

VI
IL PARLAMENTO NELLA REPUBBLICA
DELLE AUTONOMIE
(VENTI ANNI DI PARLAMENTO RIFORMATORE)

CARMELA DECARO BONELLA *

SOMMARIO: *Perché questo titolo?*. – 1. Il Parlamento luogo della riflessione e del processo di riforma costituzionale. – 1.1 *Una sintesi della “storia” di questa riflessione.* – 1.2 *Il “metodo” delle riforme nella XIII legislatura: gli impegni di riforma della legislatura in corso.* – 2. Dopo la riforma del Titolo V: principi e competenze della legislazione. – 3. I metodi. – 3.1 *L’istruttoria legislativa.* – 3.2 *La pre-istruttoria nel raccordo Governo-Regioni-Autonomie locali: luci e ombre del sistema delle conferenze.* 4. I luoghi. – 4.1 *I luoghi tradizionali e le Commissioni di “metodo”.* – 4.2 *L’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali: una promessa mancata.* – 5. Le procedure parlamentari “plurali”: il cantiere aperto per le leggi a cadenza annuale. – 5.1 *La manovra di bilancio.* – 5.2 *La legge comunitaria.* – 5.3 *La legge di semplificazione.* – 6. Un bilancio di metà legislatura. – 7. La tavola delle competenze e l’Unione europea.

PERCHÉ QUESTO TITOLO?

“Il Parlamento della Repubblica delle autonomie” richiama il patrimonio italiano, antico e recente: dalle radici della sapienza giuridica dei Comuni e delle Repubbliche, alle più nobili culture politiche del ’900¹. Passato remoto,

* Vicesegretario generale della Presidenza della Repubblica.

¹ Le radici del pensiero politico e giuridico della cultura italiana sul Federalismo e sulle autonomie sono assai variegata. Si vedano, per una prima indicazione, E. ROSSI, *Considerazioni sulla competenza*, in “Il Popolo d’Italia”, 3 maggio 1921, in cui veniva già auspicata la creazione di una “Camera delle Regioni”; A. SPINELLI e E. ROSSI, *Per una Europa libera e unita. Progetto di un manifesto* (1941), in ID., *Problemi della federazione europea*, Roma, Movimento per la federazione europea, 1944, nuova edizione A. SPINELLI, *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, Il Mulino, 1991, spec. 149 ss.; S. TRENTIN, *Stato-nazione-Federalismo*, Milano, La Fiaccola, 1945; G. SALVEMINI,

passato prossimo, strategia costituzionale presente si legano nella continuità della storia delle istituzioni per la costruzione di un governo comune della Repubblica. Il riconoscimento e la promozione delle autonomie è quindi valore di base della democrazia “plurale”, nella Costituzione italiana: i soggetti, le competenze, le procedure e i raccordi devono garantire lo sviluppo di questo pluralismo istituzionale².

La valorizzazione delle autonomie locali come via di sviluppo democratico dal basso³, sta vivendo in tutta Europa una stagione di riforma originale: sono “tappe progressive” di un percorso che accomuna anche gli Stati a tradizione centralizzata. Dalla *Devolution* alla *République Territoriale*, financo la *clarté française* è positivamente contaminata dalla sperimentazione della *Organisation décentralisée*⁴.

Un valore comune a tutto il costituzionalismo europeo e riconosciuto anche nel Progetto di Costituzione Europea, ora all’esame della Conferenza intergovernativa, sta ridisegnando l’architettura costituzionale delle istituzioni. La costruzione emergente del costituzionalismo di area nell’Unione europea è continua e si riflette sulle Costituzioni nazionali. Si stanno scrivendo i capitoli sulle

Unità e Federalismo (1899), in ID., *Opere*, Milano, 1961; ID., *Scritti sulla questione meridionale 1866-1955*, Torino, Einaudi, 1955; ID., *Le più belle pagine di Carlo Cattaneo*, Milano, Fratelli Treves, 1922; L. STURZO, *La regione nella nazione*, Bologna, Zanichelli, 1974, spec. 111 ss.; ID., *Mezzogiorno e classe dirigente. Scritti sulla questione meridionale dalle prime battaglie politiche siciliane al ritorno dall’esilio*, a cura di G. De Rosa, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1986, 490 ss.; ID., *Battaglie per la libertà, 1952-59*, Palermo, Ila-Palma, 1992, 843 ss. A. OLIVETTI, *Federalismo integrale*, in “*L’unità europea*”, Milano, 1945; ID., *L’ordine politico delle Comunità*, Ivrea, Nove edizioni di Ivrea, 1945; N. BOBBIO, *Il Federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza europea*, in *L’idea dell’unificazione europea dalla prima crisi alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione “Luigi Einaudi”, 1975, 236 ss.

² In questo senso, si vedano, soprattutto, C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67 ss., il quale riconosce l’inversione della prospettiva Stato-autonomie operata dall’art. 5 Cost.; G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Principi fondamentali, art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 277 ss., spec. 286, ove si sottolinea che “l’autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato”, con la conseguente “trasformazione dello Stato di diritto accentrato in Stato sociale delle autonomie”. Analoga prospettiva, anche alla luce del quadro europeo, è stata recentemente ribadita dallo stesso A., *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2002, 9 ss.

³ G. DE RITA, *Il regno inerte. Società e crisi delle istituzioni*, Torino, Einaudi, 2002.

⁴ L. cost. 2003-276 del 28 marzo 2003. Per un primo completo commento alla legge v. T. GROPPI, *Un nuovo passo verso un diritto comune europeo delle autonomie territoriali: la riforma costituzionale francese del 28 marzo 2003*, in *Amministrare: rassegna internazionale di pubblica amministrazione*, 2003, n. 2, 241 ss.

istituzioni, sul coordinamento progressivo delle politiche, sulla cittadinanza europea, complementare alla cittadinanza nazionale, che rafforza e integra la tutela dei diritti e degli interessi a essa sottesi.

È una via forte per il superamento del deficit democratico: l'Unione rispetta l'identità nazionale degli stati membri legata alla "struttura fondamentale, politica e costituzionale compreso il sistema delle autonomie regionali e locali" (art. 5 Progetto di Cost. europea). In parallelo lo Stato ripensa se stesso⁵. Per questo è ormai inutile esercizio affrontare il tema del ripensamento dello Stato lamentando il limite della progressiva erosione della sovranità. Sono invece da cogliere le opportunità dei profondi mutamenti in corso per contribuire a disegnare le istituzioni del nostro secolo, superando categorie e concetti dogmatici che rimandano a sicurezze e contesti di altri tempi. A quelle sicurezze degli stati nazionali in cui i governi, per mezzo degli eserciti, "risolvevano" i conflitti mentre i giuristi dogmatici "costruivano" la copertura formale dei risultati di tali prove di forza all'esterno e all'interno delle nascenti istituzioni liberali⁶.

Oggi quelle sicurezze sono spazzate via. In un drammatico ma esemplare paradosso, si è chiuso un secolo cominciato sulle note ottimistiche del ballo dell'*Excelsior* e se ne è aperto un altro con lo *shock* dell'11 settembre entrato in tutte le case del mondo.

Questo è, come dice Häberle, il nostro contesto⁷: un contesto ineluttabile in cui inserire l'interpretazione dei testi costituzionali e normativi, l'azione e la progettualità politica e organizzativa, l'educazione civica e sociale della cittadinanza di ogni generazione.

È il dovere che deriva dalla responsabilità dell'essere giuristi di doppia cittadinanza – nazionale ed europea – e di far parte della classe dirigente di questo millennio, di coltivare la virtù della strategia e della profezia conservando la memoria dell'esperienza per costruire speranze nel presente e nel futuro.

⁵ Sul punto, v. S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di studi, Napoli 22-23 marzo 2002, Milano, Giuffrè, 2003.

⁶ Particolarmente significativa di questa prospettiva fondativa dello Stato e delle istituzioni parlamentari appare la nota vicenda storica che condusse alla distinzione tra legge di bilancio in senso formale e legge di bilancio in senso sostanziale, essendo, la prima, uno strumento appositamente creato dalla dottrina giuridica tedesca dell'Ottocento per "ratificare" *ex post* le spese belliche di Bismarck. In tema, v. R. GNEIST e J. JELLINEK, *Legge e bilancio. Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997.

⁷ Per riprendere P. HÄBERLE, *La Costituzione nel "contesto"*, in *Nomos*, n. 2, 2002, 7 ss.

1. IL PARLAMENTO LUOGO DELLA RIFLESSIONE E DEL PROCESSO DI RIFORMA COSTITUZIONALE

1.1 Una sintesi della “storia” di questa riflessione

Dalla fine degli anni '70, il Parlamento ha rappresentato il luogo istituzionale di riflessione sulle proposte di revisione costituzionale. Il Titolo V della parte seconda della Costituzione è stato sostanzialmente riscritto in tre leggi costituzionali dal 1999 al 2001⁸.

La riforma, nell'ordinamento repubblicano, degli ordinamenti dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane, delle Regioni e dello Stato ha effetti di straordinaria rilevanza. Introduce la pari dignità costituzionale di tutte le componenti che formano la Repubblica e ne fa derivare le conseguenze sul piano della forma di governo, delle competenze e dei procedimenti. E, tuttavia, il quadro costituzionale non è ancora completo: questo primo “riordinamento” deve, infatti, seguire, per espressa indicazione della legge cost. n. 3/2001, la riforma del Parlamento.

Ma come si è arrivati a questa revisione?

Alcune affrettate letture affermano che il Parlamento, quasi ostaggio del procedimento innescato dall'esterno, abbia “subito” e inseguito il vento del nord, in particolare dei referendum presentati da alcune Regioni. Queste letture partono dal presupposto che il Parlamento abbia versato, nella XIII legislatura, in condizioni di debolezza e di impreparazione ad affrontare il *volet* istituzionale. Quasi che, improvvisamente, il Parlamento avesse modificato il quadro istituzionale definito nella Costituzione. Questa ricostruzione, di cui per certi versi ho esasperato i toni, ha sicuramente la “memoria corta”. È opportuno, in questo tempo così accelerato, rinsaldare questa memoria e ricordare alcuni passaggi significativi.

Il Parlamento è stato il protagonista di un percorso istituzionale accidentato ma di virtuosa collaborazione con il Governo, che parte dal 1979 e riguarda, in modo parallelo, rami bassi e rami alti dell'ordinamento della Repubblica⁹.

⁸ Cfr. la l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”, approvata in via definitiva dal Senato il 12 novembre 1999 con il voto favorevole dell'allora opposizione di centro-destra (cfr. Resoconto della seduta del 12 novembre 1999 in www.senato.it); la l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2, “Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”, approvata in via definitiva dalla Camera il 25 ottobre 2000 con il voto favorevole dell'allora opposizione di centro-destra (cfr. Resoconto della seduta del 25 ottobre 2000 in www.camera.it); la l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

⁹ In questa prospettiva si veda l'*Introduzione* di S. LABRIOLA a *Il Parlamento Repubblicano*

I rami bassi

Le due prime “prove” di regionalismo erano state deludenti ¹⁰: il regionalismo nato nel 1970-72 era arrivato tardi e “malato”; quello del 1975-77 ha stentato ad affermarsi rispetto a una cultura centralista e alla deresponsabilizzazione innescata dalla finanza derivata. Il *Rapporto sulla riforma dello Stato*, che il Ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, aveva presentato al Parlamento nel 1979, affrontava con straordinaria lucidità la “questione amministrativa” come problema da risolvere per addentare “il torso regionale” (nell’ambito della metafora della mela repubblicana).

Si aprono venti anni di serio e operoso riformismo istituzionale. In attuazione dei temi posti all’ordine del giorno del *Rapporto*, a livello governativo, erano istituite commissioni che affrontavano i temi nodali della riforma: la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l’applicabilità delle leggi (Commissione Barettoni Arleri), la delegificazione (Commissione Cassese), i controlli (Commissione Piga), il riordino dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri (Commissione Piga), la revisione dei procedimenti amministrativi e la democratizzazione della pubblica amministrazione (Commissione Nigro) ¹¹.

Nella relazione del Presidente del Consiglio Craxi sulla modernizzazione delle istituzioni, presentata al Parlamento nel 1983, era stato individuato un programma di riforme per “attuare” la Costituzione. Programma che, nella successione dei governi fra la fine degli anni ’80 e la fine degli anni ’90, il Parlamento avrebbe progressivamente sviluppato, modificato e approvato. Un filo si intreccia fra Parlamento e Governo, fra livello nazionale ed europeo e produce, fra sussurri e grida, rinnovamento istituzionale e, negli anni Novanta, anche risanamento finanziario.

Una virtuosa divisione di compiti si sviluppa fra Governo e Parlamento.

Il Governo presenta le iniziative di leggi “ordinamentali”, per l’attuazione di principi costituzionali, maturate attraverso il lavoro delle Commissioni scientifiche che il Parlamento rielabora e arricchisce, dopo trent’anni di maturazione politica e gli innesti della integrazione europea. Mercato comune, sussidiarietà, semplificazione, partecipazione, trasparenza consolidano l’evoluzione della legi-

(1948-1998), Quaderno n. 3 della Rassegna parlamentare, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 1999, 1 ss., spec. 32 ss.

¹⁰ G. DE VERGOTTINI, *Il rapporto centro-periferia in Italia*, in *Lo Stato di Diritto Democratico dopo il Fascismo ed il Nazionalsocialismo*, a cura di F. LANCHESTER e I. STAFF, Milano, Giuffrè, 1999, 377 ss.

¹¹ Su questi aspetti, si rinvia a C. DECARO, *Note sulla razionalizzazione normativa*, in *Nuovi studi politici*, gennaio-marzo 1989, 87 ss., spec. 98 ss.

slazione di sistema nella Costituzione vigente ed entrano, anni dopo, come “parole nuove”¹² nella revisione costituzionale del 2001.

Le tappe sono note:

1. Riguardano le politiche di risanamento finanziario di fronte al peso insostenibile del debito pubblico. I vincoli introdotti dal Trattato di Maastricht diventano gli effettivi capisaldi della nuova Costituzione economica. Il processo di risanamento che parte dalle manovre del primo governo Amato¹³ prosegue con il governo Ciampi, con il primo governo Berlusconi, con il governo Dini e viene “coronato”, durante il governo Prodi, dall’ingresso dell’Italia nei paesi della “zona euro”.

I principi, i vincoli e gli indirizzi programmatici di una Costituzione economica ormai europea in questi anni sono costantemente trasposti nelle manovre economiche annuali e nelle politiche pubbliche di settore. È questo il caso del processo di privatizzazione che, avviato dal primo governo Amato e dal governo Ciampi con la trasformazione degli assetti proprietari delle imprese pubbliche, è proseguito ed è ancora in corso.

Altro esempio significativo è rappresentato dall’introduzione del metodo della concertazione per la definizione delle politiche pubbliche, inteso come meccanismo di coordinamento e di integrazione nell’elaborazione comune degli obiettivi programmatici delle politiche stesse¹⁴. Il governo Ciampi lo inaugura nella nuova politica dei redditi, ma, più in generale, viene trasposto in ogni settore delle politiche economiche, anche sotto la spinta dei vincoli comunitari. Si pensi a come cambia la programmazione economica che, da sistema centralizzato di elaborazione dell’indirizzo politico economico, lascia largo spazio al partenariato e alla concertazione (es. programmazione negoziata).

2. Riguardano i livelli di governo e le autonomie: si affronta la questione dello statuto del governo nazionale. Dopo 40 anni di inattuazione costituzionale si approva, nel 1988, la legge sulla Presidenza del Consiglio¹⁵; il “decalogo” riformista del governo Spadolini e i programmi dei governi Craxi e De Mita si riflettono nelle riforme dei regolamenti parlamentari¹⁶: si limita a casi straordinari il ricorso

¹² Cfr. C. DI ANDREA, *Le parole nuove della Costituzione. Dopo l’entrata in vigore delle modifiche al titolo V della parte II*, in *Nomos*, n. 1, 2001, 163 ss.

¹³ Cfr. A. MONORCHIO (a cura di), *La finanza pubblica dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino, 1992.

¹⁴ Cfr. G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione...*, 1992.

¹⁵ Sul punto cfr., per tutti, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica, Organi e poteri, Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, II ed., Rimini, Maggioli, 1997.

¹⁶ Nel caso del governo De Mita, la riforma dei regolamenti parlamentari, con particolare riferimento all’inversione voto palese/voto segreto, entra per la prima volta addirittura nel programma di governo.

al voto segreto, croce della stabilità e delizia per le imboscate pirate; si rafforza progressivamente il ruolo del Governo, “guida della sua maggioranza”, come ulteriore elemento di razionalizzazione della forma di governo¹⁷.

E, finalmente, dopo 42 anni di inattuazione costituzionale, si approva, nel 1990, la legge n. 142 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali che definisce l'autonomia, precisa le competenze ed individua le coerenze ordinamentali presagite dal Titolo V e dall'art. 128 Cost. per Comuni, Province, Città Metropolitane.

Un percorso che si sviluppa nel '97 con la terza fase del regionalismo. Il decisivo processo di redistribuzione dei poteri con il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, il cosiddetto federalismo amministrativo a costituzione vigente, ha determinato il contestuale ripensamento delle competenze dei Ministeri, ridotti prima a 12 (con il d.lgs. 300/99) dai 30 iniziali, quindi riaumentati a 14 (con il ddl 12 giugno 2001, n. 217, convertito in l. 3 agosto 2001, n. 317). Ne sono stati ridisegnati gli apparati secondo nuovi modelli organizzativi, ne sono state ridefinite le missioni superando le frammentazioni, le duplicazioni e le sovrapposizioni di compiti, semplificando e snellendo le procedure. Nella riforma della Pubblica Amministrazione si innestano anche i principi di sussidiarietà e proporzionalità, adeguatezza e trasparenza, introdotti dal Trattato sull'Unione europea. Il Testo Unico sulla riforma degli enti locali diventa un punto di arrivo, ma la manutenzione continua e il ritardo nell'attuazione costituzionale presenta il suo conto. Il terremoto referendario avanza con una prima scossa poco avvertita che determina l'abolizione della preferenza unica nel 1991; poi, con una *magnitudo destruens*, il superamento del sistema proporzionale nel 1993.

Il passaggio “sotto dettatura popolare” al sistema elettorale prevalentemente maggioritario con recupero proporzionale ha segnato una mutazione della Costituzione materiale¹⁸. Interpretando questa nuova “torsione” sono state poi approvate le riforme elettorali per l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia nel 1993, per l'indicazione sulla scheda elettorale del candidato alla Presidenza della Regione nel 1995 e, in via di fatto, per quella del candidato alla Presidenza del Consiglio nel 2001. La esclusività della rappresentanza degli

¹⁷ Sul punto, cfr. E. CHELI, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 12, Seminario 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.

¹⁸ Cfr., per tutti, A. BARBERA, *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 373 ss.; C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Bologna, Il Mulino, 1995, 111 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1996, 95 ss.

eletti in Parlamento viene integrata dall'investitura diretta, o quasi, del capo dell'esecutivo ad ogni livello di governo locale, regionale, nazionale.

3. Riguardano la questione amministrativa: si avvia, nel 1990, con la legge sul procedimento amministrativo, la riforma della "cultura" dell'amministrazione, costringendola a metodi di trasparenza e responsabilità per garantire i valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e per sviluppare la cultura della cittadinanza. Nel 1992, nel 1997, nel 2001 questo processo continua con la riforma del pubblico impiego e dei controlli, con l'introduzione della responsabilità per risultati. La funzione di controllo muta radicalmente: da un controllo preventivo "formale" sugli atti si passa ad un controllo successivo "sostanziale" sull'attività. Di conseguenza, si impone una riflessione anche sulla responsabilità delle burocrazie e sulla dirigenza statale. Responsabilizzazione della classe dirigente che si traduce nel raggiungimento di obiettivi strategici e si coniuga con l'uso razionale delle risorse finanziarie e strumentali. Sono i principi contenuti nella riforma del bilancio dello Stato (l. 94/97) a cui sono seguite azioni concrete volte all'abbattimento delle spese di funzionamento degli apparati pubblici e sostenute da processi di esternalizzazione e di privatizzazione di interi settori. Si parte da una prospettiva di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, particolarmente valorizzata dal d.lgs. n. 29/1993¹⁹; si passa ad una certa flessibilità caratterizzata, ad esempio, dall'introduzione dei conferimenti di incarichi di livello dirigenziale a tempo determinato con il d.lgs. n. 80/1998²⁰; e si arriva, da ultimo, ad un'ulteriore flessibilizzazione e mobilità del rapporto di impiego con la riforma del 2002²¹.

I rami alti

Il Parlamento sviluppa, dal 1982, la riflessione per la revisione costituzionale, come risposta ai fermenti riformatori avviati dal Partito socialista nel seminario di Trevi nel 1979, nei dibattiti su Mondo Operaio dagli inizi degli anni '80.

Un metodo parlamentare atipico per la sua continuità in vista di riforme che hanno riguardato, in modo prioritario, la seconda parte della Costituzione.

A partire dal 10 settembre 1982 sono otto le iniziative avviate in Parlamento dalle forze politiche:

¹⁹ Cfr., ad esempio, C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza pubblica*, in M. RUSCIANO e M. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, 1993, 35 ss.

²⁰ S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000, XII, pp. 773.

