

CAMERA DEI DEPUTATI

SEMINARIO PROMOSSO DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

*Qualità del processo legislativo e giurisprudenza
della Corte costituzionale*

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PIER FERDINANDO CASINI

*Palazzo Montecitorio
Sala della Lupa*

Lunedì, 12 novembre 2001

Indice

CASINI Pier Ferdinando, <i>Presidente della Camera dei Deputati</i>	1, 2, 7, 12, 16, 19, 24, 26, 27, 29, 30, 33
BRUNO on. Donato, <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera</i>	16
ELIA prof. Leopoldo	29
LA LOGGIA sen. Enrico, <i>Ministro degli affari regionali</i>	30
LOUVIN Roberto, <i>Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta e coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali</i>	27
MATTARELLA on. Sergio, <i>Vice Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati</i>	26
NANIA prof. Roberto, <i>Università di Bologna</i>	7
PASTORE sen. Andrea, <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato</i>	1,19
RIDOLA prof. Paolo, <i>Università "La Sapienza" - Roma</i>	12
RUPERTO dott. Cesare, <i>Presidente della Corte Costituzionale</i>	1
TRANTINO on. Enzo, <i>Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati</i>	2
VIOLANTE on. Luciano	24

I lavori cominciano alle 15.10

PRESIDENTE. Saluto tutti i presenti, rivolgendo un caloroso benvenuto al Presidente della Corte costituzionale, dottor Cesare Ruperto, ai giudici della Consulta - che abbiamo l'alto onore di ospitare nell'odierna riunione di lavoro - e al senatore Andrea Pastore, autorevole presidente della 1^a Commissione del Senato. Oltre ad essere uno dei nostri principali relatori, egli rappresenta il Senato: sapete, infatti, che al Senato è in corso la sessione di bilancio per cui il Presidente Pera e altri senatori interessati mi hanno pregato di comprendere le ragioni della loro assenza. Il ministro per gli affari regionali, senatore La Loggia, si unirà a noi appena possibile, con lieve ritardo.

Siamo riusciti a preservare caparbiamente il tempo destinato alla presente occasione, nonostante le continue modifiche del calendario cui siamo costretti per mantenere gli impegni e le scadenze in un momento di intensissimo e serio lavoro parlamentare. Abbiamo, dunque, abbreviato i tempi e dovremmo cercare di chiudere, se possibile, prima delle ore 18 il nostro incontro; mi riserverò, al termine del dibattito, di svolgere alcune considerazioni.

Saluto anche gli onorevoli Bruno e Trantino, autorevoli presidenti rispettivamente della I Commissione e del Comitato per la legislazione della Camera, che prenderanno la parola successivamente; saluto il mio predecessore, onorevole Violante, che ha avuto ed ha avviato una serie di contatti, da me considerati molto significativi ed importanti, con la Corte costituzionale perché nel rispetto dei ruoli fosse possibile intensificare un dialogo interistituzionale cui prestiamo molta attenzione.

Presidente Ruperto, le do senz'altro la parola.

CESARE RUPERTO, *Presidente della Corte costituzionale*. Mi limito a portare il saluto della Corte, in particolare quello dei giudici assenti per ragioni varie, indipendenti dalla loro volontà; noi, io e i miei colleghi, siamo, infatti, venuti in questa sede per ascoltare, non per operare insieme agli altri. Siamo, ovviamente, interessatissimi al destino delle nostre sentenze, ma non intendiamo minimamente né determinarlo né contribuire a determinarlo. Poiché, però, siamo interessati, daremo - come singoli e non come Corte costituzionale - il nostro contributo quando sarà richiesto. Abbiamo anche noi un ufficio studi, che è a loro disposizione; lo rinforzeremo con alcuni volontari ma, al di là di ciò, non possiamo andare. Perciò è nostra intenzione, in questa sede, ascoltare ed apprendere; trarremo una lezione anche da ciò, cioè una lezione nel dare moniti, nel dichiarare l'inammissibilità e così via. Quindi attendiamo i risultati di questo piccolo convegno. Auguri al Presidente della Camera dei deputati, al presidente del Comitato *ad hoc* e a tutti i presenti.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente. Do la parola al senatore Andrea Pastore, presidente della 1^a Commissione del Senato.

ANDREA PASTORE, *Presidente della 1^a Commissione del Senato*. Un breve saluto a nome del Presidente Pera che, per mio tramite, vuole augurare a tale sessione di lavoro -

la possiamo definire così - i risultati, o almeno un approccio il più completo possibile al conseguimento dei risultati, da tutti auspicati. Il Senato, in tale frangente, sta facendo la sua parte; devo anche essere grato al Presidente Casini che, in raccordo istituzionale con l'altro ramo del Parlamento, ha consentito di proseguire un lavoro coordinato che, spero, possa dare - in attesa dell'istituzione della Commissione bicamerale con la presenza delle autonomie - risultati positivi.

Saluto tutti i presenti, il Presidente della Corte, i giudici della Consulta, il presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, il presidente del Comitato per la legislazione e gli altri colleghi. Voglio concludere il mio breve saluto con una battuta: miglior qualità delle leggi, maggior certezza del diritto, minor ricorso alla giurisdizione. In un sistema 'supergiurisdizionalizzato' come il nostro, credo che tale augurio non possa non far piacere a tutti gli operatori del diritto e al legislatore che deve, in qualche modo, rendersi conto del bivio di fronte al quale si trova.

Voglio solo aggiungere che, come dicevo prima, il Senato sta facendo la sua parte; in particolare, la Commissione che ho l'onore di presiedere - su tali argomenti, naturalmente, mi diffonderò successivamente - ha iniziato una serie di audizioni dei protagonisti politici e giuridici della realtà attuale, con risultati che credo possano essere apprezzati da tutti. Inoltre, la Commissione (come, del resto, l'omologa della Camera) ha iniziato ad esprimere i primi pareri; al di là delle strettoie regolamentari, infatti, i Presidenti della Camera e del Senato hanno ritenuto di affidarci tale competenza in modo da indicare all'Assemblea, al legislatore, una strada da seguire nell'affrontare l'impatto sulla legislazione della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione. Il primo parere da noi formulato, sulla finanziaria, non è stato certamente un parere semplice; anzi, difficile sotto tanti profili - vi lascio immaginare -, ma ciò ha costituito un buon viatico, perché, indubbiamente, il lavoro ha già segnato dei punti che potremmo definire fermi in un contesto in estremo movimento. Vi ringrazio; naturalmente affronterò nel merito i temi in oggetto nel mio successivo intervento.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Enzo Trantino, presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

ENZO TRANTINO, *Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.* Signor Presidente della Camera, signor Presidente della Corte costituzionale, signori giudici, autorità, colleghi, signore e signori, devo cominciare con un ricordo, non per cercare l'autobiografia. Ciò sarebbe, infatti, riduttivo dell'importanza del nostro consenso; il motivo è, invece, il seguente. In questa sala ho avuto l'onore di presiedere, in un tempo remoto, la Giunta per le elezioni, e in tale sede, come tutti lor signori sanno, si cerca di appurare la sussistenza dei titoli di ammissione dei deputati, per cui chi li ha può restare e chi no, deve, invece, lasciare. Non avevo fatto i conti con l'affresco che regna in alto, dove è scritto: a Roma ci siamo e ci resteremo. Quindi, ciò, evidentemente, comportava un contrasto di fondo o, almeno, incoraggiava i resistenti ad iniziative contro le decisioni della Giunta. Ma, per restare a Roma - vale a dire, per restare nel palazzo - bisogna meritarsi il titolo di inquilini dello stesso. Ecco, allora, il

seminario, perché il Comitato per la legislazione costituisce forse non la più importante, ma certamente la più innovativa fra le riforme del Regolamento della Camera del 1997. Fu l'opposizione di allora, oggi maggioranza, a sostenere, nell'ambito delle garanzie per le minoranze, l'istituzione di un organo paritetico, posto a presidio delle regole dell'istruttoria legislativa introdotte nel procedimento. La pariteticità, nel caso di specie, è esempio luminoso di democrazia compiuta; voglio, anzi, ricordare - è la verità storica dei fatti - la lungimiranza di chi attivò tale congegno importante, il Presidente Violante. Il Comitato nacque sotto la sua presidenza, congegnato in modo che la sua composizione - cinque deputati dell'opposizione e cinque della maggioranza - non consentisse maggioranze precostituite; quindi, in deroga al principio del consenso, si lavora sulla qualità del prodotto, al di fuori degli schematismi, a volte selvaggi, che si possono verificare nella fisiologia del rapporto tra maggioranza e opposizione. A ciò si aggiunga la qualità del Comitato stesso, composto, escludendo la mia persona, da colleghi di altissimo valore e la qualità degli uffici che, evidentemente, risponde proprio all'esigenza di qualificazione dei componenti.

Oggi, il Comitato si è ormai consolidato nel panorama della Camera. Tuttavia, il primo seminario di approfondimento promosso dal Comitato nella nuova legislatura è un'occasione importante per ribadire le originarie caratteristiche che ne fanno un *unicum* tra gli organi parlamentari e per spiegare perché questi seminari periodici costituiscono una parte essenziale della sua attività. La funzione del Comitato non è infatti tecnica, come spesso si dice, ma squisitamente politica, di quel tipo di politica istituzionale che è proprio della Presidenza delle Camere e degli organi collegiali che fanno ad esso capo. Il Comitato costituisce una diramazione della Giunta per il regolamento, con la quale si riunisce ogni volta che il Presidente della Camera decide di approfondire collegialmente temi connessi al buon funzionamento dei diversi strumenti normativi.

Dalla struttura paritetica discende che la sua attività rientra tra le funzioni di garanzia ed attiene ai valori permanenti ed indisponibili della comunità nazionale che si vogliono affidare ad un'area di intesa fra le diverse parti politiche. Il Comitato esprime perciò indirizzi di tipo monitorio e persuasivo, autorevoli perché provengono da un organo che si pone sopra le parti, ma che non sono cogenti proprio per proteggere la sfera dell'indirizzo politico. La sua principale finalità non si esaurisce nel parere sui singoli progetti, ma mira, attraverso la sequenza dei pareri, a favorire la progressiva formazione di regole condivise e, con il tempo, interiorizzate nella comune cultura politico-legislativa. Per questo occorre giungere a modificare un dato di fondo dell'attuale modo di legiferare: si smetta di fare leggi e poi di fare altre leggi con lo scopo di riordinarle e semplificarle, come si fa adesso per necessità o per difetto, in definitiva questo è un paese, purtroppo, dove la riforma della riforma è diventata norma!

La nuova idea espressa con evidenza in molte norme del Regolamento della Camera è che ogni legge debba avere in se stessa l'intento di non complicare ulteriormente e, soprattutto, inutilmente - e, invece, ovunque possibile di semplificare o riordinare - la situazione precedente. Le procedure di valutazione previste in seno al Parlamento (e anche quelle adottate dal Governo e precisate con la recente direttiva del Presidente del

Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001, elaborata dal ministro per la funzione pubblica), tendono a proporre soluzioni politiche sempre ispirate ad un vincolo di massima semplicità e di promozione degli interventi di fronte a condizioni di complessità normativa oramai troppo elevate; e quando la Corte dei conti, il 10 ottobre 2001, registra il provvedimento suindicato, consegna al cittadino e alle istituzioni il certificato di armonia legislativa con l'Europa.

Infatti in esso si colgono la raccomandazione ai paesi membri adottata dall'OECD il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica ed il rapporto OECD del maggio 1997 sulla riforma della regolazione, la dichiarazione n. 39 adottata dalla conferenza intergovernativa per la revisione del trattato sull'Unione europea ed allegata al trattato di Amsterdam del 2 ottobre del 1997, concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria, il rapporto iniziale del marzo 2001 del gruppo consultivo di alto livello sulla qualità della regolamentazione a livello europeo costituito dai ministri europei della funzione pubblica nel novembre 2000 e le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, e in particolare il punto 23, in cui si considera l'AIR (analisi d'impatto della regolamentazione) come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace.

Il principale e più comprensivo parametro di valutazione del Comitato è infatti quello di verificare quanto ciascun progetto di legge contribuisca al riordino e alla semplificazione normativa. A questa funzione di controllo del Comitato corrispondono i compiti attivi di istruttoria legislativa che dovrebbero essere svolti dal Governo e dalle Commissioni permanenti secondo l'articolo 79 del Regolamento della Camera: vi è ad esempio una precisa norma, in questo fondamentale articolo, che impone alle Commissioni permanenti di verificare che ogni legge sia corredata da una clausola di coordinamento o di riordino normativo, per favorire l'ordinato inserimento tra le norme vigenti della nuova legge nell'ottica di una costante attività di riordino e semplificazione.

In questa stessa ottica diviene evidente che una buona legge capace di ridurre, e non di aumentare, le cause di disordine può nascere solo dallo studio della attuazione delle leggi preesistenti e dei problemi che esse incontrano. La conoscenza dei punti critici è dunque fondamentale e la giurisprudenza della Corte costituzionale è da questo punto di vista uno dei più potenti strumenti di sintesi delle patologie legislative alla luce del parametro di costituzionalità, ma anche di tutte quelle regole di coerenza e ragionevolezza che la Costituzione contiene. Anche su questo punto il Comitato non ha funzioni dirette o decisive, non può adoperarsi affinché i protagonisti del processo legislativo, e in particolare le Commissioni parlamentari, abbiano presente tale esigenza insieme alle preminenti ragioni politiche che necessariamente alimentano il dibattito nel merito delle questioni. In sostanza noi attuiamo quello che alcuni trattatisti chiamano "altruismo della funzione", vale a dire una circolarità della stessa. Il legislatore permanente resta per noi, qualunque sia la nostra cultura, Menenio Agrippa, il quale proprio a tale parametro di normazione equilibrata ed organica collegava il suo apologo che ricorda come ogni parte del corpo, anche la più modesta e periferica, influisca sulla salute dello stesso appena risente di una malattia.

