

CAMERA DEI DEPUTATI

Riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione

*Nuovi metodi della legislazione tra Stato, Regioni e U.E.
nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica,
infrastrutture, sanità
Il ruolo delle Assemblee*

ATTI



Palazzo Montecitorio, Sala della lupa
Lunedì, 24 febbraio 2003

INDICE

Presiede: **Pier Ferdinando CASINI**
PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Interventi introduttivi

PIER FERDINANDO CASINI, <i>Presidente della Camera dei deputati</i>	p. 1
SERGIO MATTARELLA, <i>Presidente del Comitato per la legislazione</i>	p. 3
PRESIDENTE.....	p. 6

Recenti tendenze della legislazione nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità

ANTONIO D'ATENA, <i>Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle Autonomie "M.S. Giannini" — C.N.R.</i>	p. 7
PAOLO CARETTI, <i>Direttore dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze</i>	p. 10

I controlli parlamentari sul rispetto delle competenze normative

DONATO BRUNO, <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera</i>	p. 13
ANDREA PASTORE, <i>Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato</i>	p. 15
GIACOMO STUCCHI, <i>Presidente della Commissione politiche dell'Unione europea</i>	p. 18
CARLO VIZZINI, <i>Presidente della Commissione bicamerale affari regionali</i>	p. 20
GIANCLAUDIO BRESSA, <i>Vicepresidente della Commissione affari costituzionali della Camera</i>	p. 22
MICHELE SAPONARA, <i>Vicepresidente del Comitato per la legislazione</i>	p. 25
MAURO ZANI, <i>Vicepresidente della Commissione politiche dell'Unione europea</i>	p. 27

Interventi dei rappresentanti della Conferenza delle Assemblee regionali e delle Commissioni parlamentari

GIACOMO DE GHISLANZONI CARDOLI, <i>Presidente della Commissione agricoltura della Camera</i>	p. 29
GIUSEPPE TAGLIENTE, <i>Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo</i>	p. 32
BRUNO TABACCI, <i>Presidente della Commissione attività produttive della Camera</i>	p. 34
SALVATORE FLERES, <i>Vicepresidente Assemblea regionale siciliana</i>	p. 37
GIANCARLO GIORGETTI, <i>Presidente della Commissione bilancio della Camera</i>	p. 39
ANTONIO LA FORGIA, <i>Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna</i>	p. 41
PIETRO ARMANI, <i>Presidente della Commissione ambiente della Camera</i>	p. 42
LUIGI MINARDI, <i>Presidente del Consiglio regionale delle Marche</i>	p. 45
GIUSEPPE PALUMBO, <i>Presidente della Commissione affari sociali della Camera</i>	p. 47
ATTILIO FONTANA, <i>Presidente del Consiglio regionale della Lombardia</i>	p. 49

Conclusioni

RICCARDO NENCINI, <i>Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome</i>	p. 51
ENRICO LA LOGGIA, <i>Ministro per gli affari regionali</i>	p. 54
SERGIO MATTARELLA, <i>Presidente del Comitato per la legislazione</i>	p. 58
PRESIDENTE.....	p. 59

Presiede: Pier Ferdinando CASINI
PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PIER FERDINANDO CASINI, *Presidente della Camera dei deputati*. Cominciamo i nostri lavori. Il Ministro La Loggia mi ha appena telefonato, dicendo che da qui a pochi minuti sarà presente. Sono lieto di dare il benvenuto della Camera dei deputati a tutte le componenti che la riunione interistituzionale, promossa dal Comitato per la legislazione, riunisce attorno a questo tavolo. Rivolgo un particolare benvenuto alle delegazioni delle Assemblee regionali, che svolgono spesso le loro riunioni in questo palazzo, testimoniando un'idea alta e importante: il Parlamento è il luogo naturale di incontro e di dialogo di diverse forme di rappresentanza dell'intera comunità nazionale. La realizzazione della Camera delle Autonomie è il tema in cui si incrociano tutte le questioni oggi al centro del dibattito sulle istituzioni. E' un tema che non si può più eludere o rinviare, non solo perché altrimenti non vi saranno i tempi per portarlo a termine entro la fine della legislatura, ma soprattutto perché la seconda Camera è la chiave di volta della forma di governo nazionale, regionale e locale.

Il sistema federalista che si sta delineando non potrà funzionare in modo unitario se le autonomie non saranno portate al centro del processo di decisione legislativa nazionale in una Camera che pienamente le rappresenti.

Sono necessarie modifiche al sistema delle competenze, ma non bisogna illudersi sull'efficacia di riforme astratte. Senza raccordi istituzionali non fa molta differenza un criterio di competenza esclusiva o di competenza concorrente: il territorio è lo stesso e sul territorio tutte le decisioni si intrecciano e si devono coordinare.

Dobbiamo quindi accelerare e coordinare tutto il processo di correzione e di completamento delle riforme in senso federalista, considerando insieme competenze, organi, procedure a tutti i livelli e cioè l'effettivo funzionamento dell'intero sistema.

Occorre un'assunzione di responsabilità verso il paese, di tutte le parti politiche, che porti ad un chiarimento sulla direzione di marcia e sul complessivo equilibrio del futuro sistema di competenze ripartite. In questo contesto l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, può rappresentare un'utile soluzione in vista del completamento dell'impianto federalista.

Le Giunte del Regolamento in questo anno hanno lavorato attorno all'attuazione di questa facoltà. La predisposizione di un testo di modifica dei regolamenti parlamentari non è stata semplice, ma ora il testo c'è ed è in dirittura di arrivo. Gli ultimi ostacoli mi sembrano in via di superamento. Anche la questione della elezione

dei rappresentanti regionali in seno ai Consigli dovrà trovare una soluzione d'intesa fra tutte le parti, che risponda a coerenza e a correttezza dei rapporti tra le istituzioni. E' ora necessaria una verifica politica. Ognuno dovrà fare la propria parte, ricercando in ciascun ambito la più ampia intesa politica e istituzionale.

L'anno in corso è decisivo per portare a compimento la formazione dei nuovi statuti regionali. Mi auguro che i nuovi statuti possano riannodare il dialogo tra gli Esecutivi e le Assemblee legislative, che attualmente attraversa una fase difficile. Non credo giovi a nessuno un atteggiamento di isolamento di ciascuna istituzione in se stessa, che porta ad un indebolimento complessivo delle istituzioni regionali, proprio nel momento in cui esse si vedono attribuite così vaste responsabilità dal nuovo assetto costituzionale.

In questo ambito le Regioni dovranno adottare procedure utili a raccordare i processi legislativi regionali con quelli nazionali. Le Assemblee regionali dovranno prevedere al loro interno organi e procedure diretti a verificare la coerenza delle singole leggi regionali con il complessivo sistema delle competenze, come giustamente pretendono che avvenga in Parlamento.

Qui tocchiamo i temi oggetto dell'odierna riunione interistituzionale, che non riguarda i rami alti del nuovo ordinamento costituzionale, ma questioni più concrete e specifiche. Si tratta dei modi in cui si deve legiferare in un ambiente assai più complesso che in passato, un ambiente ove sarà comunque altissimo il tasso di interdipendenza delle decisioni, quale che sia il sistema di ripartizione delle competenze.

Lascio la parola, su questo, agli studiosi e ai legislatori, espertissimi, che mi seguiranno in questo dibattito, a cominciare dall'on. Mattarella, Presidente del Comitato per la legislazione. Da parte mia voglio riconoscere al Comitato per la legislazione il merito di promuovere questo tipo di incontri che hanno un'accurata preparazione e seguono, anno dopo anno, un percorso fatto di tappe successive e perseguono obiettivi concreti, basati sulla cooperazione tra istituzioni ed enti di ricerca.

Non dobbiamo dimenticare che la legislazione è un patrimonio della collettività che trascende governi, maggioranze e generazioni presenti. La sua cura risponde agli interessi generali e permanenti del paese e l'istituzione parlamentare lavora anche per questo.

Proprio in questi giorni è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i presidenti delle Camere, che avvia l'attuazione di un'idea lanciata proprio in una di queste riunioni interistituzionali dall'on. Beniamino Andreatta nel dicembre 1999, quando era vicepresidente e presidente *in pectore* del Comitato per la legislazione: l'idea di

realizzare sulla rete Internet un sistema informativo nazionale sulla normativa vigente che consenta a chiunque una ricerca facile e intelligente e apra la strada al riordinamento e alla semplificazione del sistema normativo. Al Presidente Andreatta va la nostra gratitudine anche per questo progetto, che si aggiunge al grande e generoso contributo che ha dato al nostro Paese.

Sul sito Internet della Camera viene oggi inserito il *Manuale della legislazione*, che riunisce le regole sulla produzione e formazione tecnica delle norme, che sono ora sparse tra le più disparate fonti. Anche in questo caso si tratta di uno strumento messo a disposizione della collettività, che potrà agevolare il lavoro di chiunque si occupi, entro e fuori le istituzioni, della elaborazione di testi normativi.

Da qui prendo lo spunto per un'ultima considerazione.

Le Assemblee rappresentative certo si dividono ogni giorno su tutte le questioni, ma sono di gran lunga la più grande forza unificante delle rispettive collettività. La modernizzazione dei processi decisionali non passa attraverso la loro emarginazione. Al contrario, i sistemi di governo contemporanei richiedono procedure che includano e valorizzino le Assemblee. Lo dimostrano le proposte che sta elaborando un laboratorio multinazionale come la Convenzione europea. L'evoluzione delle nostre forme di governo dovrà dunque andare nella stessa direzione. Gli Esecutivi regionali a diretta legittimazione popolare, come il Governo nazionale devono sempre più rafforzare la posizione unificante del premier al loro interno, ma proprio per questo hanno ancora più bisogno di governare attraverso le Assemblee e di arricchirsi del loro pluralismo e della loro dialettica, altrimenti finirebbe per logorarsi definitivamente il sistema di partiti e, con loro, il tessuto democratico della comunità.

Mi sembra dunque quanto mai appropriato il sottotitolo di questa riunione interistituzionale "*Il ruolo delle Assemblee*" e mi auguro di cuore che il nostro lavoro porti a risultati utili per rafforzare il loro ruolo.

Do ora la parola all'on. Mattarella, Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

SERGIO MATTARELLA, *Presidente del Comitato per la legislazione*. Ringrazio, a nome del Comitato, il Presidente della Camera, i Presidenti delle Assemblee regionali, i colleghi parlamentari e gli studiosi che prenderanno la parola in questa riunione interistituzionale. Sono loro i protagonisti di questo incontro. Ringrazio anche gli altri presenti, che sono tutti addetti ai lavori. Questo infatti non è un seminario, ma una riunione di lavoro parlamentare. Come tutti sanno, il Comitato per la legislazione ha una composizione paritetica e una presidenza a rotazione. Nasce per essere uno strumento di dialogo e di intesa tra le parti politiche e tra le istituzioni, come del resto

altri organi legati alle Presidenze delle Camere. Peraltro, a differenza di questi organi che svolgono compiti di autorganizzazione delle Camere, il Comitato interviene quotidianamente nel processo legislativo e dunque crea uno spazio di dialogo a stretto contatto con i problemi di merito e con la dialettica politica, talvolta anche con la polemica politica. Il Comitato non potrebbe esistere e non potrebbe funzionare, di conseguenza, se non si collegasse ad uno spirito istituzionale e ad una corrispondente tradizione, profondamente radicata nella vita parlamentare. Questo si manifesta ogni giorno, come sanno bene i parlamentari, nel lavoro delle Commissioni ed è particolarmente evidente nel lavoro delle Commissioni che danno pareri su aspetti diversi di coerenza della legislazione: le Commissioni affari istituzionali, bilancio, per le politiche dell'Unione europea, la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Non a caso queste Commissioni sono tutte qui rappresentate. E' uno spirito che esprime una dimensione alta della politica, quella che si realizza con senso delle istituzioni e con autenticità di impegno e che si ha il dovere di esprimere nella istituzione più politica di ogni altra, quella rappresentativa di cui poc'anzi il Presidente della Camera sottolineava il ruolo.

Questa dimensione della politica può, e per la verità deve, accomunare tutti, per allinearsi alla dignità della funzione parlamentare. Essa peraltro si manifesta comunque nell'esistenza stessa della istituzione rappresentativa, in quella funzione unificante che poc'anzi il Presidente della Camera ricordava, funzione unificante radicata nella struttura delle Assemblee.

Questa dimensione si esprime in grado elevato nell'attività svolta in questi anni e nella stessa esistenza del Comitato per la legislazione della Camera, che nella qualità della legislazione vede un aspetto della qualità della politica come problema comune a tutte le parti. L'esempio del presidente Andreatta, che è stato poc'anzi ricordato dal Presidente della Camera, penso che illustri come nessun altro ciò che intendo dire e questo esempio per il Comitato per la legislazione è motivo di vanto, per avere avuto l'on. Andreatta tra i suoi componenti più attivi e innovatori.

Il Comitato si è impegnato da anni nel costruire una rete di collegamento tra le Assemblee legislative su questi temi e a questo scopo sono state dedicate le riunioni interistituzionali che hanno realizzato, anno dopo anno, un cammino di progressiva costruzione di strumenti e di obiettivi condivisi. Oggi questa rete di collegamento ha una base organizzativa reale nella stabile cooperazione che si è creata tra gli uffici delle Camere, gli uffici delle Assemblee regionali e qualificati istituti di ricerca. La collaborazione tra questi centri diversi produce ogni anno un *Rapporto nazionale sullo stato della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*. Le schede sui settori oggetto della odierna riunione interistituzionale vengono dalla elaborazione in corso del

Rapporto 2002 e costituiscono quindi un documento forse unico. Si tratta di un'analisi puramente conoscitiva, svolta congiuntamente dal punto di vista nazionale e regionale e verificata dagli istituti di ricerca.

I professori Caretti e D'Atena, direttori rispettivamente dell'Osservatorio legislativo di Firenze e dell'Istituto di studi sulle Regioni del CNR, tra poco ci illustreranno l'esito di queste analisi. Su questa base noi intendiamo porre alcune riflessioni di fondo agli autorevoli interventi che seguiranno da parte parlamentare e da parte regionale.

Innanzitutto, come sta funzionando il sistema dei rapporti tra Stato, Regioni e Unione europea? Non credo che si possa dire che sta funzionando al meglio e neppure che allo stato vi siano prospettive chiare di buon funzionamento per il futuro. La legislazione che ha giocato il maggior ruolo tra Stato e Regioni è stata quella statale, negoziata nella Conferenza unificata tra gli Esecutivi regionali e il Governo, che finisce, più o meno consensualmente, per assorbire anche gli spazi dell'autonomia legislativa delle singole Regioni e che comunque genera contenzioso. Non basterà a risolvere i problemi neppure la revisione dell'art. 117, che anzi, in assenza di adeguate procedure di raccordo, potrebbe aggravarli.

Come il Presidente della Camera ha ricordato poc'anzi e come ha sottolineato a Firenze dieci giorni addietro, anche nel caso di competenze esclusive permane la connessione tra gli interventi dei diversi livelli di governo, perché molte tra le materie che fanno necessariamente capo allo Stato centrale sono in realtà funzioni pervasive che attraversano tutte le competenze regionali. L'esperienza che abbiamo analizzato dimostra, infatti, che almeno gli stessi pericoli di contenzioso si sono presentati dove le diverse sedi istituzionali reclamano poteri di intervento esclusivi. In questa riunione vorremmo mettere a fuoco, tra diverse istituzioni, non le formule di ripartizione costituzionale che vanno discusse in altre sedi, ma quegli interventi ulteriori che possono essere realizzati dal basso, settore per settore, all'interno della politica e della normativa di settore. Nei rapporti tra i livelli territoriali non valgono soltanto le formule giuridico-costituzionali. La politica, anche quella di settore, può giocare un ruolo determinante per riempirle di capacità effettive di funzionamento attraverso un uso appropriato di procedure e di metodi legislativi. Esempi utili si rinvengono nelle forme più moderne e flessibili di normativa programmatica, che molti settori hanno già sperimentato facendo leva proprio su procedure parlamentari capaci di riportare a sintesi una elevata distribuzione di poteri normativi e non normativi.

I metodi legislativi più adatti alla nuova situazione mi sembrano, in definitiva, quelli che escono da un'impostazione meramente difensiva, diretta a segnare i confini

delle rispettive competenze e puntano invece a valorizzarle, a promuoverle in un quadro collaborativo e, di conseguenza, non conflittuale.

Prima di ascoltare i Presidenti dei Consigli e delle Commissioni sui problemi di settore, ascolteremo la voce delle Commissioni che nell'ambito del Parlamento nazionale intervengono per valutare aspetti connessi alla distribuzione delle competenze normative e che hanno quindi una visione generale e trasversale rispetto ai settori. E' un'esperienza che proponiamo in blocco all'attenzione dei Consigli regionali. Lo sviluppo di queste funzioni trasversali è infatti il cambiamento più importante che si è verificato in Parlamento a seguito del passaggio da una posizione di legislatore quasi monopolista a quella di legislatore che interagisce con altri poteri normativi. La stessa integrazione della Commissione bicamerale, di cui ha parlato in maniera significativa poc'anzi il Presidente Casini, è uno sviluppo di questa esperienza che, una volta attuata, sarà promossa e sostenuta dall'esistenza di queste procedure, anche all'interno di ciascuna Camera.

Credo che tutti auspichiamo una sollecita approvazione delle modifiche parlamentari per la integrazione della Commissione bicamerale. Parallelamente si può ritenere auspicabile anche che all'interno dei Consigli regionali si creino o si rafforzino corrispondenti organi e procedure, che affianchino l'elezione del rappresentante regionale e ne seguano la successiva attività, traendone indicazioni utili anche per fornire pareri sull'attività legislativa regionale, dando vita, ad esempio, ad una Commissione che concentri le funzioni relative alla qualità della legislazione e al rispetto delle competenze normative verso lo Stato e verso l'Unione europea.

Mi auguro, concludendo, che come nelle precedenti occasioni ricordate dal Presidente Casini, anche questa riunione di carattere interistituzionale possa concludersi formulando proposte proficue, al fine di migliorare il concreto funzionamento del processo legislativo, nell'ambito nazionale e regionale.

PRESIDENTE. Grazie, on. Mattarella. Anzitutto saluto il Ministro La Loggia che, come vi avevo anticipato, nel frattempo è arrivato. Informo che il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Enzo Ghigo, mi ha comunicato di essere impossibilitato a prendere parte alla riunione odierna per impegni improrogabili di carattere istituzionale. Do lettura della lettera: *"Illustre Presidente, impegni istituzionali improrogabili mi impediscono di partecipare alla riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. Il rammarico di non poter partecipare ai lavori diventa più forte se considero la particolare fase di transizione della nostra istituzione in virtù di importanti disegni di legge che sono oggi all'attenzione delle Camere, per il delicato momento legislativo che*

caratterizza la concreta applicazione del nuovo titolo V della Costituzione, laddove si avverte come improcrastinabile l'esigenza di un oggettivo rafforzamento dei controlli parlamentari sul rispetto delle competenze normative, in relazione alla sfida che attende i Consigli regionali per la redazione dei nuovi statuti. E' chiaro quindi, in questo contesto, che la discussione sui nuovi metodi della legislazione risulta quanto mai opportuno, anche in relazione al ruolo nuovo che Regioni ed enti locali stanno assumendo nell'Unione europea, laddove è sempre più sentita la necessità di una co-determinazione di sistema che consenta l'autonomia e la partecipazione, nella fase ascendente alla definizione dei provvedimenti dell'Unione europea".

Do ora la parola al prof. D'Atena, direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR.

ANTONIO D'ATENA, *Direttore dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle Autonomie "M.S. Giannini" - C.N.R.* Quest'anno, il *Rapporto nazionale sullo stato della legislazione*, che giunge alla sua terza edizione e di cui qui vengono anticipati alcuni contenuti, presenta una evidente rilevanza, che ne fa un Rapporto a sé. Si tratta, infatti, del primo rapporto dopo la riforma del titolo V Cost. Esso, quindi, può dar conto del primo collaudo del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative. Un collaudo, tanto più rilevante, nella prospettiva, annunciata, di una possibile rivisitazione della riforma. La quale, ove dovesse affrontare, com'è da ritenere, il tema del riparto delle competenze, non potrebbe prescindere dalle risultanze della esperienza.