²¹ Sul punto, v. l'accurata analisi di C. DI ANDREA, *Lo spoil system: noterelle sulla disciplina della dirigenza pubblica in Italia e spunti comparatistici*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2003, 699 ss.

- i Comitati parlamentari di studio per l'esame delle questioni istituzionali deliberati, per invito dei Presidenti delle due Camere, nell'ambito delle Commissioni Affari costituzionali (Comitati Bonifacio e Ritz);
- le tre commissioni bicamerali istituite: nel 1983, con mozione parlamentare (Commissione Bozzi, dal nome del suo Presidente); nel 1993 con la legge cost. 6 agosto 1993 n. 1 (Commissione De Mita e poi Iotti); nel 1997 con la legge cost. 24 gennaio 1997 n. 1 (Commissione D'Alema). Queste ultime due, dotate di poteri di revisione costituzionale speciali, in deroga alle procedure dell'art. 138 Cost.
- la “sessione istituzionale” nella X legislatura, che definisce un progetto di revisione della Costituzione, approvato in prima lettura dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (il c.d. “progetto Labriola” del 1987);
- i tre dibattiti sulle riforme istituzionali svoltisi contestualmente alla Camera ed al Senato: su iniziativa parlamentare nel maggio del 1988; sui temi contenuti nel messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga nel 1991; sulle comunicazioni del Governo nel giugno del 1996.

L'elenco considera soltanto le occasioni in cui il Parlamento ha iniziato a “fare qualcosa”.

Il dibattito, politico e giuridico, le ipotesi, i propositi, le iniziative, le “false partenze” e i fatti della trasformazione progressiva sono stati molto più numerosi. La lunga transizione italiana²² è ben più articolata dello stesso elenco delle questioni e dei temi affrontati dalle Commissioni e dai comitati che sono ricordati nell'elenco e ben più lunga di quanto oggi si è portati a pensare.

Tramontate – con il “congelamento” della Commissione D'Alema nel 1998²³

²² Il riferimento è a F. PIZZETTI, *Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella “lunga transizione”*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, 37 ss.; G. PITRUZZELLA, *La lunga transizione: la forma di governo nell'XI e nella XII legislatura*, in *Diritto pubblico*, 1996, 193 ss. (Parte prima), e 407 ss. (Parte seconda); *Atti della Giornata di Studio in onore di Giuseppe Cuomo*, tenutasi a Napoli il 15 novembre 1999, Padova, Cedam, 2000, a cura di SILVANO LABRIOLA; principalmente al saggio del medesimo (ivi) *La transizione Repubblicana (Primi appunti)*, 115 ss. e al saggio di G. FERRARA, *Relazione di sintesi della prima parte*, 47 ss. Una analisi puntuale – in particolare con riferimento alla ‘cedevolezza’ che, vanno assumendo le norme costituzionali (specie quelle relative ai diritti) – è condotta (tra molti altri) da M. CAMMELLI, *Istituzioni deboli e domande forti*, in *Il Mulino*, 1/2002, 10-12). Sul medesimo tema le note di P. CIARLO, *Contro l'idea di Costituzione spontanea*, in *Quad. cost.*, 1/2002, pag. 101. In senso problematico, ma sicuramente meno critico e negativo in proposito, sono le riflessioni di P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1/2000, pag. 15 e seguenti.

²³ Per un'analisi dei lavori della Commissione, si vedano P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, Cedam, 1998; V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (a cura di),

– le ipotesi palingenetiche della “grande riforma”, si è aperta invece la stagione delle riforme costituzionali “per segmenti”. Prima quelle condivise: nel 1999 il ‘giusto processo’, la forma di governo e la potestà statutaria delle Regioni ordinarie e, con maggiori dissensi su alcune parti, la forma di governo delle Regioni a statuto speciale; nel 2000, il voto degli italiani all’estero; infine, nel 2001 quella del Titolo V della Costituzione, contrastata nella sua fase conclusiva, ma discussa in Parlamento per quasi dieci anni, fortemente richiesta dall’intero sistema delle autonomie regionali e locali²⁴ e maturata nella cornice dettata dall’appartenenza all’Unione europea.

Il Parlamento è stato protagonista di questo processo che lo ha riguardato direttamente nelle due sostanziali trasformazioni realizzate. Dal punto di vista della rappresentanza, la riforma elettorale in senso maggioritario, attraverso l’uninomiale – peraltro “stemperato” dal meccanismo del recupero proporzionale – ha legato, almeno teoricamente, la rappresentanza al territorio; dal punto di vista dei livelli di governo, delle competenze e dei procedimenti, la riforma dell’ordinamento repubblicano come ridefinito, a successive riprese, dal nuovo Titolo V²⁵, ha sviluppato quei principi di autonomia già patrimonio costituzionale. Rimane da completare la riforma della struttura delle Camere, e conseguentemente delle funzioni.

Per entrambi gli aspetti il Parlamento ha governato l’esito referendario del 1993 e ha risposto alle forti spinte autonomistiche che provenivano dalle Regioni del nord e che si erano concretizzate nei referendum presentati nel 1999 da Piemonte, Lombardia e Veneto. Il Parlamento ha ricondotto queste spinte nel luogo istituzionale, coinvolgendo Regioni ed enti locali nel procedimento di riforma. Per questa riforma, inoltre, l’approvazione parlamentare di strettissima

La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati, Torino, Giappichelli, 1998. Sull’analisi del progetto licenziato dalla Commissione, si vedano AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Diritto pubblico*, 1997, n. 3; P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998.

²⁴ Come risulta dal dibattito svoltosi in sede di Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nel luglio-settembre 2000 (cfr. le dichiarazioni dell’allora Presidente della Commissione Affari costituzionali, on. Rosa Russo Jervolino, nella seduta del 4 luglio 2000 e le successive sedute della commissione del mese di luglio, nonché il dibattito con i rappresentanti del sistema delle autonomie territoriali del mese di settembre, in *www.camera.it*). Per un’attenta ricostruzione dell’iter del ddl e per un’analisi dei risultati, v. G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, Giappichelli, 2003, 23 ss., spec. 28 ss.

²⁵ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 84 ss.

misura, con l'allora opposizione di centro-destra che, pur presente in Aula, non partecipa alla votazione²⁶, ha avuto, per la prima volta nella storia della Costituzione, la compensazione dell'approvazione popolare con il referendum del 7 ottobre 2001. L'evento, importante, è passato nell'opinione pubblica come notizia di minore rilievo per la coincidenza dello svolgimento dell'attacco degli Stati Uniti contro l'Afghanistan.

Riassumendo: la riforma arriva dopo un periodo di gestazione di durata introvabile in natura; straordinaria rispetto alle altre revisioni per l'ampiezza del progetto di rinnovamento.

Un processo in tre tappe, che si sviluppa con la costante concertazione con il mondo delle autonomie e l'approvazione unanime delle prime due leggi, e con l'approvazione da parte del corpo elettorale, per l'ultima.

Inoltre la sensibilità con cui in particolare la l. cost. n. 3 del 2001 viene accolta dalla dottrina costituzionalistica è testimonianza della consapevolezza e degli effetti del processo riformatore. La riforma mette in moto un intenso e responsabile dibattito sull'assetto della forma di Stato, sul sistema delle fonti, favorendo una riflessione sulla ridefinizione complessiva dell'ordinamento o meglio degli ordinamenti in divenire: quello europeo, statale, regionale e locale.

1.2 Il "metodo" delle riforme nella XIII legislatura: gli impegni della legislatura in corso

Alcune brevi riflessioni devono essere dedicate al "metodo" utilizzato dal Parlamento. La strategia è stata di tipo "incrementale": il lavoro del Governo e del Parlamento si è intrecciato nel processo riformatore, avviato a Costituzione invariata, attraverso leggi ordinarie o modificazioni dei regolamenti parlamentari, e ha preparato le condizioni di base per il successivo processo di revisione costituzionale²⁷.

In altre parole, la riforma "a Costituzione vigente" è stata, al tempo stesso, "cornice" e "bussola" per l'ulteriore fase di innovazione istituzionale.

Il Parlamento ha introdotto durante la XIII legislatura nella legislazione ordinaria i principi comunitari della sussidiarietà, e della proporzionalità che si sono aggiunti ai principi di partecipazione e di trasparenza nell'attività ammini-

²⁶ Si veda il Resoconto della seduta n. 1052 dell'8 marzo 2001 in *www.senato.it*.

²⁷ In questa prospettiva, cfr., ad esempio, G.C. DE MARTIN, *Autonomie e Federalismo tra attuazione della Costituzione vigente e riforme costituzionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 5 ss.; M. CAMMELLI, *Riforme istituzionali e regole*, in *Il Mulino*, 2001, 226 ss.; G. RIVISECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 17 ss.

strativa già introdotti dalla l. n. 241 del 1990 sul procedimento e dalla l. 142 del 1991 sulle autonomie locali. Questi stessi principi, successivamente, sono stati ripresi dal Parlamento nella revisione costituzionale, per il loro inserimento nella Costituzione.

Questo metodo costituisce la premessa necessaria (anche) per un migliore inquadramento del complessivo processo di innovazione istituzionale che rimane “aperto” sia con riferimento all’attuazione che ai successivi e necessari completamenti, già annunciati nella riforma del 2001, almeno per quel che riguarda i luoghi della rappresentanza (art. 11, l. cost. n. 3 /2001).

L’eredità metodologica della XIII legislatura è stata in qualche modo raccolta nella XIV legislatura. Ma con una novità di rilievo: nella corrente legislatura, infatti, è il Governo che elabora, in attuazione del programma elettorale il ddl di riforma da presentare in Parlamento. Con l’alternanza del centro-destra nella guida del processo di riforma, alcune scelte – il riferimento obbligato è ovviamente proprio all’ultimo perno della riforma cardinale, quella della legge n. 3 del 2001– sono state messe in discussione.

E, tuttavia, anche nella prima metà di questa legislatura il metodo continua ad essere parallelo, ad intrecciare cioè legge di attuazione della Costituzione e revisione costituzionale, in modo più collaborativo fra maggioranza e opposizione, per quel che riguarda l’attuazione e, in modo più conflittuale e complesso, per ciò che concerne la revisione.

Il compito del Parlamento legislatore ordinario è quello di proseguire nel processo con l’attuazione della riforma del Titolo V definendo i principi, secondo procedure che includono i protagonisti di quella attuazione, come declinati dall’art. 114 Cost.: Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni e Stato.

Il compito del Parlamento legislatore costituzionale è quello di proseguire nel processo di riforma sviluppando le tappe ulteriori di tale processo (compresa la possibile modifica di quelle già realizzate).

Le riforme che hanno progressivamente trasformato il Titolo V “ci sono” e vanno attuate.

A partire dalla l. cost. n. 1 del 22 novembre 1999: i principi fondamentali per svolgere le nuove regole della forma di governo regionale (artt. 121, 122, 123 e 126 Cost.) sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato, definiti con legge della Repubblica. Abrogato, con il nuovo art. 122 Cost., il vincolo della elezione dei Consiglieri, del Presidente della Giunta da parte del Consiglio tra i propri componenti, alle Regioni è attribuita una competenza legislativa concorrente per il sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta, e per la disciplina dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità degli stessi.

Dal novembre 1999 all’ottobre 2003: il ddl governativo per l’attuazione dell’art. 122, co. 1, Cost., presentato il 4 febbraio 2002 al Senato della Repub-

blica in prima lettura (A.S. 1094), è prossimo alla approvazione definitiva in un clima di concordia fra maggioranza e opposizione²⁸.

Ancora sull'attuazione della l. cost. n. 1 del 1999, che ha riformato la potestà statutaria nel nuovo art. 123 Cost., le Regioni sono responsabili della approvazione degli statuti: statuti, rinnovati nei contenuti, nella rafforzata autonomia costituzionale, e nella procedura di approvazione aggravata all'interno del Consiglio regionale ma ormai "libera" dal controllo della legge di approvazione parlamentare. Un'occasione importante per rinnovare il *foedus* fra popolazione e rappresentanza politica e istituzionale, per ribilanciare il rapporto tra esecutivo regionale – imperniato sulla figura del Presidente della Giunta – e dell'Assemblea legislativa, per individuare i diritti di garanzia indefettibili anche di fronte allo "strapotere della maggioranza" e per collocare in un contesto più ampio (l'ordinamento Comunitario) l'esercizio delle competenze regionali nel rispetto dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.) e del ruolo delle autonomie territoriali e funzionali (artt. 114 e 118 Cost.).

Tuttavia, quattro anni dopo gli Statuti continuano a essere quelli del regionalismo di origine. Prima l'attesa della Presidenza e di Consigli regionali da rinnovare nel 2000, poi l'attesa del completamento della riforma costituzionale sulle competenze (l. cost. n. 3, 2001), ancora l'attesa della riforma della riforma ed ora l'attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sul primo Statuto approvato ma impugnato dal Governo, hanno reso più complesso e lungo il lavoro di riforma²⁹.

²⁸ Il 7 ottobre 2003 la Camera ha infatti approvato (con l'astensione di DS, Margherita, Verdi ed il voto contrario di RC) il ddl AC 3599 "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione", che ritornato al Senato, è già stato approvato in Commissione. Tra i principi sulle cause di incompatibilità: il contemporaneo svolgimento della carica di Consigliere regionale con quella di assessore; diversa la disciplina dell'incompatibilità nei confronti del Presidente della Giunta rispetto a quella dei Consiglieri. Tra i principi fondamentali sull'elezione degli organi regionali vi è quello di definire sistemi elettorali che garantiscano la formazione di maggioranze stabili nei Consigli regionali garantendo la rappresentanza delle minoranze e la contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto (se non si sceglie l'elezione diretta si devono fissare termini tassativi non superiori a 90 giorni per l'elezione del Presidente e della Giunta). L'unica modifica apportata al testo (approvata con l'astensione della Lega) riguarda l'introduzione tra le cause di ineleggibilità del limite di due mandati consecutivi per i Presidenti delle Regioni. Questi ultimi, nell'incontro con il Presidente del Consiglio del 9 ottobre, hanno criticato il predetto limite ed ottenuto l'impegno del Governo a rimuoverlo durante l'esame del provvedimento al Senato "per rispetto dell'autonomia statutaria del Consiglio regionale".

²⁹ Al mese di ottobre 2003, tre Regioni hanno "tagliato il traguardo" di riforma, anche se in forma diversa.

Il Consiglio regionale della Calabria ha approvato in via definitiva – seconda deliberazione – il nuovo Statuto in data 31 luglio e pubblicato nel supplemento straordinario del B.U.R.

Quanto alla attuazione della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3: il Governo ha presentato al Senato il 26 giugno 2002, il ddl del Ministro per gli affari regionali, La Loggia, che è stato approvato (legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3”)³⁰, dopo un anno di contatti costanti con la Conferenza unificata ed il costruttivo lavoro parlamentare fra maggioranza e opposizione.

La riforma deve essere “innervata”, secondo quanto previsto nel programma di governo della Casa delle Libertà. In tal senso, il ddl costituzionale sulla

n. 4 del 6 agosto scorso. A questo proposito va precisato che l’Avvocatura generale dello Stato ha impugnato il testo davanti alla Corte Costituzionale – ricorso *ex art.* 123, 2° comma Cost. – con delibera del Consiglio dei ministri del 28 agosto, con riguardo agli artt. 33,38 comma 1 lettere (a) ed (e); 34 e 43 comma 2; 50 comma 5 e 51. Si segnala a riguardo che l’udienza della Corte Costituzionale è fissata per il prossimo 25 novembre. I Consigli regionali di Puglia e Abruzzo hanno invece deliberato in prima lettura il nuovo Statuto rispettivamente per la Puglia nelle sedute consiliari del 1-2 di agosto 2003 e dell’11 settembre 2003; per l’Abruzzo lo scorso 24 settembre.

Altri Consigli regionali sono invece in uno stato avanzato dei lavori in Commissione. In realtà si è in attesa della pronuncia giurisprudenziale della Corte Costituzionale sul “caso Calabria” in particolar modo per i punti concernenti la forma di governo regionale e la potestà regolamentare. Nella fattispecie la sentenza della Corte del 23 ottobre n. 313 “Pronuncia in via incidentale sulla potestà regolamentare regionale” apre soluzioni chiarificatorie su alcuni aspetti statutari che insieme a quello della forma di governo regionale rappresentano in qualche modo i nodi più delicati da sciogliere nell’impianto complessivo dei nuovi Statuti. È possibile che dopo l’udienza della Corte sullo Statuto calabrese il processo per quegli Statuti che potremmo definire in fase di arrivo sarà più fluido.

Le Commissioni Statuto di altre Regioni sono in fase avanzata dei propri lavori.

La Commissione Statuto del Consiglio regionale della Toscana ha concluso in data 22 ottobre le consultazioni esterne. I lavori della Commissione riprenderanno il 29 ottobre prossimo. Mentre i lavori della Commissione Statuto della Regione Marche sono ripresi dopo la conclusione delle consultazioni.

La Commissione Statuto della Regione Campania ha licenziato il testo del nuovo Statuto che come da calendario è iscritto all’ordine del giorno dell’Aula consiliare per i giorni del 22 e 23 ottobre. In particolar modo la Commissione ha rimesso all’aula la forma di governo che nel testo licenziato è esplicitato in due articolati distinti.

La Regione Umbria non ha ancora concluso i lavori in Commissione ma il Consiglio regionale ha predisposto che il nuovo testo statutario giunga per l’approvazione in prima lettura in aula tra i mesi di dicembre 2003 e gennaio 2004.

I lavori della Commissione statuto della Regione Basilicata fermi dal marzo 2003 sono ripresi nel mese di ottobre.

La Liguria deve effettuare ancora le consultazioni esterne.

La Commissione Statuto della Regione Lazio ha licenziato il testo anche se non sono state ancora calendarizzate le consultazioni.

In corso d’opera sono i lavori di Emilia Romagna, Piemonte, Molise e Veneto.

³⁰ L’approvazione definitiva è avvenuta il 27 maggio 2003, con il voto favorevole dell’opposizione (vedi Resoconto della seduta n. 401 del 27 maggio 2003 in *www.senato.it*).

“devoluzione”, presentato per il governo dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Bossi, attribuisce alle Regioni la competenza esclusiva nelle materie dell’assistenza e organizzazione sanitaria, dell’organizzazione scolastica, della gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche; della definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; della polizia locale. Il testo è già stato approvato in prima lettura, in una versione identica, sia dal Senato, il 5 dicembre 2002, che dalla Camera, il 14 aprile 2003.

Condizione per l’approvazione conclusiva della riforma costituzionale di devoluzione, che si “aggiunge” all’art. 117 Cost., è che questa riforma sia integrata in un contesto organico che risolva anche le debolezze e le incertezze applicative derivanti dalla nuova Costituzione vigente.

Viene così approvato l’11 aprile 2003 da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Bossi, e del Ministro per gli affari regionali, La Loggia, uno “schema” di ddl costituzionale di modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Il disegno si muove, “sulla linea dell’accelerazione in senso federalista”, reintroducendo il principio dell’interesse nazionale, e corregge alcuni aspetti problematici della riforma varata alla fine della precedente legislatura. In particolare, la “riduzione dell’area eccessivamente estesa di competenze concorrenti fra Stato e Regioni” (così recita il Comunicato ufficiale di Palazzo Chigi) rappresenta certamente un elemento che mette in tensione la ricostruzione “razionalizzante” sinora condotta. La Conferenza Unificata, a cui il testo è trasmesso per l’esame e le osservazioni, non si esprime formalmente sul ddl.

Ma i contenuti dei due disegni di legge costituzionali, Bossi e La Loggia, non esauriscono il complesso delle riforme necessarie a delineare il sistema di rapporti tra centro e periferia territoriale. Per alcune parti della maggioranza di governo è necessario completare la riforma per quel che riguarda la rappresentanza delle Regioni e, secondo alcuni, delle autonomie locali nel Senato delle autonomie o nel Senato Federale; prevedere la integrazione regionale della Corte Costituzionale, rafforzare il premierato.

Questi “passaggi” dimostrano la complessa mediazione fra posizioni contrastanti nella stessa maggioranza che hanno reso intermittente la strategia costituzionale del Governo, con un conseguente ri-orientamento della riforma.

Messo da parte il ddl Cost. La Loggia, una fase ulteriore di riflessione si è aperta nella torrida estate: al fresco delle montagne del Cadore, a settembre, è stata preparata, per la discussione comune nella maggioranza, una proposta organica di riforma costituzionale che riguarda nella sua complessità la parte II della Costituzione.

La proposta³¹, sostanzialmente fatta propria dal Governo il 10 ottobre 2003 e presentata al Senato della Repubblica, si sviluppa seguendo tre assi principali: per quanto riguarda la forma di Stato, la possibilità di conciliare un assetto autonomistico-federale con la permanenza della clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale e la rappresentanza delle Regioni nel Senato federale; per quanto riguarda la forma di Governo, un modello che preveda un sostanziale rafforzamento dell'Esecutivo e la stabilità della maggioranza (anche contro ogni forma di "ribaltone"); per quanto riguarda le garanzie, l'integrazione della Corte Costituzionale con rappresentanti del sistema delle autonomie territoriali³².

³¹ La proposta è stata elaborata da "quattro saggi" della Casa delle Libertà: Sen. Andrea Pastore-FI, Domenico Nania-AN, Roberto Calderoli-Lega e Francesco d'Onofrio-UDC.