L'attività di sensibilizzazione propria del Comitato è effettuata, oltre che con suoi pareri, anche attraverso la promozione di seminari come luogo di colloquio e di riflessione comune. Con tali seminari il Comitato svolge dunque una parte essenziale del suo compito di promozione di idee condivise e di costruzione di alleanze tra tutte le forze che in seno alle diverse istituzioni vogliono tener conto dello stesso campo di finalità impersonato dal Comitato per la legislazione. Nel giugno 1999, nella prima riunione interistituzionale, sono stati riuniti intorno allo stesso tavolo per discutere sui problemi della legislazione i vertici delle Camere, del Governo, della Corte costituzionale, delle magistrature, della Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali e di alcune fra le Autorità indipendenti. I seminari successivi sono stati dedicati all'approfondimento di singole questioni. Nel dicembre 1999, con il Governo, è stato affrontato il tema dell'introduzione dell'AIR e dell'attuazione del programma di riordino, nonché la questione dell'accesso alle norme vigenti su Internet.

A seguito delle indicazioni emerse in quella sede, la legge finanziaria per il 2001 (articolo 107) ha finanziato per 25 miliardi un programma per raggiungere quelle finalità sulla base di intese tra il Presidente delle Camere ed il Presidente del Consiglio. A partire dal 2000, le regioni sono state le interlocutrici privilegiate, insieme alle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, del Comitato (nella prospettiva di riforme in senso federale del sistema delle competenze legislative): nei mesi di giugno e ottobre 2000 e nel febbraio 2001, con i presidenti dei consigli regionali si è discusso su "Nuovi metodi della legislazione tra Stato e Regioni", nella prospettiva della valorizzazione dell'articolo 5 della Costituzione, che richiede l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. La legislazione concorrente non è intuizione, ma è realtà operativa: da ciò l'esigenza degli opportuni raccordi istituzionali. Anche in questo caso vi sono stati seguiti concreti: a livello degli uffici la cooperazione per la redazione di un rapporto annuale sulla legislazione tra Stato e regioni e, a livello politico, la costituzione del gruppo di lavoro interistituzionale, composto da parlamentari e presidenti di assemblee regionali, che, nel marzo 2001, ha approvato il documento recante indirizzi per migliorare i metodi della legislazione in conformità alle finalità indicate dall'articolo 5 della Costituzione. Tali indirizzi sono oggi in via di attuazione: un esempio sono le procedure recentemente varate per rafforzare il parere della Commissione affari costituzionali in tema di competenze normative a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

Questa rassegna dei seminari svolti dimostra come in questi anni la Camera, anche attraverso l'impulso del Comitato per la legislazione, abbia puntato decisamente in direzione del raccordo con le altre istituzioni per migliorare la qualità complessiva del nostro sistema normativo, con due obiettivi principali: attualizzare la normazione e ottimizzare la stessa. In tal modo il Comitato è diventato organo propulsivo significativo.

Il seminario di oggi è stato organizzato anche con la collaborazione dei presidenti delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere e ha per oggetto i rapporti tra il Parlamento e la Corte costituzionale. Tutti noi teniamo a che l'altissima funzione del sindacato di costituzionalità venga svolta nelle condizioni di più ampia e garantita

indipendenza. Sappiamo anche, però, che tali condizioni possono essere assicurate solo qualora la preziosa risorsa, rappresentata dal magistero della Corte costituzionale, non venga “sprecata” anche a causa di un'attività legislativa confusa e disordinata. Ho già ricordato come la giurisprudenza della Corte costituzionale sia la più importante spia di ciò che non funziona nella legislazione e rappresenti dunque la base indispensabile di un nuovo, realistico modo di legiferare che badi di più agli effetti concreti e finali ed intervenga attivamente sui nodi più critici emersi nella concreta esperienza. Essa rimane la stella polare, poiché la consideriamo come la guida per tutti i nostri lavori. Abbiamo bisogno della Corte costituzionale come fonte di suggerimenti profondi per tutte le nostre iniziative.

In tal senso la Costituzione diventa evocazione pratica e non astrattezza ideologica e la chiarezza non è fine a se stessa.

Il seguito delle sentenze è da noi considerato fondamentale: non sono due momenti separati, bensì connessi, e ciò consente che la qualità della legge coincida con la stabilità dell'ordinamento; seguendo tale impostazione è tempo per noi di elaborare un *identikit*. Intendiamo sviluppare (quando sia possibile) un *check up* della norma in prima lettura per evitare - come dicono i costituzionalisti - le virtualità aperte, cioè il conflitto con la tassatività della normazione. Diventiamo allora i primi difensori civici dei principi e dei loro valori, seguendo le operazioni di completamento del procedimento legislativo nelle Commissioni e nell'Assemblea.

Il fine comune è quello di non “rovinare” l'ordinamento e di preservarne il patrimonio, che - ne siamo convinti - è stato trasmesso di generazione in generazione, esistendo un *continuum* che non si interrompe mai. Siamo una “raffineria progettuale”, che si trova a lavorare in prima istanza su ciò che diventerà il lavoro completo e definitivo delle Commissioni e dell'Assemblea. Alle possibili iniziative riferite e da intraprendere è dedicato l'odierno incontro, avviato con l'intervento di due autorevoli studiosi e dai presidenti delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere.

Auspico che il Presidente della Corte costituzionale e gli altri giudici vogliano dare il loro alto contributo sui profili di metodo per meglio impostare il rapporto tra giurisprudenza costituzionale ed attività parlamentare. Insistendo nel ricercare la concretezza, intendiamo significare che vogliamo essere - per quanto è possibile - istituzionalmente dei meteorologi e non degli astronomi.

La qualità della legge ha un suo momento di concretezza e in ciò rassegnato - per concludere - il comparato dei dati aggiornati, da cui risulta che nella XIV legislatura è stato recepito il 33% per cento delle condizioni rispetto al 26,5 del primo semestre 2001 ed il 23,2% delle osservazioni rispetto al 20,2 del primo semestre 2001. L'oscillazione però appare più importante per i disegni di legge di conversione di decreti-legge: la percentuale di recepimento della XIV legislatura per le condizioni è stata del 40%, mentre nei precedenti semestri era del 10 e del 14%; per le osservazioni è stata del 24,2 per cento, mentre nei precedenti tre semestri era del 2,6, 3,8 e 7,3%. Giungere al 24,2% ha rappresentato un'impennata nell'attenzione e nella condivisione sulla utilità e sull'importanza dell'opera del Comitato per la legislazione.

In definitiva, non siamo innamorati dello strumento: esso opera effettivamente. Possiamo dare assicurazione al Presidente della Camera, di cui siamo l'organo fiduciario, che i dati considerati per i disegni di legge di conversione di decreti-legge rappresentano l'80 per cento dei pareri del Comitato ed essi appaiono soddisfacenti, ancorché la qualità del lavoro del Comitato non possa valutarsi esclusivamente con il metro del recepimento; ciò ripaga tanto le attese di chi ha fortemente voluto e costantemente segue i nostri lavori.

Conclusivamente, assicurando l'impegno di una buona conduzione, dobbiamo ricordare che questa assicurazione non è rivolta ai presenti ma al "nostro padrone di casa": il cittadino, che è il promotore ed il destinatario dei nostri doveri istituzionali.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Nania, dell'Università di Bologna.

ROBERTO NANIA (*Università di Bologna*). In via preliminare, è da precisare che, se si assumesse l'idea di "qualità" della legislazione nella sua accezione più ampia, occorrerebbe dare conto dell'incidenza complessivamente espressa a tal fine dal sindacato di costituzionalità sulle leggi. Risulta infatti evidente che, in un sistema come il nostro, ispirato, come tutti quanti sanno, al paradigma della Costituzione superiore, un prioritario fattore di qualificazione della produzione di atti di normazione primaria è rappresentato, appunto, dalla sussistenza di un rapporto di armonia fra questi atti ed i principi costituzionali: ciò al fine di salvaguardare la tenuta della legge, e della volontà politica che in essa ha trovato espressione, anche a fronte delle eventuali censure che le vengano mosse nei modi e nelle forme previste dall'ordinamento vigente.

Naturalmente, vi possono essere, e si sono in effetti avvicendati, diversi modi di pensare al rapporto tra Costituzione e legge, ossia immaginando in termini più o meno stringenti la componente prescrittiva espressa dei principi costituzionali. E tale raffigurazione dovrebbe essere la più equilibrata possibile, in modo da preservare sia l'irrinunciabile spazio di gioco per le dinamiche programmatico maggioritarie, specie in un sistema politico istituzionale ad impianto bipolare, sia le impellenze date dalla diversità dei tempi. Ciò precisato, resta comunque fermo che quello della ponderazione del rapporto tra Costituzione e legge è uno snodo importante sotto il profilo dei requisiti di "qualità" della legislazione intesa, appunto, in senso sostanziale quale attitudine dell'atto ad insediarsi congruamente e stabilmente nel sistema delle fonti di produzione normativa e ad occupare in seno ad esso il posto che le compete.

Quanto detto risulta ancora più percepibile se si pensa alle modalità di applicazione dell'articolo 3 della Costituzione, messo in opera da una ormai copiosa giurisprudenza costituzionale come canone di razionalità delle classificazioni legislative, e conseguentemente plasmato su quei parametri di misura che integrano, nell'opinione diffusa, l'istanza di crescita qualitativa della legislazione, soprattutto sotto il profilo delle necessarie coerenze sistematiche: e ciò senza considerare la parentela che potrebbe ravvisarsi, in una prospettiva di pieno dispiegamento del principio di "sussidiarietà", tra il canone considerato e quello della effettiva indispensabilità dell'intervento normativo dove viene ad emersione, oltre alla esigenza empirica di fronteggiare i noti e lamentati

fenomeni di ipertrofia regolativa, il bisogno di restituire alla legge lo smalto dell'atto meditato e tutt'altro che inopportuno dal punto di vista dei rapporti sociali oggetto di disciplina.

Da una siffatta prospettiva di ordine generale, meriterebbe di essere considerata anche la nutrita giurisprudenza costituzionale concernente le leggi di interpretazione autentica, in considerazione dei canoni fissati per il corrente esercizio di questa tradizionale tecnica di legiferazione ed ai quali il legislatore non può restare insensibile dato il valore messo in gioco, ossia quello dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica. Beninteso, la Corte ha difeso la possibilità d'uso di tale tecnica normativa, affermandone la compatibilità costituzionale in forza dell'assunto che (trascrivo letteralmente) “la funzione giurisdizionale non può dirsi violata per il solo fatto dell'intervento legislativo, perché il legislatore non tocca la potestà di giudicare quando si muove sul piano generale ed astratto delle fonti e costruisce modello normativo” (si tratta dell'ordinanza n. 44 del 2001).

Taluno potrebbe anche chiedersi fino a che punto simili conseguenze siano perfettamente in linea con l'affermazione, ricorrente nella stessa giurisprudenza costituzionale, in ordine alla collocazione sub costituzionale del principio di irretroattività nelle materie non penali; così come ci si potrebbe domandare se la tecnica della interpretazione autentica non sia portatrice di un intendimento, che non potrebbe essere sottovalutato, di chiarificazione in via successiva delle disposizioni legislative (come peraltro non si manca di riconoscere nella citata sentenza n. 525 del 2000).

In ogni caso, si deve tenere presente che nell'ottica della giurisprudenza costituzionale l'esigenza della certezza giuridica è suscettibile di riverberarsi sull'uso delle tecniche legislative, anche a prescindere dal carattere interpretativo delle leggi considerate (in questo senso, posso richiamare la sentenza n. 416 del 1999, dichiarativa dell'incostituzionalità del divieto di cumulo tra ratei pensionistici e redditi da lavoro autonomo con riferimento al periodo precedente all'entrata in vigore della legge, anche se di recepimento di identico divieto già irrogato in un decreto-legge non convertito).

In questo quadro generale una considerazione analoga andrebbe svolta per quella giurisprudenza della Corte nella quale vi è la dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate perché intese a sollecitare interventi di ordine sistematico che sono preclusi alla stessa Corte costituzionale; eppure, anche in questa ipotesi di inammissibilità, la Corte evidenzia dei momenti di caduta della razionalità di grandi comparti normativi cui soltanto il legislatore, facendo salve le sue valutazioni di opportunità, potrebbe porre rimedio. Emblematica è, in questo senso, la sentenza n. 102 del 1998 dove, con riferimento all'indennità di premio di servizio conferito dall'Istituto nazionale per l'assistenza ai dipendenti degli enti locali, si prospetta l'eventualità di una nuova e organica disciplina sia di questa indennità sia di quella di buona uscita, in modo da venire a capo, in via definitiva, delle sperequazioni registrabili in materia nel comparto pubblico. Ma è chiaro che l'ampiezza di una simile nozione di qualità, per quanto suggestiva, esigerebbe rassegne giurisprudenziali di ampio raggio che non sono governabili nell'ambito di questa introduzione.

A parte questi scenari, dunque, è utile attestarsi sulla nozione più circoscritta - se si vuole più rigorosa di "qualità" - ossia quella nozione che è presente in taluni passaggi giurisprudenziali, che la evocano in termini più o meno espliciti, nella gran parte dei casi incentrandola attorno al paradigma della chiarezza legislativa. Esiste una storica sentenza della Corte in cui si è avviato questo filone: mi riferisco alla sentenza n. 364 del 1988 in cui la Corte, dichiarando incostituzionale l'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non identificava nella ignoranza inevitabile della legge penale un fattore impeditivo dell'affermazione della responsabilità penale, lamentava anche, con riferimento alla individuazione da parte del legislatore delle condotte ritenute meritevoli di sanzioni penale, il difetto di chiarezza del dettato normativo; dato questo che, nel ragionamento di quella sentenza, avrebbe reso iniquo l'astratto rigore della intimazione all'osservanza del comando legislativo. Tutti ricorderanno le proposizioni presenti in quella famosa sentenza in cui si evidenziava la necessità che il diritto penale costituisse la *extrema ratio* di tutela della società e che fosse costituito da norme non numerose, non eccessive rispetto ai fini di tutela e chiaramente formulate e dirette alla tutela di valori, almeno di rilievo costituzionale.

A parte queste ultime proposizioni, dove la Corte evidenziava la possibilità di un'immediata ricaduta dal punto di vista della incostituzionalità della legge, si muovevano invece su un terreno costituzionalmente meno incalzante le proposizioni attinenti al dosaggio quantitativo ed alla chiarezza qualitativa della legge (penale) come parametri di buona legislazione (penale). Si trattava pertanto di un auspicio che non profilava necessariamente future comminatorie di incostituzionalità, ma tentava piuttosto di stimolare la progettualità legislativa, soprattutto in vista del ripensamento dei canoni della legislazione penale al fine di instaurare un più sereno e rassicurante rapporto, su questo versante cruciale del contratto sociale, tra i cittadini e lo Stato.

