

CAMERA DEI DEPUTATI

SEMINARIO PROMOSSO DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Proposte per il Gruppo di lavoro tra Parlamento e Assemblee regionali

RESOCONTO STENOGRAFICO

Palazzo Montecitorio - Sala del Mappamondo

12 febbraio 2001

INDICE

VIOLANTE on. Luciano , <i>Presidente della Camera dei deputati</i>	1, 11, 32, 48
ARMAROLI on. Paolo <i>Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati</i>	35
BESOSTRI sen. Felice <i>Commissione Affari costituzionali del Senato</i>	38
CAMMELLI prof. Marco <i>Relatore su: “Proposte per adeguare organi e procedure del processo legislativo”</i>	13
CARAVITA prof. Beniamino <i>Relatore su: “Progetti per la collaborazione tra i centri di ricerca specializzati su scala nazionale per la raccolta delle conoscenze sulla formazione degli statuti e regolamenti delle Assemblee regionali”</i>	16
CARRARA on. Carmelo <i>Presidente pro-tempore del Comitato per la legislazione</i>	40
CATELANI prof. Elisabetta <i>Relatore su: “Leggi e regolamenti statali e regionali e loro interrelazioni”</i>	22
CERULLI IRELLI on. Vincenzo <i>Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati</i>	9
DONDEYNAZ sen. Guido <i>Commissione bicamerale per le questioni regionali</i>	36
FERRARI prof. F. Giuseppe <i>Relatore su: “Meccanismi di collegamento tra Assemblee elettive appartenenti a diversi livelli territoriali in altri paesi</i>	20
FISICHELLA sen. Domenico <i>Vicepresidente del Senato</i>	46
LOMBARDI prof. Giorgio <i>Relatore su: “La cooperazione tra Parlamento e Assemblee regionali come via per rinnovare il processo legislativo su scala nazionale”</i>	11h
LOUVIN Roberto <i>Presidente del Consiglio regionale della Valle d’Aosta</i>	4
MACCANICO on. Antonio <i>Ministro per le riforme istituzionali</i>	43
MALINCONICO cons. Carlo <i>Relatore su: “Istruttoria legislativa nel rapporto tra esecutivi e legislativi nella fase di formazione delle leggi e in quella relativa alla verifica della loro attuazione</i>	28

MATTARELLA prof. Bernardo Giorgio

Relatore su: “Il riordino della legislazione attraverso la formazione delle nuove decisioni normative, la manutenzione normativa e i testi unici”26

MELONI on. Giovanni

Presidente uscente del Comitato per la legislazione 1

MINARDI Luigi

Presidente del Consiglio regionale delle Marche..... 33

PINELLI prof. Cesare

Relatore su: “Parlamenti e Assemblee regionali nell’Unione europea” 19

PREIONI sen. Marco

Giunta del regolamento del Senato 31, 39

SCHIFANI sen. Renato

Commissione affari costituzionali del Senato7

ALLEGATI:

PROGRAMMA DELLA RIUNIONE55

NOTA DI BASE57

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

La riunione comincia alle 15.20

PRESIDENTE. Ringrazio il Vicepresidente del Senato, senatore Fisichella, il presidente uscente per il Comitato per la legislazione, il presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, il presidente della Commissione affari costituzionali del Senato e il presidente della Commissione parlamentare consultiva per la riforma amministrativa, nonché tutti i presenti per aver voluto partecipare a questa riunione.

Do immediatamente la parola all'onorevole Giovanni Meloni.

GIOVANNI MELONI, *Presidente uscente del Comitato per la legislazione*. Con la riunione di oggi si insedia il gruppo di lavoro tra Parlamento e Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali. Mi pare si possa dire che la riunione costituisca il punto di approdo per questa legislatura dell'attività interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione. Tale Comitato, che dal gennaio del 1998 ha iniziato a svolgere funzioni di rilievo nell'ambito del procedimento legislativo, ben presto ha sentito la necessità di affiancare ai propri compiti questo ulteriore livello di attività. Ciò ha una spiegazione ovvia, giacché assai difficilmente il miglioramento della qualità della legislazione può essere conseguito senza il coinvolgimento di tutti i soggetti che hanno parte nei processi di produzione normativa.

La promozione della cooperazione interistituzionale, nonché la ricerca di un raccordo permanente tra le diverse istituzioni che producono norme, sono divenute così attività – e direi non le meno qualificate – del Comitato, il quale ha dato impulso insieme al Presidente della Camera a numerose iniziative in comune con altre istituzioni.

Nel giugno del 1999 si è svolta la prima Conferenza interistituzionale. Essa ha riunito intorno ad uno stesso tavolo i Presidenti delle Camere, della Corte costituzionale, del Governo, delle magistrature, della Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e di alcune tra le autorità indipendenti.

Più mirate sono state le iniziative seguenti; si sono rivolte specificamente al Governo in primo luogo, e poi – soprattutto nell’ultimo anno – a ricercare forme di cooperazione tra le assemblee regionali, stabilendo una interlocuzione con gli altri soggetti titolari della potestà normativa primaria.

Vorrei ricordare il seminario interistituzionale del dicembre del 1999, che ha avuto ad oggetto il miglioramento del funzionamento del sistema normativo e ha messo a confronto, oltre che deputati e senatori, gli uffici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri, studiosi ed esponenti delle organizzazioni sociali. Di lì sono venute proposte concrete, alcune delle quali già dotate di una base normativa nelle leggi e nei regolamenti parlamentari.

Nel giugno del 2000 si è svolto un nuovo seminario interistituzionale dal tema “Nuovi metodi della legislazione tra Stato e regione”, al quale hanno preso parte, oltre a parlamentari, tutti i presidenti dei consigli regionali, nonché esponenti del mondo scientifico ad altissima qualificazione. L’idea base del seminario è consistita nella valorizzazione dell’articolo 5 della Costituzione, con riferimento a quella parte di esso che sancisce l’adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento e ha postulato la necessità di una forte cooperazione tra i consigli regionali.

A tal proposito si potrebbe proporre che in occasione della rielaborazione della circolare sul *drafting* che risale al 1995, vengano precisate le regole per la redazione di norme di principio in materia di competenza regionale, considerando che tale questione costituisce ormai il problema primario di tutta la nuova legislazione. Comunque, in quell’occasione si è aperto un dialogo che per tappe successive conduce direttamente alla riunione di oggi.

La decisione di proseguire il confronto ha prodotto un nuovo incontro, tenutosi nell’ottobre del 2000, e incentrato sul tema “Legislazione tra Stato e regioni”. In tale incontro è stato presentato il rapporto sullo stato della legislazione 2000, elaborato congiuntamente dagli uffici della Camera e dai consigli regionali, in collaborazione con l’Istituto degli studi sulle regioni del CNR.

Il processo di individuazione di un sistema di raccordo tra Camere e regioni si è rafforzato a seguito della spinta proveniente dalla Conferenza dei presidenti dei consigli regionali e si è così potuta raggiungere l’intesa per la costituzione del gruppo di lavoro

al fine di approfondire le tematiche delle forme di reciproca consultazione e di cooperazione tra il legislatore regionale e nazionale.

Considero massimamente opportuno e peraltro corrispondente alla prospettiva interistituzionale di cui il Comitato si è fatto promotore che il circuito virtuoso tra Senato, Camera e regioni possa avvalersi stabilmente dell'apporto delle conoscenze scientifiche dei centri di ricerca specializzati. A questo scopo è decisivo poter contare su una strumentazione conoscitiva che valorizzi i diversi apporti, che possono venire tanto dalle istituzioni quanto dai centri della ricerca scientifica.

Coerentemente, un altro campo di possibile cooperazione potrebbe individuarsi nell'allargare alla legislazione regionale quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2001, all'articolo 107, che si riferisce all'informatizzazione e classificazione della normativa vigente al fine di facilitare la ricerca e la consultazione da parte dei cittadini. A questo proposito mi sembra doveroso ricordare che, quando era vicepresidente del Comitato per la legislazione l'onorevole Andreatta, questi avanzò la proposta di una simile banca dati e che la sua idea ha preso corpo con l'ultima finanziaria.

Aggiungerei che gli strumenti regolamentari che già in questa fase permettono la verifica del vaglio di compatibilità dei progetti di legge con l'assetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali dovrebbero essere utilizzati in modo intenso. Il Governo, in particolare, potrebbe verificare nella relazione tecnica preliminare il rispetto del riparto delle competenze e lo stato della legislazione regionale. Inoltre, bisognerebbe rafforzare i pareri per il vaglio di compatibilità regionale presso le Camere e di compatibilità nazionale presso le Assemblee regionali; meriterebbe una riflessione anche la precisazione di come possono concorrere e rafforzarsi a vicenda i pareri della Commissione bicamerale per le questioni regionali, delle Commissioni affari costituzionali e, alla Camera, anche del Comitato per la legislazione.

Il processo che si è aperto tra istituzioni diverse, che va ormai al di là del dialogo per stabilire una modalità permanente di relazioni, può consentire che vengano accolte indicazioni specifiche che maturino in tale sede, che la valorizzazione delle autonomie riceva impulso ulteriore in un quadro di più stringente coerenza tra istituzioni di diverso livello, può consentire soprattutto di tutelare meglio quell'interesse collettivo di sviluppo della democrazia che consiste nel rendere il sistema normativo più semplice, più chiaro, meno contraddittorio.

Concludo con un'osservazione brevissima. L'esperienza avviata alla Camera con il Comitato per la legislazione potrà essere compiutamente valutata quanto alla sua efficacia solo con il tempo e forse dopo ulteriori innovazioni regolamentari. Di una cosa, però, sono convinto già ora: questa esperienza che si fonda su un organismo, per così dire, anomalo nel quadro delle nostre istituzioni pubbliche, in quanto non fondato sul principio della contrapposizione tra maggioranza e opposizione, ha avuto tra gli altri il merito di assegnare alla responsabilità della politica un problema che appariva confinato entro i territori della dottrina e della tecnica; questa scelta appare difficile ma, secondo me, felice, perché in una società complessa in cui la norma, per effetto dell'azione di interessi molteplici e organizzati, tende a perdere il carattere di generalità e di astrattezza, contribuisce a restituire al legislatore tutto intero il suo ruolo, spesso limitato da pretese superiorità tecnocratiche, le quali si collocano al di fuori dei controlli della democrazia.

ROBERTO LOUVIN, *Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta*. Rivolgo il mio saluto al Presidente della Camera, al Vicepresidente del Senato, ai colleghi presidenti dei consigli regionali, agli onorevoli che hanno aderito a questo invito, nonché agli esperti che si sono associati a questa nostra riflessione.

Non posso nascondere, in particolare in questa sede, la grande soddisfazione della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali e in particolare di molti colleghi qui presenti nel vedere prendere concretamente corpo il percorso che è stato delineato. Ci eravamo ripromessi, alcuni mesi orsono, in particolare negli incontri del giugno e dell'ottobre scorso, di uscire dalla fase di confronto teorico, individuando i modi e gli strumenti di una collaborazione pratica. I passi che abbiamo compiuto in questa direzione sono assolutamente evidenti: l'avvicinamento tra le Camere e i consigli regionali è già una realtà che traduce, a nostro modo di vedere, una rivoluzione copernicana nel modo di concepire il ruolo delle nostre istituzioni. Siamo usciti consapevolmente, senza clamore (cosa originale rispetto al nostro ordinario modo di procedere) da quell'individualismo, da quel solipsismo in cui finora abbiamo sviluppato a compartimenti stagni i nostri sforzi per assolvere al meglio la funzione legislativa. Oggi abbiamo davanti a noi la chiarezza di dover condurre insieme quel cantiere aperto e dinamico della costruzione dello spazio normativo generale in cui si muovono i

cittadini, il mondo economico e tutta la nostra società. Siamo, quindi, ad un approccio più pragmatico che ci porta ad intravedere le sfide di questo comune impegno. Il progressivo allargarsi della sfera di intervento dei poteri pubblici ci ha portato a mutare le finalità e le tecniche della legislazione, intesa non solo come un insieme di precetti positivi o negativi, ma come una elaborazione anche di ipotesi di *policy*, destinate a garantire la soluzione di problemi ed il raggiungimento di obiettivi; fare della normazione la sede o una delle sedi di *policy making* significa anche introdurre nel gioco nuovi attori, aprirci rispetto al monologo della legislazione tradizionale, superando il vecchio copione cui eravamo tutti abituati. Stiamo reagendo bene, non abbandonando lo strumento della legislazione, ma riqualificandolo e rinnovandolo verso una nuova cultura della legislazione, che, a nostro modo di vedere, si sta diffondendo attraverso le tecniche di fattibilità delle leggi, il controllo sull'efficacia delle disposizioni, la verifica sull'efficienza degli apparati che sono chiamati ad applicarle. Mi sembra che in questo abbiamo riscoperto il principio della sussidiarietà di cui si è molto parlato, anche come strumento di semplificazione di una realtà complessa perché, pur nella complessità, abbia dimensioni effettivamente governabili.

Tuttavia, questa sussidiarietà verticale ci pone un problema delicato, quello della determinazione e del rispetto reciproco delle rispettive sfere di competenza attraverso quella che in termine civilistico potremmo definire un'*actio finium regundorum* dell'operato delle nostre istituzioni. Non basta tracciare una linea astratta di definizione di ambiti propri, perché la legislazione opera ormai su un *continuum*, per il quale dobbiamo conoscere anticipatamente e condividere nella misura del possibile orientamenti ed opzioni.

E' quindi necessario presidiare in modo intelligente e duttile questi ambiti di rispettiva pertinenza, facendo sì che operino meccanismi analoghi a quelli che oggi ci fanno rispettare la compatibilità europea, non attraverso nuovi ostacoli e freni ma con meccanismi di coerenza e di armonia tra i diversi livelli della legislazione. In altri termini, siamo portati a dover dare sostanza al concetto di rete, forse un po' abusato, che tuttavia è sicuramente paradigma ineludibile della modernità, perché non ci rinchiudiamo in conflitti ciechi e sordi, ma costruiamo in un sano spirito di competizione secondo il senso etimologico, perseguendo insieme obiettivi convergenti.

Questa rete non è più limitata – questo dato è ormai evidente – al solo ceto politico, ma si sta estendendo e solidamente, come ricordava poc’anzi il presidente Meloni, alla componente tecnica, per far sì che i circuiti si moltiplichino; abbiamo già dato vita a circuiti efficienti nel campo dei servizi studi e della documentazione, dobbiamo ampliare questa comunità di lavoro, rendendola sempre più pratica, agile ed efficiente.

Mi sia permesso rilevare come la discussione odierna non sia il frutto tardivo di un ciclo che si chiude – un ciclo politicamente ormai prossimo al suo termine – ma sia un germe utile, prezioso per il lavoro dei prossimi mesi e per i nuovi processi della legislazione. Questo indipendentemente dalle opzioni ideologiche e di schieramento; credo sia diventato patrimonio condiviso il fatto che la responsabilità legislativa è comune e che dobbiamo rafforzarla di meccanismi di cooperazione.

Si tratta di costruire insieme queste modalità di raccordo tra i corpi legislativi statali e regionali, prefigurando in qualche modo quell’assetto istituzionale riformato verso il quale sempre di più stiamo tendendo.

La novità di oggi è la nascita di un gruppo di lavoro snello tra il Senato, la Camera, la Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali proprio sul metodo della legislazione tra Stato e regioni. Affidiamo insieme a questo gruppo di lavoro un compito esplorativo e propositivo, che si permetta di tracciare le linee della nostra futura consultazione reciproca, una consultazione – ci terrei a sottolinearlo – che deve affiancarsi e non confliggere con quella sulle politiche che promuove ed attua, fra il Governo e le Giunte, la Conferenza Stato-regioni. Si tratta di una consultazione permanente parallela e complementare, cui dovremo dar vita per sostenere e rafforzare l’avvicinamento e la cooperazione istituzionale. Mentre sta prendendo corpo l’*e-government* è forse prematuro e velleitario immaginare che prendano corpo anche procedure di *e-parlament*; non so se questo possa essere immaginato come un riflesso infantile di emulazione, un vezzo di modernità o più concretamente il modo per superare una certa arcaicità di tutto il nostro parlamentarismo, ottimandone i livelli di funzionalità e di efficienza. Comunque sia, il confronto con le esperienze scientifiche e politiche cui procediamo oggi è prezioso per gettare le basi di questa concertazione moderna e intelligente. Sappiamo di operare con tempi ristretti, ma le basi sono già solide proprio per il lavoro che è stato svolto in questi anni. Siamo fiduciosi di poter dare concretezza al progetto in tempi estremamente rapidi.

Concludo ringraziando ancora le Presidenze dei due rami del Parlamento, che ci hanno consentito di procedere speditamente su questa strada.

RENATO SCHIFANI, *Commissione affari costituzionali del Senato*. Vorrei anzitutto rivolgere un saluto personale, cui si unirà quello di altri colleghi della Commissione affari costituzionali del Senato che interverranno in questo dibattito.

Al Senato è mancata l'istituzione di un Comitato per la legislazione; è stata questa probabilmente un'occasione perduta. Questo punto costituirà nella prossima legislatura per i componenti di quel ramo del Parlamento un momento di riflessione, cui vorrei aggiungere un'ulteriore considerazione costruttiva: quella di accompagnare possibilmente alle osservazioni che questo Comitato elaborerà in ordine alla qualità della legislazione eventuali percorsi più rigorosi volti ad assicurare il rispetto delle prescrizioni che quel Comitato darà in sede di formazione legislativa.

