

# SENATO DELLA REPUBBLICA XIV LEGISLATURA

**(BOZZE NON CORRETTE)**

**1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)**

## **INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE**

### **8° RESOCONTO STENOGRAFICO**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 NOVEMBRE 2001**

**Presidenza del presidente PASTORE**

---

**I testi contenuti nel presente fascicolo - che anticipa ad uso interno l'edizione del Resoconto stenografico - non sono stati rivisti dagli oratori**

### **INDICE**

#### **Audizione del presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali**

*N.B: Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

*Interviene il presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, dottor Roberto Louvin.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

#### **Audizione del presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di martedì 20 novembre.

Oggi è in programma l'audizione del presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, dottor Roberto Louvin, il quale ci prospetterà i problemi più rilevanti evidenziati nel corso delle consultazioni e dei dibattiti svoltisi in occasione della Conferenza per l'attuazione e l'interpretazione della riforma del Titolo V della Parte II della

Costituzione nonché della precedente riforma introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che ha attribuito agli statuti regionali una funzione costituente che riveste fondamentale importanza ai fini dell'attuazione della seconda e più radicale riforma, entrata in vigore quest'anno.

Do pertanto la parola al dottor Louvin, pregandolo di lasciare agli atti della Commissione la documentazione che riterrà utile ai fini di ulteriori approfondimenti.

**LOUVIN.** Signor Presidente, **Signori Senatori**, ringrazio tutti per essere qui presenti per affrontare un tema di comune interesse, in buona parte già noto. Anche nel corso della passata legislatura - e di questo rendo merito al presidente Mancino - ho avuto modo di affrontare tale argomento a più riprese nei due rami del Parlamento, nell'imminenza dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V ma, soprattutto, nella prima fase di attuazione della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 1999. A questa legge costituzionale vorrei rifarmi: rispetto al quadro istituzionale e alle problematiche da introdurre in questa sede, la legge costituzionale si colloca come momento iniziale, pur essendo a sua volta parte del ciclo riformatore, volto più complessivamente a dare stabilità al sistema delle autonomie attraverso l'introduzione dei meccanismi di elezione diretta e, quindi, di stabilizzazione degli esecutivi. La stabilizzazione ha sicuramente portato effetti positivi ma ha anche creato nel complesso un forte squilibrio; in modo molto sintetico, si può dire che ha depauperato il sistema delle autonomie del ruolo e della incidenza delle Assemblee rispetto ai momenti decisionali nonché - aspetto a mio parere più grave - dei momenti di controllo e di verifica dei processi decisionali.

La riforma del 1999 ha impresso velocità al sistema regionale, dando una forte legittimazione politica ma non è stata accompagnata, anche a causa del ritardo con il quale si giunge all'attuazione dei nuovi statuti regionali, dagli atti di completamento dell'ordinamento resisi necessari. Mi permetto solo di ricordare che questi ritardi - che non sono di certo una giustificazione per le Assemblee regionali - hanno motivazioni ben fondate; si ricollegano innanzi tutto a due passaggi elettorali, avvenuti in questo periodo, alle elezioni regionali del 2000 e alle consultazioni politiche della scorsa primavera, che indubbiamente hanno causato forti rallentamenti nell'attività delle regioni; ma anche a lacune della stessa legge costituzionale n. 1 del 1999. In particolare, occorre fare riferimento alla mancata approvazione della legge statale che dovrebbe indicare i principi fondamentali per la legge elettorale regionale, non ancora definiti.

Vi è poi un altro problema di fondo, più recente ma altrettanto significativo non ancora risolto in ordine alla forma di governo regionale: alcune regioni - e cito il caso più emblematico delle Marche, ma altre regioni sono sulla stessa scia - che hanno inteso portare i primi correttivi alla forma di governo regionale attraverso deliberazioni a valenza statutaria sono state bloccate dal Governo attraverso l'impugnativa di fronte alla Corte Costituzionale per l'asserita impossibilità giuridica della regione di modificare la propria forma di governo attraverso norme a carattere soltanto parziale. In sostanza, il Governo ha ritenuto che, solo attraverso una riforma complessiva della forma di governo, vi si potesse mettere mano. Nell'impugnativa sulla regione Marche il Governo aggiunge che il meccanismo dell'elezione diretta, come configurato dall'articolo 122 della Costituzione, è intangibile. Ciò ha provocato un forte raffreddamento nella dinamica di modifica degli statuti, in attesa di un chiarimento che deve avere luogo anche sul versante politico.