³² In particolare, la proposta prevede: il superamento del bicameralismo perfetto con la creazione di una Camera politica e di un Senato federale; la possibilità per il Senato di chiedere (a maggioranza assoluta dei suoi componenti) al Presidente della Repubblica l'annullamento della legge regionale che pregiudica l'interesse nazionale; l'integrazione della Corte Costituzionale con giudici eletti dal Senato (6 rispetto ai 3 eletti dalla Camera) per un numero complessivo di 19; l'abolizione della possibilità di dar vita ad autonomie regionali differenziate (regionalismo asimmetrico) previa intesa tra Regione (sentiti gli enti locali) e Stato attraverso leggi approvate a maggioranza assoluta (art. 116, c. 3 Cost.); la conferma della potestà legislativa esclusiva regionale in talune materie (riprendendo il cd. ddl Bossi). Dal primo punto di vista, manca, come hanno tra l'altro evidenziato i Presidenti delle Regioni nell'incontro con il Presidente Berlusconi del 9 ottobre 2003, un vero collegamento dei Senatori con le autonomie regionali e/o quelle locali in cui il territorio regionale si articola. Mentre la Camera esamina i ddl nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, il Senato esamina i ddl che determinano i principi delle materie concorrenti: le rispettive competenze sono esercitate in via esclusiva salvo che un terzo dell'altro ramo del Parlamento non ne richieda l'esame al fine di proporre alla Camera di competenza eventuali modifiche sulle quali quest'ultima decide in via definitiva. In alcune materie è espressamente richiesta l'approvazione dei due rami del Parlamento (ad es. perequazione finanziaria, funzioni fondamentali degli enti locali, ecc. Si dà vita a tre tipologie di leggi, quelle in cui prevale in ultima istanza la Camera (ad es. la legge finanziaria), quelle in cui prevale in ultima istanza il Senato (le leggi di principi nelle materie concorrenti, che però paiono svincolarsi dal Governo e dal suo programma) le leggi che restano bicamerali paritarie (leggi costituzionali, di perequazione finanziaria, sui sistemi elettorali di Camera e Senato, ecc.). A seguito delle intese intercorse tra il Presidente del Consiglio Berlusconi, i Presidenti delle Regioni ed i rappresentanti delle autonomie locali il 9 ottobre 2003, il Governo si è impegnato a presentare emendamenti al ddl per quanto riguarda le competenze del Senato federale (dovranno esservi ricomprese l'approvazione della finanziaria e del bilancio come altre leggi quali quelle di principio nelle materie concorrenti (art. 117, c. 3) o sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali); l'elezione dei Senatori (dovranno esservi membri di diritto (ad es. i Presidenti di Regione) mentre l'elezione dei restanti sarà contestuale a quella dei Consigli regionali); sarà dato autonomo riconoscimento alla peculiarità dell'autonomia delle Regioni a Statuto speciale.

2. DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V: PRINCIPI E COMPETENZE DELLA LEGISLAZIONE

E, per intanto, la riforma del Titolo V ha riproposto con forza il valore dei compiti affidati dall'art. 5 Cost. alla "Repubblica, una e indivisibile": riconoscere e promuovere le autonomie locali; attuare nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Se, con la serenità di interprete del divenire costituzionale, si considera la legislazione ordinaria e le norme dei regolamenti parlamentari degli anni '90 sulla promozione delle autonomie locali, sull'attuazione del decentramento amministrativo e sull'istruttoria legislativa, si può dare una interpretazione evolutivista del cammino svolto. Si è creato un "ambiente" normativo favorevole allo sviluppo delle autonomie: in questa prospettiva, la riforma del Titolo V, pur nella incompletezza e necessità di ulteriori aggiustamenti, costituisce una riscoperta e un ritrovamento dei principi dell'art. 5 Cost.

Da una posizione dominante e gerarchica nel sistema delle competenze si passa ad una dimensione più complessa e "processuale":

– l'elenco del precedente articolo 117 Cost. era inserito in un sistema di ripartizione delle competenze che considerava la regolazione normativa (in ciascuna 'materia') come un *continuum* Stato/Regione nel quale il confine (soggettivo) veniva stabilito di volta in volta dalla concorrenza dei numerosi limiti stabiliti a carico della potestà legislativa regionale. La competenza (quella generale, non solo quella residuale) era dello Stato. Punto certo del sistema era quindi la soggezione della competenza (potestà) legislativa regionale a quella nazionale.

La quota di competenza ripartita spettante 'per intero' alle Regioni era 'variabile' (soggetta cioè alla corrispondente espansione della legislazione dello Stato) ed assistita (garantita) soltanto dalla accezione che di volta in volta assumevano i (pochi) criteri di protezione elaborati dalla giurisprudenza. Ad esempio, il divieto, per lo Stato, di adottare disposizioni che privavano del tutto la Regione di una 'quota' di disciplina in una materia compresa nell'elenco; la regola della 'cedevolezza' delle disposizioni statali di dettaglio; i *test* di ragionevolezza ai quali la Corte sottopone(va) la disciplina 'invasiva' dello Stato, senza tuttavia riuscire a valorizzare l'autonomia legislativa regionale, soprattutto a causa della trasformazione dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità³³.

³³ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte Costituzionale n. 525/1990, e, in riferimento al c.d. "terzo regionalismo" messo in atto dalla legge n. 59 del 1997, la sentenza della Corte Costituzionale n. 11/2001.

E ancora la Corte Costituzionale ha tentato un'opera di ricostruzione del 'contenuto oggettivo' delle 'materie'. Fondata su di un ristretto numero di regole e criteri ermeneutici ampiamente sistematizzati dalla dottrina e ispirati più dalla filogenesi delle proprie precedenti statuizioni che dalla 'ontologia' della materia stessa. In ogni caso, con elasticità e variabilità tali da rendere difficile la individuazione di regole predittive.

– Questo quadro sembra del tutto ribaltato dal nuovo testo del Titolo V della Costituzione, ma paradossalmente simile al passato: in realtà ad un'interpretazione letterale la pariordinazione di Regioni e Stato, l'inversione dell'elencazione delle materie e la corrispondente clausola residuale, l'ampliamento del numero e della importanza delle competenze concorrenti, la soppressione dei controlli di legittimità e della questione di merito sulle leggi, e altre innovazioni ancora definiscono lo schema tripartito delle competenze: 1) quella 'esclusiva' dello Stato; 2) quella concorrente (*rectius*, ripartita) tra Stato e Regioni disciplinata (quanto a criterio di spettanza fra i due) dalla delimitazione dell'oggetto spettante allo Stato: i principi fondamentali, anche qui in connessione con una clausola residuale di 'tutto il resto alle Regioni'; 3) quella 'residuale' (o esclusiva, per taluni) delle Regioni.

Se questo schema si interpreta in modo antitetico e separato è difficile derivare un insieme coerente di regole utili a determinare le attribuzioni di competenza nei casi concreti. Non vi è alcun commentatore che proponga una 'grammatica generativa' di queste regole e dei criteri per decidere sulla competenza.

Quando nell'elenco (catalogo) delle competenze sono comprese (nominate) competenze trasversali (quali la "tutela della concorrenza" o i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"), o materie "voraci" (quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che può legittimamente "mangiarsi" oggetti di materie quali: agricoltura e foreste, parchi e riserve, urbanistica, edilizia di tutti i tipi, lavori pubblici di tutti i tipi, pesca, sanità e profilassi sanitaria, e via elencando), allora la ricerca del "vero ambito" della materia in elenco diviene soltanto un gioco linguistico.

Così, per via delle materie espansive, di quelle voraci, dei limiti espliciti (la soggezione "all'unità giuridica" dell'ordinamento), di quelli impliciti (il potere sostitutivo dello Stato, i criteri di allocazione delle funzioni amministrative, le indeterminate riserve di competenza agli enti locali, ecc.) questo ambito finisce per essere ancora più incerto di quanto già non fosse la precedente allocazione delle potestà legislative.

In questi casi per definire il discrimine della competenza si ricorre ad una qualche teoria dei "limiti" posti alla potestà legislativa del soggetto "inferiore" (principi costituzionali, della materia, eccetera), oppure ad una qualche formulazione della "gerarchia" degli interessi (nazionale/locale, frazionabile/non frazionabile) o della gerarchia dei soggetti (Unione/Stato, Unione/Regione, ecc.).

All'esercizio della competenza esclusiva (da parte dello Stato) in queste materie viene annesso un effetto "ablatorio" sulle materie di competenza concorrente e di competenza residuale sulle quali quell'esercizio "impatta". Alla stregua dell'esercizio della potestà legislativa da parte del Bund (o dell'Unione europea) nelle materie ascritte alla "*konkurrierende Gesetzgebung*" nell'ordinamento federale tedesco: l'intera "materia" o, più spesso, gli oggetti disciplinati sono sottratti per ciò stesso alla competenza del Land o della Regione.

Usciti dalla definizione delle competenze esclusive e dalle pacifiche convenzioni su materie "verticali" e consolidate da tempo nella legislazione (oltre che nel linguaggio comune), diviene difficile affidarsi al criterio "ontologico" per materie (elenchi di materie) nelle quali la natura "concorrente" o "ripartita" o "partecipata" è definita dal ricorso a formule generiche che fanno riferimento a dicotomie complementari, quali generale/particolare, principio (quadro)/dettaglio, fondamentale/accessorio, primaria/secondaria, e via modulando su questa linea.

Alla fine, per la chiusura del sistema, il discrimine viene sempre dato dal riferimento agli oggetti disciplinati, sulla gerarchia degli interessi coinvolti, sulla estensione territoriale e soggettiva della disciplina. Nella competenza "ripartita" ("concorrente" secondo l'accezione dell'attuale terzo comma dell'articolo 117, Cost.), espressioni (e relativi criteri ermeneutici) quali "legislazione per (o, di) principi", "legislazione a maglie larghe", "legislazione-quadro", ecc., si sono rivelate idonee soltanto a fornire criteri descrittivi, o, in un qualche modo, "evocativi" delle regole che consentono di decidere la legittimità (costituzionale!) di una disposizione emanata (o pretesa) da uno o dall'altro dei pretendenti alla competenza.

Le "regole" effettive (dirimenti) sono state trovate facendo ricorso a criteri esterni alla "natura" della materia contesa: così, appunto, la diffusa accettazione che – nella sua precedente giurisprudenza – la Corte faceva della "apodittica" dichiarazione dell'interesse nazionale da parte del legislatore (solo a volte sottoposto al *test* della frazionabilità o unitarietà dell'interesse invocato); così la inscindibilità della disciplina di dettaglio dalla definizione stessa del principio o norma generale, la articolata teoria dei limiti esterni (ricollocando con ammirabile *bricolage* questo o quell'oggetto sotto materie più sicure) e dei limiti impliciti (specie quelli fatti derivare dalla subalternità dell'ordinamento regionale rispetto a quello nazionale e all'ordinamento dell'Unione), i potentissimi limiti della "unitarietà dell'ordinamento" e della "unitarietà della nazione"³⁴.

Queste considerazioni si possono estendere – senza molte correzioni – anche a

³⁴ E non affronto le conseguenze e le implicazioni del volo pindarico (geniale!) fatto dalla Corte connettendo la disciplina dell'organizzazione amministrativa (sussidiarietà ed adeguatezza) con il principio di legalità invocato a legittimazione dello spostamento della competenza (potestà) legislativa.

tutte le contese che dovranno essere dipanate sulle materie che potranno (potrebbero) essere ricondotte alla competenza 'residuale' (taluno si azzarda a resistere sulla qualificazione di 'esclusiva') di cui al quarto comma dell'articolo 117, Cost.

Ovviamente c'è la Corte Costituzionale che, nel suo *dicere jus*, costruirà – dipanandola nel tempo – la sua 'grammatica generativa'. La Corte ha cominciato per altro a fissare 'paletti' che aprono l'interpretazione alle evoluzioni che essa farà in futuro, dichiarando ad esempio, la 'scomparsa' della materia 'lavori pubblici' e la scomparsa della materia 'urbanistica'. Probabilmente sono scomparse – ad avviso della Corte – anche le materie 'edilizia' e forse anche 'viabilità', visto che nemmeno esse sono comprese in alcun elenco dell'art. 117 Cost. e possono essere riassorbite (o 'novate') nel nuovo grande contenitore 'governo del territorio'. Ma se l'ambito delle materie (in questo caso residuali o concorrenti) non si definisce in forza dei 'concetti e ambiti' che vi sono connessi nell'uso comune del linguaggio (perché la Costituzione ha cancellato il termine stesso), né dalla legislazione preesistente (che pure resta in vigore ed è confermata), quegli ambiti dovranno essere definiti soltanto dalle pretese dei ricorrenti e dalla contestazione in giudizio?

La Corte Costituzionale in una sua ormai consolidata giurisprudenza ha elaborato il concetto di leale cooperazione tra gli organi costituzionali e tra i poteri dello Stato.

Trasposta sul piano del riparto dei poteri normativi il principio di leale cooperazione comporta la valorizzazione di "luoghi" di coordinamento e di concertazione delle politiche legislative.

Il richiamo della Corte conferma l'importanza di procedure e luoghi che anticipino, rispetto alla stessa Corte, la concreta definizione delle competenze e sviluppino la cooperazione interistituzionale fra Governo e Regioni, fra Parlamento e Regioni.

La ridefinizione processuale delle competenze impatta sul significato della funzione legislativa del Parlamento.

Si assiste infatti al lento adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie. Stretta tra l'espansione dei poteri normativi dell'Unione europea e l'ampliamento delle competenze legislative regionali, la legge statale appare sempre meno una fonte a competenza generale. L'istituzione di un sistema di competenze riservate tra legislatore comunitario e legislatore regionale si riflette anche sull'art. 70 della Costituzione: d'ora in poi il Parlamento nazionale potrà legiferare soltanto sulla base di una competenza espressamente riservata dal nuovo Titolo V o in sede di potestà esclusiva o nell'indicazione dei principi fondamentali delle materie di potestà concorrente³⁵. La "legge" sembra

³⁵ Cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle*

così perdere il suo valore di “fonte a competenza generale” ex art. 70 Cost., stretta tra l’espansione dei poteri normativi delle Regioni e quella delle istituzioni europee. In questa prospettiva, diventa ancor più centrale il ruolo dell’istruttoria legislativa non soltanto sotto il profilo della qualità della legislazione³⁶, ma soprattutto in riferimento all’elaborazione di politiche legislative e coerenti, rispetto ai vari livelli di governo coinvolti, “concertate” tra i diversi enti di normazione.

3. I METODI

3.1 *L’istruttoria legislativa*

Il procedimento legislativo si è trasformato, rispetto al tradizionale semplificato rapporto Governo/maggioranza parlamentare, prevedendo raccordi inediti e modificando quelli ordinari. La sede referente delle commissioni parlamentari si allarga alla complessità dell’istruttoria legislativa: sono nate nuove procedure e nuovi spazi; si sono rinnovate le sedi tradizionali. Anche questa è una storia che si sviluppa da vent’anni e dalle riflessioni avviate dalla Commissione Barettoni Arleri del 1981; è poi proseguita nell’impegno del Parlamento e dei Consigli regionali per il drafting formale e sostanziale e per la semplificazione legislativa. Dalle udienze legislative alle relazioni tecniche sulla quantificazione degli oneri finanziari all’analisi dell’impatto della regolamentazione, l’intreccio fra regolamenti parlamentari e leggi di sistema³⁷ ha introdotto novità interessanti nelle regole per legiferare³⁸.

autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, cit., 7 ss.; C. DI ANDREA, *L’attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della “competenza legislativa” nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 2002, 249 ss.; N. LUPO, *La questione della “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, marzo-maggio 2002, 2002, 29 ss., spec. 41 ss.

³⁶ Sul punto, v. da ultimo G. RECCHIA e R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.

³⁷ Sul punto, cfr. C. DECARO, *La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. 3, Segreteria generale della Camera dei deputati, Roma, 1990, 273 ss.; R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della normazione*, in S. TRAVERSA e A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Quaderno n. 2 della Rassegna parlamentare, Milano, Giuffrè, 1998, 281 ss.

³⁸ Cfr. F. COCCO e C. DECARO, *Regole per l’istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, n. 1, 1998, 333 ss.

Alla relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari, verificata dalle Commissioni bilancio delle due Camere, si sono aggiunte, durante la XIII legislatura, procedure per dare possibilità di ulteriore approfondimento parlamentare nella fase referente in Commissione³⁹.

La Camera dei deputati ha dapprima sperimentato, poi approvato nel 1997, riforme del suo regolamento che prevedono soprattutto nell'istruttoria legislativa verifiche da svolgere, in parte, in parallelo e, in parte, in cooperazione con il Governo (art. 79 reg. C.)⁴⁰.

All'istruttoria si aggiunge l'attenzione per la qualità dei "testi", con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà delle loro formulazioni, nonché alla efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente. Un nuovo organo, il Comitato della legislazione, come luogo istituzionale svincolato dal rapporto maggioranza-opposizione – le due coalizioni sono rappresentate paritariamente – ha avviato un lavoro importante sulla frontiera nuova per il Parlamento italiano, ma comune a tutte le democrazie occidentali, della coerenza e della qualità della legislazione⁴¹.

Con queste procedure il dialogo fra Parlamento e Governo potrebbe svilupparsi in modo concreto e serrato, a garanzia di una decisione legislativa valutata nella sua qualità e consapevole dell'impatto generale che si produce sui cittadini, sulle famiglie, sulle imprese, sulla pubblica amministrazione.

Anche questa volta la riforma regolamentare ha avuto un effetto di trascinarsi sull'istruttoria per la decisione governativa: il tema dei raccordi, delle istruttorie e verifiche si è imposto come tema centrale per il Governo.

La legge di semplificazione per il 1998 ha stabilito, in "perfetta" sintonia con la nuova istruttoria legislativa parlamentare, la definizione, a titolo sperimentale, dei tempi e delle modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della

³⁹ Cfr. G. RECCHIA, *Il progetto strategico del C.N.R. sulla "qualità della normazione"*, in G. RECCHIA e R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, cit., XVI s.; R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 214 ss.

⁴⁰ Sul punto, v. F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, 527 ss.; F. PERTICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 ss.; E. BERRARDUCCI e R. ALESSE, voce *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Aggiornamento, Roma, 1999, 1 ss.; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 85 ss.; P. PICCIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il Politico*, 2000, 29 ss.

⁴¹ Cfr. N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. 197 ss.

regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali⁴² (art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50).

Tali analisi possono essere richieste dalle Commissioni parlamentari competenti per le iniziative di legge al loro esame, e per il parere sugli schemi di atti normativi del Governo ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Le previsioni ricalcano proprio il comma 5 dell'articolo 79 del regolamento della Camera dei deputati secondo il quale per l'acquisizione degli elementi utili all'istruttoria legislativa si può chiedere al Governo la predisposizione di apposite relazioni tecniche. Il Governo, ha il compito di "alimentare" l'istruttoria legislativa, di fornire tutti gli elementi utili e necessari affinché essa sia completa.

In realtà il Governo è ancora "inadeguato" e in affanno sotto questo punto di vista. Le relazioni in questione raramente accompagnano i testi del Governo, nonostante la direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000 abbia disciplinato, in via sperimentale, le modalità per la predisposizione dell'analisi di impatto della regolamentazione. La direttiva è andata ancora più avanti prevedendo un'ulteriore relazione sull'analisi tecnico-normativa, volta a verificare, specificamente, l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dando conto della sua "conformità alla Costituzione e alla disciplina Comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione".

Con una ulteriore direttiva, adottata il 21 settembre del 2001, sono stati fissati nuovi indirizzi volti a "ridefinire e rendere efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo", ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione.

L'inizio non è esaltante. Occorre tuttavia ricordare che anche le relazioni tecniche – quelle predisposte ai sensi dell'articolo 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 – volte a quantificare gli oneri finanziari dei progetti di legge hanno avuto un avvio lento prima di entrare pienamente a regime. Oggi, le relazioni tecniche costituiscono un prezioso strumento di controllo del Parlamento sul Governo e un elemento imprescindibile per l'esame dei "costi", questa volta in senso finanziario, di ciascun provvedimento.

⁴² Cfr. N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. 197 ss.