Aggiungo che i dati che abbiamo oggi non sono ancora definitivi: non soltanto per il breve periodo che è passato, ma anche perché il sistema non è ancora a regime. D'altra parte, è comprensibile che, all'indomani di una riforma di portata così profonda, permangano delle viscosità di ordine culturale e che esse non consentano la piena metabolizzazione del grado di novità della riforma stessa. Ciò nondimeno, i dati sono significativi. Essi si riferiscono ad alcune materie "strategiche": sia per la loro intrinseca importanza, sia per il fatto di formare oggetto di diverse tipologie di competenza. Si tratta della tutela della salute, dell'energia, dell'agricoltura, delle infrastrutture e della finanza.

Quali sono i dati che emergono da questa prima ricognizione dell'esperienza sin qui maturata relativamente a queste materie?

C'è un dato che si impone su tutti ed è stato ricordato anche negli interventi introduttivi: l'intreccio delle competenze. L'esperienza maturata fa, infatti, giustizia dell'idea che il nuovo sistema del riparto di competenze corrisponda, per intero, al modello del separatismo di tipo duale. In realtà, ci si rende conto che tra i diversi ambiti di competenza sussistono consistenti margini di sovrapposizione, se non di

intreccio, in larga misura dovuti all'esistenza di competenze dinamiche, di tipo trasversale, le quali possono incidere su altre competenze. Per esempio, con riferimento ai campioni che abbiamo considerato, è significativo il caso dei lavori pubblici: in materia di lavori pubblici c'è interferenza con la tutela della concorrenza, con la tutela dell'ambiente, con il governo del territorio. E interferenze non minori si registrano in un altro ambito: quello dell'agricoltura.

Non ci si può nascondere che questa interferenza di competenze crea notevoli incertezze, e rende difficile rispondere alla domanda cruciale: "chi fa che cosa?". Tali incertezze sono confermate da una crescita esponenziale del contenzioso.

Aggiungo che un ulteriore elemento di incertezza è rappresentato da quelle che chiamerei le "materie-fantasma": dalle materie, cioè, che sono scomparse dall'elenco del vecchio articolo 117 per non affiorare in nuovi elenchi. Esse – a stretto rigore – dovrebbero essere attratte nella competenza residuale delle Regioni. Ma la situazione è più complicata. Anzitutto, perché anche tali materie sono soggette all'influenza delle competenze trasversali (o finalistiche) dello Stato; inoltre, perché in certi casi non si può escludere che esse abbiano perduto l'originaria consistenza, per confluire in materie diverse (sottoposte a differenti regimi competenziali). La seconda ipotesi è stata – ad esempio – avanzata per la materia "lavori pubblici", ipotizzandosi che le singole opere siano assoggettate al regime competenziale della materia cui esse, di volta in volta, accedano (o alla quale siano funzionali).

Che giudizio dare di questa situazione?

Dico subito che sarebbe riduttivo ascriverla, per intero, a difetti della riforma. Non perché difetti non ci siano. Le incongruenze degli elenchi di cui all'art. 117 sono state, infatti, largamente segnalate in sede dottrinale. Non può, però, ignorarsi che, nelle esperienze federali e regionali, l'intreccio delle competenze è un elemento fisiologico. Non è, infatti, infrequente che le materie non si presentino come mutuamente esclusive. Né è privo di significato che la giurisprudenza costituzionale europea cui si deve la teoria della "pietrificazione" delle materie – la giurisprudenza costituzionale austriaca – abbia sentito il bisogno di elaborare la diversa teoria del "punto di vista": alla cui stregua i medesimi oggetti possono ricadere sotto l'una o l'altra materia, a seconda del profilo regolativo, di volta in volta, preso in considerazione.

C'è però un dato, che non può essere ignorato. E, cioè, che, negli ordinamenti a base decentrata del continente europeo, la complessità conseguente agli intrecci ed alle interferenze di cui si è appena detto è in genere governata attraverso gli strumenti della cooperazione.

E', tuttavia, noto che uno dei maggiori *deficit* del sistema italiano si registra proprio sul terreno della cooperazione. Fino a questo momento, infatti, non è stato

possibile sciogliere il nodo della Camera delle Regioni, la cui centralità è stata ricordata un momento fa dal Presidente Casini, né ha ricevuto attuazione il surrogato di tale istituzione: la "Bicameralina" di cui all'art. 11 L. cost. 3/2001, che pure è stata ricordata.

Che cosa è accaduto, però? Che, per la forza delle cose, la cooperazione, bandita dal disegno costituzionale, è rientrata dalla finestra, attraverso molteplici canali. Soffermandomi sui due principali, posso ricordare: da un lato, il ruolo delle conferenze, d'altro lato, le audizioni informali di rappresentanti delle Regioni da parte delle Commissioni parlamentari di merito.

E' inutile dire che queste prassi sono da salutare con assoluto favore, colmando un vuoto della disciplina costituzionale.

C'è però un punto critico, che non può non essere segnalato. Mi riferisco al rischio dell'emarginazione dei legislativi: rischio, che si coglie sia a livello statale sia a livello regionale. In particolare, La concertazione a livello di esecutivi irrigidisce i procedimenti ai quali si riferisce, riducendo drasticamente i margini di autonoma determinazione delle Assemblee. In certi casi, si realizza un autentico effetto-blindatura, del quale i dati sui quali abbiamo soffermato la nostra attenzione offrono significativi esempi.

Limitando l'attenzione ad un caso particolarmente significativo, può ricordarsi il d.d.l. collegato alla finanziaria recante completamento e modernizzazione del settore agricolo, sul quale la Commissione di merito è stata chiamata a pronunciarsi di nuovo, poiché l'intesa in sede di Conferenza si è realizzata dopo che essa era pervenuta alla definizione del testo.

Casi come questo lasciano trasparire una evidente eterogeneità dei fini. Poiché strumenti rivolti a realizzare il necessario raccordo tra diversi livelli territoriali di governo alterano l'equilibrio tra gli organi costituzionali: finendo, quindi, in ultima analisi, per incidere sulla forma di governo.

Fenomeni di questa natura costituiscono il punto di emersione di un problema più ampio, posto sul tappeto da entrambe le riforme da cui è stato interessato il Titolo V: quella di cui alla L. cost. n. 3 del 2001 e la riforma dovuta alla L. cost. n. 1 del 1999. A livello regionale è – ad esempio – noto che proprio questo problema rende difficile la conclusione della fase statutaria.

Che cosa si deve evitare? Si deve evitare che si determini un cortocircuito: che, in altri termini, il rafforzamento degli Esecutivi, da un lato, e la riforma del Titolo V, dall'altro, ridimensionino il ruolo delle assemblee legislative. Le quali presentano una qualità istituzionale unica, preziosissima per la democrazia. Sono, infatti, i luoghi in cui

il principio maggioritario è bilanciato dalla partecipazione delle minoranze ai processi di decisione.

Come reagire a questo? Le vie sono state indicate dal Presidente Casini. Da un lato, in una prospettiva *de jure condito*, c'è l'attuazione della "Bicameralina", la quale dovrebbe assicurare una sede "parlamentare" di concertazione. E dovrebbe, quindi, ridurre il pericolo che accordi tra gli Esecutivi comprimano i margini di determinazione delle Assemblee. D'altro lato, in una prospettiva *de jure condendo*, dovrebbe finalmente sciogliersi il nodo della seconda Camera: l'istituzione, che, nelle esperienze federali, costituisce il perno della cooperazione tra centro e periferia..

PRESIDENTE. Grazie, Professore. Ha la parola il prof. Paolo Caretti, Direttore dell'Osservatorio sulle fonti, dell'Università di Firenze.

PAOLO CARETTI, *Direttore dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze*. Avendo lavorato sugli stessi materiali, le considerazioni che farò sono in grande sintonia con quanto ha appena esposto il collega D'Atena. Il punto di partenza di questo intervento è la rilevazione del dato più innovativo, secondo l'opinione comune, del nuovo Titolo V, cioè l'inversione del criterio di attribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e questa trasformazione dello Stato da soggetto a competenza generale a soggetto a competenza definita e la competenza regionale in parte concorrente e, in parte residuale, esclusiva.

E' una novità di straordinaria rilevanza, se si tiene conto del fatto che, contestualmente, si sono molto alleggeriti i limiti sull'esercizio della potestà legislativa regionale e soprattutto è venuto meno, nel testo del Titolo V, quel limite dell'interesse nazionale che funzionava come elemento di raccordo necessario tra scelte legislative regionali ed esigenze di carattere unitario.

La soddisfazione di questo tipo di esigenze non è certo problema che sia sfuggito in sede di riforma del vecchio Titolo V, ma esso è stato risolto con l'affidamento allo Stato di competenze esclusive, quelle cosiddette "di carattere orizzontale", e con la previsione del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione.

Uno degli interrogativi principali che subito ci si è posti, è come avrebbero reagito i due protagonisti del processo di regolazione di fronte a una novità d'impianto così profonda. Ci si è chiesti cioè quali modificazioni esso sarebbe stato in grado di produrre su prassi ormai consolidate, emanate in un quadro costituzionale diverso, come si sarebbe arrivati all'individuazione delle cosiddette "materie innominate," in una parola ci si è chiesti se il tendenziale criterio di separazione che emerge almeno dal testo del nuovo Titolo V sarebbe riuscito davvero a sostituirsi da subito - e non solo nel

dettato costituzionale, ma anche nel concreto svolgersi della legislazione - al modo di legiferare precedente, prevalentemente centrato invece sul criterio della concorrenza.

Il periodo che ci separa dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 ci consente di abbozzare qualche prima risposta a questi interrogativi, alla luce dell'analisi condotta dai gruppi di lavoro Camera-Regioni che sono alla base di questo incontro e di quelle condotte dall'Osservatorio fiorentino sulle fonti. Se a ciò si aggiunge l'esame dei pareri che spesso le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato sono state chiamate ad esprimere circa la compatibilità di disegni di legge governativi con i nuovi criteri di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, i dati più significativi che ne emergono possono essere così riassunti: una tendenza ad un'interpretazione estensiva delle cosiddette competenze esclusive dello Stato e all'affermazione della possibilità di interventi legislativi statali in ambiti che hanno un'attinenza funzionale con materie riconducibili alla competenza anche residuale esclusiva della Regione. Penso ad esempio alla materia agricoltura. Una tendenza all'affermazione della possibilità di interventi, anche prescrittivi, dello Stato in materia, assegnati alla competenza concorrente delle Regioni, ma che più che ambiti materiali alludono a finalità assegnate alla legislazione statale: penso alla materia della tutela della salute. Ancora, una notevole incertezza circa la collocazione di alcuni settori materiali tra le competenze dello Stato o delle Regioni, anche in casi in cui tale collocazione sembrerebbe chiaramente desumibile dal testo costituzionale: è il caso di una delle materie innominate, quella dei lavori pubblici, la quale dovrebbe rientrare fra quelle affidate alla competenza esclusiva residuale delle Regioni, ma che presenta indubbie connessioni con altre materie di sicura spettanza statale come tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali, e con il governo del territorio. Difatti, come è noto, il D.Lgs. 190 del 2002 risolve il problema recuperando il criterio del livello degli interessi coinvolti, alludendo espressamente ad opere di preminente interesse nazionale, recuperando quindi una nozione esclusa o comunque espunta dal testo del Titolo V e contiene una serie di disposizioni prescrittive nei confronti delle Regioni, salvo poi prevederne, in parte, la possibile, futura derogabilità da parte del legislatore regionale. Ancora, il permanere di una carenza sul piano della predisposizione di una legislazione statale organica di principio, a fronte del moltiplicarsi di normative statali settoriali a carattere temporaneo: è il caso, ad esempio, del D.L. n. 7/2002, convertito in legge 55/2002, in tema di energia, che detta una disciplina transitoria valida fino alla determinazione dei principi fondamentali della materia, decreto cui si è poi sovrapposto, successivamente, un accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città-Autonomie locali del settembre dello stesso anno. Infine una crescente rilevanza di accordi e intese raggiunti in sede di Conferenza

Stato-Regioni, che finiscono con l'imporsi sia al legislatore statale che al legislatore regionale, accordi che in certi casi investono non solo il merito della disciplina del settore considerato, ma lo stesso profilo del riparto di competenze tra Stato e Regioni, come avvenuto per il settore del turismo.

Letti nel loro insieme questi dati, che emergono dalle esperienze del periodo successivo all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, sembrano mostrare una notevole difficoltà nell'adeguamento dei modi della legislazione al nuovo modello costituzionale, dovuto in larga misura alle incertezze interpretative che esso pone, ma anche agli elementi di fluidità che il medesimo contiene e alle sue lacune; la tendenza al permanere di prassi precedenti in ordine ai rapporti tra legislazione statale e regionale anche in ambiti che formalmente dovrebbero fuoriuscire dall'ambito della legislazione dello Stato; la tendenza a far emergere tutti i possibili collegamenti funzionali tra ambiti e materiali contigui; la tendenza, condivisa da Stato e Regioni, a ricorrere, almeno per il periodo immediato della transizione dal vecchio al nuovo modello, a forme di partecipazione alla determinazione dei contenuti normativi, soprattutto nei casi di più difficile definizione dei rispettivi ambiti di competenza, anche al fine di contenere il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, contenzioso che, seppure non irrilevante — sono attualmente pendenti 109 ricorsi in via principale — non ha assunto la consistenza paventata dai primi commentatori. Si tratta di tendenze che certo non sono prive di aspetti problematici, tra i quali, in primo luogo, il rischio di una progressiva decostituzionalizzazione della disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni quanto all'esercizio della funzione legislativa affidata al moltiplicarsi di procedure e soluzioni diverse da settore a settore.

Ma al di là di queste e di altre considerazioni che potrebbero farsi, l'esperienza di quest'ultimo periodo segnala un dato di carattere generale. Per quanto il modello formalmente disegnato dalla riforma appaia, come detto, ispirato prevalentemente al criterio della separazione, esso sembra avviato a conformarsi invece, piuttosto, nel senso della concorrenza, secondo una sostanziale continuità con l'esperienza precedente, con una differenza importante, tuttavia, nel modo di intendere il rapporto di concorrenza: non più, come per il passato, una concorrenza ispirata sostanzialmente al principio di supremazia dello Stato ma piuttosto una concorrenza giocata sul terreno di procedure che assicurano ad entrambi i legislatori la possibilità di incidere sul contenuto normativo degli atti che spettano all'uno o all'altro. Non è possibile stabilire, oggi, se questo dato debba essere inteso come il frutto provvisorio di una fase di transizione dal vecchio al nuovo modello, ovvero come l'indice di una esigenza non transeunte, ossia quella di assicurare comunque, stante il disposto dell'art. 5 della Costituzione, una

coerenza complessiva al sistema legislativo, rispetto alla quale rischia di entrare in rotta di collisione una rigida applicazione del criterio della separazione.

In ogni caso, nell'una e nell'altra ipotesi, il dato richiamato sottolinea sin d'ora l'opportunità di una riflessione sui modi di svolgimento dell'attività legislativa del Parlamento e non solo sui suoi contenuti. Da questo punto di vista, in attesa della riforma promessa dal nuovo Titolo V e sulla quale ha richiamato l'attenzione all'inizio il Presidente Casini, appare di grande importanza l'avvio della soluzione transitoria rappresentata dalla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, secondo quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, così come la sperimentazione di ogni altra possibile forma di collegamento tra Assemblee elettive che si affianchi, integrandola, all'esperienza maturata in questi anni nei rapporti tra Esecutivi. Questa appare la via maestra per evitare che i numerosi problemi interpretativi che oggi complicano, più che in passato, l'attività dei legislatori, vengano risolti esclusivamente dalla Corte costituzionale, alle cui decisioni non si può chiedere il grado di flessibilità che viceversa, molto spesso, la soluzione di quei problemi richiede.

PRESIDENTE. Grazie, Professore. Passiamo ora agli interventi sul tema dei controlli parlamentari circa il rispetto delle competenze normative. Do la parola all'on. Donato Bruno, Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera.

DONATO BRUNO, *Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera*. Grazie, Presidente Casini. Ringrazio Lei e il Presidente Mattarella per questa riunione. Vorrei ricordare a me stesso e ai tanti partecipanti a questo incontro quello che ebbi a dire alla tavola rotonda svolta circa un anno fa a Milano presso il Consiglio regionale, in tema di rapporti tra Esecutivi e Assemblee nel funzionamento del nuovo sistema normativo tra Stato, Regioni e Unione europea. In quell'occasione avevo avuto modo di indicare due grandi linee guida per il cammino che doveva indirizzare tutti i livelli di governo nel lavoro di interpretazione e di integrazione che la riforma del Titolo V della Costituzione richiedeva. L'entrata in vigore della legge costituzionale 3 del 2001 ha rappresentato infatti una riforma dalle implicazioni molto profonde che, sin dalla sua prima applicazione, ha evidenziato diversi profili di criticità. La prima linea guida era individuata nell'esigenza che il Parlamento e il Governo, così come i presidenti di Regione e i Consigli regionali, riuscissero a definire principi comuni riguardanti il metodo della legislazione e quindi la necessità di muoversi su più livelli. Era in quell'ottica che sottolineavo l'importanza del lavoro in corso sugli statuti regionali e sui regolamenti consiliari e, per quanto riguarda il Parlamento, la rilevanza

del lavoro che le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato stavano inaugurando. Si era subito evidenziata, infatti, l'esigenza che l'attività interpretativa delle nuove norme costituzionali si dovesse esplicare in tutte le fasi e sedi del procedimento legislativo. A tal fine era stato dato specifico rilievo all'azione consultiva svolta dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato in virtù delle funzioni ad esse riconosciute circa la verifica della sussistenza della competenza del legislatore statale in relazione al contenuto delle varie iniziative legislative.

A più di un anno di distanza dall'avvio di tale esperienza, il lavoro effettuato dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sui progetti di legge ad essa sottoposti per il parere ha dato vita ad una giurisprudenza che, da un lato, ha sostanzialmente confermato alcune opzioni interpretative che la dottrina aveva già messo in evidenza e, dall'altro, ha trovato riscontro in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale.

Attraverso la lettura dei pareri adottati dalla Commissione trovano conferma, infatti, l'esistenza, nell'attuale articolo 117 della Costituzione, profili di trasversalità propri di alcune materie affidate alla competenza legislativa dello Stato, la possibilità di interventi legislativi da parte dello Stato in ambiti aventi attinenza funzionale, con materie affidate alla competenza esclusiva delle Regioni, ma comunque incidenti su materie demandate alla competenza esclusiva dello Stato, nonché l'esistenza di materie oggetto di legislazione concorrente, che non costituiscono un ambito materiale quanto, piuttosto, una finalità assegnata alla legislazione statale, in presenza delle quali potrebbe rendersi necessaria la formulazione, da parte della legge statale, dei principi fondamentali sotto forma di regole prescrittive. Alcuni di tali aspetti hanno in parte trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale. Si pensi infatti alle sentenze 282 e 407 del 2002.

La seconda linea guida che avevo evidenziato era quella della necessità di prendere atto che nessuna istituzione è in grado di svolgere da sola una tale attività interpretativa ed integrativa e che fosse pertanto necessario pensare ad un circuito informativo tra i diversi livelli di governo. E' a tal proposito che auspico un più concreto e continuo scambio di esperienze e di conoscenze tra Assemblee legislative e Governi.

Appare infatti a tal proposito importante che, accanto a sedi già consolidate, ma che non sempre si sono dimostrate in grado di risolvere da sole le varie questioni sul campo - si pensi all'esperienza della Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali - si sperimentino altri percorsi istituzionali. A tal fine valuto favorevolmente, in un ambito strategicamente fondamentale quale quello del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'istituzione, ad opera dell'art. 3 della legge finanziaria del 2003, di un'alta Commissione di studi con il compito di fornire una relazione nella

quale dar conto degli interventi necessari, individuati in una sede unitaria con le autonomie territoriali, per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione.