Questa riunione, almeno dal mio punto di vista, vuole probabilmente costituire una testimonianza di impegno rispetto ad un'attività che oggi inizia alla scadenza della legislatura, ma che vuole costituire momento volto ad assicurare la continuazione di un'attività necessaria ed indispensabile per arrivare al perseguimento di vari obiettivi; in questa iniziativa individuo un impegno del Parlamento a garantire un processo di accompagnamento alla sessione statutaria e quindi costituzionale interna del mondo delle autonomie regionali a statuto ordinario. Approvando la legge sull'elezione dei presidenti delle regioni a statuto ordinario ed altre norme abbiamo individuato nel processo statutario interno alle regioni un fortissimo momento costituente. Pertanto, questa nostra iniziativa che coinvolge il mondo delle autonomie regionali e l'intero Parlamento va vista in chiave di sintesi di accompagnamento a questo momento storico.

Mi auguro che con queste iniziative si possano anche elaborare suggerimenti, che, al di là del tema della qualità della legislazione, anche sotto il profilo politico mirino, se vi si riuscirà con questa collaborazione interparlamentare, ad individuare punti di snodo, di soluzione di temi relativi al federalismo. Non si può sottacere l'importanza di momenti di incontro di tal genere rispetto agli obiettivi fondamentali di riforma federale dello Stato.

Abbiamo, infatti, un problema non soltanto di qualità della produzione legislativa delle regioni, ma anche di quantità. Anni orsono, quando ero componente della

Commissione bicamerale, ebbi modo di riscontrare un fortissimo divario nella produzione legislativa di alcune regioni rispetto ad altre: vi sono regioni che producono molto, ve ne sono altre che producono molto poco. Questo argomento, al di là dell'elaborazione di sintesi, meriterebbe una riflessione sulle possibili cause di questa diversificazione della quantità dell'elaborazione legislativa. Probabilmente dovremo approfondire la valutazione in ordine alla bontà dei regolamenti interni di funzionamento delle stesse assemblee regionali; dovremo porci il tema se esista la possibilità di uno studio comparativo degli stessi, non tanto per arrivare ad un'ipotesi da suggerire in ordine alla loro tipicizzazione, quanto per compiere un'analisi che possa costituire un momento di approfondimento da parte delle componenti delle autonomie regionali per verificare l'esigenza di migliorare i meccanismi di funzionamento delle assemblee.

Dovremmo, quindi, elaborare un progetto che riesca a coniugare il principio federale dell'autonomia legislativa con quello della organicità del sistema, nel rispetto di quel principio della reale cooperazione tra istituzioni dettato dalla nostra Carta costituzionale. Mi auguro che questo obiettivo sarà raggiunto dall'organismo che oggi insediamo.

Ci poniamo oggi un problema di federalismo, condividiamo in molti il concetto secondo il quale il federalismo deve obbedire alla logica della competitività (se ne è parlato tante volte nel nostro dibattito e nella Commissione bicamerale). Allora, questo lavoro potrebbe anche avvertire l'esigenza di individuare nel prosieguo un centro di monitoraggio delle soluzioni date dalle diverse autonomie regionali su temi di stretta competenza locale, per fare in modo che il processo legislativo, sia centrale che regionale, abbia la possibilità di mettere a fuoco tale aspetto, per verificare e stimolare un processo di competizione da regione a regione.

Se riusciremo in questa iniziativa a far sì che lo sforzo non si consumi soltanto in un processo di analisi, ma trasformandosi questa nell'elaborazione di un progetto di proposta dinamico che aiuti la spinta federale del paese, avremo dato importanti risposte al paese.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*. Entro subito nel vivo delle questioni dei rapporti tra Stato e regioni, sia pure con qualche rapidissima notazione.

La prima notazione riguarda il livello costituzionale della nostra problematica. In questa legislatura abbiamo sicuramente compiuto importanti passi in avanti nel senso del regionalismo con il complesso di leggi e decreti avviato dalla legge n. 59 del 1997. Il processo, almeno sul piano dell'attuazione normativa, si è concluso nei termini al 31 dicembre, ha dato dei risultati – sempre sul piano dell'attuazione normativa – abbastanza significativi che ammontano in termini di risorse finanziarie a circa 32 mila miliardi e in termini di risorse umane a circa 22 mila unità. Inoltre, intorno a questa produzione vi è stata la nuova architettura dell'esercizio regionale delle competenze, che si è articolato in una serie di decreti legislativi; tutto questo ha avuto completamento con la legge costituzionale n. 1 del 1999 (il potere statutario, l'elezione diretta del presidente delle regioni).

Questo processo non vive se non trova un riscontro costituzionale, perché le regioni non riescono ad esercitare pienamente il nuovo potere statutario senza avere un quadro delle competenze (attualmente sono ancora quelle previste dal vigente articolo 117 della Costituzione). D'altra parte, il legislatore ordinario, in realtà, è affetto da una malattia inguaribile che lo porta a normare dovunque venga richiesto, su qualunque tema, per cui, se non vengono fissati limiti ben precisi che stabiliscano i confini delle competenze nel nuovo assetto (quelli fissati dal vigente articolo 117 non sono più tollerati dal sistema così come si è evoluto nei fatti), il processo subirà, a mio giudizio, un regresso irreversibile.

Da qui l'importanza assoluta di approvare, al di là delle divisioni partitiche, il testo che è all'esame della Camera, il quale deriva da una serie di proposte normative avanzate da tutte le parti politiche; i relatori si sono limitati a fare un *collage*, tenendo conto di tutte le proposte avanzate. Si tratta di dare oggi un assetto costituzionale definito a questa materia, salvo poi vedere i successivi passaggi.

La seconda notazione riguarda la legislazione, rispetto alla quale devo notare – credo che i colleghi saranno d'accordo – un dato molto preoccupante. In realtà, nonostante le nostre affermazioni sul regionalismo, i passi in avanti compiuti e prima da me ricordati, la nostra legislazione è ancora orientata al più deciso centralismo.

Riporto alcuni esempi, cui i colleghi probabilmente potrebbero aggiungerne molti altri. La nuova legge urbanistica è una riscrittura più avanzata della legge del 1942, in quanto il legislatore di oggi si muove con la stessa logica del legislatore fascista, stabilendo che cosa sia un piano regolatore, un piano particolareggiato, un comparto, che cosa debba fare il comune e la provincia in una materia che già oggi è di competenza regionale in base all'articolo 117.

E' stata approvata una legge recante interventi per la valorizzazione della musica; colleghi, vi sembra che ci possiamo occupare con una legge-quadro dei principi della politica regionale sulla valorizzazione della musica! E' evidente che ogni regione decide in proposito come meglio crede.

Quindi, il problema della legislazione su questo versante è gravissimo anzitutto rispetto ai metodi, in quanto su queste materie è ancora impostata come una volta; in essa si stabilisce quello che ciascun livello di governo deve fare, quali procedure deve seguire ("la regione, sentiti i comuni, ...") . Quanto ai contenuti, la legislazione tende sempre a riappropriarsi di materie che con altra mano è stata ceduta alle regioni.

Il Comitato per la legislazione e la Commissione affari costituzionali del Senato – ho notato molti richiami in proposito – stanno compiendo grossi sforzi per evitare che questo avvenga, ma questa evoluzione è nella forza delle cose, delle spinte che ognuno di noi ha, per cui diventa necessaria una presa di coscienza forte – a questo servirà il nostro gruppo di lavoro – ma ancor più un passo costituzionale deciso.

Ci troviamo di fronte ad una situazione in cui il legislatore può fare anche l'amministratore, per cui vengono approvate leggi che prevedono strumenti di carattere tipicamente amministrativo. La stessa finanziaria - se mi è consentito dirlo, quest'anno in misura maggiore rispetto agli passati – entra nello specifico dei provvedimenti: con legge vengono destinati 5-6 miliardi per un intervento su un ponte in provincia di Caltanissetta. Si tratta di un provvedimento di carattere prettamente amministrativo rispetto al quale la regione, la provincia di Caltanissetta dovrebbero decidere; al contrario, interveniamo a livello statale e addirittura con una fonte di rango legislativo prevediamo un minimo intervento finanziario per una piccola specifica opera in una sperduta provincia! Con legge abbiamo organizzato e finanziato il convegno di Palermo sulla criminalità organizzata; ricordo che quella legge originariamente prevedeva, con

norma approvata dal Senato e fortemente contrastata dalla I Commissione della Camera, una variante del piano regolatore di un quartiere di Palermo!

Ci troviamo di fronte ad una situazione in cui la legislazione si sovrappone non solo all'amministrazione regionale e locale, ma anche a quella statale. È dunque indispensabile un riordino, che certamente necessita della adeguata fonte, ossia della normativa costituzionale; tuttavia è altrettanto importante l'organizzazione di strumenti di intervento, rispetto ai quali questo gruppo di lavoro può svolgere una funzione essenziale; al suo interno lavoreremo con il massimo impegno.

PRESIDENTE. Credo che le leggi finanziarie di fine legislatura vadano collocate in un determinato ambito, altrimenti rischiamo di farci confondere. Comunque, le osservazioni del professor Cerulli Irelli sono assolutamente fondate.

Passiamo agli interventi degli esperti.

Prof. GIORGIO LOMBARDI: *“La cooperazione tra Parlamento e Assemblee regionali come via per rinnovare il processo legislativo su scala nazionale”*

Signori presidenti, signori deputati, è la terza volta che ho l'onore di prendere la parola in un incontro politico, che preferirei definire culturale e scientifico.

L'articolo 5 della Costituzione dice che la Repubblica italiana è una e indivisibile. Non si tratta di rivendicare un concetto giacobino; si tratta di sottolineare come questa espressione debba essere interpretata facendo riferimento non ad una unità fittizia, imposta dall'alto, ma ad una serie di convergenze a livello di attività legislativa. Questo è, a mio avviso, il primo punto perché il tema deve essere, come si era già detto altre volte, quello del collegamento tra fonti attraverso le istituzioni.

Perché il professor Cerulli Irelli ha detto che non è più accettabile il modo con il quale la Costituzione del 1948 aveva delineato i rapporti tra Stato e regioni? Perché tale rapporto era tra ordinamenti separati, le fonti erano viste come elementi astratti e con limiti totalmente diversi da quelli che oggi sono necessari. È cambiato il tipo di legge, per cui gli ordinamenti non possono più essere separati; sono distinti ma non separati. Si pone allora il problema del collegamento tra fonti e istituzioni e, se vogliamo, delle istituzioni attraverso le fonti e viceversa. In altri termini, è inutile parlare del rapporto tra legge statale e legge regionale; questo è il titolo del tema che dovetti svolgere

quando sostenni il concorso per assistente di ruolo, molti anni fa, mentre oggi il tema è: legislazione statale, legislazione regionale attraverso le istituzioni.

Nel frattempo le istituzioni attraversano un momento di trasformazione profonda: il Parlamento perché si avverte sempre più l'esigenza di esecutivi forti; i consigli regionali in seguito all'approvazione dell'ultima legge riguardante le regioni. Questa trasformazione che cosa vuol dire? Vuol dire che bisogna compiere lo sforzo mentale per trovare i percorsi adatti, percorsi complessi di legislazione attraverso i collegamenti delle istituzioni.

Al di là delle parole, occorre delineare la strategia di un metodo. Esistono le realtà delle assemblee regionali e delle assemblee del Parlamento nazionale, esistono delle presidenze e degli uffici di presidenza delle Commissioni; occorre individuare anche nelle presidenze punti forti di coordinamento perché anche al loro interno ci sono valutazioni diverse. Ricordo come lo stesso Presidente Violante abbia sostenuto questa tesi della diversità di impegno delle presidenze delle assemblee durante il convegno di Isernia. Questa tesi si attaglia perfettamente tanto alla fase attuale delle presidenze dei consigli regionali, quanto alle presidenze del Parlamento: a governo forte, presidenze forti, a governo con competenze decisive, competenze altrettanto forti delle assemblee.

Se consideriamo il documento già approvato dal Senato sul federalismo e guardiamo il tipo di ripartizione delle competenze, rileviamo quella che potrebbe apparire una svista, ma forse non lo è: la vecchia competenza ripartita viene chiamata concorrente. Sappiamo che in Germania "competenza concorrente" vuol dire un'altra cosa, ma in fondo credo che nell'utilizzo di tale espressione sia rinvenibile uno di quegli errori inconsci che nascondono una verità: il concorrere, nel senso della competizione, dei parlamenti, della fonte statale e di quella regionale. Questo può verificarsi attraverso un confronto continuo mediato da qualche struttura idonea delle assemblee.

Pertanto, il problema delle autonomie non è quello di trovare il modo di dirimere il contrasto, ma quello di individuare gli strumenti per evitare che tale contrasto sorga. Le strutture che le assemblee dovrebbero sapersi dare – i consigli regionali se le sono già date, la Camera ha costituito il Comitato per la legislazione, ma la fantasia istituzionale potrebbe trovarne delle altre – servono affinché le autonomie abbiano modo di integrarsi l'una con l'altra al fine di prevenire eventuali conflitti. Di qui l'importanza del ruolo delle presidenze, rispetto al quale sarebbe bene trovare qualche organismo paritetico.

Quando partiamo unicamente dalle fonti commettiamo uno sbaglio; dobbiamo partire dalla necessità che queste strutture si organizzino in modo fluido.

Qualcuno dirà: non si è mai sentito un giurista parlare di coordinamento fluido! Non si possono considerare in modo astratto soltanto le fonti; d'altra parte, questa fluidità è già presente nelle regole attuali. Pensiamo a che cosa significa in campo economico – lo verifichiamo soprattutto nel mondo anglosassone, lontano dal nostro per tanti versi, ma sul cui modello stiamo in qualche modo convergendo – il *corporate government*: si mettono insieme pubblico, privato, fonti, istituzioni. E' un modo nuovo di coordinare per sciogliere eventuali contrasti prima che nascano.

Lungo questo percorso il Parlamento viene restituito alla sua funzione, quella di dare anzitutto indirizzi e poi, semmai, di legiferare quando risulti necessario. I vecchi parlamenti approvavano pochissime, importanti leggi, ma ciò che rilevava era lo loro funzione politica. Aggiungiamo poi questa funzione alle assemblee regionali, in modo che non si trovi a “sforare” leggi e leggine e altro.

Questa struttura è, quindi, una istanza di integrazione più che di compensazione delle autonomie e permette di guardare con fiducia ad una serie di situazioni che altrimenti potrebbero portare a gravi pericoli di contrasto.

Prof. MARCO CAMMELLI, *“Proposte per adeguare organi e procedure del processo legislativo”*. Il tema che mi è stato assegnato richiede una particolare concretezza. Ovviamente si fa riferimento al processo legislativo regionale che trova la sua disciplina e forse la sede in cui alcune proposte possono trovare soddisfazione negli statuti in via di confezionamento, anche se con un tempo che suscita qualche preoccupazione.

Do per scontato quanto nelle precedenti occasioni abbiamo acquisito, ossia il ruolo delle assemblee concentrato sulle macrodecisioni e sui controlli. Le macrodecisioni non sono una categoria astratta, ma riguardano le relazioni istituzionali di sistema (un punto su cui dovremo tornare), la disciplina sostanziale, le macroscelte sull'organizzazione in ordine alle competenze e alle risorse. L'altra parte del problema, quella dei controlli - forse per il momento la meno conosciuta - è strategica.

Quanto agli obiettivi, mi sembra che negli incontri precedenti siano emerse tre indicazioni: la necessità della verifica dell'impatto regolativo, il problema del rispetto

della sussidiarietà orizzontale e verticale, la questione del deferimento di tutto ciò che non è scelta strategica sull'organizzazione all'esecutivo, *maître* dell'organizzazione.

Se questo è vero, si rende necessaria una forte responsabilizzazione delle assemblee, un affinamento dei loro strumenti, che peraltro, presuppone anche una certa protezione della loro autonomia. In altri termini, accanto alla strategia di integrazione richiamata dagli interventi precedenti, occorre considerare che un'assemblea regionale non è in grado di fare fino in fondo il suo lavoro se non è protetta anche nella sua autonomia; molte delle disfunzioni attuali derivano da processi decisionali incontrollati che sono attivati altrove e quindi richiedono un filtro. Se questo aspetto non venisse adeguatamente assicurato dall'approvazione del disegno di legge sul titolo V della Costituzione, forse sarebbero giustificate misure un po' al limite dal punto di vista tecnico, che tuttavia a mio avviso sarebbero fondate sul piano istituzionale e soprattutto sostanziale. Penso alla previsione di un filtro tra l'adozione di leggi e decisioni centrali e legislazione regionale, come quelli che il nostro ordinamento già conosce; per esempio, in base all'articolo 2 del decreto legislativo n. 266 riguardante il Trentino-Alto Adige la legislazione nazionale non entra immediatamente in vigore in quella zona, prevedendosi un momento di filtro temporale e di attività regionale. Una clausola di questo genere inserita nello statuto potrebbe costituire un richiamo importantissimo a questo bisogno di reciproco riconoscimento di autonomia di cui si parlava. La questione certamente deve essere approfondita ma è giusto dare indicazioni al gruppo di lavoro che si accinge ad affrontare queste tematiche.

