federalismo" esistente tra i ceti politici del nostro paese.

Mi limito a fare due osservazioni. La prima è la seguente. Dei quattro conflitti che ho evocato prima, tre sono inevitabili ed utili: diverse visioni, spesso trasversali; diversi interessi istituzionali, diversi interessi economici. Questi conflitti vanno composti e non vi può essere un *dominus* che impone la composizione ottimale. Ma uno di quei conflitti non è necessario né utile: il conflitto politico-partitico, cioè l'uso strumentale, per avvantaggiare nel breve periodo la propria parte, delle tensioni inerenti al processo di transizione federale. Esso rischia infatti di rendere impossibile la composizione necessaria degli interessi e delle visioni, cioè degli altri tre conflitti. Io non demonizzo il conflitto politico e neppure l'intersezione di esso con tematiche federali. Basta guardare ciò che avviene in Germania per rendersi conto di quanto il conflitto politico sia importante, di quanto la strumentalità politica sia legittima e non dannosa. Ma la Germania è uno Stato federale assestato: il conflitto partigiano può essere dannoso in

una situazione di *statu nascenti*, quando il quadro istituzionale non è ancora assestato. Questo, lo *statu nascenti*, è invece proprio la situazione nella quale ci troviamo, una situazione in cui un atteggiamento *bipartisan*, non contingente, non partigiano, dovrebbe prevalere e lasciare giocare gli altri tre conflitti senza sovrapporvi tensioni partigiane e contingenti, perché anche all'interno dei partiti maggiori, nei Democratici di sinistra e in Forza Italia, esistono forze con diverse concezioni del federalismo e una diversa voglia di arrivare ad uno stato federale. Questo lo abbiamo sperimentato e visto abbastanza bene nella Commissione Bicamerale.

La seconda considerazione che voglio fare riguarda lo stato finale delle nostre riforme, che è ancora lontano e dovrebbe guidarci come stella polare. Efficienza economica e federalismo vanno d'accordo quando poteri e responsabilità delle diverse autonomie e dei diversi livelli di autonomia sono stabili, perfettamente noti e introiettati dai cittadini. In altre parole, quando i diversi enti autonomi, politicamente e legislativamente, non hanno alcuna possibilità di scaricare le loro responsabilità su altre autonomie, lo Stato sulle regioni (è successo anche di recente) e le regioni sullo Stato (anche questo si è verificato recentemente), quando i cittadini, nel valutare un governo che è durato una legislatura, sia esso regionale o statale, lo possono riferire a responsabilità proprie e i governi non possono schermarsi credibilmente dietro la scusa che gli è stato impedito di lavorare, che la colpa è di un altro livello istituzionale che non ha fatto il suo dovere. Queste scuse purtroppo, a tutti i livelli, regionale, comunale e provinciale, sono credibili e vengono invocate di continuo, il più delle volte giustamente, spesso capziosamente per evitare le proprie responsabilità.

E' necessario, credo, arrivare sia ad un assetto normativo stabile, sia ad una divisione dei poteri e delle competenze accettata e condivisa, sia ad una consapevolezza diffusa tra i cittadini di quell'assetto e quella divisione di competenze: i cittadini devono sapere quali sono i compiti dei diversi livelli di autogoverno per poter dare un giudizio politico appropriato. In condizioni di conflittualità e di incertezza, l'esito sicuro è l'inefficienza, lo scarico di responsabilità, l'insoddisfazione dei cittadini, il "piove, governo (di Roma) ladro": specie da parte dei livelli di governo inferiori la tentazione (spesso giustificata) di "dare la colpa" ai livelli superiori è molto forte, in una situazione storica di federalismo ancora poco sentito dai cittadini, in cui la percezione che se le cose vanno male la colpa è di "Roma", è ancora dominante. Non ci sono vie facili di uscita, ma

credo che un accordo onesto per definire le responsabilità con precisione, per consentire ai cittadini di giudicare senza che i diversi livelli di governo abbiano la possibilità di schermarsi dietro la scusa dell'inadempienza altrui, sia la stella polare che ci deve guidare nel processo che è ancora a venire (*Applausi*).

AGAZIO LOIERO, *Ministro per gli affari regionali*. Voglio preliminarmente manifestare un apprezzamento non formale al Presidente Violante ed un ringraziamento per l'occasione che ci offre di dibattere e confrontarci. Ringrazio anche gli illustri relatori, i presidenti e le figure istituzionali che hanno preso la parola su un tema che è abbastanza complesso ed è diventato parte viva del dibattito odierno.