I problemi aperti dalla riforma del Titolo V della Costituzione sono moltissimi per cui li enuncerò molto rapidamente. In primo luogo, vi è l'effettiva portata di alcune materie attribuite al potere legislativo esclusivo dello Stato che preoccupa in quanto si tratta di materie di natura trasversale che possono incidere pesantemente sull'insieme delle competenze legislative regionali, degradandole di fatto a concorrenti. Mi riferisco in particolare alla questione della tutela della concorrenza, per esempio, che può essere utilizzata, se intesa in un senso particolarmente ampio, rispetto a tutte le competenze regionali in materia di industria,

commercio ed artigianato. La stessa situazione riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Corriamo il rischio di un ritorno dei principi generali della legislazione vigente, attraverso il meccanismo di interpretazione di alcune materie in senso trasversale con un sostanziale rischio di ibridazione delle fonti tra le regioni e lo Stato e, comunque, di definizione di un quadro normativo non perfettamente chiaro. Nel campo della legislazione concorrente vi è il rinascente problema dei principi fondamentali: negli anni '70 sono stati l'elemento frenante nell'attuazione dell'impianto legislativo delle regioni; oggi il nodo è irrisolto e comunque riproposto. Non sappiamo in questo momento se verranno adottate delle leggi di principio, entro quali termini, se ed in quali misure dovranno essere considerati come principi generali quelli della legislazione vigente. Si ripropongono quesiti che la dottrina e comunque tutto il mondo delle autonomie regionali ha conosciuto nel corso degli anni '70, sono nodi che andranno sciolti.

Vi sono problemi sui quali non mi dilungherò perché ne cogliete tutti la portata. Essi riguardano l'allocatione delle funzioni amministrative, la permanenza o meno dei soggetti ministeriali che operano in alcuni campi oggetto di trasferimento integrale di competenze alle regioni e la natura delle forme collaborative che dovranno sostituire gli organi ministeriali centrali. Infine, vi è il tema del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che rimarrà comunque un *test* essenziale per quanto riguarda l'attuazione della riforma nel suo complesso.

Rispetto a questi nodi il nostro timore, che è stato già espresso da ben più autorevoli voci, è che si verifichi un proliferare del contenzioso costituzionale, ossia che il problema venga solo rinviato nel tempo e comunque trasferito di sede, demandandolo ad una decisione che la Corte costituzionale dovrà prendere. Tra l'altro - si tratta di un argomento in discussione proprio in queste settimane - la Corte costituzionale soffre di una sostanziale crisi di legittimazione per l'assenza di una componente che abbia, non dico veste di rappresentanza, ma certo di garanzia del fronte regionale, per quanto riguarda le proprie competenze. Si rende pertanto necessaria la ricerca di meccanismi alternativi di soluzione del problema.

Non vi sono risposte pronte a tale riguardo, se non una indicazione complessiva della necessità di un organismo tecnico di raccordo sul piano della legislazione tra le Camere ed i consigli regionali. A nostro modo di vedere, ciò può permettere di sciogliere una serie di dubbi e di eliminare potenziali conflitti attraverso un monitoraggio continuo, una verifica continua del quadro della legislazione che, comunque, non reintroduca - su questo vorrei essere molto fermo - meccanismi di controllo surrettizio. In questo senso abbiamo percepito qualche allarme.

L'attuazione dell'ipotesi di far entrare, nel procedimento di adozione delle leggi regionali, momenti di verifica preventiva, anche se in forme morbide e vellutate, in sostanza si rivelerebbe peggiore dello stesso sistema di controllo *a posteriori* che abbiamo conosciuto negli anni passati.

Quindi, si è favorevoli ad un monitoraggio attento, ad un coordinamento tra le sedi legislative dei due livelli, ma contrari ad un sistema surrettizio di controlli che abbia questo tipo di funzionamento.