Per quanto riguarda l'impatto regolativo, le regole OCSE e organismi come il Comitato per la legislazione sono elementi che potrebbero essere acquisiti da uno statuto, aggiungendo tutta l'attività di manutenzione delle norme, che è altrettanto importante.

Quello della sussidiarietà è un tema ancora tutto da svolgere, in quanto finora è stato affrontato in astratto, mentre deve essere declinato, essendoci tante sussidiarietà in ragione non soltanto delle dimensioni orizzontali e verticali, ma anche dei settori: si può parlare di una certa sussidiarietà nell'impresa pubblica e nelle attività a rilievo economico, altra nei servizi, altra ancora nelle funzioni d'ordine. In ogni caso, la parte orizzontale trova nel Comitato per la legislazione il suo presidio; per quella verticale,

ossia per il rapporto con gli enti locali, tre dovrebbero essere a mio avviso i punti da considerare.

Il primo è la camera delle autonomie, che è un importante presidio per la regione ma non risolve tutto; infatti, se per ipotesi tutta la normazione della regione, compresa quella affidata alla regolamentazione autonoma degli enti locali venisse approvata con il consenso di questi a livello regionale, in realtà non avremmo risolto molto, avremmo soltanto un centralismo partecipato ma non quell'articolazione di normative di cui c'è bisogno.

L'altro punto che tutela il sistema dell'autonomia normativa locale dall'ingerenza o dall'intervento della normativa regionale è il controllo dell'amministrazione regionale. La maggior parte delle norme invasive del sistema locale nasce non dal legislatore regionale ma dall'amministrazione regionale che riversa sul primo questo impulso; un'amministrazione regionale leggera, ridotta all'essenziale è la garanzia che una buona parte della normativa invasiva del sistema locale venga ridotta alla radice.

Per quanto riguarda l'organizzazione, certamente vale tutto il discorso della delegificazione, tanto più che oggi i regolamenti sono disponibili.

Ho tuttavia l'impressione che questi punti, che pure già costituiscono ambiti di lavoro tutt'altro che indifferenti, non bastano se non aggiungiamo un quarto punto che mi veniva suggerito dagli interventi svolti sull'esigenza di orientamento del sistema. Mi chiedo in che misura vi sia il problema di tener conto di tutte queste intersezioni di rete, che non sono soltanto legislative, riguardano i patti, gli accordi, tutte le forme di relazione tra i diversi livelli; queste intersezioni sono complesse e dovrebbero avere un proprio specifico responsabile in un organismo, in una sede consiliare; a questo, per esempio, andrebbe riferita tutta la parte pattizia e negoziale, che è crescente e che senza un riscontro sul sistema istituzionale garantito da un'unica serie rischia di essere frammentata nelle politiche di settore. A questo affiderei non solo i rapporti riguardanti la legislazione, ma anche il rispetto di accordi e di convenzioni con il centro e i rapporti con il sistema locale. Tra l'altro, questo strumento è indispensabile anche per evitare che molta parte della normazione delle relazioni tra regione ed enti locali passi per i regolamenti della giunta; non possiamo distinguere attività legislativa e normativa della Giunta, privando quest'ultima del riscontro di cui dicevo.

In definitiva, mi sembra che l'effetto di sistema possa essere raggiunto, consentendo una visibilità e una riconoscibilità reciproca delle diverse sedi.

Prof. BENIAMINO CARAVITA. *“Progetti per la collaborazione tra i centri di ricerca specializzati su scala nazionale per la raccolta delle conoscenze sulla formazione degli statuti e regolamenti delle Assemblee regionali”*. Ringrazio i Presidenti della Camera e del Senato per l'organizzazione di questo incontro. Cercherò di attenermi agli aspetti molto concreti che caratterizzano il tema che mi è stato affidato; mi sia tuttavia consentita una premessa e alcune considerazioni conclusive, nelle quali tratterò rapidamente qualche meccanismo di interpretazione della legge costituzionale n.1 del 1999.

Personalmente non riesco a far parte di quei settori della dottrina costituzionalista che di fronte a quella legge hanno finora ritenuto di dover sottolineare, e secondo me sopravvalutare, i pur evidenti aspetti di imperfezione della tecnica legislativa, ovvero di mancata organicità della riforma. A me pare, invece, che il legislatore costituzionale abbia almeno per una volta adempiuto al suo compito di prendere decisioni politiche che siano non solo formalmente ma anche sostanzialmente costituzionali. Saranno poi la dottrina e la prassi che si preoccuperanno di sistemare ed attuare adeguatamente e congruamente le decisioni costituzionali assunte dal decisore politico. Certamente, le imperfezioni della n. 1 del 1999 ci sono, ma il legislatore costituzionale non è surrogabile nel suo compito di decisione politica, mentre il compito di sistemazione della decisione politica può forse essere affidato agli interpreti e alla prassi.

La legge costituzionale n. 1 , seguita poi dalla n. 2 del 2001, ha assunto queste decisioni politiche: da un lato ha fissato l'elezione diretta del presidente della regione con i suoi corollari della nomina e revoca degli assessori e della dissoluzione dell'assemblea in caso di sfiducia del presidente o di sue dimissioni (si tratta, come tutti noi sappiamo, di disposizioni immediatamente applicabili); dall'altro, ha garantito l'autonomia statutaria in tema di forma di governo, con le ulteriori specificazioni della sottrazione dello statuto al controllo politico dello Stato, essendo questo subordinato solo al controllo della Corte, e della previsione di un'autonoma potestà legislativa regionale in materia elettorale.

Dalla riforma discende poi, anche se questo fatto non era poi così esplicito nelle scelte del legislatore costituzionale, in modo implicito ma assolutamente evidente la creazione di un ordinamento delle fonti del diritto di livello regionale, di cui andranno verificati il grado di autonomia, le modalità delle connessioni e dei collegamenti con le fonti statali, le possibilità di creare strumenti di garanzia endoregionali dell'una fonte rispetto all'altra (ma questi sono titoli di una ricerca su cui non posso soffermarmi).

Fra il principio maggioritario sotteso all'elezione diretta del presidente della regione e il principio autonomistico, almeno nell'organizzazione e nella forma di governo, vi è in realtà una qualche contraddizione e problematicità, tutta inseribile nella discussione, che ormai in dottrina si sta svolgendo da tempo, sull'ampiezza delle deroghe che il legislatore statutario regionale può apportare alla Costituzione. Le deroghe sono apportabili solo dove la Costituzione prevede esplicitamente la derogabilità delle disposizioni in essa previste relative alle elezioni dei presidenti, ovvero con più ampiezza valorizzando la competenza statutaria in tema di forma di governo? Questo è l'interrogativo che aleggia su tutti noi e fondamentale sul prossimo lavoro statutario.

Fa parte di quel principio autonomistico nella decisione sulla forma di governo anche la sottrazione dello statuto regionale a controlli politici dello Stato: non vi è più la legge statale di approvazione, ma non vi sono nemmeno forme di garanzia o di controllo politico delle costituzioni regionali, che pure altre esperienze federal-regionali in Europa conoscono. L'unico controllo sugli statuti regionali è il ricorso governativo alla Corte costituzionale. Ancora non è definito se avvenga prima o dopo l'eventuale referendum; parametro di riferimento è la Costituzione o forse in realtà la sola armonia con la Carta costituzionale; sicuramente, pur ad ammettere una diversa ampiezza e logica argomentativa della Corte costituzionale, questo controllo non potrà sconfinare nel merito politico, dovrà mantenersi sui confini politico-costituzionali e confrontarsi con i problemi di maggiore respiro; non potrà andare in sede di ricorso governativo a controllare i singoli dettagli.

Se questo è il quadro, le regioni oggi o, se si vuole, in prima battuta i consigli regionali sono di fronte ad una svolta a mio avviso cruciale, che avrà riverberi su tutto l'ordinamento costituzionale. Devono darsi propri statuti, senza cedere alla tentazione riduttiva di accettare una logica che li porta a rimanere fermi al diritto transitorio della

legge costituzionale n. 1 del 1999 (questo è un problema che aleggia). Devono saper valorizzare strumenti, percorsi e procedure nell'ambito della propria esperienza regionale. Devono però sapere che essendo quelle rapidamente delineate le modalità di raccordo fra Stato e regioni, la capacità di selezione dei temi e della risposte da darsi nello statuto è tutta affidata al livello di sensibilità regionale.

Da qui discende la necessità di individuare strumenti di coordinamento orizzontale, luoghi dove confluiscano le conoscenze, le esperienze, le ipotesi che da qui ai prossimi due o tre anni verranno discusse a livello regionale. Penso, per esempio, allo scioglimento dei consigli regionali, all'ampiezza del limite di cui all'articolo 126 della Costituzione, agli atti con forza di legge, alla distribuzione della potestà regolamentare, agli strumenti di controllo, allo statuto dell'opposizione. Solo la circolazione delle conoscenze fra i consigli e il confronto continuo dell'esperienza dei lavori preparatori permetterà di evitare la strettoia tra la tentazione di rimanere ancorati al diritto transitorio e la fuga in avanti verso ipotesi scoordinate o centrifughe.

Allora, la proposta non può che essere quella di individuare un luogo in cui questa attività di coordinamento sia attività di ricerca e scientifica; mi sembra, pertanto, che non si possa non pensare alla necessità di individuare luoghi di ricerca, osservatori, che coordinando le loro forze, offrano alla politica regionale quello strumento di coordinamento e di circolazione delle conoscenze indispensabile per far avanzare in questo momento la fase dell'autonomia statutaria.

Prof. CESARE PINELLI, *“Parlamenti e Assemblee regionali nell'Unione europea”*.
Il tema che mi è stato assegnato mi porta ad approfondire le buone ragioni a che il gruppo di lavoro estenda le sue indagini anche a livello comunitario. A mio avviso vi sono almeno tre buone ragioni. La prima è del tutto ovvia, e cioè il fatto che gran parte della legislazione regionale fa parte di una catena dei procedimenti normativi che, nella cosiddetta fase discendente, parte da Bruxelles, passa - anche se con la normativa del 1997 ancora passa un po' di meno, soltanto a certi limiti ed a certe condizioni - per il Parlamento nazionale e si conclude, appunto, con la legge regionale.

Se si riflette sul contenuto tendenzialmente provvedimentale che ha storicamente assunto e che tuttora ha la legislazione regionale e se si confronta con il fatto che invece gran parte della normativa comunitaria derivata è una legislazione per obiettivi, ci

rendiamo conto di come questa specie di attrito costituisca un inconveniente, al quale può ovviarsi anche attraverso la comparazione sistematica e continuativa dello stile e della qualità della legislazione ai tre livelli considerati.

Una seconda buona ragione è costituita dal fatto che l'enunciazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, contenuti nel protocollo allegato al trattato di Amsterdam, consiste non tanto e non solo in criteri di ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri, quanto nell'individuazione di limiti ed in particolare nell'obbligo di legiferare solo quando è necessario e nei conseguenti standard, quali il rispetto delle regole costi-benefici e dell'obbligo di motivazione, entro limiti standard che riguardano il legislatore comunitario. Non è, dunque, un limite che riguardi i rapporti con gli Stati, bensì la normazione comunitaria in quanto tale.

Ci sono state sicuramente ragioni specifiche per questo tipo di intervento: l'eccesso di legislazione ha cominciato a preoccupare seriamente le istituzioni politiche comunitarie nel momento in cui il divieto imposto ai parlamenti nazionali di porre restrizioni alla concorrenza induceva alla tentazione di spostare proprio a livello comunitario questo tipo di interventi. D'altra parte contestualmente sono emersi settori per i quali la dimensione naturale di intervento era quella comunitaria (basti pensare all'ambiente). Nonostante il fatto che vi siano state ragioni specifiche, non c'è dubbio che il protocollo sulla sussidiarietà e la proporzionalità rimanga molto significativo dal punto di vista che stiamo considerando, quello cioè della qualità della legislazione negli ordinamenti nazionali, anzitutto per il notevole successo che ha avuto nella prassi comunitaria. Si tratta, quindi, di un esempio da seguire, come è stato suggerito anche nel rapporto del ministro Maccanico.

Terza ragione, strettamente collegata alle prime due, è più di prospettiva pur se abbastanza immediata: mi riferisco al fatto che il disegno di legge recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione - che sia approvato ora o ripresentato nella prossima legislatura - prevede che, fuori dall'elenco delle materie che formano oggetto di potestà legislativa esclusiva o concorrente da parte dello Stato, sia la regione l'ente titolare della potestà legislativa. Questo vuol dire che, tranne che in quelle materie, pur molto ampie, sarà la regione l'ente titolare del potere di attuare la normativa comunitaria derivata.

Vi sono, dunque, ottime ragioni per estendere l'indagine al diritto comunitario derivato; è appena necessario aggiungere che la fase ascendente è inevitabilmente collegata con quanto ho detto adesso.

Prof. GIUSEPPE FERRARI, *“Meccanismi di collegamento tra Assemblee elettive appartenenti a diversi livelli territoriali in altri paesi”*. Il tema che mi stato assegnato, cioè quello dei rapporti tra assemblee centrali ed assemblee di entità territoriali intermedie, è in realtà molto difficile perché non vi è dato costituzionale in Europa che richiami espressamente questo argomento, in parte perché gli ordinamenti federali e regionali sono stati costruiti in origine su base dualistica, quindi antagonistica, enfatizzando piuttosto le garanzie e le conflittualità reciproche che non le forme di collaborazione, in parte perché talvolta questi meccanismi collaborativi, anche quando i federalismi o i regionalismi sono andati evolvendo in senso associativo o collaborativo, sono poi disciplinati mediante accordi e dati non di rango costituzionale, talvolta addirittura da regolamenti parlamentari ovvero da regolamenti delle assemblee regionali. Mi sono trovato, con i ristretti limiti di tempo a mia disposizione, ad individuare quattro famiglie di ipotesi, riservandomi di sottoporre al Comitato un elaborato scritto più dettagliato.

Vi è una prima famiglia, ormai dominante in Europa, che include l'ordinamento tedesco, quello austriaco e quello belga, in cui i raccordi sono cercati attraverso meccanismi organizzativi, cioè l'istituzionalizzazione in un organo *ad hoc*, talvolta una seconda Camera, dei rapporti e dei collegamenti strutturali tra entità federate e Stato federale centrale, per costituire una sorta di cerniera tra il livello Bund ed il livello Länder ed anche tra il Parlamento, talvolta monocamerale, e le assemblee dei Länder. In questa prima famiglia sta a parte l'esempio tedesco, nel quale il Bundesrat, notoriamente classificato dalla dottrina tedesca non come seconda Camera, bensì come organo autonomo supremo, luogo tipico del federalismo partecipativo (il più originale contributo tedesco al federalismo, come è stato definito), nel quale, pur contribuendosi all'attività legislativa preminentemente della prima Camera, nondimeno trovano sfogo le istanze regionali. È stato detto che il Bundesrat, in quanto espressione non dei legislativi ma degli esecutivi regionali, sarebbe essenzialmente emanazione delle burocrazie; ricollegandomi a quanto è stato detto poc'anzi in termini di procedimento discendente

del diritto comunitario chi, come l'Italia, ha tentato di tener fede al suo tradizionale sistema di riparto delle attribuzioni tra Stato e regioni da un lato e Parlamento e Governo dall'altro, è incappato in vicende come il DPR n. 616 in tema di recepimento mediante legge del diritto comunitario, con norme come l'articolo 12 della legge n.183, che consente il ricorso al decreto ministeriale anche per norme tecniche europee, la legge La Pergola, articoli 4 e 9, e da ultimo lo sciagurato articolo 3 della legge n.2599, la legge finanziaria per il 2000, che ha la caratteristica di consentire non il mero adeguamento tecnico, bensì l'attuazione, mediante regolamenti ministeriali o addirittura mediante meri atti amministrativi.

Nulla di tutto ciò avviene in Germania, dove la nuova stesura dell'articolo 23 della Costituzione introduce meccanismi molto rigorosi nel riparto tra Stato e regioni per l'attuazione del diritto comunitario. Voglio ricordare che il Portogallo nel 1992 ha modificato la Costituzione per garantire che le pur limitate autonomie regionali recepissero con fonti proprie il diritto europeo e che la Francia ha modificato, sempre 1992, l'articolo 88, quarto alinea, della Costituzione per preservare la sfera del Parlamento nell'attuazione del diritto comunitario; l'Austria, inoltre, ha sviluppato una *Wesen Theorie* per tutelare i Länder in attuazione del diritto comunitario; la Spagna, in base alla recente sentenza n. 236 del 1991 del tribunale spagnolo, ha una giurisprudenza molto protettiva per le regioni, mentre l'Italia è rimasta da questo punto di vista praticamente l'unico ordinamento europeo nel quale, con atto amministrativo adottato con circolare in violazione di una giurisprudenza della Corte di giustizia assai radicata, si possono recepire norme comunitarie anche in materie di competenza regionale.

Di questa prima famiglia fanno parte anche ordinamenti come quello belga e quello austriaco, in cui la seconda Camera è una vera seconda Camera, diversa dal Bundesrat tedesco, luogo di risoluzione dei conflitti tra le assemblee regionali ed il livello nazionale.