Un nuovo metodo della legislazione dello Stato e delle regioni costituisce ormai una necessità ineludibile, perché consegue al radicale cambiamento che i diversi livelli di governo hanno subito a seguito delle grandi riforme varate nel corso di questa legislatura. Non vorrei dare a questa mia prima frase un eccesso di enfasi; voglio però registrare in maniera autocritica, come figura istituzionale, che in questa legislatura abbiamo "celebrato" un'altra bicamerale, la terza, che purtroppo non è riuscita a portare a compimento i propri lavori. Questo impone una lettura spesso rapsodica della Costituzione, il che alimenta i conflitti, perché finisce per realizzare uno squilibrio dei poteri.

Il riferimento un po' enfatico, come è ovvio, è alla legge n. 59 del 1997, che ha rovesciato i precedenti rapporti tra lo Stato e le regioni: non è più, come in precedenza, ritaglio delle materie assegnate dallo Stato alle regioni, bensì un'elencazione tassativa delle materie mantenute alla competenza statale con riferimento generalizzato di tutti i compiti e le funzioni agli enti territoriali. Il cambiamento (anche considerando la polemica politica; non dimentichiamo che vi è stata un'elezione e ci avviamo velocemente verso un'altra elezione), almeno dal punto di vista culturale, a me pare epocale, perché presuppone la fine dello Stato per così dire egemonico e della subalternità degli enti locali. I rapporti tra gli enti sono equiordinati perché si svolgono essenzialmente in termini di competenza, individuata sulla base del principio di sussidiarietà; ovvero, l'ente sovraordinato cura gli interessi che non possono essere soddisfatti dal livello di governo di appartenenza più vicino al cittadino.



Può dirsi senza dubbio alcuno che il principio di sussidiarietà costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, che si rivolge indifferentemente a tutti i livelli di governo. Il metodo della legislazione deve essere cambiato perché risultano cambiati i principi che la informano, perché, come ha affermato il professor Lombardi, è mutata la scatola del cambio del motore istituzionale. Il verso logico della legge sia statale sia regionale deve essere omogeneo, in corrispondenza della composizione armonica delle competenze allocate sui diversi livelli di governo, così come esigono la legge n. 59 e i decreti che hanno dato ad essa attuazione, primo fra questi il decreto legislativo n. 112 del 1998.

Una prima esigenza di metodo riguarda la conoscenza da parte di tutti i soggetti dotati di un potere normativo del nuovo sistema delle autonomie. Ciò per consentire l'adozione di atti che risultino rispettosi e conformi al nuovo quadro istituzionale. Noi abbiamo dato una grande accelerazione in queste due ultime settimane; teniamo conto, però, che alcune regioni sono molto avanti e altre molto indietro. Lo Stato pertanto deve legiferare non solo su materie di sua competenza, tenendo in debito conto i confini che ne delimitano l'ambito, ma anche rispettando i principi inerenti all'autonomia normativa delle regioni. Per contro, la regione non può legiferare senza tenere conto che sulle materie di sua spettanza possono insistere sia interessi sovraregionali sia interessi infraregionali, la cui cura è rimessa a comuni e province, anch'essi enti a cui è attribuita autonomia costituzionalmente garantita, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione.

Un metodo legislativo omogeneo da parte di tutti gli enti dotati di potere normativo ora si impone anche in virtù del principio di sussidiarietà, a cui debbono prestare ossequio tutti gli organi coinvolti nel portare ad esito la riforma del federalismo amministrativo delineata dalla legge n. 59. L'operazione non dovrebbe incontrare soverchie difficoltà, essendo chiaro il quadro normativo di riferimento: conservazione da parte dello Stato di alcune materie tassativamente elencate, con riferimento generalizzato di tutte le altre all'autonomia territoriale.