Per quanto riguarda la questione dei controlli, che si è risolta positivamente sul versante della soppressione dei controlli sulle leggi delle regioni, registriamo una zona grigia, nella quale non è certo se le regioni o eventualmente lo Stato abbiano la possibilità di mantenere alternativamente in vita dei sistemi diversi di controllo sugli atti amministrativi. Soppresso il principio generale, quindi la copertura costituzionale del sistema dei controlli, vi è chi in questo momento discute della possibilità di mantenere comunque dei sistemi di tutela amministrativa, dei sistemi di controllo sugli atti o dei controlli gestionali sugli organismi delle autonomie territoriali. Su questo credo che bene farebbe il legislatore ad operare un intervento chiarificatore, quanto meno la sede politica dovrebbe dichiarare la volontà di non reintrodurre dei meccanismi di controllo, anche se in assenza di copertura costituzionale.

Quanto agli aspetti da considerare in prospettiva e quindi per quanto concerne l'indicazione dei possibili percorsi da seguire, vorrei intanto evidenziare l'interesse che il sistema regionale dovrebbe nutrire per uno strumento particolare della riforma costituzionale, ancora non oggetto di esplorazione, che è quello degli accordi tra le regioni per la costituzione di organi comuni. Si tratta di una possibilità prevista dall'articolo 117 del nuovo testo costituzionale, che consente alle regioni di costituire tra loro organi comuni. Credo che questo strumento, se adeguatamente utilizzato, potrà in parte permettere di trovare soluzioni di concertazione, di codecisione tra le regioni per attutire l'impatto di un trasferimento forte di competenze, che deve essere opportunamente gestito in comunione tra tutte le regioni.

Vi è poi il problema dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; mi riferisco alle regioni ad autonomia speciale "aggiunta", **prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione**. A tale riguardo credo che al momento non ci siano ancora delle condizioni di assoluta chiarezza sui meccanismi, sui modi e sulle procedure per le autonomie differenziate. Anche in tal caso bisognerà chiarire opportunamente il sistema.

Cogliendo l'occasione della presenza del senatore Rollandin che, come me, è valdostano, vorrei trattare brevemente alcuni problemi riguardanti le autonomie speciali, che in questo quadro non devono essere assolutamente dimenticate. Due sono in particolare i problemi da evidenziare.

Un problema riguarda le competenze legislative, per le quali la situazione delle regioni a statuto speciale apparentemente si arricchisce soltanto grazie alla norma di scorrimento che amplia il quadro dell'autonomia regionale speciale, determinando delle condizioni che non devono essere deteriori rispetto a quelle delle regioni ordinarie. Introduce, però, alcuni elementi di non chiarezza rispetto ai limiti che oggi incontra la potestà legislativa esclusiva di queste regioni.

L'argomento è complesso e non mi ci soffermo in modo particolare. Tuttavia, potrebbero sorgere dei dubbi in ordine alla eventuale permanenza, per le materie che rientrano nella competenza esclusiva delle regioni, di limiti che vengono consacrati dalla riforma costituzionale e di alcuni che invece vengono ancora indicati dagli statuti speciali. Quindi, occorre vedere se bisogna interpretare ciò nel senso di una sommatoria di limiti che circoscrive ulteriormente l'ambito o se i limiti indicati dalla nuova formulazione del testo costituzionale superano ed innovano il sistema e, quindi, alleggeriscono anche il quadro di riferimento per le materie di competenza esclusiva.

Vi è poi il problema dell'adeguamento degli statuti, che viene indicato quasi come una necessità automatica, meccanica e che, in realtà, riteniamo non essere tale. Crediamo che questo sia un momento politico importante perché, tra l'altro, proprio la nostra regione è stata l'unica a non confermare la riforma costituzionale attraverso il voto del 7 ottobre, in forza della richiesta, allora non accolta, della sanzione ufficiale del principio di previa intesa, quindi di riconoscere la natura pattizia degli statuti speciali. Per quanto ci riguarda, non sembra in discussione il fatto che la storia abbia dato un tale contenuto sostanziale allo statuto speciale valdostano.

A questo riguardo vorremo che il Parlamento, nel momento in cui metterà mano alla riforma degli statuti speciali e al loro adeguamento, si facesse carico del problema di inserire una precisa garanzia di concorde decisione tra gli organi della regione, tra il consiglio regionale ed il Parlamento, nella modifica degli statuti. È assurdo che oggi gli statuti delle regioni ordinarie abbiano una certa latitudine nell'autorganizzazione regionale e che invece la legge costituzionale unilaterale del Parlamento possa modificare liberamente l'assetto statutario delle regioni a statuto speciale, senza un previo accordo con le autorità della regione.