Si afferma una nuova cultura della legislazione che si collega alla comune riflessione delle democrazie industriali avanzate. In tal senso sono testimonianze principali:

– l'azione svolta dall'OECD, che, negli anni '90, ha rappresentato la *sedes* tecnica – prevalentemente dei funzionari e dei tecnici di governo, ora anche dei funzionari parlamentari – per l'elaborazione di una riflessione comune e di un confronto costante sui “costi”, e non solo di quelli economici, della regolamentazione;

– l'impegno diretto, dal 1996, della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei paesi dell'Unione europea che ha portato all'adozione del *Memorandum* sulla qualità della legislazione, nel corso della Conferenza svoltasi a Roma dal 22 al 24 settembre 2000. Nel *Memorandum*⁴³ viene sottolineata la responsabilità degli esecutivi di fornire ai Parlamenti un'informazione chiara, sintetica e verificabile sui seguenti aspetti: la fase istruttoria prelegislativa, aperta ai contributi scientifici e alla consultazione degli interessi; la ricognizione del contesto normativo (comunitario e nazionale) in cui si inserisce ciascun intervento; la valutazione preventiva dell'impatto su cittadini e imprese; la predisposizione di meccanismi di monitoraggio sulla attuazione e sugli effetti delle leggi; la predisposizione di strumenti che rendano effettivamente accessibile ai cittadini la legge e gli istituti da essa previsti;

– la riflessione della Commissione europea per legiferare meglio e il rapporto 2002 sulla *governance*, che hanno avviato l'introduzione di regole comuni sulla qualità dei testi normativi e politiche comuni per la legislazione (*better regulation*). Muovendo dal “progetto pilota” relativo al mercato interno, la Commissione europea inaugura un nuovo metodo di legislazione, basato sul tentativo di soddisfare le “aspettative” dei soggetti destinatari delle norme (cittadini e imprese). La qualità della legislazione entra così nel “programma di governo” della Commissione che, attraverso i suoi rapporti periodici “Legiferare meglio”, indica i metodi della legislazione europea. Fermi restando gli obiettivi posti dai Trattati e decisi da Consiglio e Parlamento, la funzione normativa diviene sempre più concertata e definita in relazione agli obiettivi delle politiche pubbliche.

Questo metodo, inaugurato a livello Comunitario, si riflette sui procedimenti legislativi dei parlamenti nazionali.

⁴³ Il Memorandum rappresenta uno dei frutti del gruppo di lavoro istituito dai Presidenti dei Parlamenti su questo tema, nel giugno del 1997 a Helsinki, sviluppa il documento dal titolo “Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione”, adottato dalla Conferenza a Lisbona nel maggio 1999.

In questo contesto si sviluppano le trasformazioni del procedimento legislativo nel Parlamento italiano e l'attenzione progressiva che, in particolare, la Camera dei deputati ha dedicato alla cooperazione tra le istituzioni per la politica della legislazione: piccoli, ma significativi passi su un cammino obbligato della rete delle rappresentanze. Il Comitato delle Regioni si è fatto in particolare promotore di una serie di riunioni interistituzionali mediante le quali si è tentato di elaborare linee generali per una comune politica della legislazione. Gli incontri tra i rappresentanti delle due Camere, il Governo, i Consigli regionali e la Corte Costituzionale sono state una chiara espressione di una riflessione comune sugli problemi e sugli effetti della legislazione⁴⁴, che si è poi tradotta nei Rapporti sullo stato della legislazione, curati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, con la preziosa collaborazione dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università degli Studi di Firenze e dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR⁴⁵.

3.2. La pre-istruttoria nel raccordo Governo-Regioni-Autonomie locali: luci e ombre del sistema delle conferenze

Se il Governo stenta ad avere in Parlamento una presenza coerente alla nuova cultura della legislazione, lo stesso Governo, in Conferenza Stato Regioni, ha invece sviluppato e potenziato il raccordo con Regioni e autonomie locali nella fase preistruttoria del procedimento endogovernativo di formazione dei disegni di legge.

Ancora un bilancio: nel 1980 le conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali avevano sottolineato l'esigenza dell'individuazione di una "sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento"⁴⁶).

Nel 1983 era stata istituita, prima in via amministrativa, con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983, poi – cinque anni più tardi – in via legislativa, con la legge n. 400/1988

⁴⁴ Cfr. A. Palanza, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, 1211 ss., spec. 1257.

⁴⁵ Si vedano i due volumi "Rapporto sullo Stato della legislazione" del 2001 e del 2002, pubblicati a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

⁴⁶ Cfr. documento conclusivo *L'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato e le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione (art. 11 del d.p.r. n. 616/1977)*, approvato il 12 febbraio 1980.

art. 12, la Conferenza Stato-Regioni per esprimere il proprio parere sugli schemi di disegni di legge, di decreti legge, di decreti legislativi e di regolamenti nelle materie di competenza regionale. Nel 1996 è stata costituita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (d.p.c.m. del 2 luglio 1996).

Con il d.lgs. n. 281 del 1997 le funzioni delle due Conferenze sono state potenziate fino alla proposta della loro costituzionalizzazione da parte della Commissione per le riforme costituzionali D'Alema. Per le materie e compiti di interesse comune e le due Conferenze, poi, si riuniscono nella Conferenza Unificata che esprime parere sul documento di programmazione economico-finanziaria, sul ddl finanziaria e sui disegni di legge collegati, su taluni schemi di decreti legislativi sul conferimento di funzioni alle Regioni ed Enti locali.

Il sistema delle Conferenze nelle sue diverse geometrie promuove un luogo "terzo" in cui le autonomie, le Regioni e il Governo si confrontano e arrivano ad una "posizione comune" sull'attività normativa da sottoporre al successivo esame del Parlamento. Non si tratta di un luogo in cui si dirimono in modo formale conflitti, ma di una sede di raccordo tra soggetti diversi che partecipano al procedimento legislativo, avendo il Governo "messo a disposizione delle autonomie territoriali il proprio potere di iniziativa legislativa previsto dall'art. 71 Cost."⁴⁷.

In questo senso la Conferenza è la testimonianza di un più generale processo di trasformazione dell'assetto dei poteri, dei luoghi e delle procedure di raccordo in modo da valorizzare le componenti territoriali e da includerle nel tessuto connettivo della Repubblica.

È interessante come, approvata la riforma del Titolo V, il Governo abbia riconosciuto alla Conferenza unificata il ruolo di sede di riflessione comune sull'attuazione della riforma.

Il 30 maggio 2002 in Conferenza è stato raggiunto l'accordo interistituzionale (usando una terminologia comunitaria)⁴⁸ fra Governo, Regioni ed enti locali che, sulla scorta del "principio della leale collaborazione di tutti gli enti che compongono la Repubblica", impegna le parti ad un metodo legislativo e decisionale di costruttivo confronto⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 547 ss.

⁴⁸ Su cui v. ora L. RONCHETTI, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento Comunitario*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2003, 1 ss.

⁴⁹ Si prevede:

- una verifica, preventiva all'adozione degli atti normativi, dei rispettivi ambiti (e limiti) di competenza (tale verifica si estende ai provvedimenti in corso di perfezionamento);
- di trovare nuove modalità di coordinamento e collaborazione tra il CIPE e le Conferenze Stato-Regioni ed unificata;

Con l'istituzione delle Conferenze, l'istruttoria legislativa dovrebbe sviluppare un metodo di confronto trasparente (superando la logica della trattativa "riservata" fra Ministro e assessori regionali che consolidava una logica feudale di governo) e di partecipazione del complesso delle autonomie, non più giocate le une contro le altre, soprattutto nelle decisioni strategiche della manovra annuale di bilancio.

Ne esce rafforzato il momento di raccordo tra Governo e mondo complessivo delle autonomie attraverso un confronto costruttivo, ma anche più "istruita" la fase di iniziativa legislativa dell'esecutivo. La Conferenza, infatti, nell'analizzare il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo, rappresenta le istanze delle autonomie, contribuendo a prevenire possibili conflitti e a migliorare la qualità della legislazione e le decisioni politiche di riparto delle risorse.

L'istruttoria per l'elaborazione dei pareri o, in alcuni casi, delle intese che sanciscono la condivisione sulle politiche comuni, è la fase in cui Governo, Regioni e autonomie, in sede tecnica, cercano e spesso trovano un punto di equilibrio costruttivo che modifica la proposta originaria del Governo.

Ma la portata innovativa del sistema delle Conferenze sul procedimento legislativo riguarda anche il momento procedurale.

Nella prassi degli ultimi cinque anni (dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 281 del 1997), sia per gli schemi di disegni di legge che per gli schemi di decreti delegati, che per i regolamenti, il Consiglio dei ministri si esprime con una doppia delibera: una delibera preliminare da sottoporre all'esame della Conferenza e quindi una delibera definitiva da trasmettere in Parlamento. Mentre per i decreti delegati il meccanismo della doppia delibera era già previsto, per gli altri schemi di disegni di legge e per i regolamenti questa previsione è il frutto di una prassi governativa.

Il meccanismo della doppia delibera conferma come si assista al moltiplicarsi delle fasi del procedimento legislativo: prima in sede di Consiglio dei ministri,

– di allocare (con leggi statali e regionali) le funzioni amministrative prioritariamente ai Comuni e, solo quando richiesto da esigenze di unitarietà, a Province, Città Metropolitane, Regioni o Stato;

– di introdurre, per l'attuazione del federalismo fiscale, nel DPEF una conferenza mista che definisca il complessivo impianto del federalismo fiscale già avviando il trasferimento d'una parte delle risorse per esercitare le cd. competenze esclusive e le funzioni amministrative (da definire poi nella legge finanziaria 2003) senza ulteriori oneri per il bilancio statale (quindi con conseguente riduzioni delle assegnazioni di bilancio anche per strutture e personale dello Stato);

– di procedere alla revisione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, intervento necessario accanto a quello legislativo statale regionale, per attuare gli artt. 114, 117 e 118 Cost.

poi in Conferenza, quindi di nuovo in Consiglio dei ministri e infine in Parlamento che non è più considerato come luogo esclusivo di un raccordo semplificato con il Governo, ma come luogo di arrivo in cui rinnovare il confronto.

La fase governativa del procedimento, anche in sede di Conferenza, non conclude il confronto tra autonomie, Regioni e Governo. Infatti, non essendo vincolante per il Governo il parere della Conferenza, spesso le richieste di modifica delle Regioni non vengono recepite nel testo, o in altri casi, il Governo presenta emendamenti nella fase parlamentare. Nella successiva sede parlamentare, può, dunque, riaprirsi il dialogo con le Regioni attraverso audizioni, presentazione di documenti, da cui scaturiscono proposte di emendamenti. A volte è lo stesso Governo che annuncia emendamenti che sottoporrà preventivamente alla Conferenza.

Il procedimento legislativo si trasforma secondo il metodo di coordinamento aperto sul modello comunitario. I procedimenti sono sempre più concepiti in un'ottica di integrazione tra i soggetti formatori. La concertazione e il partenariato costituiscono metodi di sviluppo.

L'esperienza di questi due anni successivi alla modifica del Titolo V parte II della Costituzione mostra come numerosi provvedimenti, successivamente approvati dal Parlamento, abbiano avuto in sede di Conferenza un passaggio istruttorio decisivo⁵⁰.

⁵⁰ Nel 2001 è il caso del ddl esaminato il 20 dicembre 2001 che fissa i principi fondamentali per la disciplina regionale della ineleggibilità e incompatibilità dei Consiglieri, degli assessori e del Presidente della Regione. Nel 2002 è il caso del ddl esaminato il 17 gennaio 2002 sul rilancio delle infrastrutture (per la modifica della legge Lunardi). Sempre nel 2002 un passaggio delicato è stato l'esame in Conferenza dei sei ddl collegati ordinamentali della finanziaria. I sei disegni di legge infatti, erano già all'esame del Parlamento quando sono stati sottoposti alla Conferenza. Conseguentemente le Regioni e gli enti locali hanno chiesto di esprimersi su di essi dopo l'approvazione da parte di un ramo del Parlamento. Ancora nel 2002 il Ministro Buttiglione nella seduta della Conferenza del 21 marzo 2002 in sessione Comunitaria, ha ottenuto il parere favorevole della Conferenza sul ddl Comunitaria 2002 ed ha illustrato le modifiche necessarie sulla partecipazione al processo normativo Comunitario ed alla sua esecuzione da parte delle Regioni. Decisivo il passaggio in Conferenza, sempre nel 2002 (il 6 giugno 2002), del ddl di adeguamento dell'ordinamento al Titolo V Cost.

Ampio spazio hanno in Conferenza unificata anche le autonomie locali che si sono espresse, anche negativamente sul ddl di riforma del sistema fiscale (6 giugno 2002), sul ddl sulla partecipazione delle Regioni al processo normativo Comunitario e al ddl di modifica alla legge sul procedimento amministrativo (l'11 luglio 2002). E ancora il parere sullo schema di ddl di riforma del settore energetico (1° agosto 2002), il parere non favorevole sul ddl finanziaria (16 ottobre 2002). In due casi le Regioni hanno invece subordinato il parere favorevole all'accoglimento di alcuni emendamenti a schemi di ddl già all'esame del Parlamento: il ddl di delega in materia di occupazione e mercato del lavoro (24 ottobre 2002) e il ddl recante misure urgenti per scuola, università, ricerca e alta formazione artistica e musicale (24 ottobre 2002).

Nel 2003 la Conferenza ha dato parere favorevole sullo schema di ddl Comunitaria 2003

Nei casi in cui questo passaggio non c'è stato si è prodotto uno squilibrio istituzionale e una diseconomia temporale da non ripetere.

Quali i pregi e i difetti di questo fitto intreccio di fasi e di attori?

Il pregio è sicuramente quello di dare ingresso a tutte le istanze rappresentative dei diversi livelli di governo in modo da assicurare una forma di partecipazione di questa rappresentanza "plurale". La partecipazione "influyente" al procedimento legislativo non è più appannaggio esclusivo dei gruppi di pressione più agguerriti, ma le componenti della Repubblica dialogano fra loro in fase preventiva alla decisione per concorrere a formarla.

L'iniziativa legislativa dell'esecutivo risulta quindi "migliorata" e "arricchita".

Il difetto può derivare dall'utilizzo strumentale di tale fase. Infatti, il Governo, dopo il parere della Conferenza e la delibera definitiva del Consiglio, invoca spesso la inemendabilità del testo normativo concordato con le autonomie giocando tale inemendabilità nei confronti del Parlamento, che si trova in tal modo "spiazzato" rispetto ad un *diktat* che giunge dall'esterno.

Il sistema delle Conferenze ha avuto un rendimento in via generale soddisfacente e, in certi casi, decisamente elevato, tuttavia, esso ripropone – proprio con riferimento alla "vincolatività" delle decisioni assunte in sede di Conferenza – la questione della riforma del bicameralismo e della necessità del compensare in luoghi parlamentari il collegamento del Governo con le Regioni e le autonomie locali che rischia di diventare esclusivo e imposto dalla maggioranza in Parlamento.

4. I LUOGHI

4.1 *I luoghi tradizionali e le Commissioni di "metodo"*

L'entrata in vigore della riforma del Titolo V ha trovato, nonostante il lungo dibattito intercorso, le istituzioni impreparate, o non sufficientemente preparate, ad operare con le nuove regole. Infatti, mentre una parte significativa della dottrina costituzionalistica aveva preso ad esaminare e commentare il testo approvato dalle Camere quasi che lo stesso fosse già in vigore, il mondo politico

(16 gennaio 2003), sul dl per contrastare gli illeciti nel settore sanitario (13 marzo 2003), sul ddl di riforma del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari (13 marzo 2003), mentre si è espressa negativamente sul dl sugli oneri generali del sistema elettrico, sul ddl di delega per la disciplina delle professioni sanitarie non mediche (13 marzo 2003) e sul dl in materia di contributi in favore dell'attività dello spettacolo.

aveva affrontato decisamente sotto tono la campagna referendaria, trascurando completamente il “dopo *referendum*”.

Il Parlamento – prima di altre sedi – è stato il luogo istituzionale in cui è cominciato lo “scongelamento” della riforma.

La prima “mossa” è stata quella del Senato, con l’avvio immediato nell’ottobre 2001, presso la Commissione Affari costituzionali, di una indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento della revisione del Titolo V della Costituzione⁵¹ conclusa, con l’approvazione di un documento, il 26 giugno del 2002.

Nella situazione di “una sorta di transitorietà implicita” e nell’incertezza sugli elementi essenziali della riforma, per superare tale incertezza, è richiesta una interpretazione e attuazione della stessa in spirito di leale collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte anche con l’ausilio della Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata ai sensi dell’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 che “può assumere la funzione di stanza di elaborazione e svolgimento” di tali rapporti.

L’impegno del Parlamento per l’attuazione della riforma porta all’investitura temporanea della Commissione Affari costituzionali a verificare la compatibilità col Titolo V dei disegni di legge.

E si auspica un’opera di correzione/completamento della riforma.

In questa prospettiva, significative modificazioni di senso analogo tra Camera e Senato hanno riguardato anche le modalità di lavoro nei luoghi tradizionali delle commissioni permanenti.

I regolamenti parlamentari, adottati nel 1971 e modificati a più riprese, sono maturati in un sistema istituzionale (e delle fonti) diverso nel quale la legge statale era, sostanzialmente, dotata di competenza generale.

Mutato il contesto istituzionale di riferimento, l’applicazione delle norme dei regolamenti parlamentari ha segnato questa discontinuità prevedendo nel procedimento legislativo meccanismi di possibili campanelli d’allarme quando i progetti di legge all’esame delle Camere riguardino materie per le quali non sussista (più) una competenza legislativa statale.

Senza che si sia giunti a modifiche formali, le Giunte per il regolamento di Camera e Senato hanno individuato in via “sperimentale” e “provvisoria” alcune procedure per verificare, nei progetti di legge all’esame delle Camere, il rispetto del riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni, e per valutare cioè il metodo della legislazione.

⁵¹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, I Commissione permanente, *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali, Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*, voll. I e II, XIV legislatura, Roma, 2002, in cui sono stati sentiti, tra gli altri: L. Elia, A. Baldassarre, V. Caianiello, S. Rodotà, A. De Roberto, A. Corasaniti, S. Panunzio, R. Louvin, E. Cheli, S. Cassese, G. Tesauo, M. D’Alberti, N. Occhiocupo.

Le Commissioni Affari costituzionali sono già titolari di una funzione consultiva di carattere generale sugli aspetti di legittimità costituzionale dei progetti di legge, nonché – secondo quanto disposto dal regolamento della Camera – sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato.

Facendo leva su tale previsione, la Giunta per il regolamento della Camera, nella seduta del 16 ottobre 2001, ha definito una procedura “di aggiornamento”.

È stato stabilito che la Commissione Affari costituzionali esprima, per ogni progetto di legge, il parere “sugli aspetti di legittimità costituzionale e sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato, avendo riguardo in particolare al riparto di competenze legislative di cui all’articolo 117 della Costituzione”.

Tale parere deve essere reso sul testo risultante dalle modifiche introdotte nel corso dell’esame in sede referente. La funzione consultiva della Commissione Affari costituzionali è stata estesa anche nei confronti dell’Assemblea, in analogia a quanto già previsto per i pareri resi dalla Commissione bilancio. Nella deliberazione della Giunta è infatti previsto che “in via sperimentale” la Commissione Affari costituzionali esprime il parere anche su emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi presentati in Assemblea “che investano questioni di competenza legislativa ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione”.

La Giunta per il regolamento del Senato ha approvato una determinazione analoga, per cui in entrambe le Camere le Commissioni permanenti prima e l’Assemblea dopo sono tenute a confrontarsi con “il problema” del rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie. Anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (art. 16-*bis* RC) ha dedicato parte delle relazioni semestrali presentate alla Presidenza a metodi di una legislazione ripartita fra Regioni, Stato e Unione europea, per la riflessione sulla qualità e la semplificazione⁵².

⁵² I “Rapporti”, presentati a cadenza semestrale alla Camera, del Comitato per la legislazione sottolineano questi aspetti: cfr. Rapporto del deputato Giorgio La Malfa, Presidente del Comitato per la legislazione per il periodo 1° gennaio – 30 giugno 1998, presentato alla Camera il 30 giugno 1998; Comunicazioni del Presidente Lembo relative al rapporto sull’attività del Comitato per la legislazione nel secondo semestre del 1998, presentato alla Camera il 20 gennaio 1999; Rapporto del Comitato per la legislazione (Presidente Lembo) – Terzo semestre di attività (1° gennaio – 30 giugno 1999); Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione (Presidente Vincenzo Siniscalchi) – Quarto semestre di attività (1° luglio – 31 dicembre 1999); Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione (Presidente Maria Celeste Nardini) – Quinto semestre di attività (1° gennaio – 30 giugno 2000); Rapporto semestrale del Comitato per la legislazione (Presidente Giovanni Meloni) – Sesto semestre di attività (1° luglio – 31 dicembre 2000); Rapporto del Comitato per la legislazione (Presidente Enzo Trantino) – Primo turno di Presidenza (21 giugno 2001 – 25 aprile 2002); Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione (Presidente Sergio Mattarella) – Secondo turno di Presidenza (26 aprile 2002 – 24 febbraio 2003), tutti reperibili al sito www.camera.it.

4.2 *L'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali: una promessa mancata*

In attesa della terra promessa di un sistema bicamerale rinnovato, la riforma del Titolo V ha individuato un luogo di raccordo "nuovo" nella Commissione parlamentare per le questioni regionali integrate: i regolamenti parlamentari "possono prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali" a questa Commissione (art. 11 della l. cost. n. 3/2001).

Si tratta dell'unica Commissione bicamerale già istituita dalla Costituzione del '48 e poi dalla norma transitoria di rango anch'essa costituzionale, alla quale si attribuisce la funzione di raccordo politico istituzionale fra gli ordinamenti statali, regionali e locali di pari dignità costituzionale.

La norma transitoria rinviando, per la disciplina della Commissione integrata, ai regolamenti parlamentari garantisce la maggioranza assoluta per l'approvazione di tale disciplina e consente possibile "estensione" della stessa (art. 64, 1° co., Cost.).

I regolamenti del Senato e della Camera avevano attribuito alla Commissione la competenza consultiva su tutti i progetti di legge che riguardano l'attività legislativa e amministrativa delle Regioni (art. 40, 9° co. R.S; art. 102, 3° co. RC).