Sulla base di tali considerazioni mi sento di insistere anche nella sede odierna su queste linee guida. Dobbiamo infatti considerare quello in atto come un processo ancora aperto e un percorso da completare progressivamente, anche ricorrendo alle necessarie fasi di sperimentazione e di cambiamento, nel rispetto dei principi e dei valori costituzionali.

Per questo alle Commissioni affari costituzionali delle due Camere spetta e continuerà a spettare un ruolo peculiare, sia sul piano della interpretazione attiva e positiva dell'attuale quadro costituzionale, sia sul piano propositivo di esame dell'attuale proposta di legge quadro e delle ulteriori modifiche costituzionali. Le Commissioni affari costituzionali non potranno svolgere un compito così impegnativo, se non potranno avvalersi di un costante dialogo con il Governo, con le altre Commissioni competenti per le diverse materie e con l'intero sistema delle autonomie. Queste ultime, in particolare, sono chiamate a dotarsi di ulteriori strumenti per migliorare e puntualizzare i momenti di confronto e di analisi con l'istituzione statale. Appare infatti fondamentale l'individuazione delle sedi e delle procedure più idonee a promuovere e regolare il confronto, in modo da assicurare il primato della politica nella difficile opera di individuazione di un punto di equilibrio in costante divenire tra le esigenze di tutela dell'unità giuridica, economica e sociale del Paese e quella di massima valorizzazione delle autonomie degli enti territoriali. E' a tal proposito che ritengo opportuno sottolineare, anche in questa occasione, il ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere. Questo ruolo è tanto importante, perché è nel Parlamento che si devono ricercare formule per coniugare la garanzia dell'unità e dell'identità nazionale con le esigenze di pensare nuovi strumenti di ingegneria costituzionale ed ordinamentale, al fine di garantire maggiore efficienza e competitività al "sistema Italia". Questo è vero soprattutto se si pensa che i cambiamenti sin qui intervenuti non appaiono ancora sufficienti a definire il nostro come un sistema autenticamente federalista, se ad essi non si aggiungerà una diversa articolazione dello Stato centrale, che potrebbe trovare il suo punto qualificante nella istituzione di una Camera parlamentare di rappresentanza delle autonomie.

PRESIDENTE. Ha la parola l'on. sen. Andrea Pastore, Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato.

ANDREA PASTORE, *Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato*. Grazie a Lei, Presidente, al Presidente Mattarella e al Comitato per la

legislazione, per questa opportunità di uno scambio di esperienze e di opinioni sulle vicende parlamentari che riguardano il processo federalista in atto.

Il mio intervento potrebbe sovrapporsi totalmente a quello del collega Bruno, perché stiamo vivendo e abbiamo vissuto un'esperienza assolutamente comune. Prima o poi le questioni che sono state risolte dall'una Commissione sono poste all'altra e possiamo trarne un convincimento che credo appartenga ormai al bagaglio dei colleghi parlamentari, ma anche agli amici presidenti dei Consigli regionali che si trovano ogni giorno ad affrontare le problematiche della riforma costituzionale già in essere.

Il travaglio legislativo è enorme, non dimentichiamolo, e anche quello della giurisprudenza interna delle Camere costituisce un momento di seria riflessione, di dubbi e di soluzioni che quasi mai ci soddisfano totalmente.

Ormai l'esperienza dell'entrata in vigore della riforma costituzionale sta superando i 15 mesi, vi è una consapevolezza, che abbiamo anche evidenziato per quanto riguarda il Senato, nelle audizioni che abbiamo svolto subito dopo l'entrata in vigore della legge e che si sono tradotte in una pubblicazione anche sostanziosa di queste audizioni, che risale al luglio scorso.

Quali sono i punti critici essenziali della riforma già in essere? Innanzitutto l'assenza totale, assoluta di norme transitorie di attuazione. La riforma del titolo V non contiene alcuna norma che consenta un passaggio morbido dal vecchio al nuovo sistema. Inoltre, la confusione legislativa che deriva soprattutto dall'esistenza di una elencazione di materie concorrenti che generano conflitti e difficoltà interpretative a ogni pie' sospinto.

Cosa si può fare a Costituzione invariata? Credo che molto si sia fatto, molto si potrà fare, ma che il molto fatto e che si potrà fare, oltre gli interventi legislativi in essere, è soprattutto dovuto allo spirito di responsabilità di tutti i protagonisti di questa vicenda: del Governo, del Parlamento, delle Regioni, delle autonomie locali. Quello spirito di collaborazione che si è tradotto, sovente, in determinazioni delle varie Conferenze Stato-Regioni-Autonomie locali, Conferenza unificata. Dobbiamo però chiederci sin d'ora fin quando sarà possibile impedire o limitare la conflittualità che la riforma genera di per sé, rimettendoci soltanto alla buona volontà di questi protagonisti, allo spirito di responsabilità di tutti.

Voglio anche aggiungere che se la conflittualità dinanzi alla Corte può essere generata da impugnative dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Regioni nei confronti dello Stato, può anche essere generata da impugnative da parte dei cittadini attraverso le procedure ordinarie. Certamente il cittadino che si senta leso dall'esistenza di una fonte normativa impropria potrà invocare proprio questa inadeguatezza della

fonte come causa di illegittimità costituzionale della norma. Vediamo questo scenario, cioè, in una prospettiva molto più ampia.

Cosa occorre fare, cosa bisogna fare in questi tre anni di legislatura che mancano? Un intervento di revisione costituzionale al quale il ministro La Loggia sta lavorando con grande impegno, che credo inizierà il suo iter in tempi ragionevoli e che dovrà, però, portare ad una assoluta revisione di questa riforma del Titolo V attraverso quella che ritengo sia una modifica radicale del meccanismo. Quale? L'eliminazione delle potestà legislative concorrenti o una loro drastica riduzione, con alcune norme di garanzia che sono presenti in tutti i sistemi federali.

Innanzitutto credo che bisognerebbe, in questo quadro, stabilire che le Regioni possano legiferare in quelle materie di competenza esclusiva, nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento, che già costituisce un riferimento, per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, per le materie di competenza esclusiva. Secondo, si potrebbe stabilire che lo Stato, quando ravvisi esigenze particolari e con procedure garantiste, possa a posteriori dettare principi fondamentali dell'ordinamento, per armonizzare le materie regionali con quelle statali e per armonizzare interventi legislativi delle Regioni tra loro, cioè cercando di disegnare un vero sistema federale caratterizzato dal fatto che lo Stato federale richiama a sé le competenze delle Regioni quando ritenga che l'interesse nazionale, quello dell'intera collettività, imponga questo intervento statale.

Sembra forse una scelta nuova nell'ambito delle proposte che sono in campo, però credo che sia l'unico modo per evitare quella conflittualità che è generata dall'indicazione di competenze concorrenti in materie così diffuse. Non si può certo sostenere che il processo che ho cercato di delineare sia simile a quello della Costituzione vigente, è esattamente il contrario: la Costituzione individua materie, in astratto, di crisi del sistema; la legge statale che intervenisse successivamente per disegnare principi generali in certe materie interverrebbe, invece, in concreto e quindi individuando con la norma legislativa il campo di applicazione.

Questa che getto sul tavolo come proposta forse provocatoria - ma che può essere benissimo sposata con una drastica riduzione delle materie di legislazione concorrente, anche se il sistema soffrirebbe di una certa contraddizione - andrebbe accompagnata da una robusta norma di diritto transitorio, che preveda che dopo un certo numero di anni (magari a data certa, per non allarmare gli amici presidenti dei Consigli regionali sulle lungaggini parlamentari), scatti il nuovo meccanismo, per cui nel frattempo il Parlamento e le stesse Regioni siano posti in grado di predisporre i nuovi strumenti per realizzare questo disegno. Al compimento di questo disegno esisterebbe una potestà esclusiva dello Stato, una potestà esclusiva delle Regioni, possibilità per lo Stato, entro limiti rigorosi, di dettare principi fondamentali in qualsiasi campo ritenesse opportuno

farlo, nel rispetto di certe regole — sussidiarietà, leale collaborazione e così via — e norma transitoria che consenta al sistema di avere un po' di respiro per potersi strutturare adeguatamente per le nuove funzioni.

La riforma della riforma richiede altri interventi, però penso che il punto fondamentale, quello dell'incertezza legislativa sulle varie materie che formano oggetto delle nostre e delle vostre responsabilità, debba passare attraverso una riflessione seria su questo aspetto della riforma del Titolo V, che forse non è stata ancora sufficientemente meditata.

PRESIDENTE. Grazie. Ha ora la parola l'on. Giacomo Stucchi, Presidente della Commissione politiche comunitarie.

GIACOMO STUCCHI, *Presidente della Commissione politiche dell'Unione europea*. Egregio Presidente, colleghi, vorrei anzitutto esprimere il mio vivo apprezzamento per l'iniziativa odierna, che consente di rafforzare le forme di raccordo e di dialogo con i rappresentanti delle Assemblee legislative regionali o, per meglio dire, con i rappresentanti dei Parlamenti regionali, raccordo tanto più importante dopo la riforma del Titolo V della Costituzione più volte citata quest'oggi e in vista delle ulteriori modifiche costituzionali all'esame del Parlamento.

Il nuovo assetto istituzionale impone infatti l'adeguamento del processo legislativo ad un sistema di fonti tripartito: Unione europea, Stato, Regioni. Inoltre, se l'art. 117 della Costituzione ha delineato nuovi ambiti di competenza fra Stato e Regioni, oggi in seno alla Convenzione europea si discute sulla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri, con particolare riferimento ai confini delle cosiddette competenze complementari. Nel corso di questi anni le Camere si sono quindi adoperate per individuare strumenti e procedure di monitoraggio rispetto alle competenze regionali e comunitarie. In tale ambito si è inserita l'attività della XIV Commissione, chiamata a valutare la compatibilità comunitaria dei progetti di legge all'esame del Parlamento e degli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo. Per rafforzare tale meccanismo, alla Commissione politiche dell'Unione europea, insieme alla Commissione affari costituzionali, alla Commissione bilancio e alla Commissione lavoro, è stato attribuito un ruolo di "Commissione filtro" nell'ambito del sistema dei pareri, volto a realizzare la partecipazione delle Commissioni all'istruttoria legislativa, secondo le rispettive competenze. Il ruolo attribuito a tali Commissioni è diretto ad assicurare il loro contributo tramite un metodo di intervento che possiamo definire a rete, volto a consentire un monitoraggio costante del rispetto delle fonti.

L'attività svolta in questo ambito è stata finora di particolare impegno e intensità, avendo già espresso nel corso della XIV legislatura 99 pareri sulla compatibilità comunitaria in relazione a progetti di legge e 17 su schemi di atti del Governo. Al tempo stesso, proprio per assicurare lo svolgimento di un esame unitario delle tematiche comunitarie, trasversali per eccellenza, si è cercato di valorizzare il ricorso a strumenti e procedure che consentano di far convergere verso un unico centro le competenze delle diverse Commissioni. Mi riferisco ad esempio alla procedura prevista per l'esame della legge comunitaria, della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, del programma legislativo annuale della Commissione e, novità, a partire da quest'anno, del programma annuale del Consiglio.

L'articolazione procedurale individuata per il loro esame consente infatti di disporre di uno strumento unitario, in grado di coinvolgere tutte le Commissioni di settore e di valorizzare, al tempo stesso, i momenti di sintesi, facendo perno sulle competenze della XIV Commissione.

In merito alla legge comunitaria annuale, inoltre, abbiamo avviato una riflessione nell'ambito del Comitato ristretto costituito per l'esame dei progetti di legge di modifica della "legge La Pergola", per valutare la tenuta di tale strumento, soprattutto alla luce delle previsioni del nuovo titolo V della Costituzione. Al riguardo ritengo che tale strumento abbia effettivamente consentito di creare un circolo continuo dentro una disciplina di carattere legislativo e parlamentare e di avere una regia complessiva della produzione normativa di attuazione della normativa comunitaria. Questo è un pregio sicuramente da conservare, per mantenere quella unitarietà tanto più indispensabile di fronte al crescente decentramento delle differenti forme di attuazione: Governo, Regioni, parti sociali.

Inoltre, proprio alla luce della buona prova che ha dato finora lo strumento della legge comunitaria, nella bozza del testo unificato che è stato elaborato nel Comitato ristretto si intende proporre l'istituzionalizzazione di tale strumento anche per le singole Regioni: le cosiddette "leggi comunitarie regionali", strumenti che le Regioni, pur nella loro determinazione autonoma, potrebbero configurare sulla base di un modello condiviso nelle sue linee generali e caratterizzanti. In particolare il ricorso a tale strumento consentirebbe alle Regioni di disporre forme unitarie e periodiche di aggiornamento degli obblighi comunitari, garantendo nel contempo ai Parlamenti regionali di mantenere la regia della trasposizione nell'ordinamento regionale della normativa comunitaria, individuando tempi e modalità di attuazione.

Quanto alla fase di formazione delle politiche dell'Unione, come emerso anche nell'audizione del rappresentante della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome dell'11 febbraio scorso, è quanto mai auspicabile riuscire a

prevedere, accanto ad un loro coinvolgimento nella fase di formazione della posizione italiana sulle materie di competenza regionale, momenti di cooperazione stabile tra il Parlamento nazionale e le Assemblee regionali, nell'ambito della cosiddetta "fase ascendente". Infatti, se da una parte è essenziale preservare l'unitarietà del processo di formazione della posizione italiana, dall'altra l'obiettivo è quello di fare in modo che tale posizione rispecchi per quanto più possibile le esigenze del "sistema Italia" nel suo complesso, considerando le peculiarità e le specificità del nostro paese.

Per concludere, occorre quindi andare avanti lungo la strada finora intrapresa, nel senso di valorizzare quanto più possibile quei momenti di raccordo e di interazione tra Assemblee legislative, in un contesto in cui è quanto mai necessario che le differenti sfere legislative si coordinino e vadano nella stessa direzione, in un rapporto di sinergia con i Governi. Solo così si potrà fare in modo che le voci delle Assemblee rappresentative possano effettivamente sentirsi nell'ambito delle procedure decisionali dell'Unione e che sia assicurata, al contempo, la tempestiva attuazione del diritto comunitario, nel pieno rispetto delle competenze definite dalla nostra costituzione.

PRESIDENTE. Grazie, on. Stucchi. Ha la parola il sen. Carlo Vizzini, Presidente della Commissione bicamerale affari regionali.

CARLO VIZZINI, *Presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali*. La tematica dei controlli parlamentari sulla legislazione era stata tradizionalmente inquadrata come controllo sulla qualità della legislazione, ovvero come verifica del rispetto dei parametri di compatibilità finanziaria per un verso e dei principi costituzionali per altro verso. La trasformazione della forma di Stato che si è attuata con la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto una nuova dimensione del procedimento di formazione della legge, a causa della necessità di garantire il rispetto costituzionale delle competenze regionali. Questo ha creato - e la riforma costituzionale, per le circostanze in cui è stata fatta, non poteva probabilmente prevedere altro - la necessità di compiere un esercizio che è istituzionalmente difficilissimo. In primo luogo perché abbiamo un numero di competenze concorrenti che, oggettivamente, supera le 22 e quindi comporta una mediazione - qui non si tratta più di controllo, ma di armonizzazione - politica tra le istituzioni. In secondo luogo, anche quando le competenze sono esclusive, l'idea che la competenza esclusiva sia una riga che si traccia, per cui da quel momento lo Stato non c'entra più se è esclusiva della Regione o viceversa, è un'idea che trova la sua radice in una visione di federalismo duale che aveva un senso in una concezione di Stato come Stato minimo e non in uno Stato come

quello moderno che, in buona sostanza, ha fatto crescere anche i compiti dei pubblici poteri in una complessità sociale accresciuta.

Il tema di fondo è quindi che, al di là della drastica riduzione delle competenze concorrenti, che è comunque auspicabile, al lavoro fin qui svolto manca un istituto fondamentale. Credo che non ci sia esperienza al mondo dell'avvio di un processo di federalismo con tutta una serie di provvedimenti che modificano la Carta costituzionale, che non veda in uno dei due rami del Parlamento, quale strumento per evitare questioni di conflitto di competenza, l'istituzione di una Camera delle Regioni (o Senato delle autonomie). Senza questo mi sembra davvero difficile pensare che si possa andare non tanto al controllo quanto alla necessaria armonizzazione delle varie legislazioni. Occorre cioè una sede istituzionale che immetta le autonomie territoriali nel cuore del processo legislativo, permettendo di instaurare un negoziato e una mediazione tra gli interessi statali e gli interessi regionali. Badate bene, una mediazione che non si identifica più con quelle tipiche della rappresentanza politica, che segue le linee di una divisione partitica. Qui si tratta di far affiancare la rappresentanza politica da quella degli interessi territoriali. Solo così si potrà definire di volta in volta, sulla base, ovviamente, di principi costituzionali, l'esatto confine tra le competenze statali e quelle regionali. Senza queste stazioni di componimento è inevitabile che il controllo sulla compatibilità della legge con l'assetto federale, venga svolto a posteriori.

Il Ministro La Loggia credo non perda convegno per ricordare che cosa significhi il controllo a posteriori: l'aver affidato alla giurisdizione, cioè alla Corte costituzionale, il regolamento dei rapporti tra Stato e Regioni, con i ricorsi che vengono dall'una e dall'altra parte, in un quadro di certezza del diritto che viene meno e del quale gli operatori economici cominciano a farci carico. Quando arriveranno le pronunce della Corte, sostanzialmente chi fa impresa e ha investito in un quadro di legislazione il proprio capitale, si potrà trovare di fronte a sorprese che certamente provocheranno effetti negativi, ma finiranno col provarli anche nelle decisioni che il mondo economico deve assumere. L'idea dell'integrazione - perché mi auguro che in questa legislatura si faccia questa Camera delle Regioni (questo Senato delle autonomie) - può entrare in vigore, per essere ottimisti, nella prossima legislatura. In questa fase è prevista l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, la cosiddetta "Bicameralina". Credo che sia un esercizio da compiere, anche per capire, attraverso questo primo approccio, con la presenza dei rappresentanti dei Consigli regionali, con i rappresentanti delle autonomie, quali sono le cose che funzionano e come si deve strutturare la nuova Camera, ma certamente bisogna avere la consapevolezza che siamo di fronte ad una Commissione parlamentare e nulla di più.

Essa può assolvere il proprio ruolo così come previsto, solo sino alla modifica del Titolo I della Costituzione e quindi all'istituzione dell'altra Camera.

E' un esercizio che trovo importante e che bisognerebbe cominciare a fare, ma non voglio concludere questo intervento e neanche sfiorare i tempi, senza porre all'attenzione del dibattito e dei rappresentanti dei Consigli regionali qui presenti un tema. Dico dei Consigli regionali, perché questa è la strada con cui avviamo un rapporto tra poteri legislativi. Oggi il rapporto tra lo Stato e le Regioni passa tutto tra gli esecutivi, sino a determinare, per dirla con Darendorff, una insostenibile leggerezza dei Parlamenti, che non mi sembra più tollerabile.

Il Parlamento sta facendo uno sforzo, perché avere in una propria sede i rappresentanti delle Regioni e i rappresentanti delle autonomie, credo sia un cambiamento epocale. Allora mi permetto di porre anche il tema inverso: non c'è più un controllo, come c'era prima, della legislazione regionale, perché è stato abolito. Il rapporto tra Stato e Regioni è oggi affidato al ricorso possibile alla Corte costituzionale quando una legge della Regione travalica i limiti della Costituzione.

Credo che anche in questo caso si debba trovare una sede politica per armonizzare la legislazione e credo che nella storia della revisione degli statuti, che è anche questo un cambiamento epocale verso il federalismo, ferma restando l'autonomia intangibile di ogni singola Regione prima di correre il rischio di arrivare a 20 Regioni addobbate come una veste da Arlecchino, forse sarebbe meglio trovare anche una sede politica in cui ci si possa confrontare. Verificare se ci sono principi generali all'interno dei quali si possa svolgere il lavoro che le Regioni stanno facendo, per avere un federalismo che sia quello che è stato prefigurato, un federalismo solidale, così come viene chiamato, ma anche con una *ratio* che lega pezzi del territorio diversi tra di loro ma tutti collegati ad un ordinamento centrale dello Stato.