Si tratta di un richiamo che mi permetto di rivolgere con forza, perché ritengo sia un passaggio importante a beneficio delle regioni ad autonomia differenziata.

L'ultimo problema, signor Presidente, è quello relativo all'allargamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che sicuramente sta diventando un passaggio politico delicato, essendo nato proprio per anticipare in qualche modo un raccordo

forte sul piano legislativo tra le regioni ed il Parlamento. Di tale ampliamento vorrei solo richiamare rapidamente la genesi nella fase preparatoria, perché mi sembra significativa anche in vista delle risposte che dovranno essere date.

Il testo originario dell'articolo 11, nell'ambito del cosiddetto stralcio Amato-Maccanico (per come è stato modificato dalla Commissione affari costituzionali della Camera e poi recepito dal Senato), conteneva in origine l'indicazione dell'allargamento della composizione della Commissione per le questioni regionali ai presidenti delle regioni; dunque, nella proposta originaria si prefigurava una determinata soluzione. La dizione originaria è stata volutamente modificata dalla Commissione affari costituzionali della Camera con il riferimento ai rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali.

Per quanto riguarda in particolare le regioni, la scelta non è casuale perché, nel periodo di gestazione di tale norma, si è riflettuto sulla natura di tale raccordo e si è dato peso sostanziale al fatto che vi fosse un sistema di raccordi, molto forte ed intenso, già stabilito tra gli esecutivi, il Governo e le giunte regionali, attraverso il sistema delle conferenze, mentre vi fosse un'assenza di raccordo e di relazionamento – particolarmente necessario alla luce della nuova competenza concorrente – tra i consigli regionali ed il Parlamento.

Quanto sopra si ricollega anche ad una tradizione e a precedenti autorevoli quale quello che vedeva nella formazione degli statuti ordinari - in base all'articolo 104 del Regolamento interno della Camera - la concertazione con le rappresentanze dei consigli regionali. Mi sembra vi sia anche un richiamo ai meccanismi di attuazione degli statuti speciali per cui le norme relative sono concertate da una commissione paritetica, espressione del consiglio regionale in tutte le regioni a statuto speciale.

Vi sono, quindi, delle ragioni di fondo che, a nostro modo di vedere, orientano la scelta dell'allargamento della Commissione bicamerale alle rappresentanze regionali (che hanno, accanto ad un esecutivo, un'assemblea di tipo legislativo) nel senso di chiedere che detto raccordo riguardi e coinvolga le assemblee regionali. Non intendo fare riferimento ai rappresentanti istituzionali delle assemblee regionali, come sono i Presidenti (questa può essere una scelta che un'assemblea compie), ma mi riferisco all'assemblea stessa.

Il soggetto "consiglio regionale" deve entrare in collegamento con il sistema legislativo parlamentare nazionale per oliare questo meccanismo nella nuova funzione che viene ad essere attribuita a questa commissione. Tra l'altro, il parere che viene espresso - e i senatori presenti lo sanno bene - ha una funzione di garanzia della competenza normativa della regione e in qualche misura di protezione del sistema regionale. Avendo fatto parte anche dell'Esecutivo regionale, credo sommessamente di essere cosciente della velocità e della tipologia dei rapporti che vi possono essere tra governi nelle intese. Vi è bisogno di un momento di forte intesa sul piano politico ma, sul versante parlamentare, è necessario un momento di verifica, di garanzia e di normazione che solo un soggetto diverso da quello che ha concertato determinate politiche può mettere in campo, nel momento in cui queste stesse politiche passano al vaglio del Parlamento per diventare legge.