Ora, è la norma costituzionale transitoria ad attribuire questa funzione alla Commissione integrata non soltanto per i progetti di legge che riguardano la potestà legislativa concorrente (art. 117, 3° co., Cost.), ma anche per la materia finanziaria e tributaria, materia centrale per lo sviluppo del nuovo ruolo delle autonomie locali⁵³. Con conseguenze particolarmente forti dal punto di vista procedurale: se la commissione referente, non osserva il parere contrario o il parere favorevole, condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sulle parti del progetto di legge oggetto del parere.

Materia concorrente e materia finanziaria e tributaria diventano aree costituzionali rafforzate rispetto al tradizionale rapporto maggioranza-opposizione

⁵³ Sul nuovo art. 119 Cost. cfr., tra gli altri, P. GIARDA, *Le regole del Federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1425 s. e A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, ivi, 2003, p. 41 s.; A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002, 909 ss., spec. 913 ss.; F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 189 ss.; G. RIVOSECCHI, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. ROZO ACUNA, Torino, Giappichelli, 2003, 251 ss.

caratterizzato dalla forza della maggioranza semplice, per la rappresentanza integrata attribuita alla Commissione.

La novità della Commissione integrata riprende la proposta del Sen. Elia, approvata dalla Commissione D'Alema⁵⁴, che traduce nella organizzazione costituzionale l'esigenza di rappresentanze territoriali non riproponendo esperienze di altri ordinamenti, ma riscoprendo, con l'integrazione di tutte le autonomie locali, le radici e le tradizioni della nostra storia.

Nei modelli di bicameralismo del costituzionalismo occidentale la struttura del Parlamento non è solo un fatto interno strumentale alla dinamica della decisione finale, ma diventa un potente elemento di integrazione ed inclusione dei *cleavages* che compongono le società contemporanee. Connesso alla struttura dei sistemi federativi, il bicameralismo riassume la tensione permanente tra centro e periferia, il cui punto di equilibrio è costituito dal diverso indice di rappresentatività collegato alle due Camere, delle quali l'una, la camera bassa, rappresenta il popolo nella sua totalità, l'altra, la camera alta, rappresenta gli interessi territoriali delle Comunità locali, in modi diversi nelle diverse costituzioni⁵⁵.

⁵⁴ Vedi l'illustrazione della proposta dell'on. Prof. Elia nella seduta n. 23 del 15 maggio 1997, *www.camera.it*.

⁵⁵ Negli Stati Uniti ed in Svizzera, ad esempio, ogni Comunità ha diritto a due senatori, mentre in Germania la consistenza numerica dei rappresentanti ciascun *Land* varia proporzionalmente alla popolazione, progredendo da un minimo di due ad un massimo di sei per gli Stati più popolosi (sullo specifico punto Y. MÉNY, *Istituzioni e politica*, Maggioli, Rimini, 1995, 293 ss.; K. SCHUBERT, *Il Federalismo tra politica e scienza*, in *Quaderni cost.*, 1995, 411 ss.; M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni cost.*, 1995, 367 ss.). Tale graduazione di rappresentatività viene, anche in questo caso, supportata dalla previsione del modello bicamerale imperfetto; se però nella tipologia descritta in precedenza, vale a dire quella che si identifica con la funzione di «raffreddamento» delle seconde camere, il peso politico maggiore è svolto dalla camera bassa, in questa ipotesi accade che alla camera alta venga attribuito un ruolo positivo di contrappeso nei rapporti interorganici: si pensi alla posizione politica del Senato americano, che deve dare il suo consenso alla nomina degli alti funzionari federali da parte del Presidente, nell'esercizio del suo *appointing power*, ed alla ratifica dei trattati internazionali, che si esprime attraverso l'approvazione dei due terzi dei senatori presenti (art. 2, sez. II Costituzione americana); o ancora si pensi alla particolarissima procedura dell'emergenza legislativa prevista dall'art. 81 1°, 2° e 3° comma, della *Grundgesetz* tedesca del '49, disposizione che, nel caso in cui si versi in una grave crisi parlamentare che non sfocia né nello scioglimento del *Bundestag*, e neppure nell'espressione di una nuova maggioranza governativa, opera un vero e proprio «trasferimento» dell'esercizio della funzione legislativa dal *Bundestag* al *Bundesrat*, bloccando l'ostruzionismo del primo sulla discussione di un progetto di legge che impegna la responsabilità del governo: lo stato di emergenza legislativo viene dichiarato dal Presidente della Repubblica e consente al *Bundesrat*, per un periodo di sei mesi, di essere il *dominus* del procedimento legislativo, approvando con la sua sola maggioranza qualsiasi progetto di legge (sulla citata esemplificazione si rinvia a P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 3. Il sistema statunitense*, Giuffrè, Milano, 1985, 50-55; ID., *Appunti*

Tuttavia, rispetto ai modelli più tradizionali di Camere delle Regioni, la Commissione integrata rappresenta una particolarità specifica: riunisce rappresentanti parlamentari, senza vincolo di mandato, che l'art. 67 Cost. lega alla nazione, e rappresentanti delle istituzioni regionali e locali, espressione delle autonomie territoriali che, secondo l'art. 114 Cost., compongono la Repubblica.

L'integrazione offre un'opportunità istituzionale forte per sperimentare forme nuove di partecipazione e raccordo costruttivo fra Stati e autonomie. È un'opportunità da interpretare come obbligo politico a procedere⁵⁶. Non servirsi di questa opportunità e considerare eventuale l'attuazione della norma porta ad una responsabilità politica di inattuazione costituzionale della norma transitoria, ponte fra il bicameralismo previsto dalla Costituzione del '48, e il bicameralismo della Costituzione rinnovata.

È un'idea originale della Repubblica delle autonomie che sviluppa e rafforza l'unica Commissione bicamerale espressamente voluta dai Costituenti ed amplia l'area delle attribuzioni costituzionali dei regolamenti parlamentari⁵⁷.

La novità "transitoria", che potrebbe influenzare la scelta della futura riforma, risponde alla novità del modello italiano fondato su una articolazione di livelli di rappresentanza territoriale dove Regioni ed enti locali, ancorché con funzioni diverse, hanno pari dignità costituzionale (art. 114 Cost.). Se le Regioni hanno funzioni legislative rafforzate, i Comuni hanno funzioni amministrative generali. È interesse comune delle Regioni e degli Enti locali partecipare alla elaborazione dei principi fondamentali e alla loro concreta attuazione nelle politiche di azione comune⁵⁸.

di diritto costituzionale comparato. 4. I sistema tedesco, Giuffrè, Milano, 1992, 56-58.). Anche il Senato francese, storicamente inquadrato nel modello tradizionalista, ha visto nella recente revisione costituzionale del 28 marzo 2003 accentuata la sua vocazione "territoriale": difatti la nuova formulazione dell'art. 39, II comma, prevede che i progetti di legge che contengono disposizioni relative alla libera amministrazione degli enti territoriali o alla definizione delle loro competenze e risorse devono essere esaminati in prima lettura dal Senato.

⁵⁶ N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare*, cit., avanza, sia pure in chiave dubitativa, la tesi per cui "il "possono" andrebbe inteso come abilitazione, non a caso posta a livello costituzionale, ai regolamenti parlamentari a spaziare in un'area diversa da quella che è tradizionalmente propria di queste fonti".

⁵⁷ Rileva che il secondo comma dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 è formulato come norma direttamente applicabile e ricava da ciò la doverosità dell'attuazione del primo comma R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 217. Nel medesimo senso si sono espressi anche altri autori (in particolare A. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, il quale parla di un *obbligo* costituzionale) e lo stesso mondo delle autonomie.

⁵⁸ Così C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 1 s.

Per queste ragioni è necessaria la presenza delle rappresentanze sia regionali, sia provinciali che comunali, senza però obbligatoriamente arrivare alla loro equiparazione⁵⁹. Non sembra che l'espreso richiamo a rappresentanti degli enti locali presupponga necessariamente che l'organo sia composto, anche quando la materia non riguardi Comuni e Province, da tutti i suoi componenti: anche per questo aspetto il modello della geometria variabile delle Conferenze si presta forse ad essere esteso alla Commissione bicamerale integrata⁶⁰.

Quali i vantaggi di questa sperimentazione che la norma transitoria invita/obbliga ad avviare?

1. Una riqualificazione del procedimento legislativo con la partecipazione equilibrata di tutte le componenti della Repubblica. In questo modo all'intervento della Conferenza Unificata nella preistruttoria governativa corrisponde, nel procedimento legislativo parlamentare, il parere della Commissione integrata.

2. La introduzione di meccanismi procedurali nuovi che danno risalto al pluralismo rappresentativo e rappresentano contrappesi per la maggioranza di governo: una sorta di pluralismo *vs* maggioritario *old style*.

3. La Commissione diventa luogo di un raccordo istituzionale preventivo per non trasferire sui banchi della Corte Costituzionale il carico esclusivo della soluzione dei conflitti fra ordinamenti.

La specialità della Commissione richiede soluzioni concrete ai problemi che apre: l'attuazione dell'art. 11 è apparsa ben presto non agevole. Nel mese di ottobre del 2001, subito dopo l'esito del *referendum*, su iniziativa dei Presidenti delle Camere, il comitato paritetico delle rispettive Giunte del regolamento, presieduto dal Sen. Mancino, ha avuto un mandato ambizioso: svolgere un esame istruttorio dei problemi relativi all'applicazione "sul piano parlamentare" della l. cost. n. 3 del 2001, "quali a titolo esemplificativo quelli relativi al seguito dei pareri espressi dalla Commissione per le questioni regionali come integrata, all'ambito di competenza della legge statale a seguito della ripartizione prevista dal nuovo articolo 117 della Costituzione, alla verifica sull'assetto delle competenze delle Commissioni permanenti".

Il mandato però si è immediatamente ridimensionato: il dibattito più generale è svolto, come si è visto, nell'indagine conoscitiva della Commissione Affari costituzionali e nella Conferenza Unificata con il Governo.

⁵⁹ Nel senso della loro piena equiparazione cfr., invece, E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 1 s.

⁶⁰ Cfr. N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V Cost.*, in *Il Federalismo a Costituzione variata*, a cura di G. Tarantini, Torino 2002, p. 93 s.

È rimasta del tutto sullo sfondo la questione della ridefinizione delle competenze delle Commissioni parlamentari rinviata al dopo riforma del bicameralismo e alla definitiva chiarezza sulla ripartizione delle competenze.

Il Comitato si è dunque concentrato unicamente sui nodi derivanti dalla integrazione della Commissione bicamerale⁶¹ sui seguenti aspetti: *a)* le fonti da utilizzare nel processo di attuazione; *b)* le procedure per la scelta dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali; *c)* la funzione dell'integrazione nella dinamica dei lavori di una Commissione che rimane parlamentare⁶².

⁶¹ Come osserva N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003, p. 137 s., il fatto di essersi concentrato sulla sola attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, senza affrontare le ulteriori conseguenze originate dalla riforma costituzionale, in particolare sull'assetto delle commissioni permanenti, ha prodotto "l'effetto di accentuare la "drammaticità" delle scelte legate alle modalità di Costituzione, di funzionamento e di intervento di un organismo che, lungi dal costituire l'unico momento di confronto tra il Parlamento e il mondo delle autonomie, dovrebbe invece, con ogni probabilità, limitarsi a verificare, in prossimità dell'esame da parte di ciascuna assemblea, che la stesura del progetto di legge sia avvenuta nel rispetto delle competenze delineate nel testo costituzionale, affiancandosi in ciò alla valutazione compiuta dalle Commissioni affari costituzionali, e, soprattutto, in proficuo dialogo con il mondo delle autonomie, specie ove si tratti di materie di competenza concorrente.

⁶² *a) Le "fonti" per l'attuazione.* Intervenendo nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera il 16 ottobre 2001, all'indomani dell'esito del referendum costituzionale, il Presidente Casini ha prefigurato una "distribuzione" dei compiti tra le diverse fonti normative: la legge individui numero e modalità di nomina dei rappresentanti delle Autonomie territoriali nella Commissione (quindi anche la ripartizione della rappresentanza tra Comuni, Province e Regioni), lo status di tali rappresentanti ed il regime delle incompatibilità; il regolamento parlamentare disciplini l'attività della Commissione integrata e le conseguenze procedurali derivanti dall'espressione dei pareri contemplati dal comma 2 dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001; il regolamento della Commissione si occupi dello svolgimento dell'attività interna della Commissione stessa (potrebbe intervenire qualche tempo dopo l'avvio dei lavori della Commissione recependo le indicazioni provenienti dalla prima prassi applicativa). Alla disciplina statale potrebbe aggiungersi quella regionale (nello Statuto o nella legge regionale) delle autonomie territoriali, per definire le modalità con le quali Giunte e Consigli esercitano le competenze ad essi attribuite. Si tratterebbe comunque di una disciplina integrativa-attuativa, perché la Commissione è un organo della Repubblica.

Questa qualità prevista, come si è detto, nel 1948 e nel 2001 dalle norme costituzionali, trova nei regolamenti parlamentari la sede più propria per una disciplina. Per la natura particolare dell'organo istituito dalla norma transitoria, espressione di una logica istituzionale diversa da quella del rapporto maggioranza di governo-opposizione: l'art. 11, infatti rinvia espressamente ed esclusivamente ai regolamenti mentre l'art. 126 della Costituzione del '48 rinviava alla legge della Repubblica le modalità di costituzione della Commissione. La garanzia connessa alla riserva di regolamento è quella della maggioranza assoluta, più rispondente alla qualità bipartisan del luogo che la norma istituisce, mentre la legge è approvata a maggioranza semplice. Inoltre i regolamenti consentono sperimentazioni e flessibilità delle prassi ne-

Lo “*Stato dell’arte*”. Il documento predisposto dal Comitato paritetico è all’esame delle rispettive Giunte del 28 novembre 2002. Al momento, in

cessarie per una formula nuova di collegialità che rispecchia non solo il Parlamento luogo della democrazia rappresentativa ma anche della democrazia del pluralismo rappresentato.

b) *La scelta dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali*. Innanzi tutto il numero: si sono contrapposte due ipotesi, la prima “riduttiva” ed efficientista: per non rendere pletorica la Commissione, già composta da 40 parlamentari, il legislatore costituzionale ha previsto l’“integrazione”, e quindi si deve rimanere nel limite dei 40 attuali componenti. La seconda, invece, privilegia la funzione rappresentativa e allarga la composizione anche con la prevalenza della rappresentanza degli enti locali (nel senso invece della auspicabile prevalenza numerica dei rappresentanti delle autonomie sui parlamentari, cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull’art. 11*, cit., p. 319 s.).

Quanto alla scelta dei rappresentanti delle autonomie, le proposte hanno rispecchiato diverse filosofie.

La linea della continuità: ANCI ed UPI hanno proposto che l’integrazione avvenga con 21 rappresentanti regionali e 19 degli enti locali – consentendo però la presenza di supplenti (analoga esperienza è stata maturata nel Comitato delle Regioni di Bruxelles) – su designazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, di ANCI ed UPI, o della Conferenza unificata, secondo il numero e la ripartizione prevista dal d.lgs. n. 281/97 per la Conferenza unificata (15 sindaci designati dall’ANCI, 7 Presidenti di provincia designati dall’UPI ed il Presidente dell’UNCCEM), scegliendoli tra le figure che “più si sono distinte per promozione del ruolo delle autonomie locali, senza subalternatività rispetto alle politiche nazionali e regionali” (così nel documento “Considerazioni e proposte dell’Anci e dell’Upi”).

La linea che privilegia la rappresentatività. Quanto alla scelta dei rappresentanti delle Regioni, si sono affrontati all’interno delle stesse due proposte: quella superpresidenzialista che privilegia il ruolo dei Presidenti di Regione, eletti direttamente dal corpo elettorale (salvo diversa disciplina statutaria), quindi, di diritto componenti della Commissione, con facoltà di delega ad un assessore; Per questi l’integrazione regionale nella Commissione bicamerale affidata ai Presidenti di Regione, duplicherebbe quella della Conferenza Stato Regioni e della Conferenza unificata (R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata*, cit. scarta questa soluzione perché tesa a dar vita a “rappresentanti sindacali di interessi di categoria” e propende per criteri di selezione che esaltino rappresentanze territoriali). Quella dei Presidenti dei Consigli regionali, già in polemica con i Presidenti delle Regioni per lo stallo dei lavori di revisione degli Statuti regionali che dovrebbe portare un riequilibrio tra i poteri di Consiglio e di Giunta. La questione posta è di principio e di funzionalità: “i Presidenti delle Regioni sono interlocutori del Governo nella Conferenza Stato-Regioni, mentre devono essere i Consigli regionali a decidere chi li rappresenta nella collaborazione con il Parlamento nazionale sul terreno della legislazione” (R. LOUVIN, coordinatore della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, *Il sole 24 ore*, 28 gennaio 2002, pag. 23). L’elezione (a maggioranza) da parte dei Consigli avrebbe il pregio di valorizzare il circuito dell’indirizzo politico regionale, consentendo anche ai Consigli di intervenire, nella “fase ascendente”, al fine di contribuire a definire la posizione regionale in Parlamento. Si tratterebbe comunque di soluzioni dettate dai regolamenti parlamentari con norme cedevoli, in quanto espressamente dichiarate derogabili ad opera degli statuti regionali. L’ipotesi del “supplente”, affacciata da più parti (in particolare, cfr. R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata*, cit., p. 2), ed esclusa espressamente dal Comitato Mancino (cfr. l’intervento del Presidente Casini, nel quale si afferma che “si esclude la sostituzione temporanea dei componenti della Commissione”

entrambi i rami del Parlamento si sta lavorando alla stesura delle novelle regolamentari⁶³.

Sulla fonte il Comitato ha espresso la preferenza per i regolamenti parlamentari, come disciplina di base, con esclusione soltanto di quei profili che appaiono manifestamente riservati alla sfera di competenza della fonte legislativa, sia essa di rango costituzionale o ordinario. È stata poi esclusa la possibilità di adozione di un regolamento interno della Commissione, optando per l'inserimento di tutte le disposizioni nei regolamenti maggiori delle due Camere, per la più ampia garanzia derivante dalla approvazione a maggioranza assoluta di queste fonti.

Con riferimento alla *composizione integrata* della Commissione il Comitato ha

(A.C., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 5 giugno 2002, p. 4)), non sembra perciò definitivamente tramontata.

Infine la linea che privilegia la rappresentanza ha proposto per i rappresentanti degli enti locali quelli eletti dal Consiglio delle autonomie locali, previsto dal nuovo art. 127 Cost., modificato dalla l. cost. 3 del 2001, facendo rinvio allo statuto per le Regioni ad autonomia speciale.

Anche le Regioni e gli enti locali hanno fatto la loro parte. Dopo le audizioni nel Comitato Mancino e dopo complesse relazioni hanno raggiunto intese costruttive.

La funzione della integrazione. I rappresentanti di Regioni ed enti locali non sono titolari d'una rappresentanza nazionale ai sensi dell'art. 67 Cost. come i Senatori e i Deputati, componenti ordinari della Commissione, ma delle sole autonomie territoriali. Non hanno lo status, non c'è per loro analogia verifica dei poteri.

Essi partecipano ad una pluralità di attività di competenza della Commissione che coinvolgono l'interesse regionale (pareri di cui al comma 2 dell'art. 11, audizioni ed indagini conoscitive, indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo, pareri su atti amministrativi, ecc.), ma non a tutta l'attività della Commissione (ad es. procedimento di scioglimento del Consiglio regionale – art. 126 Cost.). Accentuando questo aspetto c'è chi ha fatto riferimento ad una integrazione *di tipo funzionale* limitata solo ad un tipo di attività e per determinate materie, ma non è mancato chi l'ha piuttosto configurata *stabile* ancorché le forme di partecipazione siano diverse a seconda del tipo di esame (su taluni oggetti i rappresentanti delle Regioni ed autonomie possono solo esprimere avvisi/pareri, ma non partecipare alla votazione):

Ai rappresentanti delle Regioni e delle autonomie territoriali non dovrebbe essere riconosciuto per taluni un diritto di voto in una fase che incide fortemente nel procedimento legislativo; osterebbero i principi generali della democrazia parlamentare (principio della rappresentanza politica generale, principio di maggioranza e connesso principio di proporzionalità per i collegi ristretti rispetto al plenum). Per altro verso una integrazione che consentisse ai predetti Rappresentanti di prendere parte alla sola discussione vanificherebbe probabilmente le finalità del legislatore costituzionale. Altri, infine, hanno proposto un voto "per stati o componenti", all'unanimità o a maggioranza assoluta di ciascuna componente, ricorrendo solo in caso di perdurante dissenso ad una votazione a maggioranza qualificata ("per teste").