La seconda famiglia include invece forme di partecipazione di organi di un livello ad organi in genere collegiali dell'altro: mi riferisco alla partecipazione dei ministri dell'esecutivo scozzese e gallese ed anche nord irlandese all'istituto del Governo britannico, alle norme degli statuti della Sicilia e della Valle d'Aosta, che consentono la presenza del rispettivo presidente alla seduta del Governo - ma qui parliamo di esecutivi - nonché alla partecipazione previsti negli statuti del Baden Wuttemberg e di altri

Länder tedeschi del Parlamento dei Länder alla formazione di documenti programmatici nazionali. Sempre in Germania vi è la figura del *Länder Bewachter*, è una sorta di rappresentante dei Länder presso il Bundesrat, quindi con funzioni di partecipazione sia agli indirizzi amministrativi che alla legislazione.

La terza famiglia include procedimenti di raccordo dei livelli attraverso la partecipazione delle regioni al concorso statale nella formazione del diritto comunitario in fase ascendente; in questo ambito vi sono importanti esperienze belga, tedesca, spagnola e da ultimo anche svizzera, naturalmente al di fuori del problema della formazione del diritto comunitario. Mi riferisco all'istituto della conferenza governativa cantonale, nato nella prassi del 1992, ed accusato di incostituzionalità, perché anche dopo la revisione del 1999-2000 sembra farla da padrone nel contesto federale elvetico. Vi è, da ultima, la novella austriaca del 1992, che ha innovato la Costituzione inserendo i commi quarto e quinto dell'articolo 10 con gli obblighi di informazione verso i Länder da parte del Parlamento federale ed anche la presa di posizione tempestiva da parte di questi ultimi, che è vincolante, salvo emergenze di politica estera o di integrazione per il Parlamento nazionale.

Infine, la quarta famiglia comprende gli istituti di diretta partecipazione regionale ad uffici, organismi od istituzioni comunitarie nei quali si interagisce con la rappresentanza dei parlamenti nazionali influenzando, sia pure al secondo livello, anziché a livello nazionale, sul concorso del diritto nazionale alla formazione del diritto comunitario.

Prof.ssa ELISABETTA CATELANI, *“Leggi e regolamenti statali e regionali e loro interrelazioni”*. I problemi che si pongono attualmente a livello normativo ed in particolare con riguardo al rapporto fra leggi e regolamenti sono molteplici e dimostrati anche dal fatto che a livello parlamentare si è tentato di elaborare una proposta di legge per la disciplina dell'attività normativa (tema già affrontato nei precedenti incontri), nonché sono stati istituiti organi quali il nucleo per la semplificazione delle norme o comunque procedimenti (quali l'analisi impatto regolamentazione) che consentano di valutare gli effetti della normazione.

Queste possono essere strade sicuramente idonee a risolvere alcuni dei problemi che si profilano, ma in realtà attualmente pare che vi sia una forte incertezza da parte degli

stessi organi sulle modalità di emanare i singoli atti normativi, che rende complesso anche individuare le strade per dare più ordine al sistema delle fonti. Tale incertezza da parte dei soggetti legittimati e nello stesso tempo l'uso non costante di tali strumenti, ha effetti rilevanti anche nei confronti dei privati cittadini, che, in modo diretto o indiretto, sono destinatari di tali atti o semplicemente interessati a conoscerne il contenuto. Pertanto, un intervento sulle modalità di normazione deve tener conto in primo luogo della predisposizione dei mezzi idonei a garantire la conoscibilità di tutti gli atti normativi da parte dei cittadini (se non addirittura di tutti gli atti, anche non normativi, che comunque hanno un'efficacia generale).

Particolare attenzione deve essere prestata comunque al potere regolamentare, che dal 1988 ad oggi ha subito grandi innovazioni, interferendo tuttavia in modo rilevante sulle relazioni interistituzionali.

Se, apparentemente, tale funzione è stata disciplinata in modo preciso dalla legge, sia a livello statale (legge n. 400 del 1988, con le tante modifiche successivamente intervenute), regionale (legge costituzionale n. 1 del 1999), locale (da ultimo, il testo unico enti locali) e con diverse tipologie per le autorità amministrative indipendenti, dall'altro si è avuto un costante incremento con atti legislativi *ad hoc* delle modalità di esercizio di tale potere regolamentare o non regolamentare affidato al Governo. Cosicché, adesso, il regolamento governativo rappresenta solo una delle forme attraverso cui si esercita la normazione secondaria.

La pluralità dei regolamenti e dei tanti atti normativi sostanzialmente regolamentari determina, tuttavia, innumerevoli problemi di rapporto fra gli atti adottati dai diversi livelli istituzionali.

In particolare, in primo luogo, a livello centrale si pongono problemi di coesistenza fra regolamenti governativi, decreti o regolamenti ministeriali, decreti o comunque atti del dirigente ai fini dell'organizzazione amministrativa. Si pensi in particolare a quel complesso insieme di disposizioni che regola gli uffici ministeriali (l'articolo 17, comma 4-*bis*, lettere *a*) e *e*); gli articoli 6 e 16 del decreto legislativo n. 29 del 1993; l'articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999 e temporaneamente anche l'articolo 55 del medesimo decreto legislativo, solo per citare le principali disposizioni in materia). In secondo luogo, a livello regionale si pongono problemi di interventi statali mediante leggi o regolamenti che distribuiscono competenze o impongono alle regioni

l'uso di determinate fonti. Si pensi ad esempio alla più recente versione dell'articolo 20, comma 2, della legge n. 59 del 1997 (legge di semplificazione del 1999, legge n. 340 del 2000), che consente al Governo di intervenire con regolamenti di delegificazione anche sulle materie dell'articolo 117 della Costituzione fino a quando la regione non intervenga direttamente.

Il primo problema che deve essere risolto è dunque quello di evitare, per quanto è possibile, la fuga dalla forma regolamentare (sottolineo fuga regolamentare e non fuga dal regolamento che si poneva all'inizio dell'attuazione della legge n. 400), prevista dall'articolo 17 della legge n. 400. Si pensi, per fare un esempio, che l'articolo 17 non si applica per i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di autonomia organizzativa e contabile, di bilancio e della Presidenza del Consiglio, così com'è previsto dal decreto legislativo n. 303; inoltre spesso il ministro sceglie in modo autonomo se dare la forma regolamentare ad atti normativi; infine la stessa legge comunitaria prevede attuazione in via regolamentare od amministrativa, lasciando una scelta al Governo su come attuarlo. Tale fuga, tuttavia, determina non soltanto l'impossibilità di intervento da parte del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, ma anche l'impossibilità da parte del Parlamento di fissare i criteri della fonte secondaria.

Il problema principale, tuttavia, attiene al rapporto tra normazione statale e normazione regionale, sia con riguardo all'intervento dei regolamenti di delegificazione statale nelle materie affidate alle regioni, sia in riferimento al contenuto della legge statale su materie oggetto di disciplina regionale. Un esempio ci consente di capire meglio il problema ed i riflessi che tale problematica crea sul sistema delle fonti: la legge-quadro sui lavori pubblici, la cosiddetta legge Merloni, all'articolo 3 prevede un'articolata procedura di delegificazione su una materia tipicamente regionale. Il regolamento emanato in attuazione di tale delegificazione, che quindi è una fonte secondaria, sostanzialmente determina una disapplicazione temporanea della normativa regionale fino a quando le regioni non avranno deciso di adeguare la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge. Inoltre, per determinati tipi di lavori come quelli finanziati in modo prevalente da parte dello Stato, si ha una disapplicazione permanente, ossia un'abrogazione sostanziale della normativa regionale, quindi con grossi problemi di rapporto fra Stato e regioni. La confusione, dunque, è grande e forse

è utile fornire delle linee con le quali si potrebbero risolvere in parte questi problemi, perseguendo una razionalizzazione delle fonti.

L'ipotesi migliore, ma anche difficile a realizzarsi, è quella di una legge organica sulle fonti, che tuttavia impone un'autorizzazione costituzionale, quindi qualcosa di diverso da quanto ha indicato il professor Cerulli Irelli. In particolare sono tre le strade che mi permetto di suggerire. Il primo strumento è quello di adottare tecniche normative che esplicitino con chiarezza la natura suppletiva di determinate norme, primarie o secondarie che siano. Il riferimento alla legge-quadro consentirebbe nell'attuazione pratica di distinguere le ipotesi nelle quali l'intervento statale è totale e quale invece deve essere successivamente integrato dalla regione, quindi l'intervento dell'uno e dell'altro sui singoli settori, in definitiva il loro carattere recessivo dinanzi all'esercizio del potere normativo proprio delle regioni.

La seconda soluzione è di intervenire sul corpo normativo della delegificazione, unificando le tante specie emerse. Un'ipotesi potrebbe essere quella di applicare in via definitiva l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 come unico strumento e criterio per la delegificazione, non le tante forme previste.

Terza soluzione potrebbe essere quella di intervenire con i nuovi statuti regionali e con le leggi corrispondenti per gli statuti speciali. Attraverso gli statuti regionali in particolare si dovrebbero definire in primo luogo la tipologia dei regolamenti regionali ed i confini di questi regolamenti con gli atti meramente organizzativi delle regioni. In secondo luogo è necessario, attraverso questi statuti, arrivare ad una soddisfacente disciplina dei processi di delegificazione regionale.

Ultimo aspetto è la necessità di intervenire, attraverso gli statuti, sulla disciplina dei procedimenti di elaborazione dei regolamenti regionali. Infatti risulta ancora incerto dal dettato della legge costituzionale chi e come debba esercitare in concreto tale potere regolamentare, se cioè possa adottare un regolamento il presidente della giunta, o addirittura l'assessore, o invece – soluzione che appare preferibile – soltanto la giunta regionale.

Prof. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, *“Il riordino della legislazione attraverso la formazione delle nuove decisioni normative, la manutenzione normativa e i testi unici”*. I diversi oggetti che figurano nel tema che mi è stato assegnato, il riordino

della legislazione attraverso la formazione delle nuove decisioni normative, la manutenzione normativa dei testi unici, rientrano tutti nella nozione di codificazione, intendendo con quest'ultimo termine non soltanto un'operazione istantanea di riordino normativo, bensì un'attività volta ad assicurare l'ordine nei sistemi normativi. In questa nozione ampia di codificazione rientrano due esperienze straniere, quella francese e quella statunitense, delle quali vorrei dare qualche informazione essenziale per poi trarne qualche indicazione utile per la situazione italiana.

La codificazione francese è ormai abbastanza nota: si tratta di un processo di trasposizione di tutte le norme legislative e regolamentari in vigore in un sistema ordinato di codici, cioè di un progetto che mira alla codificazione completa di tutto il diritto positivo, obiettivo ancora abbastanza lontano, che tuttavia si comincia ad intravedere. Infatti in Francia sono già in vigore 47 codici, da quello civile al codice di deontologia delle ostetriche e la parte già codificata del diritto positivo francese è di dimensioni paragonabili, anche in termini fisici di volumi, alla parte ancora da codificare.

L'esperienza statunitense è già nota, anche perché quando parliamo di codificazione pensiamo agli ordinamenti continentali perché abbiamo in mente il codice Napoleone e soprattutto perché pensiamo ai paesi di *common law* come paesi nei quali il diritto scritto è poco importante; invece non solo il diritto scritto è importante, ma negli Stati Uniti vi è una grossa tradizione di codificazione nel senso di raccolta sistematica di tutta la legislazione in vigore. In un convegno di qualche anno fa Sabino Cassese ricordava che nel mondo lo Stato con più codici era la California, il che oggi non è più vero perché i 47 codici francesi di cui ho appena parlato sono più numerosi dei 29 in vigore in California. Tuttavia è un fatto che la legislazione californiana consta essenzialmente di codici. In realtà, a livello di singoli Stati americani, la situazione è molto eterogenea e vi sono Stati molto meno ordinati e virtuosi della California; a livello federale vi è, invece, un'antica tradizione di codificazione nel senso di raccolta ordinata di tutta la legislazione vigente. La prima codificazione completa del diritto federale risale al 1874, quando tutte le leggi allora in vigore furono abrogate e sostituite da una raccolta che poi, nel 1926, fu sostituita da un'altra raccolta, attualmente in uso, che viene ripubblicata ogni 5-6 anni dal dipartimento della giustizia ed aggiornata a fasi intermedie. Il sistema presenta, in realtà, molti difetti, legati anche a problemi di aggiornamento ed al rapporto

con altre fonti normative e giurisprudenziali; tuttavia è un fatto che all'operatore del diritto che cerchi una norma da applicare al caso concreto viene offerta una raccolta ben ordinata, divisa in 50 titoli, con molti indici, tavole di corrispondenza e rinvii interni.

Da queste due esperienze vorrei trarre qualche breve indicazione. La prima conclusione è ovvia, e cioè che bisogna codificare il diritto positivo; le raccomandazioni dell'OCSE, del Consiglio d'Europa e delle istituzioni comunitarie ormai non si contano più e dicono tutte la stessa cosa, cioè che bisogna mettere ordine nel tessuto normativo perché, come afferma una legge francese dell'aprile scorso, l'accesso alle regole di diritto è un aspetto del diritto all'informazione e la diffusione dei testi giuridici è una missione di servizio pubblico di cui sono investite le pubbliche autorità.

Seconda conclusione. Nell'esperienza giuridica contemporanea la codificazione può significare cose diverse: vi rientrano l'esperienza statunitense, quella francese ed anche i nostri testi unici. In generale la codificazione non investe più il rapporto fra diritto scritto e diritto non scritto, ma fra diritto scritto ordinato e diritto scritto disordinato. Non necessariamente tutto il diritto positivo va codificato: negli Stati Uniti si distingue fra *public laws* e *private laws*, dove queste ultime si riferiscono a singoli individui o a singole organizzazioni; si tratta delle cosiddette leggi provvedimento, molto diffuse nella legislazione regionale ma anche, come affermava il professor Cerulli Irelli, nella legislazione statale. D'altra parte l'esperienza francese ci suggerisce che anche i regolamenti vanno codificati, indicazione raccolta dal legislatore italiano con la legge n. 50.

Per codificare è necessaria una forte volontà politica, che superi le resistenze che sempre incontra l'elaborazione dei codici. In Francia esistono molto spesso, in occasione dell'approvazione dei codici, aspri scontri fra maggioranza ed opposizione, ma finora tutte le resistenze sono state sempre superate da una forte volontà del Governo. Pertanto è bene che la codificazione sia *bipartisan*, ma non necessariamente lo è, in quanto in primo luogo è responsabilità della maggioranza.

La codificazione, inoltre, non è un fatto episodico bensì un fatto dinamico e continuo, che richiede un'attività di manutenzione. Non basta mettere ordine nel diritto, ma bisogna anche mantenere l'ordine che si è creato; probabilmente il modo più efficace per farlo è prevedere l'improcedibilità delle proposte di legge che intervengono nelle materie già codificate, senza modificare i relativi codici. Naturalmente la sede

naturale per questo tipo di previsioni sono la Costituzione, i regolamenti parlamentari e gli statuti regionali da cui può emergere un'indicazione importante per l'attuale fase costituente regionale.

La codificazione richiede procedure, che risiedono in queste sedi alte, ma anche organi; in Francia esiste la commissione superiore per la codificazione, negli Stati Uniti c'è il dipartimento per la giustizia. La codificazione come operazione istantanea di riordino è in primo luogo responsabilità del potere esecutivo, ma la codificazione intesa come cura per assicurare l'ordine nel tessuto normativo è una responsabilità in primo luogo del potere legislativo.

Cons. CARLO MALINCONICO. *“Istruttoria legislativa nel rapporto tra esecutivi e legislativi nella fase di formazione delle leggi e in quella relativa alla verifica della loro attuazione”*. Il tema che mi è stato assegnato, l'istruttoria legislativa nel rapporto tra esecutivi e legislativi nella fase di formazione delle leggi ed in quella relativa alla verifica della loro attuazione, pone l'accento sul significato dell'istruttoria legislativa intesa come un'istruttoria che deve assumere al momento della decisione politica tutti gli elementi per una corretta scelta. In realtà quello che è apparso come sintomatico dell'esperienza di questi ultimi anni è che, pur rimanendo accentuato l'aspetto dell'analisi dell'impatto regolamentare su cui cominciamo ad avere qualche indicazione normativa ed anche di procedimento, l'analisi impone di per se stessa un miglioramento della procedura istruttoria. Di fronte all'esigenza di far emergere in una relazione finale gli obiettivi e le opzioni che si sono affrontate, selezionate, confrontate e scartate, si impone la necessità di un'istruttoria completa. Il tema del rapporto fra legislativo ed esecutivo è significativo perché, pur in una naturale e scontata diversità di ruoli costituzionali, tuttavia il procedimento legislativo riversa in un unico contesto una serie di dati che vengono acquisiti e dai quali in sostanza, sia nei confronti dell'opinione pubblica che nei confronti delle organizzazioni internazionali, non è dato distinguere.