Vi sono ulteriori aspetti dell'allargamento in discussione che meriterebbero grande attenzione e che richiamo solo brevemente affinché, per quanto di vostra competenza, possiate farvene carico. Mi riferisco alla geometria variabile che potrebbe avere questa Commissione con il suo ampliamento; come geometria variabile ha il sistema delle conferenze (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città, Conferenza unificata). E ciò perché vi sono momenti anche distinti di partecipazione che coinvolgono, in diverso modo, i soggetti in campo e poi vi sono anche problematiche che attengono alla natura del voto, che sarà espresso in sede consultiva dalla Commissione stessa, dal momento che diversa può essere la ponderazione del peso delle regioni, della natura del voto, se individuale o per delegazione, a seconda delle scelte che verranno fatte. Su questo punto mi permetto di dichiarare la nostra disponibilità ad un confronto e ad un approfondimento, nel modo e nei termini che riterrete opportuni, però mi rendo conto che non è questo il momento opportuno per un approfondimento.

Concludo segnalando che ci si trova in un momento ancora particolarmente confuso, in cui si rischia di parlare più di agenzie di stampa che di testi costituzionali. Abbiamo notizia *ad horas* sugli sviluppi politici, in particolare sulla tematica prefigurata di un'immaginata cabina di regia per l'attuazione dell'intero sistema così come è stato riformato nel Titolo V.

Personalmente sono favorevole a tutte le forme di coordinamento e di concertazione che possono essere messe in campo. Il Parlamento, Senato e Camera quindi, e le Assemblee regionali non devono avere un ruolo da spettatori in questa delicata fase di attuazione; non devono ripiegarsi in una condizione di accettazione; non devono per principio accettare che tutto sia definito attraverso una delega al Governo, ad esempio, ma devono riservarsi comunque ampi spazi e momenti decisionali e di verifica, perché gli assetti che verranno a configurarsi potranno avere ricadute pesantissime.

In questa cabina di regia è indubbio che i soggetti parlamentari - vista la divaricazione, oltretutto, ancora più netta che vi è stata anche nel campo regionale tra esecutivo e legislativo - non possono essere tenuti totalmente al di fuori di questa dinamica. Ciò comporterebbe forti rischi di conflittualità e un innalzamento, a mio giudizio inutile, della soglia di scontro, che già ogni tanto tende purtroppo ad elevarsi.

Quindi, ben vengano ulteriori ampliamenti e rafforzamenti di questa riforma costituzionale, come vengono annunciati dalla stampa anche di questa mattina, ma si cominci intanto a dare concretezza materializzando quello che già con molta fatica il Parlamento è riuscito a produrre nell'ultimo scorcio della precedente legislatura. Quindi, ci auguriamo che questo lavoro di costruzione possa procedere in modo spedito.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Louvin, che ci ha offerto in sintesi una panoramica completa delle varie problematiche che si evidenziano con la riforma costituzionale per quanto concerne le regioni.

Prima di cedere la parola ai colleghi, vorrei formulare brevemente due domande.

La questione della potestà regolamentare preoccupa particolarmente questa Commissione e l'intero Parlamento. Sulla funzione legislativa vi potrebbe essere l'intervento della Corte costituzionale, che - come è noto - adotta anche criteri di valutazione politica sulla congruità costituzionale di alcune norme, naturalmente riconoscendo, ad esempio, la necessità di un regime transitorio, salvo poi intervenire in maniera drastica di fronte a certe inadempienze che potrebbero essere imputate all'una o all'altra parte. Per i regolamenti (a parte questo vaglio che è sempre possibile) vi è invece un controllo di legittimità presso la magistratura amministrativa ordinaria che, certamente, non è solita usare tali strumenti di mediazione che possiamo definire politica.

Sappiamo che, proprio in attesa degli statuti, la funzione regolamentare è scarsamente o quasi per nulla disciplinata, anche per le note vicende di riforma costituzionale che hanno lasciato libero un campo prima occupato dall'intervento dei consigli regionali, tant'è che le funzioni legislativa e regolamentare, in un certo qual modo, si confondevano. Ci stiamo già ponendo tali questioni per i provvedimenti in corso. Gradirei che il nostro ospite ci fornisse qualche indicazione, ci riferisse circa lo stato dei lavori e la situazione attuale delle regioni, in modo che anche il Parlamento possa valutare la necessità o meno di forzare la norma costituzionale, dandole magari seguito con maggiore libertà.