⁶³ I lavori del Comitato Mancino si sono conclusi con una prima relazione, discussa presso la Giunta per il regolamento del Senato il 4 giugno 2002 e presso la Giunta per il regolamento della Camera il giorno successivo. Nel novembre del 2002, a seguito di un ulteriore lavoro istruttorio, incentrato sui "nodi rimasti aperti" svolto da due Senatori (Mancino e Pastore) e da due Deputati (Boato e Deodato), si sono svolti due dibattiti presso le Giunte per il regolamento, che però non hanno dato luogo al 15 settembre 2003 ad esito alcuno.

confermato il carattere paritetico delle rappresentanze parlamentari e delle autonomie locali, assumendo le intese raggiunte fra Regioni e autonomie locali quanto alla ripartizione fra le stesse: 22 rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome; 5 rappresentanti delle Province; 13 rappresentanti dei Comuni. Tali rappresentanti parteciperebbero ai lavori della Commissione, con esclusione di quelli riguardanti l'esercizio della funzione consultiva prevista dall'art. 126 Cost. e l'elezione dei membri dell'Ufficio di presidenza della Commissione stessa.

Con riferimento alle modalità di *designazione* di tali rappresentanti il Comitato ha previsto – anche qui confermando il contenuto delle intese – che quelli regionali siano scelti dalle rispettive Assemblee elettive, mentre i rappresentanti degli enti locali siano designati dalla componente degli Enti locali della Conferenza Stato-Città-autonomie locali. Tutti i rappresentanti rimarrebbero in carica fino al rinnovo degli organi ai quali appartengono e, comunque, in ogni caso non oltre la durata delle Camere.

La proposta elaborata prevede anche un meccanismo di verifica dei poteri che fa capo all'Ufficio di Presidenza della Commissione, salva la possibilità di ricorso ai Presidenti delle Camere in caso di contestazione.

Rispetto alle modalità di *deliberazione* della Commissione, il Comitato paritetico ha proposto che per l'esercizio della funzione consultiva sia nominato un comitato di relatori incaricato di formulare all'unanimità alla Commissione una proposta di parere; la proposta si intende approvata, salvo che due parlamentari o due rappresentanti delle autonomie non ne richiedano la votazione esplicita. Tale procedura costituirebbe una alternativa rispetto al procedimento ordinario di nomina di un relatore e non una scelta obbligata. In ogni caso, qualora la Commissione decida di procedere secondo le forme ordinarie, il relatore potrebbe essere scelto solo tra i componenti parlamentari della Commissione.

È stata proposta anche la possibilità di costituire un Comitato permanente per l'espressione dei pareri sugli emendamenti presentati in Assemblea, sul modello dei Comitati permanenti delle Commissioni filtro.

Quanto alle modalità di votazione in seno alla Commissione, il momento più delicato rispetto al rapporto tradizionale maggioranza opposizione, il Comitato ha suggerito un sistema di voto per componenti, prevedendo che i pareri sui progetti di legge siano adottati quando ottengano la maggioranza dei voti dei parlamentari e la maggioranza dei voti dei rappresentanti delle autonomie, espressi in un'unica votazione contestuale.

Relativamente ai pareri con gli effetti rinforzati, *ex art. 11, 2° co.*, della l. cost. n. 3/2001, si propone l'accertamento d'ufficio del numero legale, costituito dalla maggioranza dei parlamentari e dalla maggioranza dei rappresentanti delle autonomie territoriali. Il sistema di voto per componenti, previsto per la generalità delle deliberazioni della Commissione, è sembrato il meccanismo di

votazione più idoneo a rispecchiare la particolare natura istituzionale della Commissione nella composizione integrata.

La rassegna delle questioni evidenziate mostra, da un lato, l'entità e la difficoltà dei nodi che l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali solleva, dall'altro, il lavoro in atto e le soluzioni proposte. La soluzione transitoria apre la via ad un luogo assai potente che, in qualche modo, anticipa le principali questioni che la prospettata istituzione di una Camera delle Regioni porta con sé.

Tuttavia, ciò non pare poter giustificare la situazione di "stallo" attuale: forze politiche e istituzioni stanno diventando responsabili dell'inattuazione del luogo di "raccordo" previsto dal nuovo titolo V Cost. Tutti, peraltro, sottolineano l'esigenza di tali momenti all'interno di un Federalismo cooperativo. Questa inattuazione ha prodotto l'effetto paradossale di bloccare, in attesa dell'integrazione, l'attività della Commissione bicamerale che poteva sviluppare il ruolo silenzioso ma operoso svolto nelle precedenti legislature. D'altro canto, l'inattuazione lascia "sole" le Commissioni Affari costituzionali delle due Camere nella valutazione sulla conformità dei progetti di legge al nuovo titolo V Cost. In assenza di qualsivoglia confronto diretto con le autonomie territoriali, la maggioranza parlamentare, anche in sede di Commissioni Affari costituzionali, tende a fare propria un'interpretazione estensiva delle proprie competenze indicate, per la legislazione statale, dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione.

La conseguenza istituzionale più negativa è il disequilibrio fra Parlamento e Governo nel procedimento legislativo. Il confronto diretto ed esclusivo fra le tre Conferenze (Stato-Regioni, Stato/Città, Autonomie locali, Unificata) e fra maggioranza di Governo e opposizione in Parlamento scompensa il pluralismo istituzionale e rappresentativo.

La penultima "scusa" per il rinvio *sine die* dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 è derivata dalla presentazione nella primavera del 2003 dello schema di ddl Cost. La Loggia che cancella le materie a competenza legislativa concorrente. Si è dedotto, forse in modo un po' semplicistico, che le competenze della Commissione integrata sarebbero dimezzate: in realtà gli intrecci che inevitabilmente si produrrebbero tra competenze esclusive statali e competenze regionali renderebbero ancor più indispensabile l'intervento della Commissione integrata⁶⁴.

L'ultima puntata della infelice storia della Commissione che chiude ogni speranza di attuazione della norma transitoria riguarda il ritorno al futuro (al 2011

⁶⁴ Si veda, in tal senso, l'intervento di A. Manzella in A.S., XIV legislatura, res. sten., 27 maggio 2003, a.m., in www.senato.it.

quando entrerà in vigore la riforma del bicameralismo) del Governo verso il Senato federale.

Perché, nel frattempo, non attuare la Costituzione e non mettere a frutto l'opportunità di un esperimento "eccentrico" sulla base del lavoro svolto?

5. LE PROCEDURE PARLAMENTARI "PLURALI": IL CANTIERE APERTO PER LE LEGGI A CADENZA ANNUALE

Negli ultimi venticinque anni, i regolamenti parlamentari, facendo sistema con leggi ordinamentali, hanno definito procedure originali per le leggi "a cadenza annuale". Alla annualità costituzionale della legge di bilancio, che si è arricchita di nuove decisioni e di procedure specializzate, si sono aggiunte, come è noto, altre due leggi annuali: nel 1989, la legge comunitaria per il recepimento delle direttive comunitarie; nel 1997, la legge di semplificazione amministrativa e normativa. Sono, oggi, insieme all'uso delle grandi deleghe per le riforme strutturali, le forme più interessanti di legislazione rispetto a quelle tradizionali: conversione dei decreti legge, leggi ordinarie, ratifiche⁶⁵.

Queste leggi dal contenuto intersettoriale hanno assunto carattere "polifunzionale". Non rappresentano soltanto la decisione parlamentare annuale legata alla funzione originaria tipica ma, sono, ancor più dopo la riforma del Titolo V, leggi di organizzazione del potere normativo attribuito al Governo, alle autonomie territoriali e funzionali, alle autorità indipendenti. Diventano momenti di procedimenti complessi che si accompagnano a strumenti ulteriori di monitoraggio e verifica delle decisioni assunte. In questo modo la funzione legislativa alimenta e sviluppa procedure e contenuti per l'indirizzo, il controllo e la garanzia nel raccordo fra gli ordinamenti.

Esemplificativamente: la legge finanziaria e la legge di bilancio si inseriscono in una sessione annuale, che si apre dal 1988 con la presentazione da parte del Governo del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), da approvare con risoluzione parlamentare.

Questa fase parlamentare rinnova nella indicazione delle priorità l'approvazione dell'indirizzo politico di governo da parte delle Camere⁶⁶. Il DPEF diventa in questo modo parametro e vincolo per la decisione di finanziare il bilancio.

⁶⁵ Osservatorio della legislazione, Camera dei deputati – XIV legislatura, *Rapporto 2002 sullo Stato della legislazione*, nota introduttiva pag. 6.

⁶⁶ Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Queste leggi rappresentano anche un programma annuale di manutenzione e di controllo di tutta la legislazione di entrata e di spesa.

Con la legge comunitaria, il dovere del recepimento viene distribuito fra i soggetti normativi del livello statale e regionale; la legge diventa occasione per l'individuazione dei principi di riforma del settore interessato dalla normativa comunitaria e per la previsione di testi unici; la sua discussione congiunta con la Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea integra il momento legislativo con la valutazione complessiva della politica governativa.

Con la legge di semplificazione si affida una "missione" specifica al Governo e al Parlamento. Dopo dieci anni di riflessioni e dopo dieci anni di primi costanti passi a partire dalla riforma Cassese (1993-'94), si interviene in maniera organica nel processo di semplificazione delle procedure e nei tentativi di riordino della complessità legislativa, freno alla competitività del sistema. Ancora una volta la presentazione annuale di una Relazione offre al Parlamento l'occasione per un bilancio su un complesso ma doveroso cammino e sottolinea la polifunzionalità della legge di semplificazione, momento di programma ma anche di verifica.

In questo modo, l'introduzione di una legge "a cadenza annuale" è istituzionalmente utile a far avvertire la "permanenza" del macro-obiettivo (finanziario, di integrazione europea, di semplificazione), per la cui disciplina è necessario il concorso "al plurale" non lasciando il legislatore "solo, affannato" e ostaggio di interessi rafforzati dalla mancanza di trasparenza. Gli attori coinvolti nelle varie fasi del procedimento di decisione: – categorie e gruppi di interesse, autonomie locali e funzionali, ministeri, commissioni di merito – sono inseriti in un procedimento che richiede informazioni e verifiche e sviluppa una cultura dell'adempimento e del risultato. In questo modo si sono costruite gradualmente e stabilmente, anno dopo anno, le procedure per il "risanamento" di una situazione economica degradata; per il "recupero dell'arretrato" garantendo un ponte fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario; per la realizzazione di uno Stato "leggero", che assume l'obbligo di una legislazione più chiara e di procedimenti semplificati, a servizio dei cittadini anche attraverso il trasferimento di competenze alle Regioni e autonomie locali.

A livello parlamentare si sono costruite, per l'esame di questi disegni di legge "intersettoriali", procedure più complesse e fortemente strutturate, in grado di assicurare un coordinamento e, al tempo stesso, di valorizzare l'apporto fornito da ciascuna commissione permanente e delle commissioni a competenza più generale (Commissione bilancio e tesoro, Commissione per le politiche europee, Commissione affari costituzionali).

In tali procedimenti complessi e organizzati si è visto l'aspetto più moderno e dinamico del parlamentarismo (italiano) contemporaneo. Le Camere possono, in questo modo, inserirsi con tempestività e con efficacia in processi decisionali

che altrimenti rischierebbero di svolgersi del tutto al di fuori delle sedi parlamentari⁶⁷. Questi procedimenti legislativi a carattere periodico, in quanto forme di esercizio della funzione di coordinamento delle autonomie normative, non sono procedimenti legislativi ‘speciali’, ma «quelli che dovrebbero costituire, pur nella loro varietà, il vero procedimento ‘ordinario’ di legislazione parlamentare»⁶⁸.

Queste leggi, già definite “duali” insieme agli altri procedimenti complessi (deleghe, decretazioni d’urgenza, ratifiche)⁶⁹, per lo stretto coinvolgimento di Governo e Parlamento, sono diventate “plurali”, dopo la modifica dell’art. 114 Cost. che dichiara la pari dignità costituzionale dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane, delle Regioni e dello Stato nella Repubblica. È significativo che, in Parlamento, in corrispondenza di questa nuova articolazione del quadro istituzionale, siano in corso i lavori di riforma per adeguare le tre procedure delle leggi annuali.

5.1 *La manovra di bilancio*

Nella vicenda italiana del secondo dopoguerra il sistema dei documenti di bilancio ha conosciuto una profonda evoluzione sia nella normativa della contabilità che nelle procedure parlamentari. Queste ultime sono state interessate da un processo costante di razionalizzazione che ha dato luogo alla progressiva evoluzione di un modello che garantisce al Parlamento l’informazione necessaria per la decisione ed evidenzia la responsabilità del Governo. È un modello che, dopo le riforme regolamentari sulla istruttoria congiunta, può diventare, se utilizzato con tutte le potenzialità, la regola per la corretta dialettica parlamentare fra maggioranza e opposizione in un bipolarismo costruttivo.

Il ruolo propulsivo del Governo caratterizza la sessione macroeconomica che, come si è detto, prende avvio con la predisposizione del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), da approvare con risoluzione parlamentare. A partire dal 1997 sul documento di programmazione economico-finanziaria esprime il proprio parere la Conferenza unificata.

⁶⁷ Cfr. U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 129 s., spec. 145 s. e A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, Storia d’Italia. Annale n. 17, Torino, Einaudi, 2001, p. 1211 s.

⁶⁸ Così, con riferimento a tutti i procedimenti legislativi “duali”, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 339 ss.

⁶⁹ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 340 ss.

La fase di maggior rilievo della manovra annuale è rappresentata dal momento in cui gli orientamenti indicati nel DPEF vengono tradotti in norme giuridiche con l'esame dei disegni di legge finanziaria e di approvazione del bilancio annuale. È la fase più delicata dei rapporti tra Parlamento e Governo nella quale sono esaltate le facoltà direttive dell'esecutivo rispetto al lavoro parlamentare.

Il circuito istituzionale si completa con il coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali attraverso il parere della Conferenza unificata, che accompagna la trasmissione dei documenti di bilancio e del ddl finanziaria, alle Camere (art. 9, 2° co., del d.lgs. 281 del 1997).

Con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, diventa ancor più forte la necessità dell'adeguamento del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie al contesto degli impegni in materia di finanza pubblica assunti nei confronti dell'Unione europea. La crescente autonomia legislativa, organizzativa e politica delle Regioni, ha bisogno di adeguate risorse finanziarie.

La riforma costituzionale ridefinisce le modalità di finanziamento e le nuove relazioni finanziarie tra Stato, Regioni, Enti locali, in un sistema complesso e articolato di tributi erariali e tributi propri, quote di tributi erariali e addizionali, compartecipazioni.

L'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di *sistema tributario e contabile dello Stato*; e alle Regioni la potestà legislativa concorrente per il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

È un sistema tributario articolato su più livelli⁷⁰: un sistema tributario statale, uno regionale e uno locale (art. 119 Cost.).

Il legislatore statale ha quindi il potere/dovere di definire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica⁷¹.

Sulla individuazione di tali principi la riflessione è aperta.

Secondo una prima ricostruzione, i principi fondamentali⁷² dell'art. 119, 2° co., sarebbero la "razionalità e la coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; l'omogeneità tra loro dei tributi; la semplificazione dei sistemi tributari con riferimento agli adempimenti posti a carico dei contribuenti; la limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi, la trasparenza delle decisioni di entrata e l'efficienza nell'amministrazione dei tributi". Sulla base di questi principi generali l'azione di coordinamento si svilupperebbe su due piani: tra lo

⁷⁰ F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.* (2002), paper.

⁷¹ L. ANTONINI, *La prospettiva del Federalismo fiscale alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*.

⁷² F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.*, cit.

Stato e le Regioni attraverso la legge statale e tra le Regioni e gli Enti locali attraverso la legge regionale.

Secondo un'altra interpretazione⁷³ a questi principi andrebbero aggiunti anche la salvaguardia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali (art. 117, 2° co., lett. *m*) e la perequazione delle risorse finanziarie. Va sottolineato che questi ultimi due principi rientrano tra le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva del legislatore statale e concorrono a descrivere un sistema in cui diventa essenziale garantire il coordinamento anche attraverso l'uniformità delle prestazioni e dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Ma coordinamento della finanza pubblica può significare anche altro: ad esempio rispetto da parte di tutti gli Enti che compongono la Repubblica non solo dei vincoli interni, ma anche di quelli esterni all'ordinamento nazionale.

Il nuovo testo costituzionale, rafforzando l'esigenza di dare coerenza al sistema tributario e finanziario nel quadro di una crescente autonomia istituzionale, finanziaria e organizzativa di tutti gli Enti territoriali, sancisce anche il rispetto dei vincoli economico finanziari derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario.

Il patto di stabilità interno sembra inserirsi in maniera coerente in questo contesto assolvendo alla finalità di distribuire e differenziare il grado di responsabilità finanziaria su Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane.

In questa ottica, il patto di stabilità interno, aggiunto ai già citati criteri, agisce come uno strumento di coordinamento della finanza pubblica.

La legittimazione e la vincolatività del patto, sotto il profilo costituzionale è stata ulteriormente rafforzata dal nuovo art. 117 Cost. che dispone che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento Comunitario. Pertanto, il patto acquisisce una legittimazione costituzionale che "corre dal basso verso l'alto" e che si aggiunge a quella derivante dal trattato che lo ha fatto nascere⁷⁴.

Questo doppio vincolo, del legislatore statale e dell'ordinamento comunitario, rende maggiormente cogente il patto di stabilità per Regioni ed altri Enti territoriali: nodi complessi che, a due anni dall'approvazione della riforma del Titolo V, non sono stati ancora risolti.

Nella Conferenza unificata del 30 maggio 2002, il Governo centrale e i Governi regionali e locali hanno ritenuto la legge finanziaria la sede più opportuna per avviare la individuazione delle funzioni e delle risorse da trasferire, necessarie allo svolgimento delle competenze legislative residuali e delle funzio-

⁷³ P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: un'ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, 10 ottobre 2002, in *www.federalismi.it*.

⁷⁴ R. PEREZ, cit.

ni amministrative. È la conferma della polifunzionalità della legge finanziaria che, per ora, si è limitata a istituire, nella manovra per il 2003, l'Alta Commissione con il compito di indicare al Governo, entro il 31 marzo 2003, i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario secondo gli artt. 117, 3° co., 118 e 119 Cost. Il tempo si è dilatato: solo il 10 aprile 2003⁷⁵ sono stati nominati i componenti della Commissione.

Nel frattempo la Corte Costituzionale ha in parte colmato un vuoto, interpretando in senso restrittivo i principi di autonomia finanziaria fissati dal nuovo art. 119 Cost. e ampliando implicitamente la portata dei principi di coordinamento della finanza pubblica⁷⁶.

In mancanza di una legge che identifichi i principi di coordinamento della finanza pubblica e in attesa dei lavori dell'Alta Commissione, il Parlamento ha avanzato alcune proposte. L'attività conoscitiva congiunta delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera, iniziata il 20 febbraio 2002, si è conclusa il 10 aprile 2002 con due risoluzioni⁷⁷ che identificano la legge finanziaria quale sede ideale di coordinamento della finanza pubblica nel rispetto dei vincoli interni ed esterni all'ordinamento. Nonostante la sessione di bilancio per la manovra 2003-2006 non abbia tenuto conto delle proposte e dei suggerimenti contenuti nelle risoluzioni, l'attività conoscitiva ha portato comunque alla presentazione di un ddl⁷⁸ del Presidente della Commissione bilancio del Senato, Azzolini (A.S. 1548) che ha recepito le indicazioni contenute nelle risoluzioni dell'attività conoscitiva.

Più di recente, nelle risoluzioni relative al DPEF 2004-2007⁷⁹, da un lato, si

⁷⁵ Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.

⁷⁶ Corte Cost. 297/2003: la Corte ha stabilito che alle Regioni è attribuito dal legislatore statale il gettito sulla tassa automobilistica, unitamente alla attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale. La tassa non può quindi ritenersi tributo proprio della Regione non essendo stato istituito con legge regionale, né rispetto dei principi di coordinamento. La disciplina sostanziale della tassa non è divenuta oggetto di legislazione concorrente ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali.

⁷⁷ Risoluzione Camera 8/00017- Risoluzione Senato 7/00011: il contenuto delle due risoluzioni è pressoché identico ma la risoluzione Camera vede come cofirmatari sia i gruppi di maggioranza che quelli di opposizione mentre la risoluzione Senato vede come cofirmatari solo i gruppi di maggioranza.

⁷⁸ Presentato il 27 giugno 2002.

⁷⁹ Risoluzione Schifani e altri n. 2 (6-00059), approvata dal Senato il 30 luglio 2003. Risoluzione Alberto Giorgetti e altri n. 6-00086 (nuova formulazione), approvata dalla Camera il 31 luglio 2003.

impegna il Governo per la sollecita presentazione al Parlamento della relazione dell'Autorità sul federalismo fiscale.

Dall'altro, nella prospettiva di riforma della legge finanziaria, pur riaffermandone l'utilità, si richiede proprio per la conservazione di questo strumento, il "ristabilimento di limiti e di regole" espressamente previsti nella legge di contabilità generale dello Stato e nei regolamenti parlamentari, con il definitivo superamento di passaggi disordinati e confusi che si sono ripetuti negli anni e che alimentano un giudizio negativo nell'opinione pubblica". Da ciò, la disponibilità a verificare la possibilità di "intese per introdurre soluzioni graduali, di carattere sperimentale, in ordine alle modalità di gestione della sessione di bilancio" e, soprattutto, l'impegno al Governo a compiere "un uso misurato della facoltà di presentare emendamenti, soprattutto nella fase in Assemblea, evitando comunque di proporre in questa sede argomenti non previamente discussi in Commissione".