Dopo questa fattispecie risalente, va subito segnalata, per accelerare il passo, la sentenza n. 312 del 1996, che non ha mancato di attirare l'attenzione della dottrina maggiormente interessata al contributo della giurisprudenza costituzionale nel campo della legistica. Come si ricorderà, in tale occasione la Corte - scrutinando la disciplina riguardante la protezione dei lavoratori contro i rischi di esposizione al rumore ed i relativi obblighi, penalmente sanzionati, posti a carico del datore di lavoro - rilevava un qualche scoordinamento tra le tecniche di normazione che erano state utilizzate in materia. Osservava la Corte: "La tecnica legislativa caratterizzata da una serie di prescrizioni puntuali e dettagliate nelle quali i comportamenti che il datore di lavoro deve osservare ai diversi livelli di rumore sono minuziosamente descritti, è contraddetta e sopravanzata (...) da una tecnica esattamente opposta: quella della previsione generale e di principio (...) caratterizzata più dalla predeterminazione dei fini che il datore di lavoro deve raggiungere che dalla individuazione dei comportamenti che egli è tenuto ad osservare, e suscettibile pertanto di ampliare la discrezionalità dell'interprete".

Sembra trasparire dalle proposizioni riportate l'invito rivolto al legislatore ad adottare, appunto, una tecnica di legiferazione meno sbilanciata, intesa a tenere insieme il dovuto tasso di accuratezza normativa ed il margine di gioco richiesto dalla discrezionalità applicativa. Né dunque la "descrizione dettagliata dei comportamenti penalmente

vietati” né l'abdicazione alle scelte di pertinenza legislativa che comporti, in buona sostanza, il deferimento al giudice, attraverso norme di scopo troppo dilatate, la effettiva definizione del comportamento destinatario della sanzione.

Non mette conto rifare tutto il percorso seguito dalla sentenza al fine di ricondurre la disciplina esaminata ad un accettabile grado di compatibilità con l'articolo 25 della Costituzione; quello che è importante osservare è che la Corte ha letto la questione nei termini della inadeguatezza della tecnica legislativa, una volta esclusa la sussistenza di un intendimento lesivo dei principi costituzionali da parte del legislatore e una volta dato atto della volontà legislativa di farsi carico anzi dell'attuazione dei precetti costituzionali (nella specie, si trattava del dovere di protezione dei lavoratori di cui all'articolo 41 della Costituzione). Si spiega allora perché la Corte abbia prescelto la soluzione della sentenza interpretativa di rigetto, con la consueta formula del rigetto “nei sensi di cui in motivazione”, ossia alla luce della interpretazione della disposizione censurata offerta dalla stessa Corte costituzionale: è questo il segno che la Corte, a fronte di un legislatore compenetrato con la esigenza di realizzazione dei principi costituzionali, non si è sottratta a rendere il proprio contributo di carattere tecnico.

D'altro canto, l'esigenza di temperare la perentorietà con la quale, in taluni casi, la giurisprudenza costituzionale ha proceduto all'applicazione del canone di determinatezza della legge penale, si avverte anche nella sentenza n. 519 del 2000: qui, con riferimento alle censure di costituzionalità sollevate nei confronti del reato di grida e manifestazioni sediziose di cui al codice penale militare di pace, non si è esitato, allo scopo di rigettare le censure medesime, ad appellarsi all'indirizzo interpretativo della giurisprudenza costituzionale e della stessa giurisprudenza comune, assumendoli quali fattori di chiarificazione della disposizione in materia.

Ma è tempo di venire all'altra pronunzia considerata di particolare significato sul terreno della qualità legislativa, la sentenza n. 53 del 1997. In detta sentenza, per la verità, si esordisce criticamente nei confronti delle modalità di redazione dei principi e criteri direttivi di una legge delega di cui il giudice remittente ipotizzava la violazione da parte del decreto delegato; si valutava infatti tale valutazione come “non perspicua” e “di non facile applicazione”, soprattutto con riguardo al criterio volto a facultizzare il legislatore delegato a prevedere l'introduzione di nuove sanzioni penali. Di qui l'auspicio “che il legislatore - sono parole della sentenza - ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso”.

Tuttavia, anche in questo caso la Corte, attraverso un complesso iter argomentativo, ha ritenuto di poter razionalizzare gli anzidetti principi regolatori della materia, pervenendo alla conclusione della coerenza con essi della norma sanzionatoria introdotta mediante l'atto con forza di legge (si trattava nel caso di specie della ipotesi del noleggito abusivo di opere lecitamente acquistate).

Sulla medesima linea si muove la sentenza n. 49 del 1999 dove, facendo espresso richiamo al precedente appena esaminato, si respingono sì le censure rivolte al testo unico in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo n.385 del 1993, escludendo il dedotto contrasto con la relativa legge di delegazione; nondimeno, viene

ribadito (questa volta con riferimento alle sanzioni amministrative) l'auspicio di chiarezza e certezza delle deleghe legislative in materia. Anche nella specie si registra quel tormentato iter ricostruttivo che caratterizza, immancabilmente, le pronunzie che si situano su tale *trend*, attingendo elementi di chiarificazione della volontà legislativa da uno sfondo più ampio (caratterizzato, anzitutto, dalla presenza delle attuande direttive comunitarie).

Qualche commentatore si è voluto domandare se in tali auspici non fosse racchiusa una componente monitoria, ossia l'incombenza di un intervento perentorio da parte del giudice di costituzionalità, a fronte di perduranti carenze dei requisiti tecnici indicati dal medesimo giudice. Non pare tuttavia fondato disegnare un fatale parallelismo tra le pronunzie in esame e quelle logiche monitorie che sono nate e sono state sperimentate non già su questioni di tecnica legislativa, bensì su di un terreno squisitamente sostanziale. Per di più, detta strategia giurisprudenziale ha riguardato soprattutto la legislazione anteriore e in un diverso quadro di tardività dell'opera di rinnovamento normativo.

Una conferma di quanto affermato potrebbe venire da due sentenze del 1998, ambedue emesse in sede di decisione su ricorsi diretti delle regioni nei confronti di leggi statali che deducevano, tra l'altro, un presunto difetto di chiarezza delle leggi impugnate. Nella prima, la sentenza n. 398, si è escluso che "la lesione della competenza consegua alla non chiarezza o alla più difficoltosa conoscibilità della legge". Le regioni - argomentava la Corte - peraltro dotate di apparati istituzionalmente preposti all'esame, anche sotto il profilo tecnico, della produzione legislativa dello Stato, non possono allegare la non conoscenza delle leggi statali, né invocare i parametri dai quali la Corte costituzionale ebbe a desumere il principio secondo il quale "solo le leggi conoscibili possono essere osservate e rispettate". L'altra sentenza, la n. 408, ha respinto l'ipotesi che "un eventuale difetto di chiarezza e coordinamento della norma" (si trattava della disciplina delle forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo) fosse suscettibile di integrare un vero e proprio vizio di costituzionalità a carico della norma stessa.

Infine, sono da richiamare le decisioni n. 560 del 2000 e n. 127 del 2001, concernenti le censure rivolte alla legge n. 479 del 1999 (recante modificazioni di talune discipline processualistiche) dove, pur essendosi sottolineata con accento molto critico la mancanza di qualunque norma transitoria, si è ritenuto che il regime intertemporale fosse comunque ricostruibile per via ermeneutica.

Come si vede, i parametri di qualità legislativa officializzati nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo a quello della "chiarezza", appaiono, per ora, collocati in una zona giuridica intermedia; una zona dove, innegabilmente, operano valori di risonanza costituzionale come quelli della certezza del diritto e dell'affidamento del cittadino, ma senza che alla spinta di tali interessi debba conseguire la dislocazione della legge nel cono d'ombra dell'illegittimità costituzionale. E ciò soprattutto in forza della capacità del sistema di apprestare fattori esterni di sostegno della razionalità del linguaggio legislativo.

Tuttavia non mancano, per dovere di completezza espositiva, elementi che possono rendere più mosso il panorama: vi è da chiedersi, ad esempio, quanto abbia giovato, nel

senso della declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 377 del 2000 la notazione, presente nella sentenza medesima, in ordine alla scarsa chiarezza della normativa presa in considerazione: si trattava della normativa inerente al trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni ministeriali in materia di rifornimento idrico delle isole minori. Una ragione in più per ritenere che la questione della qualità debba trovare adeguato appagamento allo scopo di scongiurare l'apertura di un altro fronte di contenzioso costituzionale di cui non si avverte certo il bisogno. D'altronde è anche alto il prezzo di trasferire agli organi della interpretazione quei compiti di determinazione contenutistica della legge che dovrebbero essere interamente assolti dalla volontà finalistica che in essa è destinata a trovare espressione e realizzazione; sotto questo profilo si può, anzi, aggiungere - tornando alle notazioni iniziali - che nel miglioramento della qualità dei testi legislativi è ravvisabile anche un consistente fattore di contenimento dei dubbi di costituzionalità suscitati dalla legge all'atto della sua applicazione che dovrebbe consentirne una più fluida capacità operativa.

Non vi è comunque solo la dimensione dei rapporti interistituzionali; è infatti chiaro - non vi è bisogno che sia io a dirlo - che nella visuale della funzione rappresentativa il tema della qualità tocca in via diretta il rapporto con i cittadini e per conseguenza la stessa base di legittimazione dell'organo parlamentare.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Nania per il suo pregevole intervento. Do ora la parola al professor Paolo Ridola dell'Università "La Sapienza" di Roma.

PAOLO RIDOLA (*Università "La Sapienza" di Roma*). La ringrazio, signor Presidente, anche per l'invito a contribuire a questo incontro con un intervento che cercherò di mantenere nei limiti del tempo assegnato. Affronterò essenzialmente l'argomento dei procedimenti parlamentari per il "seguito" delle sentenze della Corte costituzionale: procedure che hanno avuto - ciò è noto ed è stato più volte rilevato - un risalto complessivamente modesto, nella prassi parlamentare (ormai trentennale) ma che mi sembrano ugualmente ricche di potenzialità non trascurabili come strumento di raccordo interistituzionale tra il potere legislativo e la giustizia costituzionale.

Debbo anche affermare che su questo terreno la ricerca comparatistica da me condotta non ha portato a risultati di particolare interesse; tuttavia tale ricerca ha fatto emergere la novità delle procedure per il "seguito", previste dai nostri regolamenti parlamentari, una novità che si inquadra nelle peculiarità del modello italiano di giustizia costituzionale, che è un sistema largamente influenzato dal modello kelseniano, sia pure rivisitato e rielaborato con tratti originali.

Evidentemente, su questo sfondo il nodo dei raccordi con il potere legislativo è un passaggio centrale che offre, comunque, per quanto riguarda l'Italia, una certa difficoltà nella comparazione con altri sistemi di giustizia costituzionale. Non parlo evidentemente della comparazione con il modello francese, che ha collocato il controllo di costituzionalità nell'ambito del procedimento legislativo, sebbene poi questo modello abbia subito, con gli anni, una serie di temperamenti e sviluppi. Difficile è anche la comparazione con il modello tedesco - o con quello spagnolo - che fa emergere le

virtualità di un raccordo più dinamico fra la giustizia costituzionale ed il potere legislativo, soprattutto nell'ambito dell'*abstrakte Normenkontrolle*.

Vi sono tuttavia degli elementi comuni. Da un lato, nel diritto comparato abbiamo di fronte delle formule, anche costituzionali, che fissano il vincolo dei poteri dello Stato, e quindi anche del legislatore, nei confronti delle sentenze costituzionali: l'articolo 31 del *Bundesverfassungsgerichtgesetz*, l'articolo 38 della legge "organica" sul tribunale costituzionale spagnolo, l'articolo 89 della Costituzione ceca e l'articolo 145 della Costituzione rumena. Si tratta, tuttavia, di formule piuttosto generiche come più avanti avrò modo di approfondire. Dall'altro lato, nondimeno, anche in altre esperienze costituzionali non è sconosciuta l'incidenza della giurisprudenza costituzionale - delle sentenze costituzionali - sui percorsi del procedimento legislativo. Ricordo, ad esempio, una sentenza del 1992 del *Bundesverfassungsgericht*, sul finanziamento dei partiti, che ha avuto tutta una serie di seguiti di grande interesse nella riforma della normativa tedesca sul finanziamento dei partiti.

Per quanto riguarda l'Italia, il discorso muta sensibilmente, perché i costituenti sono partiti dall'idea che la Corte costituzionale dialoghi con gli altri poteri (legislativo e giudiziario) essenzialmente attraverso atti, nella dialettica legge-ordinanza di rinvio-sentenza. Le orbite della Corte e del Parlamento sarebbero, dunque, destinate a non incontrarsi mai se non nel luogo geometrico delle sentenze di annullamento.

L'insufficienza di questa prospettiva, avvertita non soltanto dalla dottrina, ma anche dagli stessi soggetti istituzionali, era in qualche modo originariamente riflessa nella stessa interpretazione e nello stesso impianto dell'articolo 136 della Costituzione, che statuisce che la sentenza di accoglimento "è comunicata alle Camere ed ai consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali". L'ispirazione originaria di tale articolo era differente da quella che, poi, si sarebbe imposta nello sviluppo della stessa disposizione costituzionale. Era infatti incentrata sull'alternativa, posta al potere legislativo, fra l'abrogazione delle disposizioni dichiarate incostituzionali e il loro mantenimento attraverso il procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione. Questo impianto è poi venuto meno, perché si è stabilito che la sentenza di dichiarazione di incostituzionalità produce immediatamente effetti, senza la necessità di un intervento del legislatore, mentre il riferimento ai consigli regionali valse a mettere nell'angolo l'interpretazione dell'espressione "nelle forme costituzionali" come riferita all'articolo 138. Peraltro, l'articolo 30 della legge n. 87 del 1953, più modestamente, parlava di Camere e consigli regionali, a cui la sentenza viene comunicata, affinché adottino i provvedimenti di loro competenza.