È chiaro, dunque, che è sempre maggiore l'interesse che ognuna di queste parti del procedimento legislativo rivolge all'attività svolta dall'altra. Come in tutte le attività procedimentalizzate, ogni attività diventa significativa in funzione del risultato finale, sicché un'istruttoria compiuta in una fase di questo procedimento che non sia soddisfacente produce fatalmente effetti negativi nella fase successiva. La scelta di

svolgere l'istruttoria legislativa con questa richiesta di elementi si è in diverse occasioni segnalata come un'esigenza distinta da quella che fa capo alla politica legislativa. Si è, cioè, distinto tra politica legislativa e tecnica legislativa; tutto ciò non significa che questi due aspetti, che pure sono entrambi fondamentali, debbano essere svolti da soggetti diversi, ma che fondamentalmente hanno una natura diversa e distinta. È chiaro, quindi, che ancorché vengano svolte da uno stesso soggetto – ed è naturale che sia il legislativo sia l'esecutivo si attrezzino sotto questo profilo – è opportuno che l'esperienza maturata in questi anni in seno sia all'esecutivo che al legislativo faccia sì che all'interno di quello stesso soggetto responsabile sia della politica che della tecnica legislativa vi siano distinzioni di compiti, in modo tale che chi è responsabile della tecnica legislativa tenda ad enfatizzare il ruolo perché non venga in qualche misura sopraffatto dalla predominante scelta di politica legislativa. Nell'ambito dell'esperienza che si è fatta in questi ultimi anni in seno all'esecutivo si è posta la questione che la tecnica legislativa ovviamente non può né sopraffare né condizionare le scelte della politica legislativa.

Detto questo, il contributo che in estrema sintesi può venire dall'esperienza maturata con riferimento all'analisi dell'impatto regolamentare è che si è scelto di concentrare negli organi che hanno il dominio della materia, in particolare nell'esecutivo definito non in senso astratto ma come amministrazione preposta alla cura dell'interesse pubblico, l'esigenza di far emergere i dati di sostanza che devono essere assunti nel procedimento dell'istruttoria legislativa. Nella direttiva riguardante l'analisi di impatto regolamentare questo compito non è stato affidato agli uffici legislativi, bensì all'amministrazione che ha il dominio degli elementi di fatto, naturalmente con il contributo degli uffici legislativi.

Il suggerimento che proviene da questa esperienza è dunque quello di far concorrere le amministrazioni e gli organi che hanno la disponibilità di questi dati; d'altra parte occorre che di questi ultimi vi sia una corretta analisi e rendicontazione, in modo che gli elementi vengano posti a disposizione, con un processo di apertura democratica, di tutte le forze politiche che possano, dagli elementi versati nell'istruttoria legislativa, fondare le proprie scelte di intervento nel prosieguo dell'attività.

Vorrei fare, conclusivamente, una osservazione. È naturale che vi possano essere diversi sistemi per compiere l'istruttoria legislativa, ma esiste un argomento che deve

essere sempre presente: in varie occasioni in sede internazionale – e mi riferisco in particolare all'OCSE – è stato chiesto come si pensa in uno Stato federale o regionale, una volta espressa una manifestazione di buona volontà e di impegno nel senso della bontà della regolazione, di portare fino all'attività di regolazione locale questi principi lodevoli di buona regolazione. È necessario non solo che vi sia una spinta culturale a calare anche nella normazione locale questi principi, ma anche che i modelli di istruttoria legislativa abbiano comunque una dose di uniformità, e naturalmente stanze di studio comune, in modo che vi sia una rispondenza fra sistema nazionale e sistemi regionali locali che risponda a criteri uniformi e garantisca il rispetto dei canoni internazionali in sede locale e non soltanto in sede nazionale.

PRESIDENTE. Passiamo ora agli interventi dei componenti del gruppo di lavoro.

MARCO PREIONI, *Giunta per il Regolamento del Senato*. Ritengo interessantissimi gli spunti di discussione e di lavoro forniti dei relatori e, per quanto mi riguarda, vorrei aggiungere altri elementi sui quali a mio avviso si deve riflettere. A mio giudizio è più facile considerare la legislazione dal punto di vista del cittadino che del legislatore: vivendo a contatto con la gente vedo gli effetti, anche dannosi, delle norme che, se è vero che disciplinano la società, in tante situazioni creano tante disparità, soprattutto per effetto della cattiva applicazione. Talvolta la norma non tiene conto degli effetti, soprattutto di quelli mediati e marginali, e tende a risolvere una situazione normale, diffusa, mentre cura poco gli effetti collaterali della sua applicazione. Ritengo che prima di elaborare una norma si debbano studiare gli effetti che essa porterà nel momento della sua applicazione. Non so quali strumenti si possano individuare per dare soluzione a questo problema, ma certamente è necessario dare maggiore peso alla fase istruttoria della procedura di formazione del testo della legge, eventualmente creando strumenti di invalidazione della norma che sia contraddittoria rispetto alle finalità ed alle premesse. La norma contiene l'enunciazione del fine che vuole raggiungere e talvolta una descrizione degli strumenti per raggiungere quel fine, che qualche volta sono anche inadeguati allo scopo. Dovremmo dunque inventarci un meccanismo che porti all'invalidazione della norma che sia contraddittoria rispetto alle normali finalità che deve perseguire.

Un altro elemento che noto nella nostra legislazione è la ripetitività, talvolta vessatoria e pesante, degli stessi concetti e delle stesse parole contenute nella legislazione regionale in attuazione delle norme di indirizzo statale. Faccio un esempio: mi sono laureato in giurisprudenza con una tesi in diritto amministrativo sulle comunità montane - la fonte era la legge n. 1102 del 1971 - ed ho avuto modo di constatare che le norme regionali di attuazione di quella legge ripetevano, ciascuna nella regione di competenza, sostanzialmente le stesse cose anche se usando termini diversi, nell'ambito di una legislazione di maniera tra la legislazione di una regione e quella delle altre, come se ognuno si sforzasse di trovare qualcosa di originale nel descrivere una cosa che invece è comune per tutti.

A mio avviso bisogna avere il coraggio di respingere i desideri di diversificazione eccessiva ed artificiale delle regioni tra di loro e ricondurre a norma unica, con unica descrizione normativa, i fatti e le situazioni che, per loro natura, sono uguali per tutti. Invito dunque i legislatori regionali a non dilungarsi nel cercare meccanismi artificiosi per differenziarsi capricciosamente gli uni dagli altri; occorre maggiore standardizzazione e maggiore omogeneità di descrizione normativa, nell'interesse principale dei cittadini.

Un altro aspetto riguarda il sistema di formazione delle leggi e le procedure interne alle Camere per la discussione dei testi. Abbiamo assistito nel corso di questa legislatura ma anche delle precedenti ad uno squilibrio nei tempi destinati all'esame di diverse proposte di legge in relazione alla loro importanza: al Senato ci siamo dilungati per una giornata a discutere di un decreto-legge che stanziava pochi miliardi per l'acquisto di macchine per la polizia penitenziaria, argomento che doveva essere di competenza dell'esecutivo e non del Parlamento, mentre abbiamo destinato pochissime ore alla discussione del disegno di legge costituzionale di istituzione della Commissione bicamerale per le riforme. Argomenti di grande importanza vengono limitati nei tempi del Parlamento, mentre questioni di scarsa rilevanza vengono dilatate; certamente è difficile prevedere una norma che stabilisca criteri di utilizzo dei tempi in relazione all'importanza dell'argomento trattato, perché ciò dipende dal consenso delle persone che di volta in volta in Parlamento organizzano i lavori delle assemblee. Mi rendo conto che non è possibile introdurre nei regolamenti interni di Camera e Senato delle norme che impongono l'uso del buon senso e dell'equilibrio da parte di chi è preposto al

funzionamento dell'apparato legislativo; dovrebbe essere impegno di tutti quanti sono investiti dell'incarico di legislatore ai diversi livelli cercare di interpretare in maniera corretta la funzione, nella consapevolezza che in ogni momento si deve agire nell'interesse dei cittadini e non dei partiti di appartenenza.

Se si vogliono differenziare i due rami del Parlamento, si può attribuire - penso in particolare al Senato - una maggiore competenza in relazione al potere ispettivo nei confronti dell'operato degli altri organi, con una competenza generale di indagine su ciò che avviene nel paese e che sia di interesse pubblico. Mi riferisco soprattutto all'istituto delle interrogazioni parlamentari: si potrebbe in proposito comminare una sanzione al Governo che non risponda al parlamentare interrogante entro il termine stabilito dal regolamento, che al Senato è di 30 giorni e che viene quasi sempre disatteso.

PRESIDENTE. Si potrebbe pensare anche alla possibilità di comminare sanzioni ai deputati che presentano un numero eccessivo di interpellanze!

MARCO PREIONI. Il Presidente può certamente censurare interrogazioni inutili, eccessive o pretestuose. Per quanto mi riguarda ho presentato un disegno di legge per modificare l'articolo 82 della Costituzione, in maniera forse un po' provocatoria, nel senso di attribuire a ciascun parlamentare un potere ispettivo eguale a quello delle Commissioni di indagine. Ciò allo scopo di portare i componenti del potere legislativo sempre più vicini agli interessi dei cittadini, in modo che lo scambio di informazioni fra ciò che succede nella realtà e l'attività di normazione che si svolge in Parlamento abbia una più stretta aderenza.

LUIGI MINARDI, *Presidente dell'Assemblea regionale delle Marche*. Con le riforme degli anni novanta un pezzo di strada è stato percorso nella direzione del rinnovamento istituzionale ed il governo locale è stata la sede di questa sperimentazione. Costruire una nuova legittimazione del sistema politico istituzionale, un nuovo rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni ed assicurare al potere locale livelli di maggiore efficienza è stato l'obiettivo perseguito per tutto il decennio. La ridemocratizzazione del sistema politico non coincide, però, con la riforma del momento decisionale; non possiamo quindi considerare ancora concluso il percorso

delle riforme, né pensare che ci resta solo il compito, seppure importante, di rendere stabile il Governo nazionale adeguando la legge elettorale.

I primi anni del 2000 dovranno essere utilizzati per procedere ulteriormente con la riforma, costruire un nuovo rapporto tra il momento decisionale e quello rappresentativo, assicurando così un più sicuro fondamento per le istituzioni democratiche, accelerare il processo federalista e individuare nuove forme di collegamento fra il centro e la periferia. Tralascio il primo punto, non essendo argomento del nostro incontro, mentre ritengo di affermare l'importanza che venga approvata la riforma del titolo V della Costituzione entro la fine di questa legislatura, anche se la proposta presenta dei difetti. So che fra di noi esistono punti di vista diversi, pur essendo la proposta condivisa dall'intero sistema delle autonomie, particolarmente dalla conferenza dei presidenti delle regioni, dall'ANCI e dall'UPI. Personalmente ritengo che le regioni abbiano bisogno di nuove competenze per continuare efficacemente la propria riforma, per costruire un diverso rapporto con lo Stato e con il sistema delle autonomie. Non possiamo rimanere in queste condizioni per tre o quattro anni ancora. Questo punto politico non è influente sulla formulazione delle proposte per definire una visione d'insieme dei fenomeni legislativi sui vari livelli.

E' chiaro che le regioni e le autonomie locali devono essere dentro e non fuori del Parlamento nazionale, per contribuire così a dare senso all'unità e all'indivisibilità dello Stato. Il Senato va, dunque, trasformato in camera di rappresentanza dei territori, anche se questo non risolve tutto, come è stato detto autorevolmente, superando le incongruenze e gli appesantimenti del bicameralismo perfetto che attualmente caratterizza il sistema italiano, ma questo ovviamente potrà essere fatto solo nella prossima legislatura. Nel frattempo è certo che il potere legislativo centrale ed il sistema delle autonomie territoriali devono essere raccordati in modo diverso, essendo il sistema delle conferenze del tutto insufficiente perché esclude completamente dall'azione di integrazione le assemblee elettive.

Va dunque riconosciuta in sede parlamentare l'esigenza che, pur permanendo un canale di relazione diretta tra gli esecutivi, le scelte strategiche fatte dal Parlamento vedano la partecipazione dei consigli regionali privilegiando e rafforzando il rapporto tra le assemblee rappresentative. Ad esempio, le Commissioni chiamate ad esprimere un parere sui testi unici predisposti dal Governo per la semplificazione legislativa

dovrebbero, nel caso di norme che toccano le competenze regionali, sentire i consigli regionali. Allo stesso modo è necessario procedere con maggiore coraggio al decentramento delle funzioni ed al trasferimento di risorse finanziarie ed umane dal centro verso la periferia.

Ci viene chiesto, oggi, come migliorare il processo legislativo: sono convinto che debba preliminarmente essere perseguita un'iniziativa formativa ampia e globale, in collegamento con le strutture del Parlamento, nei confronti di chi, nei consigli regionali, collabora a vario titolo alla formazione delle leggi. A mio parere per moltissimi consigli regionali è fondamentale qualificare la formazione del personale anche favorendo esperienze dirette di personale regionale nelle Commissioni parlamentari, nel centro documentazione e nell'ufficio studi per acquisire conoscenze e metodo da applicare nelle sedi regionali. Il personale delle regioni avverte l'esigenza dell'aggiornamento, tant'è vero che abbiamo avuto 259 rappresentanti di 15 regioni e di una provincia autonoma, dirigenti di consigli e dirigenti di giunte, iscritti al corso del CESAR (il centro studi della conferenza) organizzato in collaborazione con l'ISLE (l'Istituto per la legislazione) a Bologna presso il consiglio dell'Emilia. In questo campo sono state fatte esperienze in collaborazione con la Camera dei deputati, che dovremmo riproporre sistematicamente anche presso il Senato, per le quali chiediamo fin da oggi il consenso.

Ritengo altresì importante mettere i consigli nella condizione di un più stretto dialogo con il mondo scientifico sui temi strategici della società regionale, in modo da favorire il più possibile la qualità legislativa e da concentrarla sulle macrodecisioni. Sono certo che, attraverso il rafforzato rapporto fra il Parlamento e la conferenza dei presidenti dei consigli regionali, si possono fare subito passi in avanti su progetti già discussi tra funzionari di consiglio e strutture della Camera quali le assemblee legislative in rete.

Aggiungo che, se oggi possiamo discutere a questo livello e con questi contenuti gli importanti aspetti propri della democrazia rappresentativa, non possiamo che rivolgere un grazie sentito al Presidente, onorevole Violante, che con tenace convinzione ha saputo caratterizzare l'intera legislatura e la Presidenza della Camera sui temi della qualità della legislazione e sul raccordo tra assemblee legislative di diverso livello istituzionale.

PAOLO ARMAROLI, *Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati*. Si dice che negli scompartimenti ferroviari i rappresentanti di commercio abbiano una tale intimità fra di loro che, anziché raccontare una barzelletta, dicono il numero corrispondente e tutti si mettono a ridere. Mi rendo conto che innanzitutto questo non è uno scompartimento ferroviario, poi che non siamo rappresentanti di commercio, terzo, e soprattutto, non raccontiamo barzellette. Vi è tuttavia un punto di contatto, e cioè il fatto che dovremmo avere una grammatica comune. Per questa ragione non userò i sette minuti che il Presidente Violante ci ha concesso e mi limiterò a fare poche affermazioni, volando basso.

Questi incontri sono molto importanti, a mio avviso, perché gettano le basi di quel federalismo cooperativo del quale tutti forse avvertiamo il bisogno, salvo poi dire che la parola “federalismo” è come il sarchiapone di Walter Chiari: ognuno lo interpreta a suo modo. Anzi, sotto questo profilo, se mi è consentita una notazione di qualità – so di far piacere al mio collega ed amico, professor Fisichella – il federalismo intravisto dalla maggioranza è per un verso troppo e per un altro troppo poco. E’ troppo poco in quanto non ci sono misure che prevedano la partecipazione delle regioni a funzioni statali, come per esempio una Camera delle regioni o una Corte costituzionale integrata da rappresentanti delle regioni. D’altra parte è troppo, proprio perché a una spinta occorre una spinta uguale e contraria e non mi pare che in questi anni, quali che siano state le ragioni di ordine politico ed istituzionale, vi sia stato un rafforzamento dell’esecutivo; anzi, se vogliamo considerare la politica politicante, il cambiare quattro Governi in corsa in quattro anni non ha giovato alla stabilità dell’esecutivo.

Il secondo punto è quello del Comitato per la legislazione. Il senatore Schifani si rammaricava giustamente che un analogo istituto non sia stato ancora introdotto; tuttavia c’è sempre tempo per istituire un Comitato per la legislazione, e quindi una raccomandazione anche ai consigli regionali, per due ragioni, senatore Schifani. In primo luogo perché pensavamo – eravamo un po’ pessimisti – che la logica maggioranza-opposizione prevalesse anche in questo organismo, ma così non è stato; grazie a Dio, la maggior parte dei pareri vengono espressi all’unanimità o, per usare il linguaggio di Nicolò Carosio, alla quasi unanimità (“quasi goal”). In secondo luogo il tasso di recepimento da parte delle Commissioni di merito, che in un primo tempo era bassissimo, per ragioni non politiche ma di gelosia, dunque per motivi antropomorfici,

mano a mano si è alzato e ha dato eccellenti risultati. Terzo pensierino della sera, e concludo: farei mia la raccomandazione che Pinuccio Tatarella fece a suo tempo quando furono approvati i regolamenti parlamentari, e devo dare atto al Presidente Violante di essersi messo immediatamente in moto convocando anche i presidenti dei consigli regionali. Credo tuttavia che le cose siano rimaste lì, non per colpa del Presidente Violante e forse nemmeno per colpa dei presidenti dei consigli regionali, ma io raccomanderei l'elaborazione di un sano statuto dell'opposizione nei singoli consigli regionali; in alternativa chiamerei qualche architetto per fare in modo che le assemblee regionali siano dislocate come la camera dei comuni, maggioranza da una parte e minoranza dall'altra, perché c'è sempre la possibilità di "fare piedino", magari con la raccomandazione di non abusare con i precedenti, perché il precedente diventa prassi, la prassi diventa consuetudine o convenzione istituzionale e, non si sa perché, le prassi sono sempre fatte a misura della maggioranza e mai dell'opposizione. Anche con riguardo all'esperienza italiana possiamo dire che la peggiore iattura è quella di un *cogoverno* dove tutti si illudono di governare e nessuno controlla. Ricordo il mio maestro Giuseppe Maranini che, davanti ad uno studente un po' sempliciotto che gli domandava qual era la migliore forma di governo rispose "la tirannide" e, davanti allo stupore per tale affermazione da parte di un campione del liberalismo, aggiunse "temperata dal tirannicidio". Laddove c'è il Governo ha da esserci anche responsabilità.