Questo mi premeva sottolineare nel tentativo di dare un contributo, in attesa delle grandi riforme che sono quelle che potranno risolvere i problemi che oggi stiamo dibattendo.

PRESIDENTE. Ringrazio il sen. Vizzini. Do la parola all'on. Gianclaudio Bressa, Vicepresidente della Commissione affari costituzionali della Camera.

GIANCLAUDIO BRESSA, *Vicepresidente della Commissione affari costituzionali della Camera*. Grazie, Presidente. Non le nascondo che la tentazione di rispondere alla provocazione antimoderna e antistorica del "dualismo d'acciaio" del Presidente Pastore sarebbe molto grande, ma sarò forte, non indurrò in tentazioni e mi limiterò a discutere del tema che mi è stato affidato.

Siamo chiamati a ragionare intorno ai metodi necessari per migliorare la qualità della produzione normativa. Prescinderò dall'esistenza dell'operatività, sia della seconda Camera delle autonomie che della "Bicameralina". Il mio sarà un ragionamento tutto concentrato sull'esistente, per una sorta di criterio di precauzione che di questi tempi è quanto mai opportuno.

Dobbiamo imporci di pensare a nuove e più efficaci forme di cooperazione e di reciproca conoscenza tra i diversi attori del processo legislativo a Costituzione vigente. Partiamo dai dati in nostro possesso. Faccio riferimento a dati aggiornati all'11 febbraio 2003. Prendiamo i ricorsi per questioni di legittimità costituzionale sollevati dalle Regioni: su 40 ricorsi, 38 riguardano l'ipotesi di invasione e lesione della potestà legislativa concorrente e regolamentare delle Regioni. Di fronte a questo dato mi verrebbe da dire, riferendomi all'iniziativa legislativa dello Stato, che è ora di desistere, desistere, desistere. Ma più meditatamente la riflessione da fare riguarda la preoccupante propensione, da parte dello Stato, a operare come se il Titolo V della seconda parte della Costituzione non fosse cambiato.

Per ricordare una felice sintesi del prof. Falcon, la svolta da imprimere da parte dello Stato dovrebbe essere che per alcune materie si dovrebbe trattare di una pura e semplice rinuncia a legiferare, per altre si tratta di rivedere contenuti e tecniche della legislazione. E' proprio di questo che si tratta, contenuti e tecniche. Su questo si deve riflettere.

Se la legge statale ha cessato di essere una fonte a competenza generale, non per questo, a mio modo di vedere, ha perso il suo valore unificante nell'ambito dell'ordinamento. Con l'art. 114 Stato, Regioni ed enti locali sono oggi soggetti parimenti costitutivi della Repubblica. La ripartizione dei livelli di interesse nazionale è stata sottratta al criterio gerarchico ed è subentrato il principio di sussidiarietà. Di conseguenza le esigenze unitarie possono e debbono trovare la loro tutela nelle sedi e nelle forme paritarie della leale collaborazione, non in quelle di un intervento dello Stato ispirato a supremazia.

Se a questo aggiungiamo la complessità che deriva da materie che, sottoposte a potestà legislative diverse, si intrecciano e sovrappongono in ragione del fatto che sono in gioco la conformazione di interessi da tutelare ed i fini pubblici da perseguire, comprendiamo che la concorrenza non può reggere e funzionare in un sistema di separazione o, peggio, di decisioni unilaterali, né, di converso, può resistere una sorta di competizione permanente tra poteri, ma richiede la ricomposizione, in un quadro complessivo e funzionale, delle scelte proprie di ciascun livello legislativo.

Restando ai piani bassi del metodo di legislazione e attendendo le riforme istituzionali e legislative proprie, è del tutto evidente che quanto fino ad oggi attuato,

cioè la procedura di rafforzamento dei pareri delle Commissioni affari costituzionali in relazione al rispetto del nuovo Titolo V è sostanzialmente inefficace, in quanto il parere è rimesso alla votazione di un organo politico in cui prevale la maggioranza di Governo.

L'ultimo esempio che abbiamo sotto gli occhi riguarda il parere dato dal Comitato pareri della Commissione affari costituzionali della Camera relativamente alla "riforma Moratti", che conteneva una originalità costituzionale, che consiste nella definizione di principi, criteri e direttive della delega attraverso successivi regolamenti. Neppure di fronte a una cosa così singolare, il parere del Comitato pareri è stato conseguente a quella che dovrebbe essere la sua funzione, cioè un parere contrario. Anche in questo caso il parere è stato positivo. Ritengo che ci voglia, allora, qualche cosa di sostanzialmente diverso, all'altezza della mutata funzione legislativa del Parlamento, di un Parlamento che è sempre meno luogo di elaborazione e di produzione delle decisioni e sempre più luogo in cui si designano i percorsi e i confini entro cui quelle decisioni vanno prese. Penso a un ruolo diverso e sempre crescente per importanza, della Commissione per le questioni regionali, in cui si dovrebbero concentrare le attività e le procedure conoscitive finalizzate all'istruttoria legislativa dei progetti di legge nelle materie di legislazione concorrente. Penso ad un potenziamento, in alcuni casi, degli effetti del parere della Commissione per gli affari regionali nel procedimento legislativo, da parificare alle Commissioni permanenti nell'utilizzo degli strumenti di indirizzo e controllo. Così come penso ad un progressivo passaggio a funzioni sempre più rilevanti, conoscitive e di controllo, per quelle Commissioni competenti per materie oggi in larga parte rimesse alla potestà dei legislatori regionali, funzione questa che assegnerebbe anche alle Commissioni in oggetto una maggiore effettività del controllo parlamentare sul processo decisionale del Governo, che è l'altro corno del problema, che comunque oggi non affrontiamo.

Analogamente, sul versante delle Regioni si potrebbero prevedere, per ogni Assemblea regionale, delle Commissioni per l'istruttoria legislativa per le materie concorrenti.

Una siffatta architettura di Parlamento e Assemblee regionali consentirebbe, attraverso periodici incontri tra la Commissione per gli affari regionali e le Commissioni per l'istruttoria legislativa delle Regioni, di garantire, almeno sul piano del metodo e della reciproca conoscenza di attività, quella leale cooperazione che costituisce un vero e proprio adattamento dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento previsto dall'art. 5 della Costituzione.

Per me quindi, oggi, il migliore, il più efficace dei controlli possibile si chiama collaborazione tra Parlamento e Regioni, su un piano di parità, con la forza che in

questo caso deriva dalle posizioni sul merito degli interessi delle competenze e non dagli schieramenti politici.

PRESIDENTE. Grazie, on. Bressa. Ha adesso la parola l'on. Michele Saponara, Vicepresidente del Comitato per la legislazione, di cui sarà Presidente fra due giorni.

MICHELE SAPONARA, *Vicepresidente del Comitato per la legislazione*. Il Presidente Casini e il Presidente Mattarella hanno già delineato la cornice in cui si inserisce il nostro incontro odierno e gli obiettivi che intendiamo perseguire. Io desidero collegarmi alle loro considerazioni, soffermandomi su alcuni argomenti che reputo focali, sia per il livello centrale sia per quello regionale. E' stata già segnalata con forza, in proposito, la necessità di un raccordo istituzionale tra Stato e Regioni, affinché i modelli adottati ai due livelli, in relazione agli organi e alle procedure del processo legislativo, siano i più omogenei possibile. Sul versante parlamentare sottolineo l'importanza, sempre maggiore, che ha acquisito l'istruttoria legislativa nelle Commissioni, con la valorizzazione degli apparati di organismi ulteriori rispetto alle Commissioni competenti in via primaria, cioè le Commissioni affari costituzionali, bilancio e politiche dell'Unione europea, il Comitato per la legislazione, la dialettica con il Governo e il flusso informativo da quest'ultimo proveniente.

So che su questo terreno anche varie Regioni vantano rilevante patrimonio di ricerche e di esperienze, che mi auguro possano tradursi ovunque in consolidati e condivisi strumenti procedurali di ausilio all'attività legislativa dei Consigli.

Per quanto concerne gli organi, a livello regionale le competenze proprie del Comitato per la legislazione potrebbero essere accorpate in un unico organo, con quelle che a livello nazionale svolgono la Commissione affari istituzionali e la Commissione bilancio e politiche dell'Unione europea. I Consigli regionali e le Camere perseguono il comune obiettivo di giocare un ruolo attivo nel confronto interistituzionale, valorizzando la collaborazione dialettica con il potere esecutivo. Il rapporto con l'Esecutivo dovrà essere ulteriormente rafforzato per utilizzare al meglio il comune patrimonio di esperienza.

In tale quadro, il Comitato per la legislazione svolge un'importante funzione di impulso nella produzione legislativa. Ponendosi *a latere* del circuito più strettamente politico delle Commissioni, è particolarmente preposto ad assicurare, per quanto possibile, la qualità della legislazione.

Nella sua attività, scopo del Comitato è agire non soltanto per l'oggi, in relazione ai singoli provvedimenti sui quali è chiamato a pronunciarsi, ma anche per il futuro,

attraverso la trama unitaria dei pareri, consolidando così una giurisprudenza nella quale si individuino chiaramente gli obiettivi perseguiti ed i metodi utilizzati.

L'auspicio è che l'attività del Comitato possa indurre sempre più le Commissioni ed il Governo a privilegiare l'attenzione per la qualità della legislazione, mettendo a frutto i suggerimenti che provengono dal nostro organismo e quindi dalla nostra giurisprudenza.

In questa chiave due temi sono al centro dell'interesse costante del Comitato: la semplificazione della normativa e il tentativo di fare ordine nel sistema delle fonti. Sono due obiettivi di grande valenza, in un sistema che da tempo si interroga sull'inflazione legislativa e sulla confusione fra le diverse fonti del diritto e i diversi livelli di normazione.

Con riguardo alla semplificazione e al riordino normativo, il Comitato ha più volte sollecitato l'individuazione di strategie unitarie di intervento, che risultano tanto più urgenti quanto più numerose e rilevanti sono le materie che formano oggetto di riordino. Il tema del riordino normativo coinvolge con diverse prospettive, sia lo Stato sia le Regioni e riguarda tutti i settori della legislazione. Nell'incontro di oggi esaminiamo alcune tra queste materie, ognuna delle quali ha le proprie peculiarità. Tali peculiarità vanno salvaguardate nell'organizzazione delle fonti relative a ciascun settore, bilanciandole con la coerenza complessiva del sistema.

Va comunque evitato l'aumento del grado di complessità normativa che tende ad accrescersi anche in esito al più ampio spazio legislativo a disposizione delle singole Regioni e che rende l'accesso alle norme, da parte dell'utente, più faticoso e difficile.

Sul piano dell'assetto delle fonti il Comitato per la legislazione si affianca, mantenendo la sua particolare prospettiva, all'attività svolta dalla Commissione affari costituzionali, nel richiamare al rispetto del sistema delle fonti delineato dalla Costituzione ed alle leggi ordinarie sulla produzione normativa, al fine di assicurare la massima organicità e chiarezza nel dispiegarsi delle politiche legislative settoriali.

In estrema sintesi, il Comitato per la legislazione è chiamato nei prossimi mesi a rafforzare il proprio ruolo anche in relazione alla fase della progettazione legislativa in collaborazione con il Governo. Far funzionare il sistema normativo tra Unione europea, Stato e Regioni è infatti un compito gravosissimo e richiede l'attiva cooperazione di tutte le istituzioni ed un continuo esercizio delle funzioni di stimolo e controllo reciproco, nello spirito di leale collaborazione. E' evidente che se ciascuna parte del sistema normativo non è pensata in relazione alle altre, il sistema normativo nel suo complesso non può che funzionare male.

Occorre dunque che Esecutivi e Assemblee, nello spirito della ideale collaborazione di cui dicevo, si attrezzino sempre di più, in costante rapporto tra loro, al

fine di curare questo tipo di attività di grande ed immediata rilevanza politica, non soltanto nell'ottica delle istituzioni, ma anche in relazione al diritto dei cittadini ad un sistema normativo il più possibile semplificato, conoscibile e chiaro. In proposito, il recente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla informatizzazione della normativa vigente è un chiaro esempio di come il metodo della collaborazione si ponga anche e soprattutto al servizio dei cittadini. Su questa strada della collaborazione il Comitato per la legislazione continuerà ad insistere, anche al fine di utilizzare nella fase delle produzioni legislative, in stretta connessione con il Governo il patrimonio comune di esperienza acquisito.

Vorrei ora esprimere vivo apprezzamento e ringraziamento al Presidente Mattarella per l'opera fin qui svolta e anche per questa iniziativa e spero di fare, non dico meglio di lui, ma come lui.

PRESIDENTE. Grazie, on. Saponara. Do la parola all'on. Mauro Zani, Vicepresidente della Commissione per le politiche comunitarie.

MAURO ZANI, *Vicepresidente della Commissione politiche dell'Unione europea*. Non vi è dubbio che con il moltiplicarsi dell'attività legislativa e delle funzioni di governo lungo la direttrice che muove dall'allargamento e dall'approfondimento della dimensione comunitaria, si pone in modo più centrale il tema del controllo parlamentare entro una cornice nuova, poiché siamo tutti obbligati a una collaborazione più efficace nell'intero sistema istituzionale.

Se partiamo da questa necessità, che è una necessità di dialogo permanente, di collaborazione interistituzionale, si può forse affermare che l'intera problematica connessa al controllo parlamentare da parte delle Assemblee sull'esercizio delle competenze normative non possa essere efficacemente affrontata se non uscendo in qualche modo dallo *status quo* nel quale vige un rapporto difficile e spesso casuale tra necessità della collaborazione e reciproca rivendicazione di ruolo e competenze. Immagino si uscirà da questo stato di fatto definitivamente quando e se si porterà a compimento, con la Camera delle Regioni e delle autonomie, la riforma del titolo V della Costituzione.

Adesso basti affermare, in breve, che con l'assommarsi e l'intrecciarsi delle competenze normative il controllo parlamentare deve assurgere comunque ad un nuovo metodo, già fin d'ora ispirato al completamento della riforma, guadagnando altro e più penetrante carattere rispetto all'innocuità attuale, a fronte dei processi decisionali degli Esecutivi che, sorretti da una maggioranza politica, danno comunque forma alla legislazione.

Da questo punto di vista emerge intanto, a bocce ferme, la necessità di attenersi ad un inderogabile criterio di essenzialità nella collaborazione permanente tra le istituzioni interessate, come condizione per restituire una qualche efficacia reale e una qualche incisività all'attività di controllo.

D'altro canto una rete di procedure e di controlli a maglie fitte può non essere, nei fatti, la via migliore per ottenere un più elevato rispetto delle competenze legislative. Penso dovremmo aver chiaro, anzi, il rischio incombente, in questo campo, di una sorta di autismo istituzionale, al quale, tuttavia, non credo si possa sfuggire con una sorta di azzeramento, peraltro velleitario, delle competenze concorrenti.

Dico questo anche alla luce del lavoro, già citato dal presidente Stucchi, che stiamo affrontando nella XIV Commissione della Camera, per la riforma della "legge La Pergola", che consiste in buona sostanza nella necessità di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione per ciò che riguarda il recepimento della normativa comunitaria, della partecipazione delle Assemblee nazionali e regionali alla cosiddetta "fase ascendente" della formazione del diritto comunitario. In questo ambito, che è nuovo e molto complesso, interviene, tra l'altro, un ulteriore elemento di complicazione sotto il profilo del controllo parlamentare, con le nuove metodologie legislative che discendono, giustamente e necessariamente, dall'introduzione a livello europeo del principio di sussidiarietà. Come noto, nel rapporto finale del gruppo di lavoro sulla sussidiarietà nella Convenzione, si indicano nuovi strumenti e procedure, in particolare il cosiddetto "meccanismo dell'allarme preventivo", che pone al centro il ruolo delle Assemblee legislative, mentre si raccomanda di rafforzare il controllo sull'operato del Governo in seno al Consiglio europeo. A ciò si aggiunge il consenso unanime espresso nell'ultima riunione della Convenzione sull'opportunità di inserire nei primi articoli della Costituzione europea un esplicito riconoscimento del ruolo delle Regioni e dell'intero sistema delle autonomie locali, in linea, peraltro, con la risoluzione approvata dal Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali.

Da tutto ciò consegue che molte dovranno essere, necessariamente, le ricadute sulla metodologia legislativa, se si vorranno rispettare queste indicazioni che naturalmente vanno nella direzione di associare più strettamente le collettività nazionali, regionali e locali al processo decisionale dell'Unione in tutti i suoi molteplici aspetti. E' anche questo un modo per affrontare il cosiddetto *deficit democratico* dell'Unione.

Naturalmente è ben difficile semplificare in questo campo, tuttavia non dobbiamo perdere di vista il rapporto che sempre si instaura tra rapidità ed essenzialità delle procedure ed effettiva partecipazione al processo decisionale.

Ai cittadini, alle categorie sociali, alle comunità locali e regionali, fino ad ora più direttamente coinvolte, la fase di formazione e di attuazione del diritto comunitario appare ancora opaca ed a tratti oscura. Per questo anche una riforma dovuta come quella della "legge La Pergola", in realtà viene a costituire un primo, essenziale evento politico-istituzionale di forte rilievo sotto il profilo della partecipazione e della trasparenza.

Per quanto mi riguarda, una delle principali preoccupazioni nel lavoro che stiamo facendo è quella di non infoltire la giungla procedurale e regolamentare e dall'altro anche concepire - cosa delicata - una legislazione aperta agli sviluppi futuri. E' più che mai necessario un atteggiamento di questo genere in ambito europeo, mentre stiamo aspettando le conclusioni del nuovo trattato costituzionale dell'Unione, che potranno essere molteplici e rilevanti.

Infine, nel Comitato ristretto che si è costituito presso la XIV Commissione, stiamo lavorando, credo in un buon clima di collaborazione, per muovere con il piede giusto. Mi auguro si potranno apprezzare anche buoni risultati.

PRESIDENTE. Cominciamo gli interventi per i singoli settori dei rappresentanti della Conferenza delle Assemblee regionali e delle Commissioni parlamentari. Ha la parola l'on. De Ghislanzoni Cardoli, Presidente della Commissione agricoltura della Camera.

GIACOMO DE GHISLANZONI CARDOLI, *Presidente della Commissione agricoltura della Camera*. Come abbiamo sentito da alcuni dei relatori che sono intervenuti in precedenza, l'agricoltura è uno dei settori in cui è più evidente l'intreccio tra le politiche e le attività legislative poste in essere nei diversi livelli territoriali.

Anzitutto assai rilevante è la quota di potere decisionale che viene esercitata a livello comunitario. Basta sfogliare una Gazzetta ufficiale delle Comunità europee o scorrere le "macroposte" del bilancio comunitario per accorgersi del rilievo, anche quantitativo, delle scelte che vengono compiute a Bruxelles. Lo strumento dei regolamenti comunitari, gli atti cioè immediatamente efficaci in tutti gli Stati membri, è utilizzato con particolare intensità in materia agricola, anche per disciplinare aspetti assai particolari, in considerazione del fatto che quasi il 50% del bilancio dell'Unione europea è tuttora dedicato all'agricoltura. Oppure, se vogliamo accennare a questioni di particolare attualità, basta vedere l'intensità del dibattito che si sta svolgendo in tutti i paesi europei attorno alla riforma della Pac proposta nei mesi scorsi del commissario europeo Fischler, con la centralità che il capitolo agricolo ha avuto nei negoziati per l'allargamento dell'Unione europea. O ancora basta ricordare come le decisioni

dell'Unione europea abbiano giocato un ruolo decisivo sulle due problematiche più scottanti che l'agricoltura italiana ha dovuto affrontare nell'ultimo decennio, come quella dell'emergenza della Bse e quella del regime delle quote latte.