Tuttavia il modello derivante dall'articolo 136 era sostanzialmente rigido ed ha trovato una serie di significativi temperamenti nel segno del principio della leale cooperazione tra i poteri, più volte richiamato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Vorrei ora soffermarmi sulle norme regolamentari che disciplinano le procedure per il seguito delle sentenze costituzionali. Esse sono nate nel clima della filosofia complessiva della riforma dei regolamenti del 1971, la cui idea centrale era che il Parlamento dovesse uscire dall'isolamento rispetto alla società civile, alle istituzioni comunitarie, agli altri poteri dello Stato e, quindi, anche rispetto alla Corte

costituzionale. La normativa sul seguito delle sentenze costituzionali va collocata proprio all'interno di questo contesto: lo spostamento dell'orizzonte, con i regolamenti del 1971, dal procedimento al processo legislativo. Tale spostamento ha investito anche le procedure per il seguito. La Corte costituzionale italiana è evidentemente fuori dal procedimento legislativo, ma la sua presenza nel processo legislativo va valutata con un metro più ampio che tenga conto della circostanza che le sentenze della Corte sono, insieme ad altri fattori, parte di tale processo come fonti culturali delle attività di predisposizione normativa (così come è stato scritto da Ruggeri).

Anche attraverso questa normativa il processo legislativo si apre a quella "società aperta degli interpreti della Costituzione", sulla quale ha insistito negli ultimi anni Peter Häberle. Vale a dire, il giudizio di costituzionalità (anche per le modalità della sua instaurazione) costituisce un osservatorio di istanze che emergono dalla società civile e che, attraverso le procedure del seguito, rifluiscono poi nel procedimento legislativo.

Si tratta di una dinamica sulla quale influiscono alcune variabili, le quali condizionano gli *input* derivanti dalla giurisprudenza costituzionale. L'attivazione del procedimento legislativo consequenziale presuppone infatti una rispondenza in valutazioni politiche suscettibili di trovare sbocco in un progetto di legge, governativo o parlamentare, con il rinvio quindi ineludibile alle dinamiche del principio maggioritario. Forse bisognerebbe tentare una distinzione fra moniti a carattere tecnico (quelli a cui faceva prima riferimento il professor Roberto Nania), come la qualità della legge, la chiarezza, la certezza, aspetti che lambiscono la mediazione parlamentare degli interessi, ed altri tipi di moniti che possono invece introdurre elementi più difficilmente suscettibili di mediazione.

Tutti questi elementi di carattere generale trovano in qualche modo conferma sia nei lavori preparatori del regolamento del 1971, sia nella sua prassi applicativa. Nei lavori preparatori si sottolineava spesso che le procedure servivano a non isolare l'attività della Camera ed a potenziarla nel confronto con l'apporto costante degli altri organi dello Stato. Quanto poi alle procedure per il seguito, nei lavori preparatori si precisava che esse riguardavano non solo le sentenze di accoglimento, ma anche le sollecitazioni e i preavvisi. Tale impostazione è stata poi confermata dalla prassi, anche se nei primi anni dopo l'entrata in vigore delle nuove norme regolamentari il clima interpretativo prevalente vede una lettura decisamente conflittuale delle procedure del seguito. In proposito, ricordo le discussioni svoltesi nella I Commissione permanente della Camera sulla sentenza n. 226 del 1976, relativa alla legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo sui decreti legislativi delegati, così come quelle sulla sentenza relativa ai professori universitari.

A partire dagli anni '80 il clima cambia. L'onorevole Riz, allora presidente della I Commissione affari costituzionali della Camera, affermava che "le finalità dell'articolo 108 del regolamento della Camera non sono e non possono essere quelle di un dibattito fra sostenitori e detrattori delle sentenze della Corte", ma essenzialmente "costruttive". Vi era, quindi, l'auspicio per un'interpretazione non restrittiva del regolamento, sia con riferimento alla tipologia delle sentenze esaminate (nel 1984 infatti l'esame si sposta anche sulle sentenze di inammissibilità a partire dalla n. 170 dello stesso anno, in

materia comunitaria) sia sotto il profilo dei contenuti dei documenti conclusivi, sia con riferimento alle modalità procedurali dell'esame delle sentenze della Corte costituzionale.

Vi sono, ovviamente, delle differenze fra il regolamento della Camera e quello del Senato. Il modello del Senato sembra, a prima vista, più rigido e risentire più da vicino dell'impianto dell'articolo 136 della Costituzione. Prevede la competenza esclusiva della Commissione competente, previsione in parte temperata dalla prassi (nella IX legislatura, infatti, le sentenze venivano trasmesse alla Sottocommissione pareri della I Commissione). Questa competenza esclusiva della Commissione competente rende certamente più stretto il legame funzionale fra la dichiarazione di incostituzionalità e le attività conseguenziali. Ritengo invece che, nel regolamento della Camera, uno dei profili più significativi sia proprio quello dello spazio riservato alla Commissione affari costituzionali. Ciò attiva, infatti, un circuito di discussione politico-istituzionale, indotto dalle sentenze della Corte costituzionale, che va al di là della rigida distinzione tra accoglimento e rigetto.

Un altro elemento che differenzia il regolamento del Senato da quello della Camera attiene ai poteri del Presidente, il quale (nel regolamento del Senato) ha un obbligo di trasmissione per le sentenze di accoglimento e una facoltà per le altre, che egli giudica opportuno sottoporre all'esame della Commissione.

Vi sono, poi (sempre nel regolamento del Senato), delle particolarità per quanto riguarda gli esiti. Il controllo può terminare con una risoluzione con la quale il Senato invita il Governo a colmare le lacune, ove non sia stata assunta alcuna iniziativa legislativa, o ad assumere particolari iniziative in relazione ai pronunciati della Corte.

C'è, poi, un altro elemento di questa disciplina regolamentare su cui vorrei richiamare l'attenzione: la disposizione (sia nel regolamento del Senato, sia in quello della Camera) in base alla quale il documento finale (alla Camera) e la risoluzione (al Senato) debbono essere comunicate al Governo e al Presidente dell'altra Camera (nel regolamento della Camera, anche al Presidente della Corte costituzionale). Tutto ciò attiva un circuito di comunicazione di tipo cooperativo fra gli organi costituzionali.

Per quanto riguarda la Camera, svolgerò rapidamente alcune considerazioni in quanto conoscete sicuramente meglio di me la disciplina. A me sembra che il profilo centrale sia proprio quello del ruolo assegnato alla I Commissione, che amplia l'ambito della procedura per il seguito ed il ventaglio delle alternative che la giurisprudenza costituzionale pone al legislatore: attivazione dell'iniziativa legislativa conseguenziale, sconsigliare la reintroduzione surrettizia di norme già invalidate, iniziative di dubbia costituzionalità, eccetera. Interessante è anche l'articolazione del procedimento: in relazione ai tempi, ai soggetti che intervengono (il Governo), al rapporto con l'iniziativa legislativa (un documento finale sulla necessità di iniziative legislative indicandone i criteri informativi, oppure l'esame congiunto con le iniziative già presentate in materia).

Mi soffermo molto rapidamente sui profili problematici che tale disciplina pone soprattutto sul terreno del rapporto tra l'attività conseguenziale e l'indirizzo politico. In questa materia si tocca il tema, molto dibattuto dalla dottrina, dei rapporti con l'iniziativa legislativa del Governo. Un tema sul quale si sono confrontate posizioni

divergenti dal punto di vista teorico: alcuni autori (Sandulli, Patrono) ritengono che il nostro sistema costituzionale induca ancora a configurare una posizione di centralità dell'iniziativa governativa, altri invece (Cervati) tendono a valorizzare il carattere diffuso dell'iniziativa legislativa. Secondo alcuni autori, per esempio Pegoraro, la giurisprudenza di indirizzo della Corte ha assunto tale coerenza e intensità da esigere una risposta altrettanto continua ed omogenea, che solo il Governo può elaborare. Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa del Governo, certamente vi sono dei profili specifici che attengono agli articoli 76 e 77 della Costituzione, quando l'esigenza di colmare la lacuna rivesta carattere di urgenza. Ricordo che la riforma della RAI del 1975 seguì una notissima sentenza con la quale la Corte aveva posto una serie di comandamenti per il settore radiotelevisivo.

Occorre sottolineare brevemente due aspetti. La novità rappresentata dalla riforma del regolamento della Camera del 1997, con l'introduzione del Comitato per la legislazione (ne ha parlato il presidente Trantino): esso può diventare sicuramente un'importante sede di raccordo con la giurisprudenza costituzionale, soprattutto sul terreno degli *input* di carattere tecnico derivanti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Sono evidentemente di grande interesse le *chance* che derivano dalla composizione del Comitato per la legislazione: una composizione paritetica che è insieme istanza tecnica e istanza politica.

L'ultimo punto è rappresentato dalla considerazione che, in sede di riforma dei regolamenti parlamentari, un suggerimento potrebbe forse emergere dal disposto dell'articolo 23, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, che prevede, anche per le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, la trasmissione ai Presidenti delle Camere. Forse si potrebbe immaginare un vaglio delle ordinanze di rimessione o l'estensione delle procedure di raccordo con la giustizia costituzionale anche al vaglio delle ordinanze di rimessione, come *input* di una attività legislativa attenta ai profili di costituzionalità.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Ridola.

Do ora la parola all'onorevole Donato Bruno, presidente della Commissione affari costituzionali della Camera.

DONATO BRUNO, *Presidente della I Commissione della Camera*. Signor presidente, vorrei ringraziare il presidente della Corte costituzionale, dottor Ruperto, i giudici costituzionali intervenuti e anche il presidente Trantino. I seminari interistituzionali promossi dal Comitato per la legislazione, insieme alla Presidenza della Camera, mirano a perseguire sempre finalità concrete e pratiche, per promuovere migliori condizioni per lo svolgimento del processo legislativo e dar corso alla funzione, di stimolo e di costante sollecitazione, che il Comitato per la legislazione è chiamato a svolgere nei confronti di tutti gli attori del processo legislativo.

Va subito detto che la legislatura è cominciata da troppo poco tempo per sentirci responsabili dell'insufficiente attenzione finora prestata alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Possiamo però essere chiamati in causa per formulare proposte dirette a

migliorare tale stato di cose. Partendo dal quadro delineato dai due studiosi che mi hanno preceduto, si possono premettere alcune considerazioni di tipo generale per poi formulare proposte concrete attinenti alle procedure parlamentari. L'ordinamento italiano ha accolto un modello di Corte costituzionale distante dal potere politico. Il giudizio della Corte interviene in prevalenza *ex post* e in concreto, avendo per oggetto leggi già in vigore e controversie sulla loro costituzionalità, rimesse alla Consulta dal giudice *a quo*. Si tratta di un modello che presuppone l'intervento della Corte una volta raffreddato il conflitto politico che inevitabilmente accompagna l'approvazione parlamentare delle leggi più innovative.

La distanza tra Corte e Parlamento può essere, in una certa misura, considerata necessitata proprio per conferire all'attività della Consulta quei caratteri di obiettività, imparzialità e autorevolezza che appaiono indispensabili per esercitare, con credibilità, le delicatissime funzioni connesse al sindacato di costituzionalità. Distanza non deve tuttavia significare indifferenza tra Corte costituzionale e Parlamento. Se si fa eccezione per la linea calda rappresentata dai conflitti di attribuzione in materia di insindacabilità parlamentare, le interazioni tra Corte e Camere sono state sorprendentemente deboli, salvo poi dare luogo a specifici conflitti, più o meno palesi. È noto come il Parlamento, tranne che in alcuni casi di massima rilevanza politica, abbia prestato pochissima attenzione alla ricaduta sull'attività legislativa dell'insieme delle pronunce della Corte. Uno strumento apparentemente molto forte, già previsto nei regolamenti parlamentari, come la possibilità di abbinare le sentenze sulla legittimità costituzionale all'esame dei progetti di legge, non ha trovato alcuna utilizzazione.

All'indifferenza del Parlamento ha risposto in passato la supplenza della Corte che si è manifestata in varie forme: anzitutto le sentenze additive con le loro differenti tipologie e il problematico impatto con l'articolo 81 della Costituzione. Si tratta di interventi che hanno, il più delle volte, esposto la Consulta, suscitando interrogativi nell'opinione pubblica e nella dottrina costituzionalistica: è un dato che non può e non deve essere considerato fisiologico. A maggior ragione, alla luce delle forti implicazioni della giurisprudenza della Corte e in considerazione delle esperienze di altri paesi (ricordate dai professori Ridola e Nania), si può anzi dire che ciò è stato causa di reciproche incomprensioni e di disfunzioni molto serie in passato. L'indifferenza tra Parlamento e Corte, se non riconosciuta e corretta, può oggi rendere ancora più difficile il quadro di funzionamento del sistema delle fonti, che sta divenendo sempre più complesso e problematico.

All'inizio di una nuova legislatura si è in condizioni di mettere un punto e a capo. In questi giorni, mentre si apre una fase di difficile transizione nei rapporti tra Stato e regioni, ci si trova forse nella necessità di farlo. Ciò è indispensabile se si vuole che il contenzioso costituzionale aggiuntivo, che rappresenta il principale costo delle attuali disfunzioni, non aumenti in modo incontrollabile e caotico. Il nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione è destinato ad accorciare le distanze tra la giurisprudenza della Corte e l'attività legislativa delle Camere e delle regioni. Si darà luogo, con ogni probabilità, ad un ricorso, molto più ampio rispetto al passato, all'istituto dell'impugnazione diretta delle leggi, con il conseguente rischio di scaricare

sulla Corte una pressione fortissima. Il Parlamento ha il dovere di prevenire il profilarsi di situazioni di ingolfamento e, soprattutto, di esposizione politica della Corte costituzionale. Tale obiettivo si può raggiungere soltanto introducendo più ordine nell'attività legislativa e ricorrendo a soluzioni che servono a prevenire i conflitti e a chiarire i relevantissimi problemi di rapporti tra le fonti normative, lasciati aperti dalla riforma costituzionale.