Le raccomandazioni contenute nelle due risoluzioni seguono i richiami dei Presidenti di Senato e Camera, contenuti in due distinte circolari⁸⁰, con cui invitano ad una più adeguata articolazione dei tempi di esame dei documenti di bilancio sia in Commissione che in Assemblea ed "alla adozione di modalità selettive di votazione, idonee a ridurre in una misura sensibile il numero delle votazioni". Quest'ultimo aspetto si accompagna anche "al superamento della discussa prassi della presentazione, da parte della Commissione e del Governo, dei cosiddetti "maxiemendamenti" e della possibilità di proporre nuovi argomenti non discussi in Commissione". Al termine della sessione, sulla base dei risultati della sperimentazione, si potrebbe passare a prendere in esame le eventuali modifiche da apportare al Regolamento della Camera.

5.2 *La legge comunitaria*

Secondo il nuovo sistema costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, partecipano alle decisioni dirette alla formazione della posizione italiana sugli atti normativi comunitari; provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea. Per questo è compito dello Stato definire le norme di procedura per l'attuazione del principio costituzionale e disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadem-

⁸⁰ Circolare del Presidente della Camera del 18 luglio 2003 a cui ha fatto seguito una successiva lettera al Presidente del Gruppo DS del 9 ottobre 2003 ed a un documento di lavoro elaborato dagli on. Giorgetti e on. Boccia per incarico della Giunta per il Regolamento; la analoga circolare del Presidente del Senato è stata inviata informalmente ai Presidenti dei gruppi parlamentari all'inizio del mese di ottobre 2003.

pienza (art. 117, 5° co., Cost.). Le procedure per il collegamento fra ordinamento Comunitario e nazionale si arricchiscono costituzionalmente dell'ulteriore anello delle autonomie regionali ordinarie e speciali: è l'unica volta che, nella l. Cost. n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V, le autonomie speciali vengono espressamente richiamate nelle materie di loro competenza.

La fase ascendente, riconosciuta nel 1997, ai Parlamenti a livello comunitario, è stata costruita dall'intarsio fra protocolli dell'Unione europea, legge ordinamentale e regolamenti parlamentari. Dal 2001 è entrata nella nostra Costituzione per includere Regioni e Province autonome.

Il riconoscimento costituzionale offre opportunità forti di sviluppo per il nuovo modello policentrico di partecipazione nella Repubblica delle autonomie. Promuove il ruolo delle Regioni nel collegamento con l'ordinamento comunitario. Conferma e innalza, a livello costituzionale, il dovere di non lasciare questo compito alla esclusiva competenza del Governo centrale, come è accaduto in Italia, a differenza di altri ordinamenti nazionali dell'Unione europea: impegno ancor più significativo per gli importanti ed ulteriori passi che il processo di integrazione sta compiendo.

Le "norme di procedura" della legge dello Stato sulla fase ascendente e discendente devono affrontare questi temi principali:

- la determinazione dei principi fondamentali sulla cui base le Regioni disciplinano il loro rapporto con l'Unione europea;
- la definizione delle norme procedurali per garantire la partecipazione di Regioni e Province autonome alla fase *ascendente* e per assicurare il coordinamento Stato-Regioni nella fase *discendente*;
- la disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni.

Mi limito, in estrema sintesi, allo sviluppo delle procedure per garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente, dopo la riforma del Titolo V.

I primi passi sono stati fatti dalla legge comunitaria 2001 (l. 1° marzo 2002, n. 39, artt. 1, co. 5 e 6, co. 1, lettera *a*) che, confermando la sua funzione anche organizzativa per l'attuazione dell'art. 117, 5° co., Cost., ha rafforzato le disposizioni della "legge La Pergola" sulla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente ed ha identificato la Conferenza Unificata come luogo istituzionale unitario ed esclusivo per l'inoltro alle Regioni stesse (anche a Statuto speciale e alle Province autonome), e per la presentazione delle osservazioni formulate⁸¹.

⁸¹ È la ulteriore istituzionalizzazione del luogo Conferenza come punto di riferimento uni-

Le successive leggi comunitarie, 2002 (l. 3 febbraio 2003, n. 14) e 2003 (A.C. 3618-B, in corso di approvazione definitiva), hanno dedicato invece maggiore attenzione alla fase discendente nell'attuazione del diritto comunitario e ai poteri sostitutivi del Governo in caso di inadempimento da parte delle Regioni.

Una prima definizione delle norme per la "partecipazione informata e qualificata" delle Regioni e delle Province autonome alla fase decisionale ascendente è stata definita dalla legge di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del Titolo V (l. 5 giugno 2003, n. 131 art. 5⁸²).

È interessante sottolineare che la Conferenza si conferma luogo istituzionale per la definizione anche delle regole procedurali di raccordo e più in generale per la garanzia dell'equilibrio fra la particolarità delle speciali esigenze delle autonomie e la garanzia della unitarietà della rappresentanza della posizione italiana.

Questo rafforzamento della Conferenza è confermato dall'obbligo del Governo di proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee con riferimento agli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi relativi alle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, quando lo chiede la Conferenza. Se la richiesta è di una delle Regioni o delle Province autonome, l'obbligo si trasforma in facoltà del Governo.

Il rafforzamento della Conferenza è, in conclusione, l'unico segno istituzionale interessante di una disciplina che attua "timidamente" il dettato costituzionale e rinvia per le modalità all'accordo in Conferenza.

Intanto, la riforma organica delle norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, sulla disciplina della fase ascendente e sulle procedure di integrazione degli obblighi comunitari è stata oggetto di iniziative parlamentari prima, e poi, governativa⁸³ approvate dalla Camera il 3 luglio 2003 e attualmente all'esame del Senato (A.S. 2386) in I Commissione Affari costituzionali.

tario rispetto al generico riferimento per la trasmissione degli atti comunitari alle Regioni (art. 6 della legge citata).

⁸² Nell'ambito della delegazione del Governo, sono previsti rappresentanti regionali, fra i quali almeno uno espressione delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano; se le proposte di atti normativi Comunitari riguardano materie di competenza regionale il Capo delegazione, designato dal Governo, può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma; per le modalità si rinvia, confermando la via offerta dall'accordo interistituzionale all'accordo generale di cooperazione fra Governo, Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale da stipulare in Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza dell'accordo, la designazione è governativa.

⁸³ Pdl C3310, di iniziativa on. Bova; Pdl C3123, di iniziativa del Min. Bottiglione; Pdl C3071, di iniziativa dell'on. Stucchi; tutti riuniti in un testo unificato.

Si tratta della risistemazione delle modifiche introdotte alla legge madre della legge comunitaria (l. 86/1989) e della razionalizzazione dei procedimenti di formazione della fase ascendente e della fase discendente per il recepimento delle direttive. Con alcune interessanti novità: il coinvolgimento di Parlamento, Regioni e Province autonome, Enti locali, CNEL e parti sociali nella istruttoria della formazione della politica nazionale europea di integrazione e il rafforzamento del controllo parlamentare e della Conferenza Stato-Regioni.

L'Europa è sentita sempre più vicina e si riflette nel sistema costituzionale interno rilanciando il ruolo del Parlamento e il metodo della trasparenza.

Innanzitutto, il legame tra Governo e Parlamento nella costruzione dell'indirizzo politico comunitario si alimenta progressivamente per l'ulteriore razionalizzazione delle procedure d'informazione "qualificata", "tempestiva", costantemente aggiornata, che chiama in causa in modo più chiaro la responsabilità politica del Governo.

Anche le Regioni sono inserite nel circuito informativo, tramite la Conferenza Stato-Regioni, per contribuire alla formazione della posizione italiana, per le materie di loro competenza, con osservazioni presentate tramite la Conferenza Stato-Regioni o – novità interessante – la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome (art. 5). Anche su richiesta di una o più Regioni vi può essere un coinvolgimento più intenso rispetto alle semplici osservazioni: in questi casi Governo e Conferenza Stato-Regioni raggiungono una intesa (art. 5, co. 4 del ddl).

Analogo coinvolgimento è previsto per la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e, tramite questo organo, per le associazioni rappresentative degli Enti locali per esprimere osservazioni sui progetti e gli atti comunitari che riguardino questioni di particolare rilievo nei loro ambiti di competenza.

Il metodo dell'istruttoria da condividere con le altre componenti della Repubblica nelle materie di loro competenza, si sviluppa anche nei tavoli di coordinamento nazionali nei quali il Governo chiama a partecipare i rappresentanti delle Regioni e Province autonome, "individuati in base a criteri stabiliti in sede di Conferenza Stato-Regioni" (art. 5, co. 7) e, esperti designati dagli Enti locali, secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Il Governo informa tempestivamente le Camere delle osservazioni espresse in sessione comunitaria, dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza Stato-Città autonomie locali. Il Parlamento diventa il punto di confluenza del dibattito che si apre sulla formazione della posizione nazionale.

Infine nella fase ascendente è previsto il CNEL che può collaborare con il Governo alla organizzazione di sessioni di studio con le parti sociali e gli enti locali, facendo pervenire alle Camere e al Governo stesso le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni.

Gli organi parlamentari possono formulare osservazioni e adottare atti di indirizzo al Governo; possono inoltre richiedere al Governo una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, dell'impatto sull'ordinamento, sulla organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese (art. 3, co. 7, del ddl) delle eventuali osservazioni espresse dai soggetti già consultati⁸⁴.

Inoltre la "riserva di esame parlamentare" (art. 4 del ddl), rilancia il ruolo del Parlamento nella fase ascendente: il Governo appone, in sede di Consiglio dei ministri dell'UE, in casi di particolare importanza politica – o di avviato esame parlamentare sul tema – la necessaria e preventiva discussione della questione in Parlamento, che deve esprimersi entro 20 giorni. A conclusione di questo esame o scaduto questo limite, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari o dell'UE.

Anche la Conferenza Stato-Regioni può richiedere che sulle materie di competenza regionali, per consentire una sua pronuncia, il Governo apponga la riserva di esame in Consiglio dei ministri dell'UE. Decorsi 20 giorni, il Governo procede alle attività dirette alla formazione degli atti comunitari. Con la riserva, a livello parlamentare e di Conferenza, si sviluppa una dialettica più intensa con il Governo.

La sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e il controllo parlamentare hanno scadenze fisse (semestrali). Nella Conferenza Stato-Regioni, il Governo riferisce, in sessione comunitaria, prima delle riunioni del Consiglio europeo, e, su richiesta della Conferenza, prima delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'UE, con riferimento alle proposte a materie di competenza delle Regioni e Province autonome.

In conclusione: è prevista molta informazione per i soggetti interessati e sono definite alcune sedi e modalità concertative per la partecipazione di Regioni e Province autonome alla definizione della posizione italiana nelle materie di loro competenza (art. 5 del ddl) e non per la formazione degli atti normativi comunitari. È ben vero che non si sarebbe potuta mutuare la partecipazione dei Länder incentrata sul Bundesrat: per questo aspetto la Conferenza Stato-Regioni supplisce alla mancanza di un organo parlamentare rappresentativo delle Regioni e delle autonomie. La 'chiusura' è rimessa in ultimo alla 'partecipazione' del Parlamento.

Il Governo riferisce alle Camere, prima dello svolgimento del Consiglio europeo e prima delle riunioni del Consiglio dei ministri della UE per illustra-

⁸⁴ C. DECARO, *Appunti su alcune forme di coordinamento parlamentare a proposito del "Ripensare lo Stato"*, in *Atti del Convegno di Studi: "Ripensare lo Stato"*, Napoli, 22-23 marzo 2002, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, 2003.

re i temi di maggiore interesse decisi o in discussione e sulle risultanze delle stesse entro 15 giorni dello svolgimento delle riunioni del Consiglio Europeo e del Consiglio dei ministri. L'informazione attiva il circuito politico dell'indirizzo parlamentare e della responsabilità di Governo (art. 3 co. 5). Sono prove di costruzione del Parlamento della Repubblica delle Autonomie, di procedure processuali che nella trasparenza e nel coinvolgimento nella definizione delle politiche nazionali dell'integrazione danno il segno della evoluzione in corso.

5.3 *La legge di semplificazione*

L'art. 20 della legge n. 59 del 1997 è stata la "norma madre" della legge annuale di semplificazione, con l'ambizioso programma – da un verso – di alleggerire cittadini e imprese dal peso di oneri burocratici, continuando nell'opera di riforma della Pubblica Amministrazione e costruendo una sua cultura istituzionale al servizio dei cittadini; dall'altro di continuare in modo organico il programma di semplificazione e di razionalizzazione legislativa con testi unici e codici.

La parte più contrastata, all'interno di tale articolo, è stata senz'altro quella riguardante i rapporti con le Regioni e con gli Enti locali (art 20, co. 2 e 7) che ha subito due successive modificazioni.

Secondo la formulazione originaria, la legge annuale avrebbe dovuto individuare i procedimenti relativi a funzioni e servizi da attribuire, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle Comunità territoriali, alla potestà normativa delle Regioni e degli Enti locali, e indicare con legge della Repubblica i principi, secondo gli artt. 117, co. 1 e 2, e 118 Cost.

Nella prima legge di semplificazione per il 1998 (l. n. 50 del 1999) tale disposizione è stata modificata, esentando il legislatore dal compito di individuare i principi ed affidando al Governo, in sede di predisposizione dei regolamenti di delegificazione⁸⁵, l'onere di individuare i procedimenti o gli aspetti del procedimento da rimettere alla disciplina dalle Regioni e dagli Enti locali.

Era riproposta una visione accentratrice mitigata solo dall'intervento del sistema delle Conferenze. Senza chiarire, peraltro, la procedura dell'intervento della Conferenza: secondo alcuni doveva trattarsi di intesa, secondo altri di accordo. Questo meccanismo ha consentito al Governo e agli enti territoriali di contrattare la formulazione del testo regolamentare e quindi le quote di disciplina affidate a ciascun soggetto normatore.

⁸⁵ Con modalità di cui al d.lgs. n. 281 del 1997.

Nella seconda legge di semplificazione per il 1999 (l. n. 340 del 2000), con ulteriore modifica si è disposto che, “nelle materie di cui all’art. 117, co. 1 Cost. (cioè nelle materie di competenza concorrente, prima della riforma del Titolo V), i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima”. Si è così esteso ai regolamenti di delegificazione per la semplificazione procedimentale quel modello dei regolamenti “cedevoli” già in essere per l’attuazione di norme comunitarie. Previsione che la Corte Costituzionale ha ritenuto legittima considerando i regolamenti statali cedevoli inidonei a produrre “alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore”⁸⁶.

Dopo la riforma del Titolo V, un ripensamento complessivo delle procedure e degli strumenti delle leggi annuali di semplificazione è stato operato dalla legge di semplificazione 2001 (legge 29 luglio 2003, n. 229).

L’iter parlamentare di questa legge è stato piuttosto travagliato. Il ddl, presentato dal Governo Berlusconi all’inizio della XIV legislatura⁸⁷, ha avuto bisogno di oltre 20 mesi e di ben 5 letture – due delle quali successive ad un rinvio del Presidente della Repubblica motivato da violazioni dell’art. 81, co. 4, Cost. – prima di giungere alla sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Si è così scontato il fatto che la legge di semplificazione è l’unica delle tre leggi annuali qui considerate ad essere priva di cammino procedurale tipico in Parlamento, “protetto” e “tipizzato” nei contenuti.

La struttura della legge annuale di semplificazione è ridefinita: si sposta l’asse dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi, attraverso la delegificazione delle norme di riferimento, alla semplificazione normativa attraverso il riassetto normativo e la codificazione. Ai ministri, anziché al Ministro della funzione pubblica, è attribuita la titolarità del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, mentre alla Presidenza del Consiglio spetta un generale potere di indirizzo e coordinamento. Inoltre, il Governo, sulla base delle proposte dei ministri, mette a punto, entro il 30 aprile, un programma di priorità di interventi, deliberato dal Consi-

⁸⁶ Questa disposizione è stata impugnata da alcune Regioni davanti alla Corte Costituzionale in quanto ritenuta lesiva delle competenze legislative regionali; l’impugnazione è stata rigettata dalla Corte, sia pure in base al vecchio Titolo V della parte II Cost., con la sentenza n. 376 del 2002.

⁸⁷ All’iniziativa del nuovo Governo (A.S. 776) si affiancava un altro ddl di semplificazione 2001, di iniziativa parlamentare, ma presentato da due Senatori – Giuliano Amato e Franco Bassanini – che erano stati rispettivamente Presidente del Consiglio e Ministro della funzione pubblica nel governo precedente (A.S. 184), il quale riproduceva esattamente il ddl che il Governo Amato aveva presentato immediatamente a ridosso della fine della XIII legislatura (A.S. 5025). (Ma la legge di semplificazione non è di iniziativa del Governo?)

glio dei ministri, sentita la Conferenza Unificata, alla base del ddl annuale per la semplificazione e il riassetto normativo (art. 1).

Entro il 31 maggio di ogni anno il Governo presenta al Parlamento un ddl per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire, per l'anno successivo, gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento, anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle pubbliche funzioni, con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Tra i criteri regolatori del sistema di competenze si stabilisce la attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo il conferimento di funzioni a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; la determinazione dei principi fondamentali di attribuzione delle funzioni secondo gli stessi criteri da parte delle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente.

Ai testi unici "misti", costituiti dall'intreccio di un decreto legislativo contenente norme primarie e di un regolamento di delegificazione contenente norme secondarie, si sostituiscono i codici, composti unicamente da norme primarie contenute in decreti legislativi, ai quali, eventualmente, affiancare un regolamento di attuazione in base alla nuova potestà regolamentare statale (art. 117, co. 6, Cost.). Sugli schemi dei decreti e sui regolamenti, quando coinvolgono interessi delle Regioni e delle Autonomie locali, Consiglio di Stato e Conferenza Unificata esprimono il loro parere, prima del parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Il programma di codificazione si arricchisce con l'ampia delega al governo per il completamento del riordino delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione secondo i seguenti criteri: garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo; ricorso al riassetto normativo per materie e alla riduzione delle disposizioni legislative vigenti, anche mediante apposite leggi periodiche contenenti l'indicazione delle disposizioni abrogate o comunque non più in vigore; delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali; definizione delle funzioni e dei compiti della Presidenza del Consiglio dei ministri; coordinamento con l'attività consultiva del Consiglio di Stato, anche ai fini di adeguamento delle strutture organizzative; previsione e definizione di procedure di verifica dell'impatto regolatorio, ai sensi delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di analisi tecnico-normativa e di analisi dell'impatto della regolamentazione (art. 2, l. n. 229/2003).

Un cammino, quello della razionalizzazione dell'istruttoria endogovernativa, che sembrava "acquietato" e che invece potrebbe riprendere vigore.

Quanto agli effetti delle prime leggi di semplificazione sono state presentate in Parlamento le Relazioni sullo stato di attuazione⁸⁸: sarà interessante verificare nella prossima Relazione l'impatto derivante dal cambiamento di prospettiva.

6. UN BILANCIO DI METÀ LEGISLATURA

Un primo sintetico bilancio sugli sviluppi del Parlamento della Repubblica delle autonomie è sicuramente prematuro: il clima di bipolarismo, vissuto in un eccesso di contrapposizione, non ha reso facile una riflessione comune in questa prospettiva. E, tuttavia, va anche detto che il processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione procede, seppur lentamente, secondo larghe intese.

Procede perché la nuova disciplina costituzionale si impone nell'azione di Stato e Regioni anche oltre le diversità di interpretazione e di attuazione, e procede perché Governo, Parlamento e Regioni vanno definendo, in un dialogo serrato ma costruttivo, il contenuto delle leggi che dovranno ridurre al minimo le aree di incertezza interpretativa, i relativi conflitti e le disfunzioni che a questi si accompagnano. Lo confermano la legge n. 131/2003 e l'attuazione dell'art. 122, co. 1 Cost., che sta per concludere il suo *iter* parlamentare.

Una valutazione preliminare può essere questa: *a*) sono stati trascurati, o rinviati a riforme istituzionali venture, i luoghi parlamentari; *b*) sulle procedure vi sono risultati, attese ed ombre; *c*) sul concreto sviluppo del sistema delle competenze vi sono grandi proclami, ma passi complicati in un percorso che stenta ad attuare il nuovo Titolo V, e finisce, nell'attesa della riforma della riforma, per ri-proporre l'armamentario concettuale e argomentativo che ha legittimato la prassi normativa di trenta anni di regionalismo ordinario (1972-2001).

Sui luoghi

La Conferenza Stato-Regioni: è diventata il luogo per eccellenza dell'istruttoria endogovernativa, prevalente rispetto ai luoghi parlamentari. I tentativi per rilanciare questi luoghi presentano un bilancio poco brillante.

I pareri delle Commissioni Affari costituzionali non sembra abbiano fatto crescere una cultura di principi e metodi "adeguati" alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5 Cost.). Anzi, hanno forse contribuito ad allontanare

⁸⁸ La Relazione, prevista dall'art. 20, co. 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, è stata presentata da due Governi: il 2 maggio 2001 e 24 febbraio 2003.

l'attuazione della norma transitoria sulla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanze delle autonomie regionali e locali: è stata così eliminata una sede di confronto ulteriore (e di compensazione rispetto alla esclusività della Conferenza Stato-Regioni) fra Stato ed autonomie, che poteva forse alleggerire il contenzioso davanti alla Corte Costituzionale.