Altrettanta chiarezza proviene dalla legislazione di riforma sui necessari raccordi tra i diversi livelli di governo. Infatti, i primi frammentati moduli procedurali sono stati ora unificati e si svolgono in sedi unitarie, quali la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza unificata. Particolare attenzione il legislatore regionale dovrà prestare al metodo da usare per approvare i nuovi statuti di autonomia, che dovranno determinare

la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'ente regione. L'unico vincolo che questi subiscono è di essere in armonia con la Costituzione; è un vincolo non di poco conto, in quanto sta a significare che i nuovi statuti dovranno inserirsi nell'ordine costituzionale in termini di compatibilità e di coerenza. Quindi, il metodo della legislazione regionale dovrà svilupparsi sul presupposto che il regime statutario non deve configurarsi alla stregua di una Carta costituzionale a sé per ciascuna regione, bensì alla stregua di modelli normativi di alto profilo, che esaltino l'autonomia regionale ma abbiano, nel contempo, un grado essenziale di omogeneità, affinché possa dirsi che gli statuti sono stati adottati in armonia con la Costituzione. Si attua in tal modo la direttiva contenuta nell'articolo 5 della Costituzione, secondo cui la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Infine, poiché le due disposizioni sono contenute in un articolo della Costituzione che reca, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, principi supremi dell'ordinamento, l'adeguamento del metodo della legislazione, connesso e servente al riconoscimento e alla promozione dell'autonomia locale, costituisce un preciso obbligo costituzionale per tutti i soggetti coinvolti nel nuovo assetto di riforma delineato dalla legge n. 59 del 1997, che ha come primo referente fondante proprio l'articolo 5 della Costituzione.

Da ultimo, traggio motivi di ottimismo dall'annuncio del Presidente Violante che finalmente l'esame in Assemblea del progetto di ordinamento federale della Repubblica prenderà avvio dalla prossima settimana (*Applausi*).

MARIA CELESTE NARDINI. Credo che il Comitato della legislazione abbia raggiunto lo scopo di recepire le esigenze e i grandi problemi che sono emersi nel coordinamento tra legislazione nazionale e regionale, anche a seguito dell'affastellarsi di norme nazionali e regionali.

Questa prima discussione è tanto più importante perché siamo in presenza di una nuova fase, in cui si sono svolte delle elezioni sulla base di una riforma delle elezioni regionali. Come è emerso da molti degli interventi svolti oggi, ciò non poteva non avere

un impatto anche sulla relazione tra i poteri e le funzioni degli esecutivi e quelli delle assemblee legislative.

Voglio sottolineare l'importanza delle relazioni tra le autonomie locali. Credo che, quanto più procederemo verso una forma di decentramento, tanto più qualunque forma di federalismo non possa essere lasciata a se stessa; quindi, tanto più lo Stato provvede a decentrare, tanto più le autonomie hanno bisogno di un forte raccordo tra di loro. Credo che la rete, la ricerca di luoghi a cui ha fatto riferimento il professor Lombardi, il *forum* siano gli elementi su cui tutti insieme dobbiamo riflettere per cercare sempre di più l'intreccio tra le varie autonomie. Recuperando il senso pieno dell'autonomia, dobbiamo misurarci su una forma di decentramento che sia omogenea, perché non vorrei che un nascente federalismo porti di fatto ad una frammentarietà della legislazione. Occorre quindi un forte senso di autonomia, ma nel nostro paese anche la qualità della legislazione deve avere una sua omogeneità.

Dobbiamo continuare a lavorare in questo raccordo continuo. Il Comitato farà tesoro del contributo offerto questa mattina da tutti i relatori ed anche del contributo vivo e pieno che è venuto dai presidenti delle regioni. Credo che insieme abbiamo fatto un buon lavoro (*Applausi*).

GIUSEPPE TAGLIENTE, *Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo*. Interpretando il pensiero di tutti i colleghi presidenti di consigli regionali, credo di poter affermare che valutiamo positivamente questa intensa mattinata di lavoro, dalla quale sono scaturiti spunti e suggerimenti, ma soprattutto la consapevolezza, ribadita ripetutamente dai colleghi, che i consigli regionali vogliono invertire una rotta sbagliata intrapresa negli anni passati, che vogliono contare di più senza per questo entrare in conflitto con i presidenti delle giunte regionali, che vogliono produrre una legislazione forte, chiara, univoca, leggibile.

Certo, è stato ribadito e voglio sottolinearlo anch'io, una democrazia compiuta ha bisogno soprattutto di colloquiare ai diversi livelli. Per questo credo che occorran nuove occasioni di incontro e di confronto; occorre anche (mi richiamo a quanto ha detto il collega Louvin nel corso del dibattito) individuare una sede stabile di discussione, in cui i vari livelli legislativi possano confrontarsi e dialogare.