Già notevole e ulteriormente in crescita, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, è il ruolo delle Regioni in materia agricola. Sul piano delle competenze costituzionali è noto che l'agricoltura rientrava nelle materie indicate come di legislazione concorrente, ai sensi del vecchio articolo 117 della Costituzione. Non essendo più richiamata all'interno della nuova disposizione costituzionale sul riparto del potere legislativo, né nel secondo, né nel terzo comma, essa è ritenuta ora ricompresa tra le materie di legislazione residuale esclusiva delle Regioni. Solo chi ha un'idea superficiale delle caratteristiche del settore agricolo può pensare davvero che in proposito il legislatore statale non abbia più titolo ad intervenire. Basti pensare a quanto pesantemente incidano sulle materie agricole questioni prevalentemente riconducibili alla tutela dell'ambiente, all'ordinamento civile e penale, alla tutela della concorrenza, nonché alla materia dell'alimentazione, tanto per citare solo alcuni esempi.

Forse mai come nel caso dell'agricoltura, ragionare solo nell'ottica della separazione delle competenze può rivelarsi falsante e profondamente errato. I legislatori nazionali e regionali, lungi dall'essere liberi nei fini, sono sempre più spesso tenuti ad attuare le macropolitiche decise a Bruxelles, contemperando gli interessi nazionali e le diverse realtà produttive presenti nel territorio. E allora è chiaro che il Parlamento è chiamato ad intervenire laddove il sistema richiede delle regole generali comuni, applicabili all'ordinamento giuridico nel suo complesso, mentre le Regioni saranno chiamate a sviluppare tali principi, integrandoli nelle diverse realtà produttive, in un'ottica di avvicinamento delle politiche agricole ai bisogni dei cittadini, in tale campo assai diversificati a seconda degli assetti del territorio.

Al tempo stesso il Parlamento deve essere nelle condizioni di partecipare attivamente alle decisioni prese in sede comunitaria. A Bruxelles infatti non agisce un soggetto del tutto estraneo rispetto a quelli che si muovono nell'arena parlamentare. Sono i ministri e i sottosegretari a costituire i Consigli dei ministri europei e anche il ruolo dei parlamentari europei è ormai tutt'altro che marginale. La perdurante esigenza di una legislazione statale sembra trovare conferma anche nella stessa attività che le Regioni hanno svolto in questi primi quindici mesi ormai trascorsi dall'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione. Esse non sembrano, infatti, disconoscere del tutto una competenza dello Stato nel comparto primario, attendendo, al contrario, che la linea di confine riguardo l'ambito di intervento sia definita con un provvedimento attuativo del disposto costituzionale. Inoltre occorre considerare che le Regioni intervengono spesso a monte del procedimento legislativo, concordando, in qualche misura, le linee

del provvedimento dello Stato e negoziando anche il trasferimento delle relative risorse finanziarie. Tuttavia si tratta di un intervento che si manifesta per lo più attraverso il sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, oppure attraverso i canali informali dei parlamentari eletti nelle singole regioni.

L'accavallarsi di questo intervento con il tradizionale procedimento legislativo rischia di originare un corto circuito istituzionale, rischio che si è concretizzato con particolare evidenza nel corso del cosiddetto "collegato agricolo". In quella vicenda, per evitare che la sede della Commissione si trovasse ad essere completamente tagliata fuori dall'esito del processo negoziale tra Governo e Regioni, si è dovuto iniziare nuovamente l'iter quasi da capo, deliberando un rinvio del disegno di legge dall'Assemblea alla Commissione.

Per evitare problemi di questo tipo, pur nell'invarianza delle norme e dei regolamenti parlamentari scritti nel 1971, quando le Regioni ordinarie erano ancora in fase di avvio, la Commissione agricoltura della Camera ha in qualche caso anticipato la richiesta di parere alla Commissione affari costituzionali, ma soprattutto si è proposta di ascoltare sistematicamente, o in audizione informale o in indagine conoscitiva, i rappresentanti della Conferenza delle Regioni. Si tratta di un primo passo che a mio parere va nella giusta direzione, ma che deve essere sviluppato in modo da consentire un dialogo continuo e sistematico tra il legislatore statale e quello regionale e che in prospettiva deve assicurare il coinvolgimento anche dei Consigli regionali.

In questo senso non posso non esprimere l'auspicio che le norme e i regolamenti della Camera e del Senato che saranno chiamati ad integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, intervengano anche su altri aspetti del procedimento legislativo per agevolare il formarsi di metodi della legislazione strutturalmente aperti, sin dall'esame presso le Commissioni di merito, all'intervento delle Regioni e degli enti locali. La logica profonda del principio di sussidiarietà, sia nei rapporti tra enti territoriali sia nei rapporti tra Stato e società, comporta la necessità di azioni coordinate e congiunte dei poteri pubblici e l'approntamento, con legge, di percorsi decisionali idonei a soddisfare, in concreto, l'interesse dei cittadini e a valorizzare il più possibile le loro iniziative.

In questa logica non deve sorprendere che il legislatore statale ricorra sempre più spesso a norme di delega o a disposizioni di carattere procedurale, che mirano cioè a coordinare l'azione svolta da altri soggetti. Ciò è un bene, a patto però che le finalità e gli oggetti degli interventi siano chiaramente esplicitati dal legislatore e, soprattutto, che le disposizioni in questione siano il frutto di un processo che sin dall'inizio si è dimostrato consapevole della necessità di un continuo confronto tra i diversi livelli

territoriali. Quello che occorre, in conclusione, e che la Costituzione oggi richiede con particolare forza, è dunque una legislazione statale diversa nei metodi e quindi anche nei contenuti e credo che il seminario odierno, così come tutta l'attività che il Comitato per la legislazione svolge, possano aiutarci ad individuare il modo più corretto per interpretare, oggi, il nostro ruolo di legislatori.

PRESIDENTE. Sempre per il settore dell'agricoltura ha la parola il presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo, Giuseppe Tagliente.

GIUSEPPE TAGLIENTE, *Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo*. La novella costituzionale del Titolo V ha aperto problematiche di notevole respiro, soprattutto per quanto concerne i rapporti tra istituzioni ed all'interno di queste tra Organi.

Occorre in questa fase, dunque, ricercare e dare regole certe e momenti di confronto tra Organi legislativi, sia di livello politico che tecnico.

Non sfugge certamente l'attuale esigenza, infatti, di ribilanciare gli assi della politica che la Costituzione ha spostato a favore di governi forti cui certamente non ha inteso contrapporre Assemblee deboli.

Se questo è l'assunto, sono le funzioni precipue delle Assemblee che devono essere valorizzate e potenziate secondo percorsi nuovi in grado di svilupparle nella direzione della rappresentanza democratica, della legislazione, del controllo.

Sembra di poter affermare che il percorso del rapporto diretto, che trova radicamento nella funzione della rappresentanza, possa essere la migliore risposta per il superamento dei conflitti di competenza.

Il livello regionale, in questo contesto, si accinge ad aprire un più ampio dialogo con i soggetti del sistema regionale portatori di rappresentanza specifica. Parlare di autonomie locali è oggi forse inadeguato se si trascurano le autonomie funzionali.

Parimenti, è il raccordo tra istituzioni assembleari regionali con il Parlamento nazionale e con quello Europeo che può servire a superare sul piano della legislazione la conflittualità, sempre in agguato.

Un primo passo in questa direzione è nelle modifiche regolamentari delle due Camere del Parlamento, che aprendo la partecipazione delle Regioni alla così detta "Bicameralina", certamente muovono su tale percorso.

Meno condivisibile, in verità, è la condizione in cui anche questo aspetto è venuto a maturarsi; se è vero, infatti, che dagli Statuti regionali dovranno venire, le risposte, è, però, necessario che non sussistano dubbi sul piano interpretativo che le rappresentanze siano di eletti e di nomina consiliare.

Tuttavia il processo non può ritenersi esaurito in tale primo passo, necessità che a questo seguano più decise azioni rivolte anche al giudice costituzionale ed alla Unione europea, presso la quale le Regioni devono domani, ancor più di oggi, svolgere la loro funzione nel quadro della partecipazione alla legislazione.

Ovviamente anche le Regioni devono assolvere al proprio impegno attraverso la massima esaltazione delle loro funzioni assembleari, cui deve corrispondere la qualificazione del prodotto legislativo e delle azioni di controllo delle politiche.

Sono quindi il dialogo ed il confronto che possono contenere i momenti di conflitto, ma nel rispetto delle reciproche funzioni e competenze.

Poco potrà risolvere una norma rigida ed una regola-cornice per tutte le stagioni; molto potrebbe una ulteriore modifica costituzionale che con i nuovi Statuti regionali ha certamente il potere di rivedere il rapporto dei livelli di legislazione e quello tra organi.

Riteniamo che più marcata deve essere la distinzione tra le funzioni: legislativa e di governo, che, non ponendosi in contrasto, devono tornare ad essere gli elementi fondanti del sistema.

L'analisi effettuata per l'Abruzzo sul tema dell'Agricoltura ha dimostrato significativamente l'esistenza di tutta questa problematica come appena ha rilevato anche il Presidente De Ghislanzoni.

Si ha, infatti, qui, una produzione legislativa ancora moderata, ancora per lo più contenuta nell'alveo di quella statale in materia, con alcune prime tendenze, che potrebbero però svilupparsi sino a condurre anche a momenti di conflitto, soprattutto in tema di ambiente, di prodotti fitosanitari, di caccia e di agriturismo.

Ciò è avvenuto o non è avvenuto, perchè le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni hanno retto ma sono intese che non hanno registrato in alcun modo l'apporto delle Assemblee.

In definitiva occorre potenziare i momenti di raccordo politico ma forse anche tecnico, perchè sia reso possibile il dialogo costruttivo in un contesto di democrazia partecipata dai diversi livelli di rappresentanza, le cui regole debbono però essere scritte insieme anche per fissare il valore reciproco del momento partecipativo.

Indubbiamente tutti gli strumenti di collaborazione e dialogo potranno mostrare ancora la propria utilità, ma sicuramente la risposta più compiuta non potrà che venire dalla così detta camera delle Regioni.

Nell'immediato, la realizzazione di strumenti paralleli a quelli del Parlamento nazionale, come la costituzione di un Comitato regionale per la legislazione, che è stato in questa sede ipotizzato ed al quale il Consiglio regionale dell'Abruzzo sta lavorando, potrebbe dare una prima risposta e in qualche modo colmare il provvisorio.

PRESIDENTE. Passiamo adesso al settore dell'energia. Ha la parola l'on. Bruno Tabacci, Presidente della Commissione attività produttive della Camera.

BRUNO TABACCI, *Presidente della Commissione attività produttive della Camera*. Con la riforma del Titolo V alle Regioni è stata attribuita la competenza concorrente in materia di produzione, trasporto, distribuzione di energia. Tuttavia con la materia energetica interferiscono materie di competenza esclusiva dello Stato di natura trasversale, quali la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la tutela dell'ambiente. Ciò rende assai complessa la ricostruzione del quadro istituzionale delle competenze. Le Regioni, per quanto attiene l'energia sono salite su un treno in corsa. La corsa è iniziata con le due direttive europee adottate nella seconda metà degli anni '90 che hanno avviato la liberalizzazione del settore dell'energia elettrica e del gas, con l'obiettivo della creazione di un mercato unico dell'energia.

Le normative europee hanno precise conseguenze per quanto riguarda la struttura del sistema elettrico e del gas. Due soli esempi: la rete elettrica nazionale, al fine di assicurare parità di trattamento ai produttori e ai distributori di energia, richiede di essere gestita e disciplinata in modo unitario. Inoltre la nuova direttiva europea, in corso di definizione, riconosce espressamente il ruolo delle autorità indipendenti di settore nel garantire un assetto concorrenziale del mercato attraverso l'attività di regolazione.

I processi avviati in sede comunitaria, oltre ad influire sugli assetti normativi determinano la necessità di riforme strutturali del nostro sistema energetico. Non possiamo più ignorare come il costo dell'energia in Italia risulti di circa il 40% superiore alla media europea, gravando in modo eccessivo sui bilanci familiari e danneggiando la competitività delle imprese. Questo avviene perché le centrali elettriche di cui disponiamo sono spesso scarsamente efficienti o necessitano di interventi di ambientalizzazione, in assenza dei quali sono tenute a limitare la produzione, ma soprattutto perché esse utilizzano quasi esclusivamente petrolio e gas, cioè le fonti di energia dal costo più elevato.

L'individuazione di un nuovo metodo della legislazione in materia di energia secondo la nuova ripartizione delle competenze delineate dalla riforma del titolo V non può quindi che prendere le mosse da questi due dati di realtà: la disciplina comunitaria e i problemi strutturali del settore.

Il tema dell'energia riguarda l'interesse generale della collettività e va affrontato sulla base di una visione comune e condivisa. Questo non vuol dire che non vi sia spazio per una maggiore responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali, al

contrario il rafforzamento del ruolo degli enti territoriali può rappresentare la via per affrontare in modo più efficace i problemi che abbiamo di fronte, a patto però di assumere di operare in base a una logica di sistema. Quindi, innanzitutto è necessario optare per un modello di regionalismo collaborativo e cooperativo, che individui sedi e procedure di corresponsabilizzazione e di co-decisione dello Stato e degli altri enti territoriali. Sono invece convinto che un modello federalista di stampo competitivo, incentrato sulla rivendicazione e sulla delimitazione delle competenze, orientato ad assicurare un'autonoma gestione delle rispettive attribuzioni, non ci porterebbe molto lontano, una sorta di sindacalismo istituzionale.

Mi sembra che per alcuni aspetti sia emersa la consapevolezza di dover procedere lungo la prima delle strade che ho indicato: quella di un regionalismo cooperativo. Ad esempio, nel disegno di legge di riforma del settore energetico, volto in particolare a individuare i principi fondamentali delle materie ai sensi del terzo comma del 117 che la Commissione attività produttive della Camera sta esaminando in questi giorni, su richiesta delle stesse Regioni sono stati individuati gli obiettivi generali della politica energetica del Paese che impegnano allo stesso modo Stato, Regioni ed enti locali. Il medesimo provvedimento prevede che lo Stato individui gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale avvalendosi del meccanismo di raccordo e di cooperazione con autonomie regionali. Vi sono tuttavia dei segnali che ci dicono come non vi siano anche orientamenti divergenti rispetto a quello che ho indicato. Tali segnali sono in modo contraddittorio presenti nello stesso disegno di legge ricordato. La tendenza che talvolta emerge, volendo sinteticamente riassumerla, è quella di finalizzare i piani energetici regionali a far quadrare i conti solo in casa propria. L'obiettivo di realizzare l'equilibrio tra domanda e offerta di energia con esclusivo riferimento a livello regionale, tuttavia, è innanzitutto irrealistico, oltre che del tutto imprudente. Non si può infatti prescindere da alcuni dati strutturali del nostro sistema energetico, la quota rilevante e crescente di energie importate, la concentrazione territoriale delle centrali in virtù delle caratteristiche fisiche, geografiche ed economiche — pensiamo ad esempio alla dislocazione delle infrastrutture — dei diversi territori che non sono facilmente modificabili, soprattutto nel breve periodo. Perseguire un altro obiettivo, oltre a rischiare di compromettere la soddisfazione del fabbisogno energetico in diverse aree del paese, finirebbe con l'alimentare un'accesa conflittualità tra le stesse regioni: si pensi solo al caso delle centrali poste su porzioni del territorio di una regione confinanti con quelle di un'altra.

Più in generale va sottolineato come i costi di un simile frazionamento della politica energetica, impedendo l'efficiente allocazione delle risorse in ambito nazionale non potrebbe che scaricarsi sul livello della tariffa unica, principio al quale nessuno

dichiara di voler rinunciare e che evidenzia come i problemi connessi all'energia non possano trovare autonoma soluzione nell'ambito delle singole regioni. La tendenza a privilegiare un simile approccio ai problemi energetici ha avuto modo di manifestarsi in questi giorni in Parlamento in occasione dell'esame di un decreto legge volto ad assicurare che tre centrali termoelettriche - una in Sicilia, una in Puglia e una nel Veneto - fondamentali ai fini della soddisfazione del fabbisogno energetico nazionale, potessero continuare a operare per un biennio e non oltre, nell'attesa del completamento degli interventi di ambientalizzazione da tutti ritenuti necessari. Il provvedimento è stato affossato da un emendamento di iniziativa parlamentare che ha ottenuto consensi bipartisan su base regionale. Nel mirino è apparsa, per ragioni in sé probabilmente condivisibili, anche se bisognerebbe farsi domande su quel che accade negli altri siti, soprattutto la centrale di Porto Tolle che sorge in provincia di Rovigo, su un'area destinata a parco naturale, che tutte le forze politiche regionali ritengono debba essere smantellata. A procedere nell'immediato in tal senso osta tuttavia una non marginale questione di interesse generale: Porto Tolle produce circa l'8% dell'energia elettrica nazionale, a beneficio di un'area che va da Venezia ad Ancona. Traducendolo, se si dovesse bloccare questa attività, bisognerebbe spegnere la luce da Venezia ad Ancona. Se si dicesse "chiudiamo Porto Tolle perché siamo in grado di utilizzare una o due nuove centrali di capacità equivalente", questo vorrebbe dire rispondere a politiche energetiche; affermare "chiudiamo Porto Tolle, poi si vede", è demagogia energetica, non politica energetica.

Perché prevalga la politica energetica occorre in primo luogo che le Regioni assumano l'onore e l'onere di concorrere a determinare la programmazione energetica nazionale, facendo valere in tale sede le istanze di carattere locale. Il caso del decreto legge che ho appena ricordato e che poi è decaduto, conferma a mio avviso l'opportunità di optare per un modello di regionalismo cooperativo e solidale che consenta alle Regioni di assumere il punto di vista dell'interesse generale del paese. Ciò comporta, naturalmente, che lo Stato accetti di condividere effettivamente con le Regioni il potere di decisione che ad esso compete in materia di scelte strategiche relative al settore energetico, scelte estremamente delicate perché dovranno riguardare la redazione di nuovi impianti e il ricorso a nuove fonti di approvvigionamento. Una volta individuati gli obiettivi e le modalità per perseguirli, le Regioni dovranno essere poste in grado di esercitare pienamente le competenze relative alla programmazione energetica nazionale, al governo del territorio e alla tutela dell'ambiente. E' infatti indubbio che all'interno di una programmazione unitaria vi siano comunque margini per l'autonoma iniziativa degli enti territoriali e che, per quanto concerne la localizzazione delle infrastrutture energetiche, le Regioni e gli enti locali, anche d'intesa tra di loro, devono poter

individuare le soluzioni ottimali, ferma restando la necessità di decidere fornendo risposte alle esigenze della collettività. La conflittualità istituzionale e gli ostacoli incontrati nell'attuazione del nuovo quadro costituzionale segnalano la difficoltà di procedere nel senso che ho indicato.

Una simile impostazione delle problematiche energetiche, dovrebbe essere in ogni caso affermata a partire dalle scelte di carattere legislativo che il Parlamento è chiamato a compiere in materia di attuazione del nuovo articolo 117 della Costituzione, sempre che questo basti.

L'interlocuzione con le Regioni non sembra in tal senso poter avvenire solo a livello del Governo e occorre individuare anche idonee sedi parlamentari. Sarebbe in proposito estremamente opportuna una sollecita attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che consentirebbe di acquisire al procedimento parlamentare anche l'avviso delle Regioni.

PRESIDENTE. Grazie. Ha la parola il Vicepresidente dell'Assemblea regionale siciliana, on. Fleres.

SALVATORE FLERES, *Vicepresidente Assemblea regionale siciliana*. Il comparto dell'energia rappresenta sicuramente un settore strategico, ma che presenta notevoli incertezze di carattere normativo, alla luce delle modifiche del titolo V della Costituzione e soprattutto dell'art. 117. Tali incertezze non derivano soltanto dalla definizione della titolarità delle competenze di natura concorrente quanto dall'individuazione delle competenze statali esclusive idonee sulla materia energetica. L'art. 117 si limita a individuare i settori della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, ma non ci sono dubbi che estende il proprio ambito di azione normativa anche ai settori ad essi connessi e cioè a tutte le attività tipiche legate alla produzione, al trasporto e alla distribuzione energetica.