GUIDO DONDEYNAZ, *Commissione bicamerale per le questioni regionali*. Vorrei innanzitutto ringraziare tutti coloro che hanno collaborato per avviare questo processo, che considero molto importante soprattutto per il momento che stiamo vivendo. Discutere del problema in un quadro di stabilità oppure in un contesto di grande e profonda trasformazione come quello che stiamo attraversando comporta ovviamente due modi diversi di affrontare la questione: in un quadro di stabilità prevarrebbe un confronto sulle cose certe e di conseguenza si tenderebbe verso un'organizzazione capace di sviluppare i concetti e i principi che sono stati fissati e stabiliti; noi ci troviamo di fronte - però - ad un momento del tutto particolare, di profonda trasformazione. Basti ricordare quanto sta avvenendo. Credo siano significative le riforme che abbiamo discusso nel corso della legislatura e mi auguro che la riforma del titolo V della Costituzione possa essere approvata definitivamente in questa legislatura;

ma importanti sono anche le problematiche riguardanti i consigli regionali, i nuovi statuti e i rapporti fra giunte e consigli (sicuramente l'elezione diretta pone problemi di riequilibrio tra le due strutture).

Penso anche di dover accennare all'importante ruolo dell'Europa in questo ultimo periodo. Sentiamo parlare sempre di più di una legislazione invasiva; di conseguenza si pone anche il problema del ruolo dello Stato e delle regioni rispetto a questa legislazione. Personalmente sono dell'opinione che gran parte della normazione europea potrebbe essere attuata direttamente dalle regioni.

Questo è il quadro di difficoltà e di disagio nell'ambito del quale ci troviamo ad operare.

Vorrei portare il mio piccolo contributo a questa discussione a partire dall'esperienza diretta che vivo in Parlamento come componente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, un organismo che ha sempre dedicato particolare attenzione all'influenza sulle regioni della legislazione prodotta dal Parlamento. Devo dire che su questo piano le difficoltà sono state notevoli e le abbiamo espresse in più di un'occasione. Molte volte notiamo una legislazione che sta mettendo profondamente in discussione l'unico aspetto rimasto concreto delle leggi Bassanini, il che ci ha preoccupati al punto da indurci a proporre l'istituzione di un osservatorio per consentire al Parlamento di conoscere l'evoluzione di questo processo. Il professor Barbera, che ha presieduto la Commissione parlamentare per le questioni regionali, ci ha spiegato che in passato qualcosa di molto simile si era già verificato, con la costituzione di comitati nazionali competenti su questioni banali e insignificanti (come ci ha ricordato anche l'onorevole Cerulli Irelli). In sostanza molte sono state le difficoltà e le misure che la Commissione per le questioni regionali ha tentato di evidenziare e di proporre.

I colleghi sanno bene che nella prospettiva futura vedo un Parlamento bicamerale con un Senato delle regioni. Per me questo è fuori discussione: potrebbe essere il modo per risolvere il problema che abbiamo di fronte. D'altra parte sono anche dell'opinione che si possano realizzare passaggi intermedi. Mi riferisco in particolare ad un'ipotesi che vorrei sottoporvi. È stato teorizzato che la Commissione per le questioni regionali potrebbe essere composta pariteticamente da parlamentari e da responsabili regionali, per diventare il luogo nel quale discutere in maniera più approfondita sulla legislazione; qualora poi all'interno dell'organismo non fosse possibile trovare l'intesa, occorrerebbe

individuare gli idonei criteri di maggioranza per consentire in Parlamento la determinazione di nuove leggi. Questo ruolo della Commissione per le questioni regionali potrebbe rappresentare - in una fase del tutto transitoria, perché sapete bene che personalmente prediligo comunque il modello del Senato delle regioni - uno sbocco per favorire un processo che si presenta in parte come tecnico-legislativo e per altra parte come squisitamente politico. Sotto questo profilo bisognerebbe almeno tentare di trasformare la Commissione in un punto di incontro finalizzato a rispondere a queste esigenze.

Circa l'attuazione della legislazione europea credo che debbano essere compiuti molti passi in avanti. È incomprensibile infatti che molte volte il recepimento debba passare attraverso una legge nazionale, con il fine di perfezionare ulteriormente una disciplina già di per sé molto precisa; ciò rappresenta solo una lungaggine e tende per di più ad aggiungere ulteriori vincoli alla legislazione regionale.

Non vado oltre, presidente. Ho voluto sottoporvi questi due temi perché ritengo possano essere utilmente presi in considerazione dal gruppo di lavoro.

FELICE BESOSTRI, *Commissione Affari costituzionali del Senato*. Vorrei innanzitutto ringraziare per l'opportunità che ci è stata offerta di sperimentare forme di collaborazione tra i corpi legislativi delle regioni e del Parlamento italiano. È vero che siamo vicini alla scadenza della legislatura, ma il buon contadino semina per le stagioni che devono ancora arrivare. È dunque opportuno svolgere questa attività di riflessione e di approfondimento.

Fra i vari temi che sono stati sollevati vorrei soffermarmi su due questioni. La prima riguarda il momento particolarmente delicato che gli organi legislativi stanno attraversando nei confronti degli organi esecutivi. Sembra infatti che stiamo assistendo ad un mutamento considerevole, legato ai meccanismi di formazione del consenso (come per esempio i premi di maggioranza): il fondamento di questo nuovo quadro è che il legislativo deve avere la fiducia dell'esecutivo. Si tratta evidentemente di un rovesciamento della democrazia, così come è nata e si è sviluppata.

Tutto sommato non gradisco questo tipo di rovesciamento dei rapporti. Con l'elezione diretta siamo di fronte ad una perdita di peso dei corpi legislativi che non si giustifica nemmeno in un regime presidenziale; anzi, nei regimi presidenziali si verifica

un'esaltazione dell'attività di controllo. Sui giornali di queste settimane leggiamo invece che un sindaco, per accettare di essere ricandidato, vuole dare il gradimento su tutta la lista dei consiglieri comunali, di qualunque partito essi facciano parte. Mi sembra un episodio indicativo di un mutamento di approccio, per cui nella sostanza l'assemblea legislativa deve avere la fiducia dell'esecutivo.

Seconda questione. Riappropriarci dei nostri poteri significa qualcosa di diverso rispetto al litigio continuo sulle competenze. Cito come caso macroscopico la normazione comunitaria, che incide sulla legislazione di un determinato paese senza distinguere dove va a colpire: alcune materie sono infatti di competenza statale, altre di competenza regionale. Allora, piuttosto che interessarci prevalentemente su chi dovrà attuarla per primo, dovremmo interrogarci tutti insieme se non siamo di fronte ad una degenerazione a cui è necessario porre un freno. Le direttive stanno diventando sempre di più qualcosa di diverso da quello che era stato pensato dal legislatore comunitario nei trattati. Una volta stabiliti gli obiettivi, questo strumento doveva consentire una certa differenziazione fra i vari paesi. In realtà vengono sempre di più emanate normative di dettaglio, precise; e invece di contestare questo fatto in radice - perché una direttiva non è un regolamento - sono state anche premiate, perché la giurisprudenza ha assegnato a queste direttive (che in realtà non sono più tali) un'immediata applicabilità all'interno dell'ordinamento.

Tale circostanza dovrebbe indurre ad una maggiore partecipazione dei parlamenti e dei consigli regionali alla fase ascendente della normativa comunitaria. Collega Dondeynaz, quando si deve discutere chi debba dare attuazione, a mio avviso è troppo tardi. Invece sarebbe molto importante partire dalla fase ascendente. Come relatore delle leggi comunitarie approvate durante la presente legislatura, l'ho sempre sottolineato. Passi in avanti certamente sono stati compiuti, perché adesso la possibilità di partecipare alla fase ascendente teoricamente esiste. Ma sarebbe interessante monitorare se ed in quale misura i parlamenti e i consigli regionali abbiano fatto uso di questa opportunità. È molto facile lamentarsi del fatto di essere stati tagliati fuori, ma una volta che questo potere di intervento è disponibile il problema sta nell'esercitarlo concretamente. Una maggiore partecipazione alla fase ascendente della normativa comunitaria servirebbe anche a colmare quello che considero un deficit di democrazia nelle istituzioni comunitarie.

Normalmente si parla di deficit di democrazia delle istituzioni comunitarie avendo come parametro di riferimento solo i poteri del Parlamento europeo. A mio avviso questo è un aspetto soltanto parziale, specialmente se crediamo in un'evoluzione federale dell'ordinamento europeo. Se si deve costruire la federazione intorno alle direttive, allora va detto che perfino in un ordinamento federale l'invasione delle attuali direttive sarebbe inammissibile (il nostro ordinamento, invece, non è nemmeno federale!).

Occorre misurarsi concretamente con i problemi posti dalla sovranazionalità rispetto all'esercizio della democrazia. Organizzazioni come il Fondo monetario internazionale o l'Organizzazione mondiale del commercio assumono decisioni - al di fuori di un passaggio parlamentare e quindi di qualunque controllo parlamentare - che vanno ad incidere direttamente sulla politica e sulla vita di tutti i giorni. In certo senso, a duecento anni dall'invenzione della democrazia rappresentativa, dobbiamo assistere allo spettacolo di un ritorno indietro; lo dimostra il fatto che di fronte ad un potere assoluto le uniche forme di reazione tornano ad essere l'assalto al palazzo e la guerriglia di strada. Al contrario, anche a quel livello occorre introdurre forme di controllo parlamentare (ovvero nei tempi di tranquillità, quando non ci sono rivolte, l'accordo con le corporazioni, che oggi si chiamano *lobby* o gruppi di interesse).

PRESIDENTE. Passiamo ora alla fase conclusiva della riunione.

CARMELO CARRARA, *Presidente pro tempore del Comitato per la legislazione*. Signor presidente, al di là dei diversi stimoli che abbiamo ascoltato, penso che il principio di un sano raccordo tra tutti i rappresentanti delle istituzioni chiamate a cooperare in questa sede non debba assolutamente prescindere da due considerazioni preliminari. Innanzitutto occorre tener conto del perimetro posto dall'assetto costituzionale, dal rapporto di compatibilità tra normativa nazionale e regionale e dall'esigenza di armonizzare la legislazione comunitaria con quella interna (nazionale e, conseguentemente, regionale). In secondo luogo va sottolineato - come è stato fatto in uno degli interventi che ho ascoltato - che il Parlamento non è un organo monopolista della legislazione; da ciò deriva l'esigenza di interloquire con gli altri organi istituzionali: non soltanto con le assemblee regionali, ma anche con il governo. Mi

riferisco in particolare ad un potere del governo denominato dalla dottrina come “competenza riservata”, esercitata in ordine ai decreti legislativi di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale. Ricordo infatti che gli statuti di alcune regioni ad autonomia speciale (Sardegna, Trentino, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Valle d'Aosta, quest'ultima con riferimento alla legge n. 2 del 1993) prevedono che il governo deliberi - previo parere obbligatorio di commissioni paritetiche formate da esperti nominati dallo Stato e dalle regioni - decreti legislativi di attuazione degli statuti stessi. E poiché i decreti di attuazione del governo hanno forza di legge, non possono assolutamente consentire lo straripamento da parte di altri organi legislativi.

Le problematiche che si pongono all'attenzione del nostro gruppo di lavoro attengono dunque anche alla necessità di interagire con l'organo di governo quando quest'ultimo è dotato di capacità legislativa. Con quale strumento? Dagli interventi che si sono succeduti mi pare che lo strumento debba essere individuato nel Parlamento, cioè nella grande capacità di indirizzo che il Parlamento dovrebbe esercitare, anche a discapito dell'eccesso di produzione legislativa che purtroppo si è andata stratificando nei decenni. Il sistema dovrebbe trovare attuazione in uno strumento – in un organo - snello, permanente e di derivazione pattizia (cioè non ottriata). A tal fine si tratta di utilizzare le diverse esperienze accumulate anche grazie all'istituzione del Comitato per la legislazione, che ha prodotto buoni effetti (anche se sicuramente in termini di cogenza l'efficacia va migliorata, soprattutto per quanto riguarda le condizioni formulate dal Comitato; ma questa è materia di competenza dei regolamenti parlamentari).

In diversi interventi si è fatto cenno al ruolo delle procedure nelle assemblee parlamentari. I regolamenti di funzionamento delle assemblee della Camera e del Senato sono il punto fondamentale di snodo per la progettazione di interventi normativi rispetto alla compatibilità regionale ed alla compatibilità nazionale della normazione, nonché per l'individuazione di meccanismi di raccordo e di forme di consultazione tra le assemblee. Non partiamo sicuramente da zero, perché nella legge annuale di semplificazione il Parlamento si è dotato di un programma di riordino; inoltre ai fini di una migliore istruttoria legislativa il Parlamento richiede preliminarmente al Governo la possibilità di verificare l'impatto normativo di alcune novelle; le cosiddette clausole di coordinamento dispongono infine che ciascun provvedimento individui le norme abrogate e anche i termini del coordinamento con la normativa previgente. Le clausole

di compatibilità e clausole di coordinamento possono sicuramente rappresentare un riferimento sicuro per studiare, ancorché in forma pattizia con i rappresentanti dei consigli regionali, gli opportuni meccanismi da introdurre.

Circa le procedure, va sottolineato che i regolamenti di Camera e Senato, benché approvati in coincidenza con l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, non hanno dedicato sufficiente attenzione alla consultazione con le regioni, di guisa che i rappresentanti delle regioni e degli enti locali sono ascoltati in audizione soltanto in via informale (analogamente a quanto accade per i rappresentanti dei gruppi di interesse). Sarebbe invece indispensabile che i legislatori statali e regionali dialogassero tra loro in una forma concertata e permanente (“intelligente”, è stato detto da qualcuno). Ciò dovrebbe avvenire non soltanto nell’ambito della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ma in tutte le Commissioni. Se le indicazioni scaturite dal gruppo di lavoro convergeranno verso questo obiettivo e se ciò potrà essere recuperato non soltanto nella bozza di documento che il Comitato dovrà redigere ma anche in circolari presidenziali dei Presidenti di Camera e Senato, avremo la possibilità di effettuare un lavoro di interlocuzione, di *drafting* legislativo e di partenariato legislativo per le questioni che sono state sollevate (esigenza di armonizzazione del diritto interno, soprattutto regionale, e del diritto comunitario). Se per esempio nelle circolari presidenziali fossero fissati i principi ai quali debbano uniformarsi tutte le Commissioni di merito, il Comitato per la legislazione in collaborazione con altre Commissioni (come la Commissione affari costituzionali) potrebbe sovrintendere al vaglio di conformità per una migliore armonizzazione della legislazione.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per le riforme istituzionali*. Ringrazio il Presidente per questa occasione di incontro, che ci consente di discutere su temi importanti e vitali per il nostro ordinamento.

Sono stati presi in esame diversi argomenti; personalmente mi limiterò ad alcune osservazioni su tre ordini di questioni.

È chiaro che in una fase di mutamento della forma di Stato (stiamo creando uno Stato con forti autonomie, di tipo federale) la molteplicità delle fonti normative è un fatto inevitabile nel momento in cui si procede all'integrazione europea. Dobbiamo quindi rassegnarci ad un fenomeno di molteplicità delle fonti normative. Qui ovviamente si

pone un problema: come raccordare queste fonti normative; come fare in modo che non siano motivo di conflitto permanente, ma siano reciprocamente armonizzate.

Recentemente il Governo si è fatto carico del problema della normativa comunitaria - in particolare dei regolamenti e delle direttive comunitarie - presentando un disegno di legge di revisione abbastanza radicale della legge La Pergola sul recepimento delle direttive comunitarie. Si tratta di una proposta abbastanza radicale, perché per un verso - per la parte discendente - esalta la possibilità offerta dall'articolo 17 della legge n. 400 (recepimento per via regolamentare), per fare in modo che l'Italia non rimanga troppo indietro nel recepimento delle direttive; d'altra parte il disegno di legge rivede in maniera molto approfondita anche la fase ascendente, nella quale si partecipa all'elaborazione della normativa comunitaria. In questa fase è messo in rilievo il ruolo delle regioni. Infatti da un lato è previsto per il Governo l'obbligo di informare puntualmente e tempestivamente il Parlamento su ciò che sta maturando a livello comunitario (in termini di regolamenti e di direttive), dall'altro quando le materie sono di competenza regionale anche le regioni vanno coinvolte in questa fase preliminare, con una loro presenza nelle sedi comunitarie in cui si elaborano queste normative.