Passo alla questione dei controlli. I controlli del commissario di Governo e del CORECO sugli atti regionali sono stati soppressi *ex professo*. Circa la possibile soppressione dei controlli del CORECO sugli atti delle autonomie, avrei alcune perplessità, anche perché essi svolgono una funzione di tutela delle minoranze consiliari. Sottrarre quindi gli atti ad una qualsiasi forma di controllo interno mi sembra pericoloso perché, non solo si prospetta una questione di legittimità, ma anche di tutela delle minoranze, le quali sarebbero obbligate, ogni volta, a ricorrere ai TAR sugli altri consigli comunali. Ritengo che, dal punto di vista politico-

istituzionale, questa sia una soluzione che prevede un intervento piuttosto violento sul sistema in essere.

Qualche parola sull'articolo 11, e al riguardo invito ad intervenire alcuni dei componenti di questa Commissione, in particolare mi riferisco ai senatori D'Onofrio e Mancino, in qualità di membri del Comitato paritetico delle due giunte per il Regolamento. Chiedo quindi al senatore Mancino, che ha chiesto di prendere la parola, di riferire brevemente in apertura del suo intervento sullo stato dei lavori, affinché il presidente Louvin possa prenderne atto e i colleghi di Commissione possano rendersi conto sia della situazione complessiva sia degli adempimenti che il Parlamento dovrà porre in essere.

MANCINO (MAR-U). Anzitutto vorrei ringraziare il presidente Louvin per la sua partecipazione. Non è la prima volta che abbiamo occasione di sentirci, visto che anche nel corso della passata legislatura, in previsione di modifiche profonde, soprattutto in relazione alla legittimazione degli organi regionali e alla riforma complessiva (articolo 117 e altro), ci siamo consultati più volte.

Parto da queste considerazioni. Il legislatore ordinario ha reintrodotto l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle amministrazioni provinciali. Non possiamo dire che l'esperienza dell'elezione diretta sia negativa; anzi, c'è stabilità e produttività. Certo, era ed è rimasto in sofferenza, il rapporto tra assemblee e organi esecutivi. Avendo introdotto, giustamente, con norma costituzionale l'elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali, l'attesa del Paese, oltre che della dottrina, era che negli statuti regionali si prefigurasse un migliore e più collaborativo rapporto tra le assemblee e i governi regionali. L'attesa dell'esito referendario ha allungato nel tempo anche la riflessione da parte dei consigli regionali.

Siamo in una fase in cui comincia a prendere corpo un disegno riformatore degli statuti. Come è noto, gli statuti una volta ricevevano l'*imprimatur* del legislatore nazionale. Oggi non è più così. Gli statuti, o parte di essi, possono essere impugnati dal Governo soltanto dinanzi alla Corte costituzionale. Quindi non è più previsto un potere di annullamento. Questo, a mio avviso, né rafforza né indebolisce, affida semplicemente alla sensibilità delle assemblee regionali l'elaborazione di una carta statutaria equilibrata, sia sul versante del governo sia sul versante delle assemblee. Dico questo perché oggi si registra un rovesciamento delle stabilità. Una volta era sovrano e principe il Parlamento rispetto al Governo. Oggi, invece, è quasi sovrano e principe il secondo rispetto al primo. Questo, *a fortiori*, si trasferisce anche a livello regionale, ossia ha più stabilità la giunta rispetto all'assemblea, il sindaco rispetto all'assemblea stessa o il presidente della provincia rispetto al consiglio provinciale.

Questo è un problema serio che si deve certo porre il legislatore nazionale e che si riverbera immediatamente sul versante regionale, proprio nell'armonizzazione dei poteri per quei necessari equilibri tra potere delle assemblee e potere dei governi. Guai a immaginare che la situazione possa rimanere quella introdotta con il nuovo sistema di elezione dei governi regionali, in applicazione di quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Sugli effetti positivi non ho dubbi, mentre nel nutro sulla resistenza soprattutto da parte di chi a livello regionale esercita un potere più forte, ossia i governi, a danno naturalmente delle assemblee. Convegno sulla velocità maggiore che è stata impressa all'azione delle regioni, ma questa velocità è più opera degli esecutivi che non, a mio avviso, delle assemblee regionali.