PRESIDENTE. Colleghi, poche parole finali. Come ha detto Michele Salvati e come avete notato voi stessi, questo non è un seminario, poiché non abbiamo approfondito in modo scientifico temi specifici. Abbiamo costruito un'occasione di interlocuzione tra soggetti distinti che fanno parte della rete della rappresentanza e dei poteri legislativi del nostro paese alla vigilia di due scadenze politico-parlamentari particolarmente importanti: l'avvio dell'esame della riforma dello Stato per un verso, la stagione statutaria per l'altro. Siamo in una fase di Stato nascente dal punto di vista del federalismo, per cui la necessità di sentirci, di prendere un contatto tra noi rispondeva a questa esigenza.

Vi era poi un'esigenza di carattere strategico più generale: nella realtà contemporanea il cuore della democrazia è diventato la decisione; nella realtà non contemporanea il cuore della democrazia era la rappresentanza. Si tratta di scoprire un nuovo equilibrio tra rappresentanza e decisione, non per avviare – come è stato detto da ultimo dal presidente Tagliente – un conflitto tra poteri rappresentativi ed esecutivo, ma perché un equilibrio democratico complessivo è dato da un equilibrio tra questi poteri.

Il problema si pone in questi termini: il Governo nazionale è un governo parlamentare, il governo regionale è un governo presidenziale, almeno nelle regioni a statuto ordinario, per cui il ruolo delle assemblee elettive è diverso. Gli equilibri non sono mutuabili perché differenti; questo non vuol dire – stiamo attenti – che il consiglio regionale non pesi; gli Stati Uniti hanno un sistema presidenziale con un parlamento formidabile (credo sia il più forte del mondo). Mentre nei regimi parlamentari, come sappiamo, vi è un sistema di equilibri in permanente costruzione e spostamento, non determinati e non fissi, con poteri rigidi e anche flessibili (credo che la flessibilità sia un'anima dei sistemi parlamentari), nei sistemi presidenziali, anche quando sono regionali, la definizione e la fermezza dei poteri diventa essenziale ai fini dell'equilibrio, per cui vi è poco da contrattare sul piano negoziale, come avviene nel sistema nazionale. Ci vogliono confini molto netti, così come si verifica – mi permetto di richiamare ancora una volta questo esempio – nel sistema statunitense, dove i poteri sono molto definiti, a volte con possibilità di conflitto, poi risolto in vari modi (qualcuno non viene neppure superato). Stando così le cose, il punto della decisione atiene anche alle assemblee rappresentative, non soltanto all'esecutivo.

L'altro punto è il seguente. In un mondo che va verso la globalizzazione, la domanda che ci poniamo anche nei *forum* internazionali è quale sia il prossimo passo della rappresentanza, che non può essere assolutamente intesa secondo una concezione settecentesca o ottocentesca. Ci si chiede che cosa faccia la rappresentanza intesa come luogo dove si confrontano maggioranza e opposizione, essendo il Governo il luogo dove decide soltanto la maggioranza. Questo rapporto tra popolo, inteso nella sua essenza costituzionale, rappresentanti del popolo comunque eletti, esecutivi, soggetti sovraordinati alla nazione (come richiamava il collega Tremonti), soggetti sottordinati alla nazione (assemblee regionali), tutta questa rete deve essere ricostruita da capo con un'ottica che non può essere quella della riproduzione del sistema settecentesco; siamo in un'altra fase, in un altro mondo.

Nessuno di noi ritiene di avere in mano tutte le leve della verità per poter poi distribuire carte, poteri e risorse. Si tratta di costruirle e certamente l'assetto che daremo magari nei prossimi mesi non sarà definitivo, perché dovremo apportare degli aggiustamenti lungo il cammino.

Per quanto riguarda più specificamente i punti che sono stati affrontati nel corso della nostra conversazione, il problema del rapporto quotidiano tra regioni e Camera – parlo per la parte di mia competenza; il collega Elia, che sarebbe dovuto intervenire in rappresentanza del Senato, non ha potuto partecipare ai nostri lavori a causa di un precedente impegno, così come il collega Villone, presidente della Commissione affari costituzionali del Senato – rende necessaria, a mio avviso, una interlocuzione anche dei consigli regionali nella fase precedente l'esame da parte dell'aula della riforma federale dello Stato. Mi permetterò di segnalare al presidente della Commissione affari costituzionali, al momento impegnato nei lavori dell'Assemblea, questa opportunità, fermo restando che la decisione sarà della Commissione.