A me pare che il disegno di legge vada nella direzione giusta, anche se naturalmente il Parlamento potrà ancora migliorarlo. Non credo che sarà approvato durante la presente legislatura, però costituisce un contributo che sarà di orientamento nella prossima legislatura. Il testo è molto importante anche perché contiene un'altra innovazione: per le direttive comunitarie che riguardano materie di competenza regionale il recepimento potrà essere realizzato direttamente dalle regioni senza passare dalla mediazione dello Stato. Si tratta - in sostanza - di una revisione complessiva della legge che riguarda questi rapporti, che è stata elaborata tenendo conto dei punti di vista delle regioni.

Il secondo tema sul quale vorrei concentrarmi riguarda la fase per così dire di transizione nella quale ci troviamo. Nella riorganizzazione dello Stato, nel cambiamento della forma di Stato che stiamo realizzando, ci troviamo oggi un po' in mezzo al guado. La legge costituzionale n. 1 del 1999 è un atto di grande importanza, perché oltre a creare una nuova forma di governo attraverso l'elezione diretta del presidente della regione ha enormemente ampliato i poteri di autonomia statutaria delle regioni. Tuttavia questa rivoluzione dell'ordinamento delle regioni non è stata ancora completata con

quella che noi chiamiamo la riforma del titolo V della Costituzione, che finora è stata approvata dal Parlamento solo in prima deliberazione. Credo che questo ponga un problema serio, con un grave rischio per le regioni. Infatti se non si procederà all'approvazione di questo disegno di legge le regioni potranno attraversare una fase di incertezza e addirittura - in certi casi - di paralisi.

In primo luogo la revisione degli statuti regionali - che è importante se vogliamo fare in modo che la nuova forma per così dire presidenziale delle regioni abbia effetti anche nella loro capacità operativa - sarà sostanzialmente bloccata, perché nel nuovo ordinamento gli statuti incontrano un solo limite: devono essere in armonia con la Costituzione. Ma se il titolo V della Costituzione rimane così com'è, mi pare assai difficile che si possa imboccare la strada della revisione degli statuti.

In secondo luogo, nel nuovo testo del titolo V si prevede il capovolgimento dell'articolo 117 della Costituzione, fissando le attribuzioni dello Stato e lasciando tutte le altre materie affidate alle regioni, in via concorrente – previa l'approvazione di principi direttivi - o in via esclusiva. Ma come potranno operare e legiferare i nuovi consigli regionali con la camicia di forza del vecchio ordinamento senza avvalersi del nuovo? Mi pare uno dei punti sui quali occorrerebbe riflettere. Infatti il nuovo articolo 117 rappresenta un allargamento di poteri molto forte rispetto al testo attuale, che prevede il vincolo dell'interesse nazionale ed altri limiti sanciti in chiave interpretativa dalla Corte costituzionale (la quale non ha escluso che la legislazione di principio dello Stato possa contenere anche elementi di dettaglio). La nuova formulazione dell'articolo 117 elimina tutto questo e sopprime anche il controllo del Governo sulla legislazione, con effetti diretti sulla capacità di normazione da parte dei consigli regionali.

In terzo luogo, poiché non abbiamo potuto prevedere una revisione del bicameralismo con l'istituzione di un Senato delle regioni, nella riforma è stata prevista la partecipazione dei rappresentanti delle regioni ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali, i cui pareri sarebbero obbligatori e superabili solo a maggioranza assoluta. In pratica per le materie di interesse regionale si è determinata *in nuce* la necessità di leggi organiche.

Gli aspetti che ho sottolineato dovrebbero indurre a mio parere alla più rapida approvazione – in seconda deliberazione – del disegno di legge di riforma del titolo V della Costituzione, altrimenti faremmo un passo indietro nei rapporti fra lo Stato e le

regioni, perché si creerebbe una situazione giuridica di incertezza e comunque permanerebbero vincoli molto più forti rispetto a quelli che in realtà sono maturati (quando si arriva a queste decisioni vuol dire che le esigenze hanno spinto verso l'allargamento). È un problema di decisione politica che spero possa essere serenamente affrontato e risolto prima della fine della legislatura.

L'ultimo tema sul quale vorrei soffermarmi riguarda la politica della legislazione. Siamo sempre accusati di avere un eccesso di normazione, un eccesso di leggi. Addirittura si è parlato di 150 mila leggi vigenti in Italia; poi il Servizio studi della Camera ha calcolato che in tutto si tratta di 34 mila: sempre troppe rispetto agli altri paesi europei. Tuttavia anche su questo punto va ricordato che non siamo all'anno zero e che stiamo procedendo abbastanza efficacemente. In proposito vorrei richiamare le iniziative che sono state assunte per la semplificazione e per la creazione di testi unici. Dai dati a disposizione risulta che abbiamo realizzato 5 testi unici, 58 regolamenti di semplificazione e 64 decreti legislativi, che corrispondono a 5 leggi di delega: sono state così abrogate 684 leggi. In sostanza la fase della semplificazione sta andando avanti. Naturalmente gli effetti di questo processo non sono visibili in breve tempo, però la strada è stata imboccata.

L'amico Besostri ha detto che il rapporto fiduciario fra governo e parlamento sembrerebbe essersi capovolto, nel senso che oggi sarebbe il governo ad accordare la fiducia al parlamento. Io non la porrei in questi termini. In realtà i tentativi di delegificazione derivano proprio dal fatto che il Parlamento tende a intervenire - con le cosiddette leggi provvedimento - anche in materie che non sono coperte da riserva di legge. L'articolo 17 della legge n. 400 ha segnato la strada perché si proceda nella delegificazione; il che in questa legislatura per la verità è stato fatto. Qui però esprimo un parere personale: credo la normativa dell'articolo 17 della legge n. 400 non sia sufficiente, perché trattandosi di legge ordinaria non può mai porre un vincolo al Parlamento, cioè il divieto a ritornare con legge anche su materie che sono state delegificate, come spesso è avvenuto. Credo allora che la via maestra sia l'introduzione di una riserva di regolamento in Costituzione: uno strumento già presente nell'ordinamento costituzionale francese. Credo sia la strada da battere se vogliamo veramente porre un limite alla moltiplicazione dell'intervento legislativo anche nelle materie non coperte da riserva di legge. Infatti l'ambito delle riserve di legge esistente

nella nostra Costituzione è veramente molto ampio: penso che non ci sia un'altra Costituzione in Europa con un ambito così vasto di riserva di legge.

Questa sarebbe una strada, dunque. Però senza dubbio non potrebbe metterci al riparo da un eccesso di normazione realizzato attraverso decreti legislativi e regolamenti. Qui sovviene allora un altro indirizzo, relativo al controllo della normazione. In proposito il Governo ha assunto un'iniziativa: la direttiva "AIR" sull'analisi dell'impatto sulla regolamentazione. Si tratta di affidare ad un organismo specializzato l'analisi preventiva dell'impatto della regolamentazione; lo stesso centro dovrebbe essere al servizio anche delle regioni, al fine di impostare un metodo costante per la legislazione, studiare in anticipo gli effetti della norma, scegliere la fonte normativa più adatta. Per ora è solo una direttiva che non ha trovato applicazione, ma mi auguro che in futuro possa essere attuata.

Un altro problema che secondo me va tenuto presente è quello della delega. Siamo chiamati ad affrontare problemi di regolamentazione su questioni sempre nuove e amplissime e credo che sarà difficile anche in futuro sfuggire alla necessità di corpose leggi di delega. Allora mi domando se non sia il caso di mettere a fuoco il problema della delega anche in sede di ordinamento costituzionale, con riferimento a limiti e modi di operatività. Oggi, per esempio, abbiamo deleghe che possono essere esercitate ad oltre due anni dall'approvazione della legge, utilizzando lo strumento dei decreti correttivi. In pratica si è creata una prassi che secondo me richiede uno sforzo di regolamentazione.

In questo modo credo che affronteremo i problemi che ci stanno davanti, che sono veramente molto spinosi. Mi sono soffermato soltanto su tre ordini di problemi; naturalmente ce ne sono altri, ma a questi corrisponde in modo particolare l'attenzione dovuta dalla mia responsabilità istituzionale di Governo. Vi ringrazio.

DOMENICO FISICHELLA, *Vicepresidente del Senato*. Ringrazio il Presidente della Camera dei deputati per l'iniziativa di questi seminari, di queste riunioni interistituzionali, alle quali credo di avere sempre partecipato e dalle quali ho tratto molto giovamento di informazione, di dottrina e anche di lavoro istituzionale.

Si è detto che il Senato non si è fatto anch'esso copromotore di questa iniziativa; debbo però ricordare – ma lo sappiamo tutti – che adesso, del gruppo di lavoro, fanno

parte anche quattro senatori, così come quattro deputati e otto presidenti, e otto colleghi nominati dalle regioni.

Apprezzo anche molto lo spirito collaborativo che questo tipo di lavoro esprime. Non voglio entrare nel merito di tutta una serie di questioni, perché non credo che, in ragione del ruolo per il quale sono qui presente, abbia titolo a fare ciò; dico però che trovo molto importante che si stia sviluppando un impegno da parte del Parlamento nazionale e da parte sia delle presidenze sia dei consigli delle regioni in vista di quelle che sono già, per certi aspetti, e di quelle che saranno ulteriormente, le rispettive competenze, i rispettivi ambiti di produzione legislativa.

Mi pare sia altrettanto importante il rapporto con la dottrina, rapporto che apprezzo anche come vecchio professore, dal quale, nel corso di questi seminari, di queste riunioni interistituzionali, credo che ognuno di noi abbia tratto elementi di approfondimento e di chiarificazione su tante questioni.

A quest'ultimo proposito, e in punto di metodo, devo fare una considerazione di carattere generale. Sotto questo profilo, io ritengo che la dottrina, il cui contributo peraltro tutti apprezziamo, debba però essere filtrata dall'autonoma responsabilità del legislatore: autonoma responsabilità del legislatore statale, del legislatore regionale, autonoma responsabilità del revisore costituzionale (se così posso esprimermi), perché mi pare che il problema della responsabilità politico-istituzionale sia cruciale in questa fase. La dottrina è importante, dalla dottrina possono venire tanti elementi di illuminazione, dalla dottrina possono venire anche taluni fattori di influenza e di condizionamento, rispetto ai quali, perciò, l'attenzione del legislatore deve essere pienamente autonoma. Va da sé, infatti, che in questo delicato gioco di equilibri che si sta progressivamente costruendo sappiamo che vi possono essere versanti della dottrina, anche in ordine agli impegni di carattere operativo, professionale, che hanno rapporti e legami con questa e con quella situazione istituzionale. È quindi necessario, per evitare rischi di squilibrio, che nell'afflusso e nel flusso dei dati di dottrina ci possa essere con chiarezza un'assunzione di responsabilità da parte delle figure istituzionalmente preposte ad esprimere la responsabilità politica ed istituzionale ai diversi livelli. Altrimenti, sia con riferimento alle modalità in cui sono organizzati alcuni di questi gruppi, o di queste strutture di studio, sia con riferimento alla molteplicità dei soggetti che a questi organismi partecipano, possiamo correre il rischio che cada o si attenui il

livello della responsabilità che poi, nelle specifiche sedi, ciascun segmento istituzionale si deve assumere.

Il mio richiamo, pertanto, è all'importanza dello spirito collaborativo tra le istituzioni, all'importanza dello spirito collaborativo tra le istituzioni e la dottrina, alla necessità che contributo tecnico e indicazione politica rimangano due aree distinte pur nel reciproco approfondimento di posizione e che poi, all'interno delle diverse istituzioni politiche, ciascuna abbia titolo e sia posta nelle condizioni per esperire con ogni chiarezza il proprio orientamento. Nulla più, dunque, che un'avvertenza di metodo.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Fisichella.

Mi pare vi sia un'ombra che aleggia nel nostro dibattito, quella della fase in cui ci troviamo, perché le avvertenze che ci ha dato il ministro Maccanico mi sembrano abbastanza chiare, nel senso che molto dipende dall'esito che avrà la proposta di riforma del titolo V. Se tale riforma sarà approvata, evidentemente si aprirà una fase completamente nuova nella forma di Stato; se invece non dovesse essere approvata, è chiaro che dovremmo ripensare tutto, perché non c'è dubbio che passeranno almeno tre o quattro anni, come ha detto il presidente Minardi (se non ricordo male), tenendo conto che nella prossima legislatura non si potrà fare sotto forma di stralcio, perché, essendo una legislatura che inizia, bisogna considerare il tutto, bisogna discutere non solo della forma di Stato, ma anche della forma di Governo, e questo comporta tempi diversi. Si dovrà discutere di quale sia la strada giusta per farlo, se seguire il metodo ordinario o un altro metodo, e questo porterà via del tempo. Ovviamente, ciò porterà ad un riaccentramento delle funzioni, mi sembra abbastanza evidente. Tra pochi giorni sapremo qual è il punto di fondo, cioè se siamo nella fase di costruzione di un sistema diverso o no.

In ogni caso, un rapporto tra il Parlamento nazionale e i consigli regionali, o parlamenti regionali, è indispensabile, qualunque sia il quadro, perché non c'è dubbio che, anche se il Parlamento non dovesse decidere oggi per una forma fortemente accentuata di regionalismo (se non vogliamo usare il termine federalismo) in ogni caso, sia per gli strumenti amministrativi messi a disposizione (personale, risorse economiche ed altro) sia perché ho l'impressione che il dato del Governo vicino al cittadino sia

entrato molto più nella cultura del paese che nella cultura politica, un processo di questo genere va avanti.

In questo quadro, si pone il problema complessivo delle regole-guida. Vorrei aggiungere al punto degli statuti quello dei regolamenti delle assemblee: infatti, potremo approvare degli ottimi statuti (come penso che faremo), ma se mancano i regolamenti delle assemblee gli statuti servono a poco. Questo è un punto che non abbiamo ancora affrontato ma che dobbiamo considerare, anche perché non credo che i consigli regionali – spero di non far torto a nessuno – siano attrezzati per reggere il carico normativo che devono affrontare, perché manca loro l'attrezzatura. Tale attrezzatura costa, costa economicamente: ha un costo mantenere uffici legislativi, ha un costo mantenere servizi studi, e sono costi notevoli, anche perché, naturalmente, tali uffici non possono che essere separati da quelli di cui eventualmente si doteranno le giunte regionali.

Sono dunque problemi che occorre tenere presenti. Il collega Cerulli Irelli ha fatto l'esempio della legge sulla musica, dicendo, giustamente, che devono pensarci le regioni. Capita a tutti noi di ricevere le organizzazioni, o le corporazioni, a seconda dei casi, i titolari degli interessi, i quali vengono dal Presidente del Senato, dal Presidente della Camera o dal ministro e chiedono che sia fatta una certa cosa. Quando ho accennato a questa novità, mi è stato detto: che dovremo fare, andare in 22 posti? Perché questo vuol dire il regionalismo, dato che, se la regione Marche fa una certa cosa, può darsi che la Sicilia non la faccia, oppure può darsi che la Sicilia la faccia e il Piemonte no. Vi è una complessificazione delle relazioni sociali e civili che emergono da questo quadro, e quindi non so se sia meglio non parlare di questi problemi che si presenteranno, per evitare di spaventare gli utenti delle normative...

Perché dico questo? Perché, tra l'altro, le differenze tra una legge e l'altra, in questo settore, comporteranno differenze di diritti, differenze di possibilità di accesso, differenze di cittadinanze vere e proprie. Credo che questo debba essere un tema a cui prestare attenzione: un punto di equilibrio tra l'aspetto della differenziazione e quello dell'unità credo debba essere in qualche modo trovato.

In questo quadro considero particolarmente utile una struttura come quella a cui si è pensato, cui il presidente Louvin in particolare e gli altri colleghi presidenti dei consigli regionali hanno dato il loro contributo, cioè una struttura che cominci a costruire le

condizioni di un dialogo nella distinzione delle responsabilità che giustamente ha posto il presidente Fisichella, ma che cominci a creare le condizioni perché non si arrivi ad una rottura del sistema con danni notevolissimi invece che con vantaggi per i cittadini. E' vero che avere il Governo vicino è meglio che averlo lontano, ma averne 22 diversi è complicato dal punto di vista della qualità normativa, dell'insorgere di difficoltà e così via.

Dobbiamo essere attenti a fare in modo che questo tipo di dialogo abbia anche una funzione di prevenzione dei conflitti, perché non c'è dubbio che andiamo verso una stagione in cui i conflitti si complicheranno: conflitti tra le regioni, conflitti fra le regioni e lo Stato - pensiamo solo a cosa vorrà dire la legislazione concorrente: qual è il limite della legislazione dello Stato, qual è il limite della legislazione delle regioni in questa materia -, conflitti nella e con la Corte costituzionale - si è già visto, anche per forme di ineducazione costituzionale, vi sono state cose francamente inammissibili nei confronti della Corte, anche recentemente: pertanto, è un quadro che si presenta abbastanza complesso -, conflitti con il mondo produttivo, perché, nel momento in cui bisogna spiegare a un certo imprenditore perché in una tale regione succede una certa cosa con gli scarichi industriali, mentre in una regione diversa succede una cosa diversa e in un'altra regione un'altra cosa ancora, l'imprenditore stesso decide di andare in Croazia così risolve il problema. Non credo che questo sia l'oggetto dei nostri desideri. Allora, per tutte queste ragioni, vi è bisogno di un sistema di comunicazione. Credo, perciò, che ciò che qui è stato detto sia particolarmente utile ed importante.