Per fare un solo esempio, non è pensabile che un Parlamento responsabile rinvii, come è accaduto in passato, alla giurisprudenza costituzionale, l'onere di individuare i principali fondamentali di competenza della legislazione statale per tutto il vastissimo ambito della legislazione concorrente tra Stato e regioni. È compito della politica, in primo luogo del raccordo Governo-Parlamento, definire i grandi indirizzi di politica istituzionale necessari per orientare l'azione di riforme e per l'attuazione delle nuove norme costituzionali. A fronte di queste esigenze, va segnalata e riconosciuta la tempestività con cui si sono mosse le due Camere, ancora prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale, per individuare una serie di strumenti pratici diretti a migliorare la qualità ed il grado di consapevolezza dell'attività legislativa, rispetto al nuovo quadro costituzionale.

Alle Commissioni affari costituzionali è stato attribuito il compito di esprimere uno speciale parere sulla compatibilità con il nuovo assetto delle competenze tra Stato e regioni dei progetti di legge approvati in sede referente dalle Commissioni e degli emendamenti presentati direttamente in Assemblea. Si tratta di un compito che le Commissioni intendono svolgere con il massimo impegno, ma che richiede anche la realizzazione di strumenti specifici di supporto tecnico e la valorizzazione di questi profili e del rapporto con il Governo. Sul versante governativo, infatti, si giocherà una sfida altrettanto centrale: il Governo sembra avere avvertito in modo chiaro la rilevanza e la delicatezza dei problemi sollevati dal nuovo titolo V, tanto che ha deciso di far marciare in parallelo l'elaborazione della revisione della legge costituzionale n. 3 del 2001 con le iniziative necessarie alla sua attuazione.

Proprio l'esempio nel nuovo titolo V mostra, quindi, l'esigenza che anzitutto ciascuno faccia la sua parte, cioè che il circuito delle istituzioni politiche definisca in modo chiaro gli indirizzi politici e le determinazioni relative alle scelte fondamentali. Alla Corte costituzionale spetterà poi valutare la tenuta di queste scelte e la loro compatibilità giuridica con il dettato costituzionale. Ciascuna istituzione deve dunque fare la propria parte e, in una situazione sempre più complessa ed articolata, per farla efficacemente ha bisogno di strumenti specifici per conoscere i dati essenziali. Un processo legislativo che funzioni meglio e che introietti, anche criticamente, com'è naturale che sia in un'arena politica, il problema della costituzionalità delle leggi, può contribuire a prevenire le situazioni nelle quali la Corte costituzionale viene chiamata ripetutamente ad intervenire sulle stesse questioni, ovvero a svolgere ruoli impropri di supplenza rispetto alle istituzioni rappresentative.

In conclusione, in coerenza con le finalità di questo seminario, occorre dunque avanzare proposte concrete per migliorare il funzionamento del processo legislativo da questo fondamentale punto di vista. L'esperienza sin qui svolta consiglia di abbandonare l'idea

di procedure speciali dedicate al seguito delle sentenze della Corte costituzionale, che non hanno avuto buon esito. Una nuova impostazione può nascere da un effettivo inserimento della giurisprudenza costituzionale nel cuore del processo legislativo ordinario, nell'attività di elaborazione istruttoria dei progetti di legge che si svolge in seno al Governo, per i disegni di legge di origine governativa e nelle Commissioni, per tutti i progetti di legge. Questo obiettivo si potrebbe raggiungere attraverso una serie di azioni coordinate.

In primo luogo il Governo dovrebbe rendere più esplicita la considerazione della giurisprudenza costituzionale nelle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge, che dovrebbero contenere le risultanze dell'attività di valutazione tecnica prevista dalle norme vigenti, indicando le sentenze rilevanti ed i giudizi di legittimità costituzionale in corso. In secondo luogo, vanno responsabilizzate le Commissioni di merito che, nell'ambito dell'istruttoria legislativa e sulla base della documentazione fornita dal Governo e dagli uffici delle Camere, devono acquisire la conoscenza e la valutazione politica delle sentenze della Corte costituzionale per gli aspetti rilevanti alle decisioni di merito. In questa fase, in terzo luogo, la Commissione affari costituzionali potrà essere in grado di svolgere il suo compito e di assicurare, sulla base di una visione generale dei problemi di costituzionalità, una verifica delle valutazioni operate dalle Commissioni di merito, in modo da indicare i criteri dotati di una certa continuità e coerenza. In quarto ed ultimo luogo, il Comitato per la legislazione, ove coinvolto, potrebbe anch'esso concorrere all'attività di supporto e di verifica dell'istruttoria svolta dalle Commissioni di merito, concentrando la propria attenzione sugli aspetti direttamente connessi alla qualità delle norme e all'uso ordinato dei diversi strumenti normativi, con particolare riferimento a quelli sottoposti al suo parere obbligatorio.

Ho concluso, augurando che il dibattito possa fornire altre indicazioni e proposte, anche con il contributo di altri parlamentari, che saluto e ringrazio, e degli autorevoli componenti della Corte costituzionale che sono oggi qui presenti e che ringrazio ancora.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Bruno per il suo intervento particolarmente stimolante. Do la parola al presidente Pastore.

ANDREA PASTORE, *Presidente della 1^a Commissione del Senato*. Introduco il tema da un punto di vista molto vicino a quello del presidente Bruno, ma in qualche passaggio differente, a causa della diversità di disciplina regolamentare tra Camera e Senato. Innanzitutto, vale per tutti una premessa: il nostro assetto istituzionale, soprattutto dopo l'introduzione della novella costituzionale sulla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, è sempre più caratterizzato da un forte policentrismo normativo. Il ricorso sempre più frequente alla delega legislativa e all'uso di regolamenti governativi di delegificazione, il nuovo riparto di competenze legislative regolamentari tra Stato e regioni, sono tra i fattori più recenti che hanno contribuito a delineare un sistema di fonti complesso ed articolato. A queste fonti dobbiamo aggiungere gli statuti regionali, degli enti locali e tutta la regolamentazione attuativa che ne discende.

In questo frastagliato panorama, in cui i confini tra le diverse fonti normative si intersecano con un grado di complessità alto, direi altissimo, la qualità della legislazione trova un primo ed ineludibile momento di garanzia nella verifica del rispetto dei distinti ambiti di competenza. Noi oggi parliamo di qualità della legislazione ordinaria dello Stato, ma dobbiamo porci anche il problema della qualità della legislazione costituzionale, da parte del Parlamento. Se il parametro di riferimento non presenta quei requisiti di qualità, che tutti auspichiamo siano presenti nell'intero ordinamento giuridico, certamente diventa più difficile, a questo riferimento costituzionale, parametrare l'intervento del legislatore ordinario.

Al Senato, come è stato detto da più parti, il controllo sulla qualità della legislazione non è affidato ad un Comitato analogo a quello istituito dalla Camera. Il controllo viene svolto in sede decentrata, presso ogni Commissione di merito, e trova un suo momento unitario nell'attività consultiva che la Commissione affari costituzionali è chiamata a svolgere sulla totalità dei disegni di legge e sui relativi emendamenti. Tra i parametri in base ai quali vengono vagliati i disegni di legge e gli emendamenti vi sono, infatti – oltre, ovviamente, al rispetto della Costituzione - criteri quali la valutazione della necessità di un intervento con norma di rango primario, la compatibilità con le competenze delle regioni e così via.

In questo quadro, come accennavo all'inizio del mio intervento, si inserisce la nuova competenza che la 1^a Commissione del Senato, così come quella della Camera, ha assunto a partire dallo scorso 23 ottobre. La Giunta per il regolamento del Senato, in sintonia con la Giunta per il regolamento della Camera, ha affidato alla Commissione affari costituzionali il compito di esprimere il proprio parere sui disegni di legge e sugli emendamenti presentati in Commissione ed in Assemblea (questa è la novità), nonché (ulteriore novità) sugli schemi di atti normativi del Governo sottoposti al parere parlamentare, anche se di competenza, nel merito, di altre Commissioni. Tutto ciò, al fine di valutare la conformità al mutato assetto costituzionale di riparto di competenze normative tra Stato e regioni. Si tratta, com'è ovvio, di una competenza, che definirei *extra ordinem*, attribuita in via sperimentale e transitoria, in attesa dell'attuazione dell'articolo 11 della novella costituzionale, cioè in attesa della costituzione di quella Commissione mista Stato-regioni-autonomie locali che, pur dotata di poteri limitati, però ha un potere che agli operatori parlamentari non sfugge: quello di obbligare, in caso di parere dissenziente o con osservazioni, le Camere a pronunciarsi a maggioranza assoluta. Non si tratta di un dato da sottovalutare, soprattutto al Senato, dove sono presenti anche senatori non elettivi, che quindi modificano, in qualche modo, queste maggioranze altamente qualificate.

Ricordiamoci che si tratta della stessa maggioranza necessaria per approvare la riforma costituzionale in seconda lettura, ancorché sottoponibile a referendum.

Direi quindi che questa funzione della Commissione non va sottovalutata. Mi auguro, anzi, che il Comitato istituito per studiare l'attuazione di questo articolo 11 possa concludere i suoi lavori nel più breve tempo possibile, in modo che sia la Camera sia il Senato possano procedere, anche se non sarà facile. Certamente, si tratterà di un importante passo avanti quale camera di mediazione politica tra lo Stato, le regioni e le

autonomie locali. Tale mediazione però avviene nei confronti del legislatore ordinario poiché non è previsto analogo organo di mediazione verso il legislatore regionale, e questo è un problema *de iure condendo* che sottopongo ma che, naturalmente, non ho intenzione di trattare in questa sede.

Recentemente, la Commissione affari costituzionali del Senato, per un provvedimento altamente delicato sotto vari profili (complessità giuridica, impatto politico e mole anche quantitativa), ha sperimentato questa funzione transitoria. Mi riferisco alla legge finanziaria: ha emesso un parere che ha raccolto, nella sua prima parte di carattere generale, un consenso pressoché unanime espresso nel corso della discussione generale, cosa che ci fa ben sperare per un'attuazione sempre più responsabile della riforma costituzionale.

In tale parere - che cercherò di analizzare in maniera più approfondita, tempo permettendo - si tratteggiano i compiti della Commissione in questa sede, in cui è chiamata ad esprimere una valutazione politico-costituzionale responsabile e flessibile che tenga conto della necessità di non determinare fratture che potrebbero compromettere l'integrità dell'ordinamento giuridico. Vi esimo dall'ascoltare alcune annotazioni sui meccanismi regolamentari attualmente in vigore per il Senato. Nel corso del suo intervento di poco fa, il professor Ridola ha tratteggiato in maniera completa i riferimenti normativi, regolamentari e legislativi volti a determinare questa relazione, questa cooperazione tra la Corte costituzionale e le due Camere. Direi, tuttavia, che il successo è estremamente modesto perché i nostri pareri, così come i nostri interventi, non possiedono alcuna caratteristica di cogenza. Soprattutto, sull'opzione giuridica prevale l'opzione che chiamerei "di schieramento" - non voglio definirla politica bensì, come ho detto, di schieramento - per cui, di fronte a scelte che coinvolgono spesso impostazioni programmatiche da parte del Governo in periodi particolari, anche su atti specifici, la valutazione di costituzionalità, pur potendo essere operata dalla Commissione con serenità - il che è sempre molto difficile - viene però poi recepita per lo più con scarsa attenzione.

La dottrina rileva comunque come la Corte costituzionale, nell'elaborazione dello strumentario di cui si avvale per le sue pronunzie, abbia da sempre dato vita a tipologie di sentenze dettate proprio dalla consapevolezza che ben difficilmente il Parlamento avrebbe provveduto a dare seguito - come si diceva prima - alla pronuncia di illegittimità costituzionale.

La Corte stessa, per esempio, ha creato sentenze additive di principio, mediante le quali quest'ultima, dopo aver affermato la necessità e l'urgenza dell'intervento del legislatore, indica un principio la cui applicazione, ex articolo 136 della Costituzione, si impone ai giudici in attesa dell'intervento riparatore del Parlamento. Tuttavia, la nostra esperienza ci dimostra che quest'ultimo è intervenuto in occasioni estremamente rare. Del resto, il campo dei rapporti fra Corte costituzionale e Parlamento, nel contempo, si è andato allargando sempre più a causa dei due connessi fenomeni della giurisdizionalizzazione dei conflitti politici - la Corte essendo sempre più spesso chiamata ad esprimersi su temi prima considerati di pertinenza esclusiva della sfera politica - e della

costituzionalizzazione di nuove materie, delle quali si riconosce la rilevanza per il diritto costituzionale e su cui quindi la Corte può ancora essere chiamata ad esprimersi. Tale rapporto Corte-Parlamento coinvolge altresì come terza parte necessaria anche il giudice comune, laddove questi è chiamato ad applicare la legge del Parlamento trasformandola in norma vivente - un dato che è sovente assunto dalla Corte come elemento necessario nel suo ragionamento - a valutarne la conformità con la Costituzione, a prospettare i profili di legittimità alla Corte e infine ad applicare, nel caso, la norma quale interpretata dalla Corte *secundum* Costituzione. La premessa per una restaurazione dei limiti reciproci tra Corte e Parlamento, pur se relativi e pur se storicamente mutevoli, consiste in un forte recupero di chiarezza e di coerenza della legislazione, quest'ultima, oggi, talmente frammentaria, complicata ed oscura da lasciare largo spazio per gli interventi correttivi della Corte, i quali sono ispirati a canoni di ragionevolezza creati volta per volta senza un riferimento, che non sia quello puramente formale, a norme costituzionali di raffronto.

Per tale via emerge un'ulteriore valenza di quel complesso di interventi posti in essere negli ultimi anni per quell'obiettivo che si suole sinteticamente indicare con l'espressione "qualità della legge", suscettibile di ricondurre rispettivamente Parlamento e Corte nell'alveo di ruoli definiti. Questo vale anche a proposito della magistratura, la quale risulterà tanto meno indotta a ruoli di supplenza e all'esercizio di poteri caratterizzati da eccessiva latitudine allorquando sarà chiamata ad applicare comandi legislativi nella cui redazione avrà avuto un peso rilevante il valore della certezza, e anche per questo essa sarà stata più agevolmente sottoposta ad un vaglio di costituzionalità.

Tale complesso di interventi, laddove integrato da strumenti capaci di inverare quel seguito di cui si è detto, potrà mirare all'ulteriore obiettivo di evitare alla Corte il ricorso a quello strumentario peculiare che è stata, per così dire, costretta - e qui esprimo un giudizio di valore positivo nei riguardi di questa costrizione - ad inventare ed utilizzare, consapevole che alle sue pronunce il legislatore non avrebbe di regola, purtroppo, dato seguito alcuno.