E' indispensabile pertanto che in una ipotesi di formulazione e di approfondimento del contenuto dell'art. 117 si tenga conto con maggiore chiarezza delle competenze attribuite allo Stato e delle competenze attribuite alle Regioni. Peraltro il livello di contenzioso che si è venuto a determinare in questo breve periodo di vigore della legge, ci consiglia una più attenta riflessione su questo settore. E' necessario quindi che si precisino, all'interno di una programmazione di carattere generale, le competenze dello Stato, individuando anche quelle che territorialmente hanno rilevanza per le Regioni. Intendo riferirmi alla sicurezza, alla tutela dei principi di concorrenza, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dunque alle tariffe, alla tutela dell'ambiente. All'interno di questo percorso bisogna tenere conto che

esiste un'esigenza statale di fissare i principi generali, così come l'art. 117 ha già fatto, di stabilire una programmazione che tenga conto dei momenti della produzione energetica e quindi dell'ubicazione degli impianti soprattutto e dell'impatto che la presenza di un impianto determina nel territorio, ma che tenga conto anche dell'utilizzo di risorse locali e dunque stabilisca un livello compensativo relativamente all'utilizzazione di risorse locali che possano pure esistere: penso al caso della Sicilia e non solo, che a seguito della competenza esclusiva dal punto di vista normativo in materia di industrie, in materia di miniere, quindi dell'utilizzo del sottosuolo, ha certamente una competenza fondamentale nell'utilizzazione delle risorse locali anche di natura energetica.

Per quanto attiene agli aspetti legati al trasporto, c'è un problema che riguarda la rete generale di trasporto, la rete nazionale di trasporto energetico ma c'è anche un problema di ubicazione delle condotte e di impatto che la rete che viene collocata nel territorio determina nello stesso.

Molto più semplice è il tema della distribuzione locale, dove la linea di demarcazione delle competenze dello Stato e quelle delle Regioni è molto più chiara.

All'interno di questo ragionamento bisogna sicuramente mettere al centro le problematiche che riguardano l'impatto e il danno ambientale e il compenso medesimo, relativo, appunto, a questo tipo di impianti. Quanto diceva poc'anzi il presidente Tabacci è sicuramente vero: risulterebbe assai spiacevole che, all'interno di una programmazione di carattere nazionale, si individuassero, per l'ubicazione di siti produttivi, territori particolarmente vocati ad altre destinazioni, come purtroppo è accaduto nel tempo non soltanto nella mia regione ma anche altrove.

Vanno dunque studiati e approfonditi i temi della ricerca e della utilizzazione delle fonti alternative.

C'è un altro aspetto che bisogna prendere in considerazione, quello dei poteri sostitutivi. La questione energetica non può certamente essere considerata soltanto una questione da affrontare in termini amministrativi o meramente amministrativi e dunque essere, in questo caso, presupposto di un intervento sostitutivo di natura amministrativa, ma ha valore politico e dunque l'intervento sostitutivo potrebbe non essere attivabile dal punto di vista del Governo centrale.

Credo che comunque, all'interno di questo percorso e nelle more di una ridefinizione delle competenze statali e nazionali, sia sicuramente auspicabile la prosecuzione di un metodo che è stato fin qui stabilito, che è quello della concertazione tra il Governo centrale e le Regioni. Questo perché ci siamo resi conto — ed è possibile verificarlo anche dall'esame dei diversi ricorsi che sono stati attivati in questa fase — che laddove si è verificata una concertazione ad un livello profondo ed articolato sono

venuti meno i presupposti per un contenzioso di natura costituzionale e quando questo non è accaduto la conflittualità si è fortemente acuita.

PRESIDENTE. Passiamo adesso a Giancarlo Giorgetti, Presidente della Commissione bilancio della Camera.

GIANCARLO GIORGETTI, *Presidente della Commissione bilancio della Camera.* La finanza pubblica costituisce un caso esemplare del sempre più intenso intreccio tra le competenze spettanti all'Unione europea, quelle dello Stato e quelle delle autonomie territoriali. Al tempo stesso, nel settore si manifesta in modo evidente una condizione non pienamente soddisfacente dell'assetto e dei rapporti tra i diversi livelli di governo, dal momento che non è stato ancora possibile pervenire ad una configurazione stabile e duratura.

Siamo in presenza di una fase di sperimentazione contrassegnata da notevoli difficoltà e conflittualità. Occorre quindi procedere alla individuazione di alcuni elementi fondamentali che possano essere ampiamente condivisi, su cui costruire soluzioni soddisfacenti.

Anzitutto si tratta di prendere atto del fatto che la finanza pubblica non può prescindere da un intervento legislativo da parte dello Stato. Tale intervento si impone per l'esigenza di assicurare il coordinamento dell'azione svolta dai diversi enti e per introdurre forme adeguate di monitoraggio e controllo, in ragione del fatto che condizioni di squilibrio che dovessero determinarsi anche a livello locale, inevitabilmente verrebbero a gravare su tutta la collettività nazionale.

La creazione dell'Unione economica e monetaria da cui derivano vincoli per gli andamenti finanziari del complesso delle amministrazioni pubbliche rafforza questa esigenza, fondandola su impegni di carattere sovranazionale, di cui il Governo è chiamato a dar conto di fronte alle istituzioni comunitarie. Per altro verso è evidente che la capacità di decidere in materia di entrata e di spesa costituisce il parametro essenziale su cui misurare l'effettivo livello di autonomia degli enti territoriali, in quanto rappresenta la condizione, e per certi versi il presupposto, dell'esercizio di ogni altra forma di autonomia.

Non può quindi ipotizzarsi alcuna stabile risposta ai complessi problemi del coordinamento della finanza pubblica che non garantisca agli enti territoriali certezza di risorse e facoltà di deciderne la destinazione. Si tratta, in sostanza, di acquisire piena consapevolezza della valenza strategica che gli assetti di finanza pubblica assumono rispetto al complessivo disegno dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, pervenendo in tempi rapidi alla definizione di un quadro preciso di ripartizione delle

competenze spettanti a ciascun livello di governo, in coerenza con la prospettiva di un compiuto disegno federalista.

A tal fine è necessario che l'alta Commissione di studio prevista dalla legge finanziaria per il 2003 concluda i suoi lavori nei tempi previsti, in modo da offrire al confronto politico un quadro organico in cui siano delineati e raccordati i diversi interventi necessari per affrontare le complesse e molteplici problematiche inerenti la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

In attesa di definire l'assetto della materia, nella fase transitoria in atto è auspicabile che ciascun soggetto coinvolto si imponga una sorta di autodisciplina volta a evitare interventi, specie se di carattere normativo, scarsamente significativi e incompatibili con esigenze minime di coordinamento. In sostanza sarebbe opportuno evitare che si proceda in ordine sparso, limitando una conflittualità generalizzata e una condizione di incertezza tali da determinare una paralisi decisionale.

Ai fini di un più ordinato e consapevole esercizio della funzione legislativa, un importante contributo può essere offerto dal potenziamento e dalla valorizzazione delle procedure e degli strumenti diretti a una programmazione degli interventi che si vogliano adottare. Si offrirebbe in questo modo un valido strumento di conoscenza degli indirizzi che ciascun ente intende perseguire, utile anche ai fini di una preventiva verifica delle compatibilità e degli eventuali fattori di conflittualità.

Più in generale, condizione essenziale per un efficace coordinamento della finanza pubblica è costituita dalla formazione di un sistema di reciproca e tempestiva informazione che deve riguardare in primo luogo gli andamenti finanziari nel corso della gestione. Tale sistema offrirebbe il vantaggio di garantire la trasparenza sugli andamenti finanziari, in modo da favorire la responsabilizzazione dei diversi soggetti e al tempo stesso mi pare che debba essere assunto, quale elemento fondamentale dell'attività legislativa, oltre che dell'azione amministrativa, il vincolo di economicità. Ciò implica un'attenta valutazione delle risorse finanziarie necessarie in relazione all'applicazione delle misure che si intendono introdurre e contestualmente, con riferimento alla normativa vigente e ai programmi di spesa già definiti, un'accurata definizione e un puntuale esame da parte degli organi assembleari degli stanziamenti iscritti nei bilanci di previsione.

Il vincolo di economicità si traduce, in primo luogo, nell'adozione del principio di sussidiarietà quale regola fondamentale dell'azione dei pubblici poteri. La sussidiarietà implica l'adeguata valorizzazione del ruolo degli enti locali, in primo luogo dei Comuni, i quali costituiscono l'istituzione più vicina ai cittadini e, come tali, quelle cui compete in via ordinaria l'esercizio delle funzioni amministrative.

In questo quadro gli organi assembleari possono svolgere un ruolo decisivo nell'esercizio puntuale dei poteri di indirizzo, di controllo nei confronti degli organi di governo. Occorre pertanto avvalersi interamente dei poteri e delle facoltà a disposizione.

PRESIDENTE. Ha la parola Antonio La Forgia, Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna.

ANTONIO LA FORGIA, *Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna*. Poiché condivido nella sostanza le argomentazioni ora esposte dal Presidente Giorgetti posso limitarmi a qualche commento.

In particolare vorrei fare emergere la raccomandazione, diffusamente implicita nell'intervento del Presidente Giorgetti, ad affrontare la fase che stiamo attraversando con uno spirito di collaborazione, di cooperazione. Credo infatti sia consapevolezza comune che l'applicazione della riforma del titolo V e la sua implementazione impongono un approccio processuale.

Dico questo anche perché - senza nessuna animosità polemica - sono convinto che le ragioni che hanno spinto ad impugnare con tanta forza il principio di sussidiarietà e a spostare a dimensioni territoriali sub nazionali una quota rilevante della potestà legislativa, sono quelle stesse che renderebbero impossibile un azzeramento (ed anche solo una riduzione significativa) delle aree di legislazione concorrente. Sono convinto, insomma, che quella complessità delle nostre società, cui stiamo cercando di corrispondere attraverso un'applicazione diffusa del principio di sussidiarietà, richiede anche, inevitabilmente, una ridondanza dei processi decisionali e quindi, appunto, anche aree estese di legislazione concorrente.

Non c'è dubbio che, nella materia di cui ci stiamo occupando, deve essere tenuta ben ferma, almeno sullo sfondo, la necessità di una riforma del sistema fiscale e tributario che affianchi ad una fiscalità che potremmo definire "federale" una autentica fiscalità regionale.

Ma questa non è materia della nostra discussione odierna e quindi ancor più occorre che le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, il comune impegno a tenere l'insieme del paese e le sue parti nel rispetto del patto di stabilità e di crescita, siano affrontate con quell'attitudine alla quale faceva riferimento il Presidente Giorgetti, che anche io affermo e condivido.

Mi pare si possa dire che molto è stato fatto, dal lato dei Consigli regionali, nel rendere quanto meno trasparenti e confrontabili gli strumenti di gestione delle risorse finanziarie. Altro ancora può essere fatto per renderli ancor più limpidi e per favorire

quella comune assunzione di responsabilità indispensabile ad una corretta gestione delle risorse e dei vincoli.

Anche in questo caso l'attenzione che il Presidente Giorgetti poneva al tema delle autonomie locali è largamente condivisa dai Consigli regionali.

PRESIDENTE. Ha la parola Pietro Armani, Presidente della Commissione ambiente della Camera.

PIETRO ARMANI, *Presidente della Commissione ambiente della Camera*. Mi occuperò delle infrastrutture, anche se la mia Commissione ha competenza nell'ambiente che, pur essendo una competenza esclusiva dello Stato, è una materia trasversale che investe anche altri aspetti: tutela della salute, governo del territorio e così via. Vorrei concentrarmi sulla materia "lavori pubblici" nel quadro del sistema costituzionale italiano, perché questo è un tema di grande interesse, in quanto ci permette di misurare lo spazio che ancora dobbiamo percorrere per giungere, ad oltre un anno dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, ad una effettiva chiarificazione dei ruoli che ciascuno è chiamato a svolgere.

Il legislatore costituzionale del nuovo articolo 117 ha tralasciato di enucleare per lo meno una competenza statale nella disciplina legislativa dei lavori pubblici di interesse nazionale, ma in realtà con la riforma del 2001 si è andati anche oltre: da un lato è venuta meno quella distinzione che era presente nel vecchio testo dell'art. 117 tra lavori pubblici d'interesse regionale, che erano specificamente indicati e lavori pubblici di interesse nazionale che, pur non essendo indicati, per differenza emergevano. Dall'altro si è introdotta in linea generale una competenza esclusiva regionale per tutte le materie non espressamente attribuite allo Stato. Il combinato disposto di queste due novità introdotte dalla riforma costituzionale ha aperto la strada ad una interpretazione che vorrebbe l'intera materia ormai sottratta alla competenza normativa statale, interpretazione che ritengo insostenibile su un piano sistematico ma, ancora prima, su un piano logico e di buon senso e che pure è stata avanzata in alcuni recenti ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale, ricorsi che peraltro stanno aumentando in proporzioni esponenziali.

Preliminarmente, in una sede interistituzionale come questa, mi sta a cuore chiarire un dato di carattere più politico e generale: rilevare questa difficoltà applicativa-interpretativa del nuovo articolo 117 e altre che pure vi sono non ha nulla a che vedere con una presunta volontà accentratrice dello Stato. Questo tentativo di rilevare difficoltà applicative è piuttosto da mettere in conto per intero alle oggettive

incongruenze della recente riforma costituzionale, o per lo meno alle oggettive difficoltà interpretative.

Tali difficoltà derivano a loro volta dalle modalità e dai tempi con cui la riforma è stata varata.

Vorrei aggiungere con spirito costruttivo un secondo elemento. La Commissione parlamentare che ho l'onore di presiedere intende rispettare competenze giuridiche e rilievo politico delle autonomie territoriali e quindi, in primo luogo, delle Regioni. Ciò è dimostrato dagli stessi lavori parlamentari: mi riferisco alle audizioni dirette dei rappresentanti di Regioni ed enti locali, prima del varo praticamente di ogni provvedimento di rilievo; mi riferisco al valore - rinscontrabile nei nostri dibattiti - assegnato ai pareri della Conferenza unificata, pareri che hanno assunto in via di prassi un'importanza prioritaria e quasi un rilievo preclusivo rispetto alla prosecuzione dell'iter parlamentare. Tutto ciò per respingere il sospetto che il richiamo alle incongruenze del nuovo Titolo V nasconda una forma di neocentralismo o una minore sensibilità all'esigenza di proseguire sulla strada di una compiuta riforma in senso federale. Qui è utile fare riferimento alla legge 443 del 2001, la cosiddetta "legge obiettivo". Questa legge ci permette di considerare più da vicino quelle aporie o per lo meno quelle forti difficoltà interpretative dinanzi a cui ci ha posto il nuovo articolo 117 della Costituzione. Se il nostro Paese non si dotasse di un sistema efficace ed unitario di selezione di priorità in un settore strategico qual è quello dello sviluppo infrastrutturale, non diminuirebbe drasticamente la sua competitività e la stessa capacità complessiva di rispettare gli impegni assunti con i partners europei all'interno del Patto di stabilità? Si potrebbe obiettare: se lo Stato rinuncia o se allo Stato non è consentito di definire un quadro normativo speciale per le infrastrutture prioritarie ai fini di uno sviluppo strategico della nostra economia, potrebbero farlo al suo posto le Regioni attraverso normative autonome, ma reciprocamente armonizzate. Ma, perdonatemi l'ovvietà del mio rilievo, tale armonizzazione, per essere effettiva, non costituirebbe in se stessa una compressione di quella sovranità, cioè una finzione? E se invece fosse espressione di effettiva sovranità, chi garantirebbe l'efficacia e la coerenza del risultato finale?

C'è poi il problema finanziario. E' ammissibile, anche secondo l'interpretazione federalista più spinta, escludere in modo assoluto che lo Stato federale possa assegnare risorse straordinarie alla realizzazione di opere ritenute prioritarie per gli interessi economico-strategici dell'intero paese? E se questo non può essere escluso, come non viene escluso in nessuno degli ordinamenti federali e come fra l'altro viene ammesso dallo stesso art. 119 della nostra Costituzione, secondo quali norme dovranno essere programmate e realizzate le opere così finanziate? Secondo una normativa statale o secondo un collage di norme di fonte regionale?

Inoltre vorrei aggiungere ancora un elemento di riflessione, quello dell'urgenza. Ormai tutti concordano sul carattere di urgenza assunto da gap infrastrutturale italiano. Basta qui accennare al rischio che gran parte dei traffici commerciali sull'asse Europa sud occidentale-Europa orientale “bypassino” in futuro l'Italia, se le infrastrutture rientranti nel corridoio plurimodale n. 5 non verranno realizzate in tappe accelerate e con procedure speciali. Ebbene, il Parlamento ha legiferato per rispondere a questa priorità, che verificheremo durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, senza venir meno allo spirito di leale collaborazione richiesto dal nostro ordinamento. Ma il Parlamento ha potuto farlo proprio per il suo ruolo centrale nell'ordinamento e questo ruolo non costituisce una minaccia per le Regioni e non è un dato superabile. Questa vicenda della legge obiettivo, invece, dimostra come anche in un sistema federale sia imprescindibile una sede unificante in grado di orientare le risposte complesse, sempre più sollecitate da un'economia come quella contemporanea, in cui tutto è interdipendente.

So bene che uno Stato che pretendesse di fare tutto da solo, senza un dialogo permanente con i soggetti che amministrano a vario titolo il territorio, è oggi inconcepibile, ma passando ora a ciò che è accaduto sotto i nostri occhi dall'approvazione della legge n. 443 ad oggi, vorrei sottolineare come l'attuazione di questa legge è un processo complesso e articolato di cooperazione fra centro e autonomie. I rappresentanti delle Regioni lo sanno bene: si tratta di un processo attuativo caratterizzato da linee concertative e negoziali che stanno esaltando il ruolo delle autonomie locali, coinvolgendole realmente nei processi decisionali dello sviluppo strategico del Paese (al punto che spesso al Governo è stato rimproverato non già il centralismo ma l'errore opposto: l'essersi lasciato imporre dalle Regioni un elenco pletorico di opere prioritarie). La stessa vicenda dell'approvazione della “legge obiettivo” a cavallo sull'attuazione del nuovo Titolo V dimostra come una certa impostazione prima dell'attuazione è stata poi rettificata con l'intesa con le Regioni, inserita nella lettura successiva, dopo l'approvazione al Senato.

Sul piano dei rapporti con le autonomie, ciò che la legge 443 ha contrastato è solo il potere negativo di veto. Qui interviene, anche se non entra in questo problema del rapporto fra Stato e Regioni, l'articolo 14, che ridimensiona certe forme esasperate di ricorso al Tar, cioè il principio della prevalenza — da parte di coloro che erano esclusi dalle gare — dell'interesse più particolare sull'interesse più generale, ma questo a ben guardare è un sacrificio che si richiede sempre allorché, con una norma di fonte sopranazionale, regionale o statale si identifica un interesse generale degno di tutela. Guai a non riconoscere questo carattere distintivo di ogni norma giuridica o a volerlo erodere o mistificare: gli effetti negativi ricadrebbero non su questo o quel disegno

politico, su questo o quello schieramento, ma sulla stessa autorevolezza delle istituzioni cui è affidata la salvaguardia del bene comune.

Per concludere vorrei ricordare ancora una volta che il quadro in cui il legislatore, statale o regionale, è oggi chiamato ad operare, è caratterizzato dalla complessità in un duplice senso: da un lato, in ogni settore assistiamo ad un intreccio di competenze, dall'altro nessun atto normativo è ormai autosufficiente e per questo occorre riformare sollecitamente, dal punto di vista costituzionale a mio avviso, il Titolo V.

Credo che la riflessione su questo dato oggettivo sia spesso più utile che non il semplice appello rituale ai principi di leale collaborazione e il caso dei lavori pubblici rappresenta, probabilmente, un esempio significativo di quanto ho tentato di dimostrare in questo mio breve intervento.

PRESIDENTE. Ha la parola Luigi Minardi, Presidente del Consiglio regionale delle Marche.

LUIGI MINARDI, *Presidente del Consiglio regionale delle Marche*. Una cosa è certa: nel nuovo testo costituzionale non esiste più una materia denominata "lavori pubblici di interesse nazionale". La riforma del Titolo V ha assegnato, all'art. 117, l'intera materia dei lavori pubblici alla competenza esclusiva delle Regioni, con l'unica eccezione costituita dalla potestà legislativa concorrente su tre categorie di intervento, riservando allo Stato compiti relativi ai principi generali, che sono, ovviamente, più astratti della progettazione e della realizzazione delle opere.