Il senatore Besostri mi pare abbia posto prima di altri un altro punto, quello del rapporto Parlamento-Governo, cioè chi ha la fiducia di chi. Bisogna considerare un aspetto a livello di regioni. Il sistema è presidenziale, perché il presidente è eletto direttamente, e tra l'altro porta con sé una quota dell'organo legislativo regionale con il listino. Non so se questa forma di governo regionale sia la più giusta, lo dico sinceramente, perché nutro dei dubbi sul listino. Ho dei dubbi perché questa forma non disegna un'autonomia dei soggetti: credo vi fossero altre forme meno invasive della competenza e dell'autonomia dell'organo legislativo regionale per assicurare stabilità e governabilità, che devono essere assicurate ai governi regionali. Questo è un problema abbastanza delicato. Il ruolo e la funzione di un'assemblea legislativa regionale così fatta di fronte ad un presidente eletto direttamente ci portano ad un modello diverso da

quello nazionale, perché abbiamo un Governo nazionale concepito in un modo, di tipo parlamentare, e un governo regionale concepito in un altro, di tipo presidenziale. I costituzionalisti ci spiegheranno cosa questo voglia dire, però io credo che si tratti di questioni di una certa complessità, perché le procedure e la cultura del sistema presidenziale sono completamente diverse da quelle del sistema parlamentare.

Il problema non è tanto quello della stabilità, perché la stabilità si può conseguire, come sappiamo bene, anche a livello parlamentare con piccolissimi ritocchi - penso alla sfiducia costruttiva o ad altre cose di questo genere -, il problema vero è che abbiamo due modelli di governo. Non vedo, nel mondo contemporaneo, il vecchio problema della contrapposizione tra Governo e Parlamento, che si poneva nel deserto dei poteri, perché gli unici poteri erano quelli. Nel momento in cui la savana, o il prato è diventato una foresta di poteri, credo sia bene pensare alla coppia Parlamento-Governo, non perché debbano fare le stesse cose, bensì perché coppia investita di responsabilità politiche, che si fonda sul consenso dei cittadini, che risponde ai cittadini a differenza di tutti gli altri poteri. Pertanto, il rapporto Parlamento-Governo va visto in un quadro non solo di conflitto ma anche di coerenza in relazione alla realizzazione degli scopi generali, di finalità generali. La questione che ci poniamo è quella di migliorare la qualità e l'efficienza del sistema di *governance* nel suo complesso.

Il ministro Maccanico ha posto la questione delle deleghe. Questo è un altro dei grandi problemi che abbiamo di fronte e non so come verrà posto, se verrà posto, a livello regionale. E' un grande problema, che oggi è regolato a livello epistolare, perché, grazie ad uno scambio di lettere tra i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio dei ministri, abbiamo trovato una certa strada grazie ad una forma di leale cooperazione istituzionale tra tutti, strada che, però, un domani potrebbe essere cambiata, rovesciata o capovolta. Più volte, anche nella sede della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, ci siamo chiesti come affrontare questo problema. Si è detto: noi diamo il parere, ma il Governo può anche farne a meno; abbiamo deciso che non è così, anche perché per farne a meno dovrebbe cambiare il testo, ma tutto è concordato senza elementi di certezza. Questo, dunque, è un problema di fondo, perché non vi è dubbio che i dati fornitoci dal ministro Maccanico ci dicono che la linea di tendenza è quella di un formidabile cambiamento del modo di produrre le leggi, di produrre regole. E non può che essere così, tutto sommato. Ma questa perdita

del potere di intervento sulle microquestioni, che è giusta, deve essere compensata da un forte potere di intervento sulle macroquestioni, da forti poteri di indirizzo, da forti poteri di controllo e così via. Credo che questo sia un processo su cui bisogna riflettere per valutare come ricada sulle regioni o come si avvii, nelle regioni stesse, un processo analogo.

Dal punto di vista delle questioni concrete, credo che il comitato potrebbe operare su quattro questioni, sulla base di quanto è stato oggi qui affermato. In primo luogo, per quanto riguarda il versante parlamentare, sottolineo il rafforzamento degli strumenti a disposizione delle Commissioni per l'istruttoria legislativa riguardante i profili delle attività che possono incidere sulle competenze regionali. Oggi non è prevista dalle nostre regole una riflessione, un limite che riguardi le competenze. Ritengo che questo tipo di competenza debba essere assegnato al Comitato per la legislazione e che bisogna considerare in che termini porre un freno quando l'attività è invasiva di competenze di carattere regionale.

In secondo luogo, è necessario vedere in che termini costruire – come ha detto, mi pare, il presidente Carrara – un rapporto tra le Commissioni parlamentari e le assemblee legislative regionali, laddove entrino in gioco problemi di competenze in questa materia.

Si pone poi la questione di una base conoscitiva della legislazione regionale e della legislazione nazionale, anche per i cittadini. Il famoso imprenditore di cui parlavo prima dovrebbe sapere qual è lo schermo che ha davanti. Stiamo operando in questa direzione: è possibile reperire le leggi sui siti Internet del Senato e della Camera, ma credo che la possibilità di conoscere le leggi sia affidata alla buona volontà dei singoli organismi regionali, che devono fornircene il testo. Quasi tutti lo fanno, ma non tutti con celerità.

Il quarto profilo è costituito dalla costruzione degli strumenti tecnici presso le regioni, presso i consigli regionali, e si tratta di una questione molto delicata, perché rischiamo di avere un effetto analogo a quello determinatosi con gli statuti comunali, cioè quello degli statuti-fotocopia: si cambia qualcosa, ma i modelli seguiti sono tre o quattro. Naturalmente, così non può essere, ma d'altronde l'attività legislativa sarà molto impegnativa: non so se ad un certo punto vi saranno uffici gestiti da più regioni insieme. Lo si valuterà, ma questa è una questione sulla quale mi sento veramente di richiamare l'attenzione dei colleghi.

Credo che nell'arco di pochi giorni o di poche settimane, prima della fine della legislatura, i Presidenti delle Camere e il Governo dovranno dare attuazione all'articolo 107 della legge finanziaria che stanziava 25 (o 27, non ricordo precisamente) miliardi per l'informatizzazione in rete della legislazione. Non so se i consigli regionali vorranno partecipare a questa banca, ma credo che potrebbe essere utile per avere un quadro generale, complessivo. Tra l'altro, il contributo, "spalmato" su tutte le regioni e le province autonome, non credo sia impossibile da sostenere, e questo ci consentirebbe di disporre di un bacino di utilizzazione davvero importante per tutti i cittadini, cosa che ritengo rilevante.

Si pone infine il problema della vecchia circolare dei Presidenti Iotti e Fanfani sulla legislazione: credo che ormai dovrebbe essere rivista, perché i dati sono completamente cambiati e potremmo porvi mano. Pertanto vi è un piano di impegno anche in questa fase di transizione che riguarda tanto i consigli regionali ed i loro presidenti quanto il Parlamento.

Non mi resta che augurare buon lavoro al Comitato: vedremo nel futuro cosa accadrà.

I lavori terminano alle 18.15

**RIUNIONE INTERISTITUZIONALE
PROMOSSA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE**

***Proposte per il Gruppo di lavoro
tra Parlamento e Assemblee regionali***

PROGRAMMA

Presidenza del Presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante	
Interventi introduttivi <ul style="list-style-type: none">▪ on. Giovanni MELONI, Presidente uscente del Comitato per la legislazione▪ pres. Roberto LOUVIN, Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta▪ sen. Renato SCHIFANI, Commissione Affari costituzionali del Senato▪ on. Vincenzo CERULLI IRELLI, Commissione Affari costituzionali della Camera	ore 15.00
Interventi degli esperti <ul style="list-style-type: none">▪ prof. Giorgio LOMBARDI: <i>La cooperazione tra parlamento e assemblee regionali come via per rinnovare il processo legislativo su scala nazionale</i>▪ prof. Marco CAMELLI: <i>Proposte per adeguare organi e procedure del processo legislativo</i>▪ prof. Beniamino CARAVITA: <i>Progetti per la collaborazione tra i centri di ricerca specializzati su scala nazionale per la raccolta delle conoscenze sulla formazione degli statuti e regolamenti delle assemblee regionali</i>▪ prof. Cesare PINELLI: <i>Parlamenti e Assemblee regionali nell'Unione europea</i>▪ prof. Giuseppe F. FERRARI: <i>Meccanismi di collegamento tra Assemblee elettive appartenenti a diversi livelli territoriali in altri paesi</i>▪ prof.ssa Elisabetta CATELANI: <i>Leggi e regolamenti statali e regionali e loro interrelazioni</i>▪ prof. Bernardo G. MATTARELLA: <i>Il riordino della legislazione attraverso la formazione delle nuove decisioni normative, la manutenzione normativa e i testi unici</i>▪ cons. Carlo MALINCONICO: <i>Istruttoria legislativa nel rapporto tra esecutivi e legislativi nella fase di formazione delle leggi e in quella relativa alla verifica della loro attuazione</i>	ore 15.30
Interventi dei componenti il Gruppo di lavoro: <ul style="list-style-type: none">▪ <i>SENATORI:</i> sen. Felice BESOSTRI, sen. Guido DONDEYNAZ, sen. Marco PREIONI, sen. Renato SCHIFANI▪ <i>DEPUTATI:</i> on. Paolo ARMAROLI, on. Carmelo CARRARA, on. Vincenzo CERULLI IRELLI, on. Mario PEPE▪ <i>PRESIDENTI DI CONSIGLI REGIONALI:</i> Nicolò CRISTALDI (Sicilia); Attilio FONTANA (Lombardia); Roberto LOUVIN (Valle d'Aosta); Luigi MINARDI (Marche); Egidio MITIDIERI (Basilicata); Riccardo NENCINI (Toscana); Efsio SERRENTI (Sardegna); Giuseppe TAGLIENTE (Abruzzo)	ore 16.40
Conclusioni: <ul style="list-style-type: none">▪ on. Carmelo CARRARA, Presidente del Comitato per la legislazione▪ on. Antonio MACCANICO, Ministro per le riforme istituzionali▪ sen. Domenico FISICHELLA, Vice presidente del Senato della Repubblica▪ on. Luciano VIOLANTE, Presidente della Camera dei Deputati	ore 18.00

NOTA DI BASE

Il prossimo 12 febbraio si svolgerà l'ultima riunione interistituzionale promossa in questa legislatura dal Comitato per la legislazione. Con queste iniziative si è inteso rendere possibile un confronto tra parlamentari, membri del governo a livello nazionale e regionale, esponenti del mondo scientifico sui principali problemi della produzione legislativa nel nostro paese.

Nelle due più recenti riunioni, il 30 giugno e il 24 ottobre 2000, sotto la spinta della rinnovata *Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali*, è stato impostato un raccordo tra Parlamento e Assemblee regionali sul tema dei metodi di collegamento della legislazione tra diversi livelli territoriali.

A seguito delle iniziative avviate nel corso delle precedenti riunioni è stato costituito in questi giorni tra le Camere e la Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali un Gruppo di lavoro composto da 8 Presidenti di assemblee regionali (Nicolò Cristaldi, Sicilia; Attilio Fontana, Lombardia; Roberto Louvin, Valle d'Aosta; Luigi Minardi, Marche; Egidio Mitidieri, Basilicata; Riccardo Nencini, Toscana; Efisio Serrenti, Sardegna; Giuseppe Tagliente, Abruzzo) e da 4 deputati e 4 senatori, indicati nell'ambito degli organi parlamentari competenti (Commissioni affari costituzionali: sen. Besostri, sen. Schifani, on. Cerulli Irelli, on. Armaroli; Giunte per il regolamento: sen. Preioni, on. Armaroli; Comitato per la legislazione: on. Carrara; Commissione bicamerale per le questioni regionali: on. Pepe, sen. Dondeynaz).

L'incontro del 12 febbraio è volto ad "incardinare" l'attività del Gruppo di lavoro. Il Gruppo di lavoro dovrà presentare entro la fine della legislatura un primo documento, da trasmettere ai presidenti di ciascuna Assemblea.

La riunione interistituzionale del 30 giugno promossa dal Comitato per la legislazione sul tema Nuovi metodi della legislazione tra Stato e Regioni, cui hanno preso parte i presidenti dei Consigli regionali e qualificati esponenti del mondo scientifico, ha discusso dei metodi della legislazione a partire dalla prescrizione dell'articolo 5 della Costituzione. Tale prescrizione è divenuta oggi di massima attualità in presenza di nuove tipologie di leggi, sempre più volte ad organizzare processi e relazioni tra diversi livelli di governo.

Nel corso della riunione si è convenuto di promuovere un nuovo incontro con i Presidenti delle assemblee regionali presso la Camera dei deputati per esaminare proposte della Conferenza dei presidenti delle assemblee delle regioni in tema di cooperazione interistituzionale tra le assemblee rappresentative nazionali e regionali.

L'incontro incentrato sul tema delle Nuove forme di cooperazione tra organi legislativi si è tenuto il 30 ottobre e, accogliendo la proposta avanzata dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali, è stato deciso di affidare al Presidente della Conferenza stessa di intesa con i Presidenti delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato di definire una proposta per istituire una forma di raccordo permanente sulle tematiche della legislazione tra Parlamento e assemblee regionale. La proposta è stata avanzata con lettera del Presidente Louvin in data 18 gennaio 2001 e accolta dai Presidenti delle Camere in data 7 febbraio.

Il Gruppo di lavoro in questa prima fase di attività potrà svolgere la **ricognizione dei principali problemi** e formulare ipotesi di possibili raccomandazioni per la loro soluzione, da approfondire nel corso della prossima legislatura.

Il documento del Gruppo di lavoro potrà articolarsi in due parti:

- I. **raccolta di indicazioni** sulle modalità per migliorare il funzionamento del processo legislativo nazionale e regionale ;
- II. **proposte per costituire** strumenti comuni di conoscenza per una visione di insieme dei fenomeni legislativi sui tre livelli (europeo, statale e regionale) collegando gli uffici delle assemblee elettive con i principali istituti di ricerca in campo nazionale

In ordine al primo punto:

L'incontro odierno è volto ad organizzare una prima discussione nell'ambito del Gruppo di lavoro che si svolgerà a partire dalle indicazioni fornite da esperti specializzati e già consultati nelle precedenti riunioni interistituzionali.

Si propongono i seguenti temi:

- la cooperazione tra Parlamento e Assemblee regionali come via per rinnovare il processo legislativo su scala nazionale (prof. Lombardi);
- proposte per adeguare organi e procedure del processo legislativo (prof. Cammelli);
- progetti per la collaborazione tra i centri di ricerca specializzati su scala nazionale per la raccolta delle conoscenze sulla formazione degli statuti e regolamenti delle assemblee regionali (prof. Caravita);
- parlamenti e assemblee regionali nell'Unione europea (prof. Pinelli) ;
- meccanismi di collegamento tra assemblee elettive appartenenti a diversi livelli territoriali in altri paesi (prof. Giuseppe Ferrari);
- Leggi e regolamenti statali e regionali e loro interrelazioni (prof.ssa Catelani – Oss. De Siervo);
- il riordino della legislazione attraverso la formazione delle nuove decisioni normative, la manutenzione dei sistemi normativi e i testi unici (prof. Mattarella – Oss. Cassese);
- istruttoria legislativa nel rapporto tra esecutivi e legislativi sia nella fase di formazione delle leggi sia in quella relativa alla verifica della loro attuazione (cons. Malinconico).

In ordine al secondo punto:

Si parte dall'esperienza della stesura del rapporto sullo stato della legislazione, realizzato in via sperimentale per il 2000 attraverso la cooperazione tra l'Osservatorio sulla legislazione della Camera, gli uffici delle Assemblee regionali e l'Istituto di studi sulle Regioni.

Si propone di valutare l'opportunità di realizzare a partire dal 2001 una nuova forma di **rapporto sullo stato della legislazione** che unisca le forze di diversi centri istituzionali e scientifici. Questa iniziativa dovrebbe essere aperta all'adesione di Camera, Senato, Assemblee regionali e i maggiori centri nazionali di ricerca. Il rapporto potrebbe annualmente offrire agli organi delle assemblee legislative la necessaria

visione di insieme del processo legislativo nei tre livelli di governo e della sua dinamica attraverso l'individuazione delle principali tendenze.

Nella seconda parte della riunione i componenti del gruppo di lavoro dovranno segnalare, reagendo alle proposte degli esperti, le principali esigenze di raccordo politico istituzionale che ad opinione di ciascuno di loro dovranno essere prese in considerazione prioritaria nell'ambito del Gruppo di lavoro.

Dopo lo svolgimento della riunione del 12 febbraio, il complesso delle indicazioni avanzate, sarà elaborato in una bozza di documento dalla segreteria del Gruppo di lavoro, formata dal collegamento tra gli uffici della Conferenza e quelli del Senato e della Camera. La bozza di documento sarà inviata a tutti i componenti del Gruppo di lavoro.