In tale prospettiva un riferimento utile è rappresentato per un verso dalle vicende relative alla quantificazione degli oneri a copertura finanziaria delle leggi e più recentemente, per altro verso, dagli interventi volti a migliorare la qualità della legge. Entrambi gli esempi sono accomunati dal maturare di una volontà politica ampiamente condivisa al di là degli schieramenti e dal tradursi di tale volontà politica in procedure, apparati e strumenti tecnici la cui applicazione limita solo in apparenza la discrezionalità, prima assoluta, del legislatore, ma che in realtà produce il risultato di una forte responsabilizzazione di tutti gli attori istituzionali, ciascuno ricondotto al ruolo che gli è proprio.

È auspicabile, pertanto, uno sforzo che definirei di fantasia e di creatività, per dar vita a strumenti e forme di raccordo fra Corte e Parlamento che si rivelino, questa volta, efficaci e che possano andare a beneficio di entrambi.

Vorrei fornirvi ora alcune brevi indicazioni sulle attività che la 1^a Commissione permanente del Senato sta svolgendo e colgo l'occasione anche per esprimere un giusto

riconoscimento del notevole lavoro che i colleghi senatori stanno svolgendo, con gli strumenti tecnici che abbiamo a disposizione e che sono sostanzialmente rimasti quelli di ieri.

Innanzitutto, le audizioni sono iniziate già da alcune settimane e speriamo di portarle avanti (una volta superato il ciclone della finanziaria, se possiamo così definirlo) almeno fino alle vacanze di Natale, con qualche coda nel mese di gennaio, in modo da ottenere un quadro complessivo, anche se non univoco, delle riflessioni che tanti attori della vita giuridica e di quella politica, istituzionale e sociale, ci potranno fornire.

Vedo presente il professor Elia, il quale ha introdotto i lavori, in qualità di presidente emerito della Corte, e devo dire che la sua relazione è un esempio di chiarezza e anche di equilibrio per quanto riguarda l'interpretazione della nuova normativa costituzionale.

In secondo luogo, il parere sulla legge finanziaria (spero che vi sia stato distribuito), come ricordavo, è risultato estremamente difficile sotto il profilo politico, tecnico e anche sotto quello della possibilità di valutare una serie di testi che hanno i contenuti più vari. Ritengo però che sia opportuno che questo parere venga valutato nel suo giusto peso perché, per quanto riguarda la prima parte (che non è, diciamo, toccata dall'opzione che chiamavo prima di schieramento politico), vi è stato in Commissione un consenso pressoché unanime e mi auguro che questo possa rappresentare un segnale almeno per quanto riguarda la presenza del Parlamento, un segnale importante della volontà di attuare la riforma costituzionale senza tensioni di carattere partitico.

Sostanzialmente, il parere si divide in tre parti. Nella prima si svolge un'ovvia riflessione, nel senso che la normativa costituzionale ha bisogno di attuazione, la legislazione attuativa non c'è, manca una normativa costituzionale transitoria e, quindi, proprio facendo tesoro della giurisprudenza della Corte costituzionale, occorre procedere ad interpretazioni, valutazioni di carattere politico-costituzionale estremamente responsabili e flessibili, che possano modificarsi anche nel tempo, laddove queste difficoltà di attuazione dovessero non più presentarsi come tali, ma tradursi in resistenze all'attuazione del dettato costituzionale. Nella seconda parte si fa riferimento, in particolare, alle leggi finanziarie in genere e agli strumenti finanziari, richiamando alcune norme della Costituzione - l'articolo 117, comma secondo, lettera e); l'articolo 117, comma terzo e l'articolo 119, così come novellati con la legge n. 3 del 2001 - in cui si esprime la necessità, in questo campo, della ricerca di questa armonizzazione che lo stesso legislatore costituzionale impone.

Si ricorda inoltre come la legge finanziaria soddisfi l'esigenza di dare una risposta al patto di stabilità con la Comunità europea, patto di stabilità che per noi costituisce un vincolo di natura comunitaria e come tale la novella costituzionale assurge a vero e proprio principio, direi ispiratore, dell'intero sistema delle competenze legislative. Ricordo al riguardo che il potere sostitutivo, e comunque il comma dell'articolo 117, richiama proprio i vincoli derivanti dalla legislazione comunitaria.

In tale contesto, va considerata la necessità che, per poter giudicare sulle lesioni di attribuzioni delle regioni e di altri enti locali, in questa armonizzazione finalmente si associ all'autonomia di spesa l'autonomia impositiva, altrimenti la commistione dei vari livelli non potrà mai consentire l'attribuzione di poteri assolutamente autonomi.

Vi è infine un punto che desidero sottolineare: si tratta di un invito al legislatore, anche in attesa di queste necessarie norme di armonizzazione, a compiere uno sforzo per venire incontro alle esigenze del sistema delle autonomie. Credo sia doveroso da parte nostra fare questo sforzo, laddove non ci siano incompatibilità o interessi così forti dell'ordinamento - non interessi di parte - che sconsiglino di intraprendere questa marcia di avvicinamento. Negli altri titoli si fanno alcuni riferimenti puntuali alla normativa e su questi punti vi è stato un voto di dissenso.

Mi auguro che l'attività svolta dalla Commissione, che ora sta impegnando ed impegnerà l'omologo organo della Camera, possa rappresentare, almeno, un binario utile per proseguire nel difficile compito di attribuire alla legislazione una sempre migliore qualità, pur in presenza di un passaggio costituzionale così altamente problematico.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Pastore. Come avevo preannunciato, il ministro La Loggia ci ha raggiunti con un leggero ritardo. Naturalmente, non appena potrà, saremo lieti di ascoltare anche la voce del Governo in proposito.

Do ora la parola all'onorevole Violante.

LUCIANO VIOLANTE. Signor Presidente, dagli interventi dei colleghi presidenti di Commissione e dei professori universitari intervenuti emerge con chiarezza che, in questa sede, stiamo considerando la questione della qualità della legislazione sotto un profilo particolare, quello della sua riferibilità ai modelli costituzionali. Ciò non esaurisce il tema della qualità, in quanto si potrebbe approvare una pessima legge coerente con i principi costituzionali. Quindi, ci stiamo occupando solo di una sua parte, benché si tratti di una parte fondamentale che presenta notevoli profili di attualità alla luce del nuovo articolo 117 della Costituzione, la cui entrata in vigore ci porrà problemi assai delicati anche nel lavoro parlamentare, sia in quel che riguarda l'ammissibilità o meno di progetti di legge, sia in relazione a singoli emendamenti che dovessero sconfinare nelle competenze delle regioni.

Nella scorsa legislatura si cercò di cogliere una connessione tra le azioni del Parlamento e della Corte costituzionale. A questo fine, i Presidenti del Senato e della Camera dei deputati proposero ai presidenti delle Commissioni affari costituzionali di entrambi i rami del Parlamento la costituzione di un apposito Comitato paritetico per valutare in modo informale le sentenze della Corte con il compito di segnalare alle rispettive Commissioni quelle particolarmente significative, dal punto di vista dell'intervento legislativo. Questo Comitato non si è mai costituito e ciò si pone sulla stessa linea già segnalata dal presidente Bruno e ricordata da molti colleghi, vale a dire che non c'è una particolare sensibilità nei confronti del problema. Forse, è meglio scegliere una strada ordinaria piuttosto che una speciale, a meno che non sia codificata in modo particolarmente stringente.

Tra le possibili soluzioni una potrebbe essere quella di ricorrere alla Commissione affari costituzionali. Il problema è che non tutti i progetti di legge sono assegnati a

quest'ultima, neppure tutti gli emendamenti: si tratta di stabilire se procedere o meno in questa direzione, nel qual caso trasformandola completamente.

Il secondo problema che è stato sollevato attiene alla lettura sia delle sentenze sia delle ordinanze. Ad esempio, quando da parte di regioni diverse si cominciano a moltiplicare le eccezioni di incostituzionalità per conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, sotto il medesimo profilo, ritengo che sia inutile attendere la decisione della Corte: se ci si rende conto che si tratta di un tema da affrontare, la si può prevenire con un intervento legislativo. Occorre una macchina un po' più articolata, vista la complessità delle questioni che abbiamo davanti.

Ricordo che in passato si sono verificati alcuni casi di dialogo tra Corte costituzionale e Governo, anche prima della pubblicazione della sentenza. Se ne verificò uno, molti anni fa, quando la Corte accolse l'eccezione in ordine ai termini di custodia cautelare nella fase successiva al rinvio a giudizio. Il testo originario del codice di procedura penale non prevedeva tali termini: la pubblicazione della sentenza, senza un raccordo con il Governo, avrebbe comportato un eccesso di scarcerazioni. Se non ricordo male, il Governo emanò un decreto-legge e la sentenza della Corte fu pubblicata solo successivamente. Tra gli altri casi di produzione legislativa su impulso della Corte richiamo la riforma del segreto di Stato e quella dei Servizi di sicurezza che, pure, prese spunto da una eccezione di incostituzionalità. Una connessione è certamente necessaria: attualmente il raccordo tra Governo e Corte costituzionale avviene in modo del tutto informale e non sono neppure sicuro che ci sia ancora.

Certamente, nei rapporti con il Parlamento si pone il problema di formalizzare tale raccordo; si tratta di capire in che modo. Dal momento che esso dovrebbe riguardare tutti i provvedimenti e tutte le sentenze, ritengo che ci siano alcune possibili alternative. La prima potrebbe essere quella della costituzione di un Comitato speciale nell'ambito della Commissione affari costituzionali. Tuttavia, essa è oggi gravata di competenze eccessive e bisognerebbe alleggerirla, ad esempio, di quelle in materia di interni. Attualmente, insieme alla Commissione bilancio, sopporta il maggior carico di lavoro e non so, davvero, se avrebbe le risorse per fronteggiare questo ulteriore impegno.

La seconda ipotesi potrebbe essere quella di attribuire questo ruolo al Comitato per la legislazione ma credo che in tal modo se ne modificherebbe la natura.

In entrambe le soluzioni prospettate, nel momento in cui il Comitato della Commissione affari costituzionali o il Comitato per la legislazione avessero alcunché da segnalare, si porrebbe il problema di quale debbano esserne la forma nonché il destinatario. Potrebbe trattarsi del Presidente della Camera, affinché informi la Conferenza dei presidenti di gruppo, ciascuno dei quali, se ritiene, può svolgere la propria azione nei confronti della proposta legislativa. Alla Conferenza partecipa anche il ministro per i rapporti con il Parlamento che, a sua volta, può informare il Governo dei problemi insorti e questo potrebbe rappresentare, quindi, un punto di arrivo.

Un'altra ipotesi, più semplice, è quella secondo la quale, nel momento in cui gli uffici della Camera sollevassero un dubbio sulla correttezza costituzionale di un progetto di legge ovvero si ritenesse che una determinata sentenza della Corte costituzionale meriti

un intervento particolarmente urgente, il Presidente della Camera, opportunamente informato, potrebbe mettere al corrente la Conferenza dei presidenti di gruppo.

L'ultima ipotesi potrebbe essere quella di rimettere a ciascun deputato di una qualsiasi Commissione - la Commissione trasporti o agricoltura o altre - anche appartenente alla minoranza, che rilevi un contrasto tra un determinato progetto di legge e gli indirizzi della Corte costituzionale, una sua sentenza od ordinanza, la facoltà di segnalare in modo formale la necessità di un intervento specifico. In conseguenza, si potrebbe attivare una procedura che investa la Commissione affari costituzionali ovvero il Presidente della Camera dei deputati che, come ricordato, informi la Conferenza dei presidenti di gruppo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Violante e do la parola all'onorevole Mattarella.

SERGIO MATTARELLA, *Vice Presidente del Comitato per la legislazione*. Signor Presidente, cercherò di interpretare questo dibattito alla luce dell'esperienza maturata dal Comitato per la legislazione, per capire in che modo possiamo trarne indicazioni concrete.

Mi pare sia stato da tutti ricordato, anche nei, necessariamente, succinti cenni di diritto costituzionale comparato del professor Ridola, che esiste un crescente problema di politica generale della qualità della legislazione, sia a causa della sempre maggiore complessità dell'attività legislativa sia per la molteplicità dei centri di produzione normativa. Di conseguenza, due sono i profili che devono essere affrontati: l'uno attiene al contenuto, cioè alla razionalizzazione di detta produzione, l'altro al metodo, vale a dire alla sede in cui affrontarlo.

Il problema della qualità della legislazione investe non soltanto la congruità delle formulazioni, il *drafting*, ma anche il buon andamento del sistema normativo nel suo complesso, anche ai fini di una migliore qualità della legislazione. L'onorevole Trantino ha già ricordato alcuni aspetti che su di esso incidono - riordino, chiarezza e semplificazione - da cui si desume l'ampiezza del tema. A mio avviso, più che di rivendicazione di confini, di delimitazione degli spazi da non invadere, esiste un problema di dialogo e di collaborazione tra tutti i centri dediti alla produzione normativa o che, in qualche misura, abbiano competenza su di essa, particolarmente tra Parlamento, Governo, Corte costituzionale e regioni. Questo richiede l'individuazione di sedi e forme di collaborazione che non cancellano ma definiscono i confini. Tale collaborazione è indispensabile se si vuole affrontare con efficacia il tema della qualità della legislazione.

Vorrei svolgere tre considerazioni su questo tema. Innanzitutto, ritengo che il Comitato per la legislazione possa costituire un luogo adeguato di incontro collaborativo tra i vari centri di cui ho detto, sia per l'attività che svolge, sia per la sua natura *super partes*, sia per le sue funzioni, che non attengono al merito dell'attività legislativa. Naturalmente bisognerebbe cercare di definire le procedure relative ma non è tema che oggi possiamo affrontare in concreto.

Una seconda considerazione riguarda l'importanza – già sottolineata dal professor Nania – della giurisprudenza costituzionale sulla qualità della legislazione. Gli organi di produzione normativa non dovrebbero limitarsi a considerare i rilievi strettamente connessi ai profili di costituzionalità contenuti nelle questioni affrontate dalla Corte, ma esaminare anche quelli specificamente mirati alla qualità della produzione normativa, che è opportuno che la Corte formuli, inserendo nel complesso della legislazione le singole pronunce. Il che comporta, naturalmente, la predisposizione delle procedure parlamentari necessarie per darvi riscontro.