Veniamo da un sistema nel quale la rappresentanza delle regioni era dei governi, come ricorderete. Riporto un esempio che segna in modo molto evidente e chiaro la differenza rispetto al passato: in una vecchia circolare del Presidente della Camera risalente agli anni ottanta veniva indicata al presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che allora era Augusto Barbera, l'opportunità di ascoltare assessori o presidenti delle regioni in rappresentanza delle stesse; in una lettera inviata da me nel 1997 si fa riferimento ad esponenti delle regioni, delle province autonome, di

organi istituzionali o comunque rappresentativi delle medesime. Evidentemente si compiva un passo – non era pensato – in cui si cominciava a vedere che la rappresentanza è duplice (non soltanto il governo, ma anche il consiglio regionale). Credo che l'onorevole Cerulli Irelli, nella sua qualità di relatore possa farsi latore di questa esigenza presso la Commissione affari costituzionali.

Per quanto riguarda il luogo, di cui si è parlato, se lo ritenete, la Camera è a vostra disposizione; valutate voi stessi come e in che termini, per noi non c'è problema. La Camera, infatti, per ragioni politiche, perché è la più vecchia Assemblea elettiva del paese (lo è dal 1848) e perché è la più vasta Assemblea rappresentativa per numero di eletti e di elettori, deve svolgere questo tipo di ruolo. Se lo riterrete, siamo a vostra disposizione, perché crediamo che l'interlocuzione ci serva, anche alla luce di quanto è stato qui detto.

Naturalmente non c'è in alcuno di noi l'idea di una contrapposizione. Il punto è che il funzionamento delle istituzioni rappresentative è interesse di tutto il paese. In quest'ottica, anche la questione dei regolamenti interni sarà estremamente interessante: se ne parlava con il collega che presiedeva il consiglio regionale del Piemonte nella scorsa legislatura regionale, il quale mi accennava a norme che rendevano ingestibile il consiglio regionale (mi pare comunque che lo stesso si potesse dire per altri consigli regionali). Il collega ora presidente del consiglio regionale Veneto, che ha spesso legittimamente contestato il Presidente della Camera dei deputati, ora vedrà quali problemi si incontrano! Lo dico ovviamente scherzando, per la stima che nutro nei suoi confronti.

Ripeto: vi è il problema dei regolamenti, che devono far funzionare le assemblee, essendo il funzionamento dell'istituzione un'esigenza complessiva; questo è un punto determinante nel momento in cui si elabora un regolamento. Quando vi era il meccanismo consociativo, il funzionamento era garantito non dal regolamento ma da un patto non scritto; superata quella fase, occorrono delle regole, altrimenti la macchina non funziona più su un'intesa che non c'è, né ci deve essere, visto che il clima è completamente cambiato.

Da questo punto di vista, dobbiamo superare la vecchia idea delle istituzioni regionali: il modello del passato non era quello di un Parlamento trasferito a livello regionale, ma era piuttosto quello amministrativo, come il consiglio comunale o

provinciale; il problema della funzione legislativa e della funzione di governo non era così chiaro nel passato come lo è adesso.

Credo che nella valutazione degli standard della qualità della legislazione dovremo tenere conto – ne accennava il presidente Nardini – dell’impatto sulle regioni. Questo è un dato che non abbiamo considerato a sufficienza e che non so se vada estrinsecato in Costituzione: è un problema che lascio alle parti parlamentari, ma si può cominciare a mutuare il dato, che comincia ad essere significativo, essendoci in tutte le forze politiche forti presenze regionalistiche e federalistiche. Una volta che vi sia un indirizzo di questo genere, il punto dovrebbe essere seguito con particolare attenzione.

Infine, quanto al rapporto sulla legislazione regionale, hanno risposto quasi tutte le regioni (ne mancano soltanto tre e spero che rispondano quanto prima) e dovrebbe essere pronto per la fine di settembre o i primi di ottobre. Se lo ritenete, potrebbe essere quella una seconda occasione di incontro su un rapporto che vi invieremo prima affinché si possa discutere su qualcosa di concreto: in quella sede, se possibile, ci farete conoscere i vostri orientamenti - naturalmente dopo esservi consultati - sul rapporto con la Camera anche per quanto riguarda la questione del luogo. Ciò sarà utile per costruire un rapporto anche in modo formale.

Ringrazio molto tutti gli intervenuti e dichiaro concluso il seminario.

**La riunione termina alle 13.5.**