Successivamente sono intervenuti la legge 443 del 2001 e il decreto attuativo 190 del 2002. La nuova suddivisione delle competenze in materia di localizzazione delle grandi infrastrutture di impianti fra Stato, Regioni ed enti locali costituisce, ora, una questione molto controversa.

E' aperto un contenzioso tra Governo e Regioni, che ha portato alcune Regioni e il Comune di Vercelli ad impugnare di fronte alla Corte costituzionale la legge 443 e il decreto attuativo 190 citati. Non si tratta in questa sede di affrontare le questioni che la Corte è chiamata a sciogliere — l'udienza, tra l'altro, è fissata il giorno 25 marzo — bensì di cogliere i punti politici che il contenzioso contiene.

Le Regioni ricorrenti non negano l'esigenza di garantire al processo decisionale partecipazione statale e ragionevolezza dei tempi in cui esso avviene. Contestano però che la competenza della decisione sia di un organo statale. Esse sostengono che una volta individuate le grandi opere attraverso la valutazione delle esigenze e dei bisogni dell'intera collettività nazionale, l'attrazione a livello centrale anche del complesso delle funzioni amministrative relative alla localizzazione sul territorio e alla loro

realizzazione sia contrastante con la Costituzione. Peraltro il decreto 190 del 2002 attribuisce agli organi statali il potere di localizzare l'opera, compatibilità ambientale compresa, anche contro la volontà regionale. Serve una nuova intesa che da un lato riconosca che metodi di aggiudicazione, gare, qualificazione delle imprese devono essere uniformi sul territorio nazionale, ritenendo un errore avere tanti sistemi di regole diverse quante sono le Regioni e che nello stesso tempo affermi che gli aspetti più propriamente organizzativi e contrattuali delle stazioni appaltanti a livello locale possano essere regolati regionalmente. D'altro lato però, il Governo centrale non deve invadere terreni che appartengono alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, in particolare per quanto riguarda il governo del territorio e la localizzazione delle opere.

Le Regioni contestano la procedura di approvazione dei progetti che consente agli organi statali il potere di deliberare in via definitiva, anche in contrasto con la volontà regionale. Le Regioni ricorrenti, anche quelle che hanno ricorso alla Corte, hanno sottoscritto intese quadro con il Governo, accettando in qualche modo il partnership Regione-Governo, non sottraendosi, quindi, all'impegno di concorrere alla programmazione, alla progettazione, all'affidamento di lavori e al monitoraggio, così come prescrive l'art. 1, comma 1, del decreto 190. Tuttavia, nella concreta applicazione si sono aperti i problemi che riguardano le delibere Cipe di approvazione e finanziamento degli interventi. E' accaduto infatti che il Cipe, di cui è presidente il ministro del tesoro, abbia modificato le indicazioni dell'intesa sottoscritta dal Presidente del Consiglio, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'ambiente e per la tutela del territorio, dai Presidenti di Regione, come nel caso dell'intervento riguardante le Regioni Marche ed Umbria, relativo al cosiddetto "quadrilatero". E' accaduto pure che il Cipe abbia deliberato in assenza motivata della Regione interessata. Tutto ciò mentre la delibera Cipe dovrebbe dare esecuzione all'intesa e dovrebbe essere adottata in presenza dei presidenti di Regione alle sedute.

Per un buon rapporto tra Stato e Regione serve anche una programmazione realistica. Dobbiamo trovare la coerenza tra programmazione e dotazione finanziaria, senza di che gli accordi di programma con le Regioni diventano lunghi elenchi di opere destinati a rimanere sulla carta per l'assenza delle risorse necessarie. Serve commisurare dunque la programmazione delle opere alle risorse disponibili, che attualmente sono largamente insufficienti. Pensare ad un maggiore utilizzo di risorse private nella realizzazione delle infrastrutture è condivisibile; pensare di colmare lo scarto tra il fabbisogno e la dotazione è irrealistico. C'è il rischio infatti che la realizzazione del programma delle opere strategiche si fermi a quelle più remunerative, perché il ricorso al pedaggio, che non può essere generalizzato, nella maggior parte dei casi non è

neanche conveniente economicamente, né praticabile politicamente, perché il prelievo trasferito in periferia sta diventando insopportabile.

Serve un nuovo patto tra Stato e Regioni. Le Regioni ricorrenti intravedono nel decreto attuativo 190 del 2002 un eccesso di delega rispetto alla pur contestata 443 del 2001 e ritengono che l'intervento normativo statale in ambiti formalmente spettanti al legislatore regionale, non permetterebbe neanche un procedimento di co-decisione paritaria.

L'intervento normativo statale successivo alla riforma del Titolo V ha avviato dunque una controtendenza neo centralista, creando contraddizione nel quadro normativo. Il contenzioso originatosi finirà per rallentare le procedure e farà mancare l'obiettivo dichiarato di velocizzare la decisione.

Come se ne esce, allora? La soluzione non può essere affidata solo al lavoro di corretta interpretazione delle nuove norme costituzionali. Il problema va affrontato e risolto anzitutto sul piano politico: serve un patto fra Stato e Regioni. Si dovrebbero concertare con le Regioni le linee fondamentali di un nuovo federalismo cooperativo, istituendo subito un tavolo di confronto, ed affrontare non solo la questione del riparto delle competenze, ma anche la questione delle zone grigie, che non possono essere eliminate per legge, ma che vanno gestite nel rispetto del principio che, nell'esistenza di un contrasto, questo non può risolversi con la negazione di un interesse, né quello generale né quello del territorio. Serve una composizione politica degli interessi, che la politica, quindi, svolga la sua funzione. Serve una seconda Camera delle Regioni e nel frattempo serve attivare la prevista cosiddetta "Bicameralina", la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

PRESIDENTE. Ha la parola Giuseppe Palumbo, Presidente della Commissione affari sociali della Camera.

GIUSEPPE PALUMBO, *Presidente della Commissione affari sociali della Camera.* Siamo alla fine di questo pomeriggio e parliamo di sanità, di sociale, di salute. La XII Commissione della Camera dei deputati ha svolto la propria attività nella piena consapevolezza dei problemi che il nuovo Titolo V della Costituzione ha posto in ordine ai rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali. La tutela della salute, infatti, rientra nell'ambito delle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, fatta salva la potestà esclusiva dello Stato ai sensi della lettera m) dell'articolo 117, comma 2, per quanto attiene la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Tali problematiche sono ripetutamente emerse durante l'esame dei provvedimenti in materia di assistenza ed in quella sanitaria in Commissione e l'incertezza sulla compatibilità costituzionale delle nuove proposte di legge ha assunto un rilievo ancora maggiore, tenuto conto che il quadro istituzionale appare tuttora in fase evolutiva. Infatti il provvedimento sulla cosiddetta *devolution* incide nuovamente ed in modo significativo sulle competenze dei diversi livelli istituzionali, soprattutto nel campo della sanità.

La Commissione, come sicuramente a voi è noto, ha affrontato importanti tematiche nel campo della tutela della salute. Tra le altre mi piace ricordare la riforma degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, la disciplina sul divieto del fumo, la legge sulla procreazione assistita, non ancora completata ed attualmente al Senato, ed altri iter legislativi ancora *in fieri* come la medicina non convenzionale, gli asili nido, la legge su anziani ed handicap ed altre. Ma l'attenzione della Commissione, dell'Assemblea legislativa a livello nazionale, ma spesso anche regionale, si è incentrata soprattutto, quest'anno, sugli aspetti del contenimento e della razionalizzazione della spesa sanitaria, che rappresentano uno dei nodi principali. L'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, nel definire il quadro generale della compatibilità finanziaria nel settore sanitario, ha dato un importante contributo per una puntuale ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni.

L'attuazione di tale accordo e del decreto legge 347/2001, sia pur con qualche eccezione ha consentito il raggiungimento di importanti risultati, sia sul piano finanziario che nella definizione dei livelli essenziali di assistenza uniformi su tutto il territorio nazionale. Su questo tema questa mattina ci siamo confrontati nella Commissione XII e i rappresentanti delle Regioni hanno espresso, giustamente, l'opportunità di un ulteriore approfondimento del trattamento riservato ai cosiddetti malati cronici, un punto che sicuramente potrà essere posto all'attenzione.

Inoltre, nello svolgimento dei suoi compiti, la Commissione ha sempre posto, come già fatto rilevare da altri in questa sede, particolare attenzione alle rivendicazioni e alle proposte delle Regioni. Ciò abbiamo realizzato esaminando con molta attenzione sia i pareri espressi dalla Conferenza Stato-Regioni, effettuando poi audizioni su temi specifici dei rappresentanti dei Consigli regionali, recependo le indicazioni della Commissione affari costituzionali che è competente in Parlamento ad affrontare i profili della compatibilità dei progetti di legge, nonché analizzando, con il valido supporto di tutti gli uffici della Camera, le iniziative già assunte dalle singole Regioni nelle materie oggetto di esame a livello parlamentare.

Tuttavia il contenzioso, assai significativo, in campo sanitario, nei rapporti tra Stato e Regioni, evidenzia che lo sforzo compiuto dalla Commissione non è ancora

adeguato ai problemi da risolvere e che il cammino da percorrere è ancora lungo. L'esperienza di questo ultimo anno conferma, peraltro, la necessità di un forte coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali verso obiettivi comuni di politica sanitaria da realizzare grazie ad una lettura del dettato costituzionale volta a valorizzare una sempre più stretta cooperazione tra poteri e non attraverso una loro contrapposizione. Non vogliamo una sanità diversa nelle varie Regioni, ma vogliamo una sanità che, sia, per lo meno nei livelli essenziali di assistenza, uniforme per tutta la nazione.

Anche il seminario di oggi costituisce un'utile occasione per approfondire queste tematiche e individuare procedure volte a uno scambio di informazioni più continuo tra il Governo e il Parlamento, tra il Parlamento e le Regioni, così come anche tra i Consigli e le Giunte regionali. Servono nuove forme di confronto e mediazione politica tra le esigenze delle diverse realtà regionali, nell'ottica di un miglioramento costante della qualità, soprattutto delle prestazioni del servizio sanitario sull'intero territorio nazionale.

Sempre questa mattina, nel confronto presso la XII Commissione, è emersa ancora una volta, come più volte questa sera, la necessità di costituire al più presto la nuova Commissione bicamerale per le questioni regionali, che rappresenterebbe la sede importante di discussione e soluzione di molti dei problemi del settore della sanità.

PRESIDENTE. Ha la parola Attilio Fontana, Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

ATTILIO FONTANA, *Presidente del Consiglio regionale della Lombardia*. Voglio innanzitutto dare atto e ringraziare il presidente Palumbo, che ha riportato parecchie delle osservazioni e delle richieste che avevamo avanzato questa mattina in sede di audizione avanti la XII Commissione. Desidero, quindi, svolgere alcune considerazioni e valutazioni di carattere generale, che di certo riguardano anche il rapporto tra legislazione sanitaria statale e regionale, ma che attengono più in generale alla relazione tra la funzione legislativa del Parlamento nazionale e quella delle assemblee legislative regionali.

Dico, in primo luogo, che condivido l'esigenza esplicitata nella nota introduttiva della riunione interistituzionale odierna, di adeguare il procedimento legislativo, sia a livello nazionale che regionale, al mutato quadro istituzionale. Quest'ultimo, infatti, si caratterizza oggi fortemente per la indeterminatezza e la mutabilità degli ambiti di competenza dei diversi livelli territoriali di governo, richiedendo, conseguentemente, criteri molto più flessibili e politici di quelli tradizionali, che erano tutti collegati alla ripartizione delle competenze per materia e, nell'ambito delle materie, alla ripartizione

tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio. La proporzionalità, l'adeguatezza e la sussidiarietà sono, infatti, criteri dei quali il legislatore oggi deve tener conto, che richiedono di per sé flessibilità e validazione di carattere eminentemente politico.

Da qui deriva il consolidarsi di una tendenza al moltiplicarsi, differenziarsi ed articolarsi di molti piani dei processi normativi e la connessa esigenza di sviluppare momenti di raccordo tra gli organi legislativi a livello comunitario, nazionale e regionale. Già il Rapporto 2001 sullo stato della legislazione evidenziava l'esigenza di modalità sostanzialmente concertative nello svolgimento dell'attività normativa da parte delle varie istituzioni di volta in volta interessate. Vi è oggi l'opportunità di sviluppare momenti di raccordo e di collaborazione, attraverso i quali accompagnare e favorire un più articolato decentramento, un decentramento che porti progressivamente a quella Costituzione federale della Repubblica, verso la quale si manifesta, almeno a parole, un così diffuso consenso.

E' in questo quadro complessivo di riferimenti che si colloca il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, in un settore quale quello sanitario, che assume un rilievo tutto particolare, sia per l'entità delle risorse finanziarie autorizzate sia per l'incidenza che la tutela della salute assume nel quadro dei servizi alla persona e del sistema di garanzie e solidarietà sociale che è proprio della nostra Costituzione. Un rilievo particolarmente significativo per la Regione Lombardia, che ha sperimentato negli anni passati una forte contrapposizione con il livello centrale di governo, nell'affermazione di criteri e principi che oggi sembrano avere assunto rilievo prevalente anche a livello nazionale.

Oggi, come si afferma nella scheda dedicata al settore sanità, il legislatore, sia a livello statale che a livello regionale, deve rivolgere particolare attenzione al contenimento e alla razionalizzazione della spesa, assumendo a riferimento i compiti di monitoraggio e di verifica dei livelli e delle risorse effettivamente erogate e la loro corrispondenza ai valori di spesa stimati e previsti.

Il disegno di legge costituzionale 1187, approvato in prima lettura al Senato della Repubblica lo scorso 5 dicembre ed attualmente all'esame della Camera dei deputati, riconosce alle Regioni una competenza legislativa esclusiva nel settore dell'assistenza e dell'organizzazione sanitaria. Ogni Regione sarà quindi in grado, una volta approvata ed entrata in vigore la legge costituzionale, di disciplinare ed organizzare le strutture, rispondendo direttamente ai propri cittadini sull'efficacia del sistema sanitario, sui livelli di assistenza erogati dal sistema sanitario regionale e sui relativi costi; credo che questo sia uno dei principi essenziali e dei valori tipici del federalismo: saper dare delle risposte differenziate e saper dimostrare chi è in grado di dare delle risposte migliori e chi invece non riesce a dare lo stesso livello di risposta.

Fermo restando, peraltro, il principio di garanzia dei livelli essenziali di assistenza ai cittadini in ogni ambito territoriale e ferma restando, a livello nazionale, la loro determinazione, la riforma costituzionale comporterà la possibilità, da parte delle Regioni, di attivare forme più incisive di autonomia, definendo i conseguenti rapporti finanziari con lo Stato e l'articolazione delle spese che dovrebbero essere coperte attraverso la propria autonomia finanziaria e, ove necessario, dal fondo nazionale di perequazione. Anche qui voglio sottolineare, come già questa mattina evidenziato in Commissione, che l'unica competenza che dovrà rimanere a livello statale sarà proprio quella della evidenziazione e della assicurazione dei livelli essenziali.

Il metodo di lavoro che è stato applicato e la collaborazione tra gli apparati di studio della Camera dei deputati, l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del Cnr, l'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze ed i servizi studi e legislativi dei Consigli regionali e delle Province autonome hanno permesso di elaborare una sintesi di riferimento estremamente significativa. Occorre seguire su questa strada, dando continuità a questa collaborazione al fine di rendere sistematico il monitoraggio della legislazione, la cui produzione è ormai articolata su più livelli di responsabilità, con una forte esigenza di integrazione.

L'auspicio è che questo modo di lavoro sia consolidato e sviluppato in un rapporto che rafforzi la conoscenza del legislatore nazionale e di quelli regionali e stimoli processi di concertazione sempre più incisivi ed utili all'analisi e alla conoscenza delle fonti normative e alla connessa e conseguente collaborazione istituzionale, sottolineando ancora una volta, come già evidenziato dal presidente Palumbo, la necessità di un sempre maggiore coinvolgimento dei Consigli regionali, che fino ad oggi sono stati abbastanza tenuti a parte rispetto alle grandi decisioni che sono state assunte.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Fontana. Mi sembra che siamo riusciti a stancare anche i più volenterosi, per cui, a questo punto, possiamo arrivare alle conclusioni che saranno triplici: darò la parola a Riccardo Nencini, in qualità di coordinatore della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, poi sentiremo la voce del Governo da Enrico La Loggia, Ministro per gli affari regionali, e infine l'on. Mattarella, come Presidente del Comitato per la legislazione.

RICCARDO NENCINI, *Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome*. Grazie Presidente e grazie al Presidente Sergio Mattarella per avere convocato questo incontro.

Con la riforma costituzionale gli enti territoriali ed in primo luogo le Regioni sono diventati i protagonisti dello sviluppo economico, sociale, culturale, oltre che “ordinamentale” del Paese.

Ciò si ricava chiaramente dall’elencazione delle materie di competenza, esclusiva o concorrente, delle regioni; ciò è sotto i nostri occhi nel dibattito politico ed in quello della cultura giuridico-istituzionale degli ultimi mesi.

Come coordinatore della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali e delle province autonome vorrei soffermarmi in questa sede sul ruolo che in questo momento e da questo momento in avanti le assemblee possono svolgere, sia al loro interno, approntando, ciascuna nella sua autonomia, i meccanismi, gli strumenti ed i correttivi idonei a governare queste nuove e complesse funzioni, sia nei confronti dello sviluppo dell’intero sistema ordinamentale.

Certamente la funzione legislativa è fondamentale: la progettazione legislativa, la fattibilità delle leggi, la capacità di fare buone leggi è – e rimane – il compito principale, la “funzione” dei Consigli regionali che sono, appunto, “assemblee legislative”.

Con l’elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali il potere di indirizzo politico diventa un potere “condiviso” fra questi ultimi ed i consigli regionali.

La funzione legislativa, ricordiamolo, rimane, al contrario, saldamente in mano alle assemblee, a quelle che si apprestano a diventare, con i nuovi statuti, i parlamenti delle regioni.

E’ importante, soprattutto in questa fase del processo di riforma istituzionale che investe il paese nel suo complesso, ed a tutti i livelli ordinamentali, che questi operino con tutte le sinergie che possono mettere in campo in uno spirito di collaborazione che, mi auguro possa svilupparsi ancora di più e, per quello che attiene a questa sede, possa coinvolgere il parlamento nazionale e quelli regionali; e la funzione legislativa, con tutto il resto che implica relativamente alle politiche di controllo è il terreno principe per questa collaborazione.

Ringrazio, dunque, per l’opportunità di questa nostra giornata di lavoro e credo che anche a nome dei miei colleghi possa dire che l’apertura del Comitato per la legislazione verso l’esterno, quale promotore di un nuovo tipo di iniziative nella nostra esperienza istituzionale, sia un dato da salutare con grande attenzione e con grande partecipazione.

Dunque, le Assemblee hanno, oggi, la forza di essere determinanti in tutte le politiche regionali, ed hanno la responsabilità di legiferare in modo che si passi da una legislazione frammentata ad una legislazione che costituisca una serie di vere e proprie scelte politiche organiche e collegate tra loro. Per le Assemblee parlamentari, sia a

livello nazionale che regionale, si pone dunque la questione dei metodi della legislazione che concorre e si intreccia tra Stato e regioni, legislazione che il nuovo testo costituzionale presuppone, e delle conseguenti relazioni tra le Istituzioni che possono sostenere tale metodo.

L'orizzonte che si presenta dinnanzi a noi è, pertanto, come legiferare efficacemente in presenza di un intreccio di competenze fra stato e regioni molto più complesso che in passato e che presuppongono criteri di riparto che devono essere, in gran parte, politici e, pertanto, molto più flessibili rispetto al passato.

Per questo riteniamo indispensabile che al più presto si dia corso alla integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie. Il sistema delle Conferenze tra esecutivo nazionale e esecutivi regionali e locali non è più in grado da solo di far fronte alla complessità del nuovo sistema a tre livelli: Europa, Stato, Regioni ed autonomie locali.