E' stata ampiamente criticata, da più parti, la relativa efficacia del seguito delle sentenze della Corte, il cui esame dovrebbe essere, più utilmente, espressamente suddiviso in due filoni, l'uno attinente al merito, l'altro ai profili di qualità della legislazione, anche se i confini tra essi non sono sempre nitidi e assolutamente distinguibili. Come proposto dal presidente della I Commissione della Camera, il collega Bruno, a questo fine bisognerebbe inserire, nella fase istruttoria del procedimento legislativo, l'esame della giurisprudenza costituzionale quale esplicito ed inderogabile momento procedurale, senza assorbirlo e, vorrei dire, annegarolo indistintamente nel corso della medesima istruttoria.

Questo obiettivo si può ottenere inserendo, in maniera più stringente di quanto già avvenga, il Comitato per la legislazione nella fase istruttoria del procedimento legislativo che si svolge nelle Commissioni di merito oppure affidandogli direttamente l'esame della giurisprudenza della Corte in tema di qualità della normativa. In alternativa, si potrebbe attribuire questo compito alla prima Commissione che ha la natura, le competenze e la vocazione necessarie. Anche in questo caso è indispensabile, comunque, una distinzione esplicita tra esame della giurisprudenza costituzionale relativa al merito, e, come fase necessaria della istruttoria legislativa, esame di quella attinente alla qualità della normativa.

La terza e conclusiva considerazione riguarda la fondamentale esigenza di codificazione che viene accentuata dalla molteplicità delle sedi di produzione normativa e, a mio avviso, coinvolge tutti i centri che influiscono sulla legislazione chiamati, oltretché ad un'opera di miglioramento della qualità della legislazione, alla codificazione del nostro sistema normativo.

In proposito, signor Presidente, ritengo che forse occorra fare uno sforzo per non moltiplicare i centri di predisposizione normativa. Vi è, infatti, una tendenza delle Camere a moltiplicare gli organi interni, sovente bicamerali, che predispongono testi normativi o che si occupano di fornire i pareri in sede di delega.

A mio avviso, poiché le esigenze che ho indicato e di cui stiamo discutendo, qualità della normativa e codificazione, richiedono che non si ecceda nella molteplicità di tali centri, è bene che le Camere riflettano sull'opportunità di una loro moltiplicazione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Mattarella che, tra l'altro, nel nostro sistema di alternanza, sarà il prossimo presidente del Comitato per la legislazione.

Do ora la parola al dottor Louvin, che interviene in questo seminario nella veste di presidente regionale e coordinatore dei presidenti delle assemblee regionali.

ROBERTO LOUVIN, *Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta e coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali*. Signor Presidente, la ringrazio, soprattutto per aver voluto un rappresentante delle assemblee regionali intorno a questo tavolo, come ulteriore momento di una collaborazione già in atto da tempo tra la Camera dei deputati, il Senato e le nostre assemblee.

È un ringraziamento che le rivolgo anche a nome dei colleghi Martini e Mitighieri che hanno voluto essere presenti insieme con me in questa circostanza, per sottolineare come le regioni non siano un soggetto estraneo alla tematica in discussione; oggi meno che mai, dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, che ha spostato sul versante regionale una mole di competenze legislative così imponente da chiamarci con piena corresponsabilità allo sforzo di chiarezza e di miglioramento della qualità legislativa.

Vorrei sottolineare, a nome dei miei colleghi, la forte preoccupazione con la quale stiamo vivendo questo momento, cioè che l'assenza di precisi strumenti di delimitazione delle rispettive sfere di competenza possa sfociare in un accrescersi indiscriminato del contenzioso di fronte alla Corte costituzionale, in una logica che, sicuramente, depotenzerebbe la vocazione politica e legislativa delle assemblee e credo che rimetterebbe nelle mani della Corte il delicato ruolo di ricomporre, di rincollare i cocci di un vaso ormai rotto.

Credo - in proposito mi ricollego a quanto è già stato autorevolmente detto - si debba agire molto di più e con maggiore incisività sul versante preventivo, istruttorio, nella preparazione delle nostre leggi e mi rallegro che siano già state raccolte alcune indicazioni che, nell'ultimo scorcio della legislatura, il Comitato istituito tra Camera, Senato e assemblee regionali aveva affidato all'attuale legislatore.

Me ne rallegro, perché era già stata intravista allora, proprio nell'imminenza della riforma costituzionale, tutta l'importanza di disporre anche di strumenti comuni e condivisi di vaglio, di istruttoria tecnica sulle leggi, su un versante sul quale credo, onestamente, che le regioni debbano ancora riconoscere un loro ritardo di strumentazione, di preparazione: un conto è lavorare in un'assemblea sperimentata, numerosa e anche attrezzata come la Camera dei deputati o il Senato della Repubblica, un altro è operare nell'ambito di piccoli consigli regionali, ai quali oggi, peraltro, sono affidate competenze normative di grande rilievo.

È per questo che stiamo operando, anche in sintonia con le due Assemblee legislative nazionali, per migliorare la qualità della nostra strumentazione e prevenire, per quanto possibile, anche sul nostro versante, i problemi che possono insorgere.

Siamo coscienti del fatto che questi strumenti di cui ci stiamo dotando hanno un carattere provvisorio e transitorio, proprio perché dobbiamo orientarci alla ricerca di un nuovo centro di equilibrio, di un nuovo punto di dialogo istituzionale.

In proposito, accolgo con molta soddisfazione l'indicazione che è stata fornita circa la necessità di rafforzare il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali a cui, in prospettiva, è stato demandato questo compito, che credo dovrà vedere coinvolte le assemblee, per quanto possibile - con ciò ritorno su un tema caro alla nostra Conferenza, che ha fatto della riqualificazione del ruolo democratico e rappresentativo delle assemblee il suo punto principale, il suo principale impegno istituzionale in questi ultimi anni -, proprio per chiedere che vi sia, in questa evoluzione, la massima attenzione alla possibilità che questo organismo diventi un punto reale di collegamento degli sforzi che vengono compiuti da una parte e dall'altra, che tendono ad un dialogo istituzionale ma hanno bisogno di un *locus standi*, di strumenti adeguati e, credo, di un rafforzato impegno e di una consapevolezza legislativa condivisa, in quel policentrismo che non deve diventare anarchico ma che, per quanto possibile, deve essere gestito con attenzione e con elevata prudenza.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Louvin.

Do ora la parola al professor Leopoldo Elia, presidente emerito della Corte costituzionale, oltre che già nostro autorevolissimo collega.

LEOPOLDO ELIA. La ringrazio, signor Presidente, per l'invito a questo incontro che è già molto ricco di proposte e iniziative, che sopravvengono in un momento di grande difficoltà che va anche oltre l'arrivo della riforma del titolo V della Costituzione, perché, come abbiamo potuto constatare anche al congresso dei costituzionalisti di Palermo che si è chiuso sabato scorso, c'è questo fenomeno dell'interferenza tra ordinamenti, che diventa sempre più impegnativo, perché oltre alla conoscenza delle fonti, molto difficile, in un sistema sempre più - diciamo così - non solo moltiplicato ma anche di complicato coordinamento, anche lasciando da parte il criterio gerarchico e considerando quello della competenza, è sempre più difficile orientarsi.

A questo bisogna aggiungere la giurisprudenza della Corte costituzionale, in primo luogo, e poi della Corte europea di Lussemburgo e della Corte di Strasburgo sulla convenzione dei diritti dell'uomo e, infine, l'importanza crescente del diritto pattizio, quale che sia l'interpretazione che si vorrà dare al primo comma dell'articolo 117 del nuovo titolo V della Costituzione sull'ordinamento regionale degli enti territoriali.

Allora, di fronte a tutto questo, indubbiamente, quello che si fa è già molto lodevole, perché potremmo, anche sulla scorta della giurisprudenza citata dai professori Nania e Ridola, trarre alcuni spunti e approfondirli, ma rimane in via di massima questa grande difficoltà di tenerne conto, per evitare non solo conflitti, ma anche che, in una fase nascente - come quella che produce il titolo V -, si prendano strade sbagliate fin dal principio.

Io, modestamente, di fronte al panorama molto ricco di proposte avanzate dai presidenti delle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, dal presidente Violante e dall'onorevole Mattarella, penso che dovremmo in una fase iniziale rassegnarci ad una situazione più empirica; cioè al fatto che l'elemento chiave rimane il

relatore, che l'elemento chiave per poter dare una visione essenziale e aggiornata della situazione giurisprudenziale rimane il contatto tra gli uffici e il relatore.

Non vedo negli organi collegiali, se non in alcuni casi particolari, la possibilità di quel ruolo individuale che è dato dalla lettura di talune sentenze: un collegio non legge, lo fanno i singoli. In questo caso chi deve leggere è soprattutto il relatore, sulla base di un appunto degli uffici che possa fornire almeno un primo schema, nei limiti del possibile, di fronte a questa straordinaria fioritura di giurisprudenze, alle sentenze di grandissimo rilievo emesse dalla Corte in quasi un cinquantennio di giurisprudenza costituzionale, un palchetto molto, molto lungo; bisogna rassegnarsi ad alcuni espedienti di carattere - lo ripeto - empirico, per poter far fronte alle esigenze più immediate e di maggiore urgenza.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente, il suo contributo mi è sembrato molto stimolante.

Do ora la parola al Ministro degli affari regionali, senatore La Loggia, che ringrazio per la sua presenza.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro degli affari regionali*. Signor Presidente, mi scuso per il ritardo, ma in questo periodo gli aerei non sono proprio così precisi nel portarci a destinazione.

La parte del dibattito che ho ascoltato conferma una mia convinzione, che credo possa essere di tutti, cioè che la fase di trasformazione e di transizione, iniziata lo scorso 8 agosto con l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, aggiunge un problema agli altri normalmente collegati con la qualità della legislazione.

Vi sono alcuni aspetti che abbiamo già cominciato a verificare in questi primi giorni e, in vista dell'entrata in vigore, anche nelle settimane precedenti. Innanzitutto, l'esigenza di un raccordo indispensabile - peraltro, sarebbe impensabile fare diversamente - tra il Governo, il Parlamento e le regioni.

Le questioni che possono essere sollevate sono tante e altrettanto complesse le soluzioni che possono essere rinvenute, ma mi limiterò a ricordare i problemi nascenti dalla cospicua previsione di materie affidate alla legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni, laddove viene riservata allo Stato una definizione di principi, lasciando la legislazione alla competenza delle regioni.

Si tratta di una questione già sperimentata, peraltro, da diversi decenni; faccio l'esempio della regione siciliana che proprio in questo settore, in questa specifica competenza, ha visto sorgere il maggior numero di contenziosi con lo Stato.

Un indispensabile raccordo tra Governo, Parlamento e regioni viene auspicato non soltanto dal Governo, ma anche dalle regioni stesse, le quali, come dicevo, non solo in queste ultime giornate, ma anche nelle settimane precedenti hanno più volte avanzato la proposta di una sorta di cabina di regia che potrebbe essere posta alla base di un meccanismo di raccordo. I numerosi incontri già avvenuti, alcune analisi già effettuate ed altre appena iniziate ci conducono dinanzi ad un bivio: o continuiamo ad accrescere il lavoro della Corte costituzionale con una serie di vecchie e nuove questioni, restando

in attesa che la Corte, nei tempi che potrà dedicare a questa importante materia, ci dia una risposta, oppure tentiamo, in tutti i modi, di prevenire l'insorgere di contenziosi.

Prevenire il contenzioso tra lo Stato e le regioni significa, innanzitutto, stabilire una procedura, e tale procedura è già di per sé resa complessa dalla permanenza delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città e dalla Conferenza unificata, le quali dovranno confrontarsi con le nuove e più pregnanti funzioni previste per la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata (quando lo sarà) dai rappresentanti delle regioni. Questo è un primo problema procedurale che abbiamo già iniziato a discutere e ad approfondire; forse, proprio in questa parte del problema è possibile trovare la soluzione anche per il necessario raccordo.

I Presidenti delle Camere, a mio avviso molto opportunamente, hanno già investito le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato di un compito aggiuntivo, se vogliamo, quale la valutazione di conformità rispetto alla legislazione in corso d'esame presso il Parlamento. Abbiamo già sperimentato, come ha ricordato il presidente Pastore, tale nuova procedura presso la Commissione affari costituzionali del Senato durante l'esame della legge finanziaria; con qualche reciproca comprensione tra maggioranza, opposizione e Governo, è stata trovata una soluzione che se, in linea di principio, non può dirsi soddisfacente per tutti, ha quanto meno consentito di rimuovere un ostacolo alla prosecuzione della discussione e, dunque, all'approvazione della legge finanziaria.

Credo che questo sia necessario ma non sufficiente, perché vi sarà un numero talmente elevato di materie sulle quali ci troveremo a decidere, da qui a qualche settimana o a qualche mese, che ritorno alla mia valutazione di partenza: se non troviamo una procedura e un raccordo e non iniziamo a definire quali possano essere i confini della legislazione statale, al di là di ciò che è già detto nel nuovo titolo V all'articolo 117 - che, così come è formulato, non ritengo sufficiente - si potrebbero presentare conflitti di competenza tra lo Stato e le regioni.

Potrebbe sorgere, inoltre, un problema aggiuntivo sul quale so che molti, in dottrina, stanno già facendo le loro valutazioni. Quali siano le competenze esclusive dello Stato, segnate nell'articolo 117, è chiaro. Sottolineo: indicate nell'articolo 117 il quale, com'è ovvio, non è certamente esaustivo di tutte le competenze legislative esclusive dello Stato. Le materie in regime di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni sono anch'esse segnate nell'articolo 117. Ciò che non vi troviamo - ma è il modello che è stato utilizzato - è invece l'elenco delle materie attribuite alla legislazione esclusiva delle regioni, se non per la formula "(...) tutto ciò che non appartiene alla competenza legislativa dello Stato". Dinanzi a giudici così autorevoli della Corte costituzionale, non posso nascondere come questo possa creare una vasta area di possibile contenzioso tra lo Stato e le regioni che finirà per aggiungersi all'altra vasta area di potenziale conflitto, quella inerente alla definizione dei confini relativi alla legislazione concorrente. Dunque, siamo già di fronte a due aree abbastanza vaste di potenziale contenzioso: ciò giustifica non la conclusione - perché è ovvio che oggi è ancora prematuro -, ma almeno l'inizio del ragionamento sul quale stiamo tentando di muoverci.