Anche il Comitato per la legislazione, dopo una prima fase (1998) in cui i pareri resi alle commissioni di merito sembravano essere caratterizzati da una certa incisività e sufficientemente recepiti, è andato assumendo un ruolo sostanzialmente marginale, fino ad arrivare nella XIV legislatura ad un tasso di recepimento dei pareri sulla redazione dei testi normativi da parte delle commissioni di merito molto basso⁸⁹.

In definitiva, l'opportunità non colta della integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali, la scarsa utilizzazione delle Commissioni anche nella sede referente, il mancato utilizzo delle procedure per la istruttoria rappresentano il prezzo pagato al duro clima di contrapposizione vissuto nei luoghi parlamentari. Si tratta dell'ennesima occasione mancata rispetto all'introduzione di vere e proprie politiche comuni della legislazione che, guardando anche al versante europeo, sembrerebbero invece sempre più dover caratterizzare il rapporto tra tecnica e politica nella redazione dei testi normativi.

Sulle procedure: risultati, attese ed ombre

La legge di attuazione del Titolo V (legge n. 131/2003) ha avviato alcune novità procedurali, rafforzando la Conferenza Stato-Regioni come luogo istituzionale di coinvolgimento diretto delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Il disegno di legge di riforma organica della legge La Pergola, attualmente in discussione in Parlamento, prevede, inoltre, forme di partecipazione "informata e qualificata" delle Regioni e delle Province autonome alla fase decisionale ascendente, attraverso la loro inclusione nel circuito informativo che precede la formazione stessa degli atti comunitari.

Sarà necessario attendere la definitiva approvazione di quest'ultimo disegno di legge prima di poter valutare la portata e gli effetti delle innovazioni introdotte.

La stessa considerazione vale per le rinnovate procedure di approvazione della legge di semplificazione. Anche in questo caso bisognerà attendere le prossime leggi di semplificazione per poter verificare modi e conseguenze del

⁸⁹ Cfr. Rapporti sullo Stato della legislazione 2001 e 2002, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Roma, 2001 e 2002.

coinvolgimento diretto delle Regioni, attraverso la Conferenza, nella definizione delle priorità di intervento del Governo in materia di riassetto normativo e di semplificazione.

Invece, la legge finanziaria, sebbene riconosciuta in sede governativa, di Conferenza Unificata, e in sede parlamentare come procedura ideale di raccordo e coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, nell'esperienza applicativa non ha trovato finora soluzioni e snodi concreti sia per il profilo contenutistico che per quello procedurale.

Con riferimento al primo profilo, la legge finanziaria – nonostante la riforma introdotta con la l. 208/1999, che ha contribuito a razionalizzare maggiormente i contenuti – sconta un elevato grado di disorganicità e frammentazione.

Con riferimento alle procedure il lavoro conoscitivo e propositivo svolto non ha portato a risultati concreti.

Del resto l'esperienza sta mostrando come le “regole” della sessione di bilancio possano essere “diversificate” dall'utilizzo di strumenti legislativi alternativi del governo.

Positiva appare invece la trasposizione dei vincoli comunitari – in primo luogo i principi dei trattati e il patto di stabilità – sulle procedure di bilancio e, più in generale, sugli equilibri interni della finanza pubblica. L'“invenzione” del patto di stabilità interno ha infatti costituito un vero e proprio “parametro” di compatibilità delle politiche economiche, di risanamento e di spesa, che ha consentito un'ulteriore razionalizzazione del procedimento di programmazione finanziaria, inteso come “sistema di procedure autorisolto” in controlli reciproci tra Governo e Parlamento⁹⁰, compatibile con la forma di governo costituzionale e collocabile in un quadro sistematico-evolutivo della tradizione italiana.

Sui contenuti

La fase di attuazione della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, costituisce indubbiamente il principale “banco di prova” su cui misurare le linee tendenziali di sviluppo del sistema costituzionale.

Sembra interessante una valutazione di alcune principali riforme approvate dal Governo nella XIV legislatura in relazione alla nuova articolazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni: la ‘legge obiettivo’ (l. n. 443/2001), la riforma del mercato del lavoro (già l. n. 30/2003), la legge delega per la riforma dell'istruzione scolastica e della formazione professionale (legge n. 53/2003), la

⁹⁰ Così, P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1993.

delega per la riforma dell'agricoltura (l. n. 38/2003), la delega al Governo per la riforma fiscale (l. n. 80/2003)⁹¹. Queste leggi rappresentano “casi emblematici” – sia per la centralità che rivestono nel programma legislativo del Governo, sia per l'ampiezza della portata riformatrice che assumono – della ridefinizione del rapporto governo-maggioranza-opposizione e del tipo di adeguamento dei metodi e dei contenuti della legislazione statale alla riforma del Titolo V.

La nuova autonomia legislativa regionale “entra” in maniera prorompente in Parlamento: il nuovo rapporto tra legge statale e legge regionale viene infatti richiamato dalle opposizioni. Queste, infatti, all'ormai ridotto (soprattutto alla Camera) “strumentario” ostruzionistico hanno affiancato il costante richiamo alla contestazione della violazione da parte delle nuove leggi statali di riforma delle competenze regionali. Lo strumento regolamentare che si presta a questo tipo di esigenza è la presentazione di questioni “pregiudiziali” di costituzionalità nel corso dell'*iter legis* (art. 40. RC e art. 93 RS).

La pregiudiziale di costituzionalità, come è nella sua natura – ma ancor più in questa legislatura, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V Cost. – rappresenta l'indicatore parlamentare che allerta sulla presunta incostituzionalità soggetti ed organi costituzionali anche fuori del procedimento legislativo.

Nella XIV legislatura, tuttavia, è aumentato in modo generalizzato il ricorso alle pregiudiziali – sia di costituzionalità che di merito – con riferimento non solo al riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Ciò testimonia di un confronto più aspro tra maggioranza e opposizioni, in cui queste ultime oltre a rimproverare alla maggioranza il “tradimento della riforma”, intendono contestare in modo radicale le scelte della maggioranza. Questo strumento regolamentare,

⁹¹ Si vedano le pregiudiziali presentate alla Camera ai progetti di legge sulla delega al Governo per la riforma fiscale (A.C. 2144: cfr. le pregiudiziali di costituzionalità presentate dagli on. Ventura – DS – e Leoni – DS – e respinte dall'Assemblea il 7 maggio 2002), sulla delega per le infrastrutture (A.C. 1516: cfr. le pregiudiziali di costituzionalità presentate dagli on. Barbieri – DS – e Acquarone – Margherita – e respinte dall'Assemblea nelle sedute del 9 e 11 ottobre 2002), sulla riforma del mercato del lavoro (A.C. 3192: cfr. le pregiudiziali di costituzionalità presentate dagli on. Innocenti – DS – Gianni – RC – e Delbonio – Margherita – e respinte dall'Assemblea nelle sedute del 29 ottobre 2002), sulla legge delega per la riforma dell'istruzione scolastica e della formazione professionale (A.C. 3387: cfr. le pregiudiziali di costituzionalità presentate dagli on. De Simone – RC – Violante – DS Meccanico – Margherita – Bressa – Margherita – e respinte dall'Assemblea nelle sedute del 11 e 12 febbraio 2003), sul “collegato” in materia previdenziale (A.C. 2145: cfr. le pregiudiziali di costituzionalità presentate dagli on. Violante – DS – Boato – Verdi – Castagnetti – Margherita – Gianni – RC – e respinte dall'Assemblea nella seduta del 25 febbraio 2003), sulla riforma delle fondazioni bancarie (A.C.: cfr. le pregiudiziali di costituzionalità presentate dagli on. Benvenuto – DS – Pistone – Misto – Lettieri – Margherita – e respinte dall'Assemblea nella seduta del 28 luglio 2003, sulla delega per la riforma dell'agricoltura (l. n. 38/2003).

per come esso è stato utilizzato, dunque, non costituisce l'*extrema ratio* quanto un espediente dialettico. I casi di accoglimento, infatti, sono rarissimi.

Respinte dalla maggioranza in Parlamento, le argomentazioni – non necessariamente solo ostruzionistiche – e i contenuti delle pregiudiziali sono state spesso riprese dai ricorsi presentati alla Corte Costituzionale in via di azione da parte delle Regioni avverso le leggi approvate⁹².

Le motivazioni risultate soccombenti in Parlamento sono, dunque, sviluppate al di fuori della logica della contrapposizione tra maggioranza e opposizione; una via alternativa, più mediata e meno destabilizzante, del ricorso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale.

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale, pur riprendendone in parte le argomentazioni, continua a non menzionare le pregiudiziali che sono richiamate solo nei ricorsi elevati dalle Regioni alla Corte.

7. LA TAVOLA DELLE COMPETENZE E L'UNIONE EUROPEA

La ricollocazione di ruolo del Parlamento nella nuova Repubblica delle autonomie ha una conferma nel contesto europeo. Per la prima volta, il 4 ottobre scorso, rispetto alle precedenti Conferenze sulla revisione dei trattati, la Conferenza intergovernativa si è aperta con l'intervento del Presidente del Parlamento europeo e dei delegati parlamentari. Dalla Convenzione europea, laboratorio costituente, prevalentemente composta dai parlamentari nazionali, vengono nuovi compiti per i Parlamenti.

In una dichiarazione comune⁹³ è stato sottoscritto l'impegno a discutere nelle

⁹² Si vedano: la sent. C. Cost. 25 settembre-1° ottobre 2003, n. 303, relativa ai ricorsi presentati in via principale dalle Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna contro l'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 442 (c.d. legge obbiettivo) e i decreti legislativi 20 agosto 2002, n. 190 e 4 settembre 2003, n. 198 per lesione della potestà legislativa spettante alle Regioni nonché per violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e dell'autonomia finanziaria regionale per l'esercizio delle funzioni amministrative; la sent. 1°-7 ottobre 2003, n. 307, relativa ai ricorsi presentati in via principale dal Governo avverso le leggi regionali di Marche, Campania, Puglia, Umbria per lesione delle competenze statali in materia di impianti di radiodiffusione e tutela dall'inquinamento elettromagnetico.

⁹³ Nella sessione di lavoro del 9-10 luglio della Convenzione europea (resoconto reperibile al sito <http://register.consilium.eu.int>) si è deciso di dedicare ad un'apposita sessione dei parlamentari nazionali il programma legislativo e di lavoro della Convenzione europea, ponendo, così, un chiaro nesso tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nel controllo sulle politiche legislative dell'Unione.

Assemblee nazionali, in una stessa settimana, il programma legislativo e di lavoro presentato dalla Commissione europea all'inizio di ogni anno, al fine di rendere partecipi della formazione delle politiche europee le società nazionali attraverso il dibattito trasparente e pubblico nel proprio Parlamento.

Viene così accolta la proposta del Parlamento italiano, presentata al Parlamento europeo nel 1998, dell'on. Antonio Ruberti, Presidente della Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, di istituzionalizzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di "delimitazione ed esercizio" delle competenze tra Unione europea e Stati membri.

È un processo di costruzione che procede per integrazione e non per anti-tesi:

– in primo luogo perché all'Unione sono attribuite potestà che essa autodefinisce (teleologicamente) sulla base degli ambiti di competenza dettagliatamente descritti nei trattati, ed ora nella bozza di Costituzione, Il diritto nazionale è comunque recessivo, sia a fronte delle competenze esclusive, dove il diritto dell'Unione o esclude, o concede ambiti specifici a quello degli Stati (e delle Regioni), sia a fronte di competenze 'concorrenti' che si articolano fra Unione e Stati secondo lo schema della competenza concorrente;

– in secondo luogo perché, rispetto agli stati, il diritto dell'Unione nasce per assenso comune (si vedrà poi quale sarà la sorte dei voti a maggioranza); lo Stato partecipa alla elaborazione della norma dell'Unione, quale che sia la materia e lo strumento; e si vanno sviluppando procedure per garantire la partecipazione del Parlamento nazionale e delle Regioni (contitolari di quelle competenze) nella cosiddetta fase ascendente.

L'ordinamento comunitario supera, infatti, gli stati nazionali e li contiene in uno spazio comune, con una cittadinanza e una moneta unica, per garantire il raggiungimento di quegli obiettivi sui quali gli stati nazionali convergono, ma che non possono raggiungere da soli.

In questo ordinamento cambiano le modalità stesse di definizione delle competenze tra i vari soggetti. Ai sistemi basati su competenze fisse e predeterminate⁹⁴ si stanno sostituendo sistemi non più fondati su norme "di attribuzione", ma su regole "per l'attribuzione", modificabili per effetto di nuovi criteri di

⁹⁴ Si considerino, a esempio, le norme originarie dei trattati Comunitari che definiscono le competenze delle istituzioni di governo dei singoli mercati comuni, ovvero le norme del vecchio Titolo V della parte seconda della Cost. – es. art. 117 – che definiscono un riparto di competenze fisso tra Stato e Regioni.

allocazione delle funzioni⁹⁵, secondo quelle categorie complesse che introducono elementi di flessibilità nelle relazioni interistituzionali⁹⁶.

L'evoluzione del sistema dei rapporti tra Unione europea, Stato e Regioni muove verso un sempre più forte intreccio tra politiche europee, nazionali e regionali come definite dai trattati istitutivi delle Comunità europee e dal trattato dell'Unione europea e, dopo la riforma costituzionale del Titolo V, dal richiamo alla competenza statale e regionale, riferito alla nozione tradizionale di materia.

Questo richiamo si incrocia: con i principi della sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza e differenziazione, parole comuni ormai ai Trattati e alla nostra Costituzione; con le nozioni di unità giuridica ed economica (introdotta dall'articolo 120, co. 2, Cost.) e di coerenza comunitaria.

Ma l'incrocio è in divenire: anche a livello europeo la delimitazione e l'esercizio delle competenze dell'Unione e degli stati membri rappresentano assi centrali del progetto di Costituzione europea.

Nel titolo III di questo progetto si delimitano ambito ed esercizio delle competenze dell'Unione (art. 8) e si ribadiscono in modo organico i principi ordinatori già introdotti dai trattati vigenti e dai protocolli allegati, con il peso della giurisprudenza della Corte di giustizia: sussidiarietà, proporzionalità, leale cooperazione e attribuzione.

Sono principi che si integrano in coppie: *sussidiarietà e proporzionalità; attribuzione e leale cooperazione*.

Secondo il principio di *sussidiarietà*, "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, l'Unione interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri", sia a livello centrale sia a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione⁹⁷. Secondo il principio di "proporzionalità", contenuto e forma del-

⁹⁵ Cfr., a esempio, l'introduzione del principio di sussidiarietà nei vari livelli di governo *ex art. 5 TUE*; artt. 1 e 4 legge n. 59 del 1997; nuovo art. 118 Cost. per le funzioni amministrative e nuovo art. 116 per le competenze legislative (regionalismo differenziato).

⁹⁶ A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2000, 535 ss.; nonché, se si vuole, C. DECARO, *Appunti su alcune forme di coordinamento parlamentare a proposito del ripensare lo Stato*, in *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di studi, Napoli 22-23 marzo 2002, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 2003, 295 s.

⁹⁷ E nel dibattito sul progetto di articoli del trattato costituzionale dell'Unione vi è stato, forte, il tentativo di riconoscere esplicitamente il ruolo delle Regioni e delle autorità locali, salvaguardando l'autonomia dei singoli Stati membri nella organizzazione territoriale interna (sessione della Convenzione del 6-7 febbraio 2003).

Al riguardo i rappresentanti del Governo e dei Parlamenti italiani nonché i membri italiani della delegazione del Parlamento europeo hanno confermato una proposta di articolo in cui

l'azione dell'Unione devono adeguarsi a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione. Le istituzioni dell'Unione applicano questi principi conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al progetto di Costituzione. I parlamenti nazionali, vigilano sul rispetto di tali principi, secondo la procedura prevista in detto protocollo (art. 8.3).

È un passo ulteriore rispetto alla dichiarazione n. 13 allegata al trattato di Maastricht e al protocollo allegato al trattato di Amsterdam. I Parlamenti nazionali sono inseriti nel sistema di controllo dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Alla base c'è una istruttoria complessa. La Commissione europea informa direttamente i Parlamenti nazionali delle sue proposte legislative; motiva le sue scelte di legislazione europea con una scheda e con indicatori quantitativi e qualitativi. In questo modo, si dimostra che gli oneri, finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali e locali, sugli operatori economici, sui cittadini sono minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire; nella scheda vanno valutate anche, quando si tratti di legge quadro, le conseguenze sulla disciplina di attuazione nazionale e regionale. È l'avvio di una dialettica fra Parlamenti nazionali e istituzioni europee. Entro sei settimane dalla data di trasmissione di questa proposta legislativa, ciascuna Camera (nei parlamenti bicamerali) o l'Assemblea (in quelli monocamerali), previa consultazione delle assemblee regionali, può inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dei ministri e della Commissione, un parere motivato sulla non conformità della proposta al principio di sussidiarietà.

Il parere pesa due voti (nel caso di sistemi bicamerali, ogni Camera ha un voto): se i voti raggiungono almeno un terzo del complesso dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la Commissione deve riesaminare la proposta.

Attribuzione e leale cooperazione: pur restando fermo il principio in base al quale l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite, tale principio dovrebbe essere coniugato con criteri più flessibili di allocazione delle competenze, superando una rigida distinzione tra competenze esclusive e competenze concorrenti dell'Unione. Secondo il principio della *leale cooperazione*, l'Unione e

vengano riconosciute le forme di autonomia e di decentramento territoriale esistenti e venga promossa la loro partecipazione alla vita dell'Unione.

Ma non sono proposte isolate. Molti interventi hanno chiesto un più ampio coinvolgimento delle Regioni nella fase di elaborazione del diritto Comunitario, un rafforzamento del comitato delle Regioni, l'attribuzione alle Regioni della facoltà di ricorrere autonomamente alla Corte di giustizia.

gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti attribuiti dalla Costituzione.

Proprio rispetto all'affermazione delle competenze esclusive dell'Unione, anche in seno alla Convenzione si sono registrati i maggiori contrasti: la formula di "competenze comuni" dovrebbe evitare il carattere marcatamente federale dell'Unione europea; l'introduzione di un "principio di coerenza" tra le politiche comunitarie, dovrebbe consentire di "temperare" l'esercizio delle competenze esclusive.

In ogni caso, la ridefinizione delle competenze finisce per "retroagire" sul riparto di competenze tra gli stati membri e le entità regionali infrastatali, come hanno illustrato, nel caso italiano, dapprima le modifiche apportate alla legge "La Pergola" sulle competenze legislative direttamente attribuite alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario, e, nella fase più recente, la riforma del Titolo V.

In questa prospettiva, le Regioni hanno acquistato autonomia sia nella fase discendente di attuazione del diritto comunitario primario e derivato, sia, in taluni ordinamenti, nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario.

Per questo, continuare a parlare di "competenze esclusive" per Stato e Regioni è un po' come camminare su una strada che non si conosce, guardando indietro. Il sistema giuridico ormai "integrato" tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali non comporta più una corrispondenza fissa e predeterminata tra elenchi di materie e livelli istituzionali di governo e di normazione. Ciascun livello istituzionale sembra piuttosto insistere su "sezioni" di ordinamenti disposti in maniera concentrica.

Come risulta da una prima e sommaria analisi delle corrispondenze e degli intarsi degli elenchi di competenze, nella forma più recente della Costituzione repubblicana e nel progetto di Costituzione europea si fa spesso ricorso ad ambiti che attraversano e ricompongono le materie; a "clausole aperte" in grado di consentire una riallocazione delle competenze tra i vari livelli di governo. È il caso già richiamato, quando si è parlato dei principi dell'art. 117, co. 2, lett. m), con riferimento alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", o nella lett. l) dello stesso comma, all'"ordinamento civile". In questi casi più che di materie si tratta di "clausole" e ambiti trasversali alle materie, che hanno il fine di garantire l'uguaglianza nel godimento dei diritti⁹⁸.

⁹⁸ In questo senso, v. E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza dello Stato*, in *Le Regioni*, 2001, 1355.

In senso analogo muove il progetto di Costituzione europea che, con finalità come “tutela e miglioramento della salute umana” (art. 16), “coordinamento delle politiche economiche e dell’occupazione” (art. 14), “coesione economica, sociale e territoriale” (Capo III, Sezione 3), non sembra tanto indicare “materie”, quanto aspetti finalistici, trasversali agli elenchi di competenze e di azioni comuni.

La disposizione concentrica della pluralità degli ordinamenti, identifica finalità comuni e finalità proprie.

I cerchi interni non sono continui, non chiudono ed escludono; si visualizzano in modo tratteggiato, per indicare la possibilità, in caso di mancato esercizio del potere da parte del livello competente, dell’espandersi della competenza del cerchio ordinamentale più ampio, fino ad arrivare alla frontiera del cerchio comunitario, quello conclusivo e continuo, che definisce e contiene lo spazio giuridico europeo.

Fra questi cerchi concentrici servono ponti e passerelle, come è già accaduto nella storia istituzionale della Comunità. I Parlamenti nazionali possono sviluppare questi collegamenti. Essi, in quanto organi non solo dello Stato ma anche del popolo, sono fra i protagonisti del processo di trasformazione che si avverte nei singoli Stati: il passaggio, democratico e responsabilizzato, dallo Stato alla comunità.