Nutro qualche dubbio anche sulla presa di posizione conflittuale, cioè su parti dello statuto riformato da alcune regioni con contestazione complessiva dinanzi alla Corte costituzionale, perché gli statuti possono essere anche il frutto di stati di avanzamento che si elaborano di volta in volta. Quindi, pongo il problema del rapporto tra esecutivo e legislativo, atteso che le regioni, soprattutto queste, non i comuni e le province, hanno competenza legislativa ancora più vasta dopo la modifica dell'articolo 117 della Costituzione.

Il problema del rapporto, ai sensi dell'articolo 11, a mio avviso è stato giustamente posto in termini pluralistici perché sembrava che venisse privilegiato l'esecutivo mentre, secondo me

giustamente, è stata privilegiata l'assemblea. La Commissione per le questioni regionali è sorta nella fase costituente, anche per dare un parere al Governo sulla patologia degli esecutivi regionali: che cosa dire in ordine allo scioglimento dei consigli regionali, a fronte di inerzia accertata. Però qui non siamo in questa fase di patologia, ma in una fase di allargamento delle stesse competenze della Commissione sopra citata. In tale fase di allargamento è evidente che bisogna privilegiare la rappresentanza del consiglio regionale; meglio se fosse il Presidente stesso, ma anche la presenza di un rappresentante espresso con apposita deliberazione del consiglio regionale potrebbe essere una soluzione soddisfacente rispetto alle questioni da affrontare. Quanto al comitato paritetico io ne faccio parte e per la verità devo dire che attualmente non vi è stata alcuna convocazione. Quindi vi è l'auspicio di poter iniziare a lavorare dando attuazione all'articolo 11.

Vorrei evidenziare brevemente solo due altre questioni anche ad altri colleghi di intervenire. Dobbiamo evitare qualunque controllo surrettizio. Cioè, la competenza esclusiva delle regioni deve essere dispiegata nella sua interezza. La regione può "soffrire" soltanto rispetto a rimedi previsti, cioè quelli della Corte costituzionale; non ci sono altri rimedi nell'esercizio dell'attività legislativa. Quindi, concordo con le osservazioni del presidente Louvin sul diniego di ogni forma di controllo surrettizio nella fase di formazione delle leggi regionali.

Vi è infine il problema del controllo sugli atti perché è noto che questo è soltanto quello ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione, mentre il controllo sugli organi era, e a mio avviso è rimasto, come potere esclusivo del Governo centrale. Ma nell'esercizio del controllo sugli atti si pone certamente il problema cui faceva riferimento il Presidente della Commissione, cioè quello delle garanzie. Molti amministratori locali, anche nella fase di elaborazione della legge n. 142 del 1990, hanno sempre sottolineato di preferire un controllo di natura amministrativa ad un controllo di natura penalistica. Ma, una volta cessata ogni forma di controllo, andare dinanzi al giudice penale non è agevole per nessun amministratore. Quindi, il controllo interno, anche a garanzia delle minoranze, non può non essere gestito e quindi legiferato dal legislatore nazionale, a garanzia della oggettività e della omogeneità della tipologia del controllo rispetto alle singole regioni. Ma questo è un problema ancora aperto di cui non possiamo non discutere sul piano generale. Credo che il controllo sugli organi sia rimasto limitato ai sensi del principio generale: quando un'amministrazione non è in grado di funzionare ci deve essere anche un rimedio. Non basta soltanto la sostituzione per il singolo atto, occorre anche l'intervento demolitorio rispetto ad un organo che non è in grado di funzionare.

Questi sono solo alcuni degli aspetti da affrontare. Capisco che è ancora oggi aperta la tematica delle autonomie speciali e della necessità di tener conto della natura pattizia degli statuti regionali che hanno natura costituzionale. Su questo punto credo che le regioni a statuto speciale si trovino oggi in maggiore difficoltà rispetto ai consigli regionali ed ai futuri statuti regionali di elaborazione autonoma dei singoli consigli regionali.

VALDITARA (AN). Signor Presidente, più che porre domande vorrei esprimere un forte apprezzamento nei confronti della relazione svolta dal rappresentante regionale, di una chiarezza esemplare, di cui condivido gran parte delle argomentazioni. Vorrei poi fare alcune puntualizzazioni. Comprendo pienamente i problemi che il senatore Mancino e il Presidente della Commissione hanno evocato e che sono stati anche oggetto di preoccupazione da parte del relatore, ma ritengo che reintrodurre con legge ordinaria dei controlli ad opera di organi statali sarebbe contro la volontà del legislatore costituzionale, che proprio quei controlli ha voluto abolire.