In primo luogo, quindi, occorre definire il ruolo e le rispettive competenze delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città e della Conferenza unificata in rapporto alle nuove funzioni ed alle nuove competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali. La seconda iniziativa sulla quale ci stiamo muovendo è quella di cominciare a valutare attraverso quale strumento, ammesso che ciò sia realmente indispensabile - a mio avviso, da un primo esame ritengo che lo sia, ma anche questo è oggetto di valutazione -, poter individuare, estrapolandoli dalla legislazione corrente, i principi fondamentali che dovrebbero, in qualche modo, costituire un confine alle competenze rimaste allo Stato ai sensi del nuovo articolo 117, in maniera che da tale ragionamento possa dedursi, con sufficiente precisione, l'esatta dimensione dei limiti della legislazione concorrente delle regioni.

Inoltre, occorre muoversi nella definizione di una procedura, almeno transitoria, in materia di controllo delle leggi regionali. Infatti, è vero che l'8 novembre è entrata in vigore la nuova formulazione del titolo V della Costituzione e che le leggi regionali varate da questo momento in poi saranno sottoposte ad un giudizio di legittimità successivo, e non più preventivo, da parte del Governo; tuttavia, mi domando quale sarà il destino delle leggi già approvate dalle regioni e non ancora inviate al commissario del Governo, ovvero ricevute dal commissario e trasmesse all'esame del Governo, oppure già esaminate dal Governo e rinviate all'esame dei consigli regionali perché già valutate secondo la necessità di una nuova riformulazione da parte di questi ultimi. Occorre, quindi, un'ulteriore valutazione rispetto a questa fase transitoria.

Se a tutto questo aggiungiamo una opportuna valutazione della giurisprudenza della Corte costituzionale (anche il presidente Bruno ha opportunamente trattato tale argomento nel suo intervento) quale oggetto di nuova iniziativa legislativa da parte del Parlamento o del Governo, potremmo colmare alcune lacune o correggere alcune cose che sono state utilmente evidenziate. Ma se a questo lavoro, già di per sé urgente e doveroso, aggiungeremo tutto quello cui ho appena accennato, credo che bisognerà seriamente ripensare, come qualcuno ha detto poc'anzi, ad una nuova formulazione delle funzioni e delle competenze delle Commissioni affari costituzionali sia della Camera sia del Senato: forse occorrerà alleggerirle di alcune funzioni investendole di queste altre, più pressanti e cospicue, perché, diversamente, credo che saremmo realmente in difficoltà nell'operare quel raccordo al quale facevo riferimento all'inizio.

Il Governo sta già facendo la sua parte, continuerà a farla e cercherà di farla nella maniera più rapida possibile. L'impegno assunto reciprocamente con le regioni è quello di lavorare, quanto più possibile, in raccordo. Non oso immaginare che vi possa essere una sorta di rispettiva "moratoria", ma la speranza è sempre l'ultima a cedere il posto. Se saremo bravi e rapidi nell'evitare l'insorgere di contenziosi, da una parte avremmo fatto un servizio al sistema-paese per evitare un pericolo reale di paralisi nella legislazione e, dall'altra, avremmo stabilito quei paletti minimi, indispensabili per consentire a ciascuno di poter operare, con libertà assoluta, nell'ambito delle proprie competenze senza correre il rischio di invadere competenze altrui.

L'insieme di queste cose mi fa essere cautamente ottimista, vista la buona intenzione manifestata da tutti, ma anche preoccupato dalla necessità di una rapidissima evoluzione

di questo ragionamento. Al riguardo, i precedenti già esistenti nella giurisprudenza della Corte e, segnatamente, quella parte relativa alle decisioni, alle sentenze ed alle ordinanze in materia di legislazione concorrente tra lo Stato e la regione siciliana, possono certamente costituire un validissimo punto di riferimento per tutti nella definizione dei rispettivi confini di competenza tra lo Stato e le altre regioni.

Ripeto: se tutto questo riuscirà ad essere realizzato in tempi brevi e con sufficiente collaborazione da parte dei diversi livelli istituzionali, potremmo dire di aver concretamente avviato l'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione nello stesso momento in cui avremo contestualmente valutato cosa ancora occorra fare, attraverso ulteriori riforme, per realizzare un più compiuto ed efficace modello federale e, allo stesso tempo - ma non è ovviamente questo il momento per approfondire tale argomento -, un bilanciamento dei poteri. Non devo certo ricordare in questa sede che tanto maggiori ed importanti sono i poteri delle regioni e del sistema delle autonomie, tanto più è necessario riformare, per riequilibrare, la forma di Governo centrale. Credo che, in questo caso, l'idea dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio - ma non è, ripeto, argomento di oggi - possa costituire un efficace bilanciamento rispetto a questi più estesi poteri delle regioni, soprattutto quando, con la nuova riforma, vi sarà un significativo ampliamento della legislazione esclusiva delle regioni che rappresenta, forse, il rimedio rispetto alla quantità potenziale di contenziosi che avremmo certamente davanti se quelle operazioni e quella funzione di raccordo - che potrebbero essere affidate ad una istituenda cabina di regia - non dovessero dare i risultati sperati.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro degli affari regionali e tutti gli intervenuti al nostro incontro di lavoro, al nostro seminario. Naturalmente, voglio chiarire - soprattutto al Presidente Ruperto e agli autorevolissimi membri della Corte presenti per l'occasione - che io intuisco perfettamente come vi sia un silenzio istituzionale che è un dato non formale, ma sostanziale; si tratta di un dato di rispetto per un dibattito importante in corso in Parlamento, dibattito di cui il seminario è momento integrante. Eppure, credo che l'onore resoci con la vostra presenza sia molto significativo, proprio perché l'ascolto reciproco è segno della volontà del Parlamento di mantenere un clima di serenità istituzionale ed anche di comprensione reciproca. Ciascuno di noi fa un lavoro assai difficile, cercando di svolgerlo nel modo migliore possibile. Credo che il raccordo interistituzionale sia fondamentale e giovi molto; credo sia l'espressione di una volontà da parte del Parlamento, come la vostra presenza è il segno di una attenzione di cui vi siamo molto grati.

Sono state avanzate proposte per migliorare, in modo chiaro, la conoscenza e l'integrazione della giurisprudenza della Corte costituzionale all'interno della procedura parlamentare. È emersa, nel dibattito, la questione delicata dei rapporti tra Corte costituzionale e funzioni di indirizzo politico. Il dibattito, a mio avviso, ha offerto una risposta abbastanza chiara: non sono, infatti, emerse visioni inedite dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale. L'inserimento della giurisprudenza della Corte nelle procedure parlamentari non equivale, in alcun modo, a stabilire un rapporto di

dipendenza e di automatismo tra le sentenze e le conseguenti attività parlamentari; al contrario, è soprattutto un modo affinché ciascuna istituzione eserciti al meglio il suo ruolo.

Il Parlamento valuterebbe tempestivamente le questioni sollevate dalle sentenze della Corte e accrescerebbe la qualità legislativa del suo lavoro, considerando la Costituzione secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale; il Governo potrebbe esercitare la sua azione di guida politica con maggiore sistematicità e coerenza nei diversi campi di intervento, in quanto più consapevole dell'ambiente costituzionale in cui tali interventi si inseriscono. La Corte, infine, si gioverebbe del confronto con un indirizzo politico vigoroso e costituzionalmente motivato, dal momento che, sempre, quando ciò è avvenuto, la Corte ha potuto esprimere la sua funzione al livello più alto. Il senatore Pastore e l'onorevole Bruno, presidenti delle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento, ed il ministro La Loggia, nei loro importanti interventi, hanno condiviso tale tipo di esigenze e le hanno immediatamente collegate all'attuale fase politico-costituzionale assai complessa.

La riforma del titolo V della Costituzione, appena entrata in vigore, comporta la trasformazione del sistema dei rapporti tra tutti i livelli territoriali di governo e rifonda, su nuove basi, la funzione legislativa, lasciando aperti molti problemi, anzitutto nei rapporti tra le fonti normative. La politica, nelle varie sedi, ha, oggi, il compito di sviluppare una visione di insieme e una strategia capace di fornire la chiave di interpretazione e di funzionamento del sistema. La Corte costituzionale potrà, poi, verificarne la tenuta, alla luce dei principi costituzionali.

Proprio i presidenti delle Commissioni affari costituzionali hanno, già oggi, in questa sede, espresso per primi una risposta a tali esigenze. Il Ministro, dal canto suo, ha ribadito la volontà, già manifestata in seno al Governo, di agire in questo senso attraverso il dialogo tra tutte le istituzioni, in primo luogo con il sistema delle autonomie territoriali. A tal proposito, devo dire che abbiamo sentito il rappresentante delle Assemblee regionali; abbiamo avuto, nei giorni scorsi, le proposte dei presidenti delle regioni a favore di una cabina di regia per l'attuazione delle riforme. Tutto va nella stessa direzione ed io credo che ciò sia un fatto positivo. Tuttavia, la difficoltà del passaggio è chiara: non dobbiamo nasconderci dietro un dito, non basterà la buona volontà per trovare la vasta intesa che è necessaria. Il dialogo, che tutti auspichiamo, tra i diversi livelli di governo non può svolgersi a schema libero ma ha bisogno di inquadrarsi nella complessità del sistema costituzionale e, dunque, ha bisogno del costante confronto con la giurisprudenza della Corte.

Nuove procedure, per collegare il processo legislativo al seguito delle sentenze della Corte costituzionale, si rivelano e sono, a mio avviso, quanto mai necessarie. Esse possono, infatti, integrare il nuovo modo di legiferare caratterizzato da forme approfondite di istruttoria, la cui piena attuazione è ormai ineludibile e che, non a caso, nei giorni scorsi, abbiamo rafforzato proprio riguardo ai pareri della Commissione affari costituzionali. Oggi siamo, forse, già in grado di aggiungere un nuovo tassello grazie alle proposte in questa sede avanzate dal presidente Bruno, che mi sembrano praticabili e concrete.

Mi sembra anche che dall'intervento del professore Ridola siano emerse interessanti indicazioni sull'opportunità di mantenere ferme le attuali procedure per il seguito delle sentenze di eccezionale rilevanza che possono richiedere una autonoma ed immediata discussione. Per il resto, si tratta di incorporare la valutazione delle sentenze della Corte costituzionale come parte necessaria di ogni procedimento legislativo; a tal fine, è necessario rafforzare l'applicazione delle norme regolamentari già esistenti sull'istruttoria legislativa, che prevedono la raccolta e la valutazione degli elementi rilevanti ai fini della costituzionalità fin dal primo esame nelle Commissioni.

Tali elementi dovrebbero diventare oggetto di esplicita considerazione nei rapporti tra Commissioni di merito, Commissioni affari costituzionali ed Assemblee. Le modalità per attivare tale circuito sono varie, lo ha ricordato anche il presidente Violante: l'importante è iniziare subito a sperimentarne qualcuna, senza dimenticare il monito dell'onorevole Mattarella in ordine alla duplicazione degli strumenti, a cui io sono particolarmente sensibile poiché questo rappresenta un rischio possibile. Anche il Comitato per la legislazione potrebbe regolarmente avvalersi di tale istruttoria ai fini delle sue valutazioni sull'uso corretto dei diversi strumenti normativi e sui grandi principi costituzionali, incidenti sulla qualità della legislazione, come ha detto prima il professore Nania.

Da parte mia darò quindi un concreto seguito a questa riunione assumendo immediate iniziative sulle due maggiori questioni che sono emerse oggi. Nei prossimi giorni convocherò la Conferenza dei presidenti delle Commissioni parlamentari e, successivamente, la Giunta per il regolamento, al fine di definire le misure più efficaci per la considerazione della giurisprudenza della Corte costituzionale nell'ambito dell'istruttoria legislativa e per raccordare su questi profili l'intervento delle Commissioni di merito con l'attività consultiva della Commissione affari costituzionali. Per l'istruttoria sulle sentenze è importante responsabilizzare fino in fondo le Commissioni, che conoscono i singoli problemi, chiedendo loro di darne conto nella relazione all'assemblea e nella richiesta di parere alla Commissione affari costituzionali, e mi sembra che questo fosse il senso dell'intervento del professore Elia. La Commissione affari costituzionali sarebbe così messa in grado di operare le sue valutazioni di coerenza e compatibilità.

Qualora venissero ritenute opportune modifiche al regolamento della Camera, credo che la Giunta per il regolamento potrà adottare le necessarie iniziative dopo una prima fase di sperimentazione. Gli uffici della Camera farebbero la loro parte a sostegno degli organi parlamentari nell'analisi delle sentenze e delle loro motivazioni, e potremo anche pensare a concordare forme di cooperazione con gli uffici del Governo e con quelli della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, unendo le forze per migliorare soprattutto le attuali banche dati.

Con la seconda iniziativa intendo porre al Presidente del Senato ed al Presidente del Consiglio l'esigenza di dar seguito alle considerazioni importanti qui svolte dal ministro La Loggia e di accogliere insieme le proposte di dialogo interistituzionale avanzate dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee regionali, che credo avranno modo di precisarle in questi giorni. I Presidenti

delle Camere potrebbero offrire, infatti, sedi e modalità di incontro nettamente caratterizzati in senso istituzionale, e dunque distinte dal piano ordinario della dialettica politica, per affrontare le massime questioni che coinvolgono il ruolo delle Assemblee elettive ed i loro rapporti con gli esecutivi.

Ringrazio tutti voi, in particolare il Presidente della Corte costituzionale, il quale ha reso possibile questa fattiva riunione, ed il presidente del Comitato per la legislazione, che l'ha impostata ed organizzata. Mi pare che con questo seminario ci siamo prefissi di individuare alcune, concrete misure a vantaggio della qualità della legislazione e questa meditazione, che certamente non sarà l'ultima ma la prima di una lunga serie in questa legislatura, credo sia stata particolarmente positiva. Ringrazio di nuovo tutti.

I lavori terminano alle 17.45.