Per questo ci impegneremo a trovare negli statuti che stiamo predisponendo forme nuove di raccordo e di collaborazione fra le singole assemblee regionali ed il parlamento nazionale, anche tentando la via di nuove strade – anche in via sperimentale con gli strumenti a nostra disposizione , mi riferisco a modifiche dei regolamenti consiliari, in attesa dell'approvazione degli statuti – nuove strade, dicevo, per cercare di garantire, il sistema istituzionale nel suo complesso, al di là degli strumenti previsti costituzionalmente, quale l'integrazione della bicamerale.

Sarebbe un passo significativo da parte delle assemblee regionali che, ciascuna nelle forme e nei modi che riterrà più agevoli e condivisi, individuasse un apposito organo ovvero una commissione già esistente, quale, ad esempio la commissione affari istituzionali, a svolgere la funzione di raccordo e di organo di trasmissione tra la periferia ed il centro e viceversa. E' un tema stimolante sul quale vale la pena di appuntare i nostri sforzi.

A questo proposito vorrei richiamare anche il monito che Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha lanciato nei giorni scorsi durante la sua visita ufficiale in Sicilia. Il Presidente Ciampi ha, infatti, ricordato come il conferimento di più ampi poteri di governo alle Regioni può dare buoni frutti, ma non è di per sé un panacea. E' invece un'opportunità – ricordava il Presidente della Repubblica – se al conferimento di poteri si accompagna uno sforzo, in misura ancor maggiore che in passato, per il coordinamento e la cooperazione tra livello centrale e livello locale, così come tra i livelli di governo locale.

Credo che questi “giochi cooperativi”, vadano perseguiti e sviluppati, soprattutto non sprecando l'opportunità, per il fronte regionale, di questa legislatura di grandi riforme.

Mi riferisco da una parte alla riscrittura degli Statuti che dovranno delineare le linee su cui costruire questi raccordi, dall'altra alla riflessione sui modelli organizzativi delle nostre Assemblee perché siano preparate ai nuovi compiti ed alle nuove sfide.

Penso, oltre alle professionalità classiche che devono essere presenti in un'assemblea – quelle giuridiche, quelle amministrative e quelle della comunicazione-, a quelle connesse all'area delle relazioni ed anche e soprattutto a quelle connesse all'area del "controllo", per il necessario equilibrio tra i poteri; con l'augurio a tutti noi che questi prossimi due anni e mezzo che preludono alle scadenze delle nostre legislature regionali, ancora inevitabilmente di transizione, vedano tutti i soggetti impegnati su questi nostri temi.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Nencini. Do adesso la parola al Ministro La Loggia.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Grazie soprattutto per questo incontro, nel quale dobbiamo essere tutti soddisfatti nel fare una constatazione essenziale: questo argomento, che sino a poco più di un anno fa raccoglieva nel più generalizzato disinteresse una notevole dose anche di difficoltà interpretativa rispetto alle circostanze che si erano già verificate, cioè la riforma costituzionale, il referendum successivo, l'entrata in vigore di questa riforma, ha raggiunto - di questo dovremmo essere tutti soddisfatti - un livello di consapevolezza. Un certo percorso per arrivare alla piena consapevolezza del problema - visto che con molti dei presenti ho contatti continui, ma con molti altri non ho avuto occasione di sperimentare le nostre diverse valutazioni - dovrà essere realmente compiuto. Proprio per questo farò alcune notazioni rapide, arricchite dal dibattito che sin qui si è svolto, che mi ha dato ulteriori spunti in ordine a una ulteriore valutazione della realtà, ma anche delle cose che occorre fare per superare positivamente questa realtà.

Il sistema normativo italiano, caratterizzato da una pluralità di fonti e da una pluralità di attori, è oggi, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, connotato da una notevole complessità determinata dal capovolgimento del criterio di attribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, oggi meglio "istituzioni locali", e dalla sempre maggiore produzione normativa dell'Unione europea. Tale complessità rende evidenti i presupposti indispensabili per il suo funzionamento: un chiaro e netto riparto di competenze, onde evitare il sovrapporsi delle norme (il documento che ci avete fornito questa sera sullo sviluppo del contenzioso, su cui peraltro io, man mano, sono andato aggiornando, nelle nostre riunioni di Consiglio dei ministri, i colleghi di governo, vedo che è fatto molto bene e colgo l'occasione per

complimentarmi) degli efficaci raccordi istituzionali per consentire una produzione legislativa complessivamente coordinata; degli organi di regolazione per risolvere in via preliminare i conflitti e gli eccessi di competenza; una distinzione istituzionale specifica per le Regioni a statuto speciale, cosa che nella riforma del Titolo V è rimasta vagamente sottaciuta, che anche oggi non emerge con sufficiente chiarezza nella determinazione di un indirizzo, che per la parte attuativa, ma soprattutto per la parte ulteriormente riformatrice, dovrebbe invece avere. Questo ha causato e continua a causare una percentuale altissima di problemi con riferimento ai rapporti legislativi tra Stato e Regioni. Difatti allo stato attuale, nessuno di questi presupposti ai quali mi sono riferito risulta realizzato. Su questo credo che abbiamo il dovere tutti di fare un ulteriore sforzo di approfondimento.

Anzitutto non è sicuro in più materie il riparto delle competenze legislative. Tra la legislazione esclusiva dello Stato, la legislazione concorrente, la legislazione residuale delle Regioni il confine non è così netto come potrebbe sembrare e ciò a causa di fattori di varia natura: la necessaria genericità della definizione delle rispettive materie lascia ampi spazi all'interpretazione tesa a stabilirne i relativi confini; nelle materie concorrenti da sempre è punto dolente l'individuazione del preciso confine tra i principi fondamentali di spettanza statale e la normativa di dettaglio di competenza regionale; le materie affidate alla competenza residuale delle Regioni non sono elencate e questo costituisce, indubbiamente, un ulteriore supplemento di problema.

Ma ulteriori problemi si pongono anche sul fronte comunitario a causa dell'espandersi, di trattato in trattato, delle materie "comunitarizzate" e del conseguente affievolirsi della linea di ripartizione tra competenze degli Stati membri e competenze della Commissione, nella tendenza espansiva della Commissione che si manifesta col ricorso, oltre che ai tradizionali strumenti dei regolamenti e delle direttive, alle decisioni, alle raccomandazioni, oltre agli atti di indirizzo approvati dal Parlamento europeo, ai pareri del Comitato delle Regioni, non vincolanti ma comunque rilevanti.

Sul fronte europeo, partendo dal vertice della piramide legislativa, il primo raccordo tra Unione europea e Stato membro è dettato dalla partecipazione di questo alla formazione delle direttive e dei regolamenti comunitari. Sappiamo già che la gran parte di questi provvedimenti vengono adottati a maggioranza semplice, o anche a maggioranza qualificata, ma certamente non sempre con il pieno gradimento di tutti gli Stati membri e questo costituisce un forte limite all'esercizio della sovranità, tanto del Parlamento quanto dei Consigli regionali, e non mi pare che sino a questo momento, questo argomento di così rilevante importanza sia stato sufficientemente approfondito, mentre è, nel vertice della legislazione, quello che, probabilmente, dovrebbe essere

tenuto maggiormente in considerazione, perché è l'involucro al di là del quale non abbiamo potestà ad intervenire.

Ma proprio per scongiurare, nei limiti del possibile, contrasti sfavorevoli tra la normativa nazionale e la normativa comunitaria e tenendo conto delle competenze legislative regionali, opportunamente la riforma costituzionale ha previsto la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e questa partecipazione va regolata con legge. E' quello che il Governo si appresta a fare con il disegno di legge generale di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'Atto Camera 3590 attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali.

Vi è un'ulteriore parte di problemi che riguarda il modo di far partecipare il sistema delle autonomie regionali e delle istituzioni locali anche alla formazione degli atti comunitari, ma questo è argomento di cui, da qui ad un certo numero di settimane, credo che dovremo farci tutti carico, nel momento in cui si andrà a cominciare a scrivere, per quello che riguarda questa parte, la prossima Costituzione europea.

Ma intanto, nella legislazione nazionale da tempo è stato previsto un obbligo di trasmissione di tutte le proposte normative comunitarie alle Camere per le eventuali osservazioni, ma tale sistema, disciplinato anche nei regolamenti rispettivi di Camera e Senato, non ha avuto sinora una regolare, cadenzata attuazione, tanto che a questo punto credo che bisognerebbe far tornare alla ribalta, maggiormente di quanto non sia accaduto sino a questo momento, l'istituto della cosiddetta riserva di esame parlamentare.

Anche qui abbiamo potuto già fare un primo tentativo, che pongo alla vostra attenzione, nel disegno di modifica della "legge La Pergola", l'Atto Camera 3123. Bisogna però che, conseguentemente, le Camere si attrezzino realmente per far fronte all'esigenza di rapidità che è insita in questo sistema, che talvolta consente pochissimi giorni per poter decidere. Intanto la Commissione per gli affari europei della Camera e la nuova Commissione XIV, Politiche dell'Unione europea, del Senato svolgono un eccellente lavoro di valutazione della compatibilità dei disegni e progetti di legge con la normativa comunitaria.

Sul fronte interno (non mi soffermo più di qualche secondo) la riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione ha profondamente modificato il riparto delle varie specifiche competenze legislative tra Stato e Regioni. Credo che debba essere data una particolare attenzione, da parte delle istituzioni, ai processi di elaborazione normativa delle Regioni. Ma lì è tutto da inventare un meccanismo che, laddove accettato dal sistema delle Regioni — visto che non siamo nelle condizioni di poterlo imporre ai sensi del nuovo articolo 114 della Costituzione — posti ad un dialogo costruttivo, che

indubbiamente, da parte nostra, non c'è alcuna difficoltà ad iniziare. Sappiamo bene che nel momento in cui avremo iniziato a discutere di questo argomento formalmente, saremo andati certamente in rotta di collisione rispetto all'indirizzo fin qui dato all'attuazione di un pieno federalismo. Le due cose non possono camminare assieme, possono soltanto camminare insieme laddove vengano reciprocamente accettate dalle istituzioni regionali e locali e da parte del Governo e del Parlamento della Repubblica, ma diversamente non sarebbe possibile - e io sarò certamente garante di queste prerogative delle Regioni - per semplice iniziativa parlamentare o governativa, andare ad interferire nel sistema delle autonomie e delle Regioni, come è stato già riconosciuto con la riforma costituzionale.

Mi limito soltanto ad aggiungere, prima di concludere queste brevi note, che abbiamo già una serie preoccupante di organismi di confronto. Adesso ne aggiungeremo, probabilmente, degli altri, ma forse è realmente arrivato il momento in cui dobbiamo mettere mano definitivamente a quello che dovrebbe essere l'assetto del Senato federale o della Camera delle autonomie, o quello che sia, l'unico organo costituzionale all'interno del quale si possa svolgere istituzionalmente questo confronto, perché accanto alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza Stato-Città, alla Conferenza unificata, alla Commissione bicamerale per gli affari regionali, che opportunamente occorre integrare, in attesa che finalmente arrivi il Senato federale o Camera delle autonomie, sicuramente occorreranno diversi arbitri istituzionali per poter disciplinare il traffico delle competenze, ma anche della sovrapposizione dell'esame su specifiche materie che avvengono in contemporanea, su organismi diversi che hanno, per tanti versi, una pari dignità istituzionale e che potrebbero, come spesso è già accaduto, arrivare a conclusioni totalmente diverse l'una dall'altra, con, l'aggiunta, sottolineatura che credo non vada mai sottaciuta, del potere - spero che nessuno voglia metterlo in discussione - del Parlamento, sovrano di poter decidere, dopo comunque avere ascoltato tutti, anche gli organismi di raffronto reciproco tra Governo, Regioni e istituzioni locali.

Accanto a questo, l'argomento relativo ai controlli, argomento sul quale un ulteriore approfondimento credo debba essere fatto. Il controllo che avviene soltanto attraverso la disciplina dettata da parte dell'organo che deve essere sottoposto allo stesso controllo, è una procedura che ha scarsi precedenti nel nostro ordinamento giuridico e costituzionale. Ne comprendo la ragione, devo dire che condivido tale ragione, ma questo non ci può esimere dall'immaginare un rimedio di emergenza laddove i controlli non venissero fatti con l'adeguata cura e con il necessario scrupolo. Da qui la necessità di un'attuazione quanto più rapida e completa dell'art. 120 della Costituzione sull'esercizio del potere sostitutivo, che nel pieno rispetto del principio di

sussidiarietà, scendendo dallo Stato attraverso le Regioni, per arrivare alle istituzioni locali, dia comunque la possibilità di un controllo essenziale rispetto ad omissioni o violazioni che possano essere compiute dagli organi istituzionali diversi dallo Stato o dalle Regioni stesse. A questo proposito abbiamo pensato di inserire, nell'ambito del nostro disegno di legge di attuazione, la possibilità che vi sia una attività di controllo anomalo, in un certo senso, di verifica, più che di controllo, degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, attraverso un organo terzo che istituzionalmente è preposto a questo genere di incarichi, cioè la Corte dei conti attraverso le proprie sezioni regionali, alle quali abbiamo pensato di poter far partecipare, se richiesti, componenti nominati dalle stesse Regioni e dal sistema delle istituzioni locali, regione per regione. Un po' il modello che in Sicilia si è sperimentato con qualche successo dal 1946, con il Consiglio di giustizia amministrativa come organo di appello rispetto alle decisioni di primo grado che riguardano i tribunali amministrativi regionali.

Concludo, Presidente, ringraziandola ancora per questa opportunità, per poter avere preso atto della maturazione collegiale, collettiva, finalmente a livello pluristituzionale, di questi complicati e difficili problemi, ma anche con l'auspicio che, se si continua con un ragionamento costruttivo, forse, al di là di pregiudizi che talvolta possono anche essere giustificati dal punto di vista politico ma certamente mai giustificabili dal punto di vista dell'interesse comune del nostro Paese, riusciremo a fare qualche ulteriore passo avanti. L'argomento, in questo momento non è solo connesso con la qualità della legislazione, ma con il necessario approfondimento rispetto a chi compete di fare legislazione in un ordinamento costituzionale che allo stato voglio considerare soltanto in una fase transitoria, ma che necessita di urgenti, immediate riformulazioni, di ulteriori riforme costituzionali.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro La Loggia. Ha la parola il Presidente Mattarella.

SERGIO MATTARELLA, *Presidente del Comitato per la legislazione*. Intervengo per sottolineare come il confronto sia stato ampio, articolato, molto approfondito e molto interessante, sia sul versante degli impegni di settore, sia su quello più generale.

Dall'andamento del dibattito possiamo trarre alcune conclusioni che mi sembrano condivise. In primo luogo, una legislazione capace di costruire un'architettura programmatica sufficientemente articolata e con adeguate procedure di raccordo potrebbe assicurare concretamente - nei singoli settori e per grandi finalità di ordine nazionale - autonomie ed appropriati spazi di intervento per ciascun livello territoriale.

Penso che si potrebbe anche ambire, per questa strada, a promuovere l'uso attivo e propulsivo degli spazi di autonomia, mettendo a frutto in modo dinamico i principi di sussidiarietà e di economicità: in tale modo, ciascun livello territoriale deve essere chiamato a controllare e stimolare il livello di prestazioni offerte dagli altri livelli sullo stesso territorio su cui hanno i rispettivi spazi di competenza. I diversi livelli di governo si devono valorizzare reciprocamente, senza ostacolarsi, come è emerso con grande chiarezza da questo confronto; occorrono quindi procedure di raccordo e di confronto specifiche. Non ripeto, ma sottoscrivo facendole mie, le due proposte che, in conclusione, ha formulato il presidente Nencini, sulla base di quanto emerso nel corso di queste ore. Credo che molto possa essere fatto sfruttando gli ampi spazi di autonomia, anzitutto quelli degli statuti, ma anche quelli offerti dai regolamenti delle Assemblee. Le esperienze maturate dalle Commissioni parlamentari con competenza trasversale dopo l'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione, qui bene illustrate dai rispettivi presidenti, costituiscono in questo senso una buona testimonianza.

Il Comitato per la legislazione - lo ha detto l'on. Saponara che ne sarà presidente fra 48 ore - è impegnato a seguire e a sostenere le iniziative di innovazione che sono definite sia nelle grandi leggi di attuazione della Costituzione - il disegno di legge "La Loggia", la legge comunitaria - sia negli interventi di riforma di settore. D'altronde questo incontro ha dimostrato quanto sia utile mettere a confronto le esigenze di carattere ordinamentale con quelle di governo concreto dei settori.

Concludo ringraziando il Presidente della Camera per avere deciso questo incontro e per avere testimoniato con la sua presenza l'importanza del confronto che vi si è svolto.

PRESIDENTE. Mi associo anch'io al ringraziamento del Presidente Mattarella, a nome della Camera dei deputati. Condivido quanto ha detto il Presidente del Comitato per la legislazione e quanto ha detto anche il Ministro La Loggia: in fondo queste occasioni sono anche un momento di reciproca formazione-informazione e, complessivamente, di maturazione delle tematiche in questione.

Non so se vi sia da spaventarsi o da rallegrarsi, credo che abbiamo materia per l'uno e per l'altro. Con un certo fatalismo sono convinto che, in un processo di federalismo come quello che si sta realizzando in Italia, dovevamo aspettarci un minimo di fisiologica competitività-conflittualità, perché la ripartizione di competenze non è mai neutra, c'è sempre qualcuno che dà e qualcuno che riceve, c'è sempre qualcuno che reclama e qualcuno che richiede aggiustamenti. Questo lo dico perché dobbiamo vedere le cose con una certa obiettività, come se fossimo, in qualche modo, soggetti estranei, anche se siamo protagonisti. Il cammino non poteva essere più semplice, perché,

rispetto ad altri Paesi, il nostro è un cammino che avviene oggi, dopo 50 anni di vita della Costituzione del nostro Paese, dopo ancor meno anni dalla costituzione delle Regioni, con una grande tradizione di municipalità rispetto alla stessa esistenza delle Regioni in Italia e con la necessità di affinare alcune grandi problematiche che ancora rimangono sul tappeto. Penso all'impegno che il Presidente Nencini ha preso in ordine agli statuti. Associa a questo il tema dei controlli che ha sollevato adesso il Ministro La Loggia in termini molto franchi, molto leali, ma questa è una grande questione.

Termino dicendo al Presidente Vizzini che il progetto che riguarda la sua Commissione come sede di raccordo sta per essere completato. Però, con molta franchezza, credo che dobbiamo far sì che questo approdo definitivo coincida con un impegno forte a marciare da parte della Commissione bicamerale verso una piena, integrale Camera delle Regioni, perché questo è l'obiettivo prioritario, urgente. Anche la correzione dell'articolo 117 presuppone che vi sia tale approdo e credo che chi, come noi - ognuno dal suo angolo visuale - dà il proprio contributo istituzionale, non possa prescindere da questa questione. So anch'io che è una questione complicata, che determinerà altre tensioni, ma è difficile che una riforma di questo tipo possa evitarle. E' però una questione che diventa anche il vero banco di prova di un processo federalista credibile.

Come ho detto prima ai presidenti dei Consigli regionali in privato, mi auguro che non si ritenga che il completamento di questa tappa della Commissione bicamerale diventi qualcosa di definitivo. E' vero che in Italia non vi è niente di più definitivo del provvisorio, ma in questo caso vorrei sottolineare il carattere di provvisorietà del risultato che stiamo per raggiungere e che dovrebbe concretizzarsi in un forte impulso alla realizzazione della Camera delle Regioni. Non a caso chiamo sempre la Camera delle Regioni "Camera delle Regioni" e non "Senato delle Regioni", non ho problemi su questo. Il problema vero è fare qualcosa di positivo per il nostro Paese, non evocare una competitività tra le due Camere: il bicameralismo perfetto esiste solo in Italia.

In questi termini penso che il tema della Camera delle Regioni sia completamente inserito nell'iniziativa politico-istituzionale che stiamo assecondando. Naturalmente, come ha detto il Presidente Nencini, la Camera continuerà ad offrire la sua disponibilità, anche con una certa regolarità, per questi incontri che ritengo molto positivi. Grazie a tutti.