L'altro problema, senza dubbio molto grave, che il relatore ha evocato è quello dell'interferenza di alcune materie, che rimangono "a cavallo" tra Stato e regioni, e che possono incidere sull'effettività delle competenze regionali esclusive. È stata citata la materia della concorrenza, ma penso anche a quella della professioni, che può toccare da vicino tutta una serie di competenze esclusive. Quindi, occorrerà che lo Stato eserciti con grande prudenza la sua

potestà legislativa, evitando di dettare una normativa che rischi poi di interferire gravemente su materie che sono state riservate invece alla competenza esclusiva.

Comprendo poi le difficoltà delle regioni a statuto speciale e anche in questo caso occorrerà intervenire per evitare una situazione che può essere delicata anche dal punto di vista costituzionale in senso più ampio.

VITALI (*DS-U*). Ringrazio il presidente Louvin per la sua relazione. Mi vorrei ricollegare alla prima parte delle osservazioni del senatore Mancino relative all'applicazione dell'articolo 11, quindi all'allargamento delle competenze e della composizione della Commissione per le questioni regionali. Considerato che è giusto che questa Commissione assuma il ruolo e il compito di autentica cabina di regia e raccordo tra Parlamento, consigli ed esecutivi regionali ed autonomie locali, in attesa, come dice lo stesso articolo, della riforma del Parlamento medesimo, chiedo al dottor Louvin se la Conferenza dei Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali si è posta già il tema di come configurare la rappresentanza regionale entro questa Commissione. Per essere ancor più chiaro, ho grande timore che dai conflitti tra esecutivi e consigli regionali, esecutivi e consigli provinciali, esecutivi e consigli comunali - perché di questo si parla nell'articolo 11 - possa derivare un ostacolo alla rapida costituzione di questo organismo di fondamentale importanza proprio per superare un rapporto tra regioni e Stato centrale basato esclusivamente sugli esecutivi. Credo sia opportuna una proposta in tal senso, che comprenda cioè le rappresentanze dei consigli e degli esecutivi, che venga dalle associazioni delle autonomie e dalle regioni. Se ciò avvenisse, anche il lavoro del comitato ristretto cui il collega Mancino faceva riferimento potrebbe essere facilitato e la revisione dei Regolamenti di Camera e Senato potrebbe essere accelerata.

BASSANINI (*DS-U*). Signor Presidente, rivolgo una sola domanda al presidente Louvin. Da molte parti – ricordo da ultimo una serie di rapporti dell'OCSE – si è avanzato il timore che il passaggio alla regione della potestà legislativa e regolamentare in moltissime materie (quelle di competenza esclusiva non enumerate, se non per applicazione del criterio residuale, e quelle di competenza concorrente) finisca per interrompere la tendenza alla delegificazione e alla semplificazione in atto nella normativa nazionale da alcuni anni.

Mi chiedo se ne avete parlato nella Conferenza dei presidenti delle regioni, se vi state attrezzando in modo da poter continuare su questa strada verso la semplificazione e la delegificazione. Infatti, non c'è dubbio che ormai la strada della delegificazione e della semplificazione, con leggi di autorizzazione e regolamenti delegificanti, non può essere più seguita salvo che nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, di competenza esclusiva dello Stato. In tutte le altre deve essere la regione a provvedere in tal senso. Ebbene, ripeto, vi state attrezzando a questo lavoro che indubbiamente incontra complessità tecniche? C'è qualche forma di raccordo tra le regioni? E' un aspetto sul quale potremmo lanciare un messaggio anche alle istituzioni internazionali che ritengono che il nostro Paese debba continuare a percorrere questa strada per una migliore qualità della regolazione e minori carichi legislativi sui cittadini e sulle imprese.

**LOUVIN.** Signor Presidente, risponderò brevemente ai quesiti che mi sono stati posti.

Vorrei innanzi tutto fornire assicurazioni al senatore Bassanini per quanto riguarda la semplificazione legislativa e il complessivo mantenimento del sistema legislativo regionale. Dalla Valle d'Aosta, la più piccola tra le regioni, viene l'esempio di una regione che ha semplificato il proprio sistema e, proprio in questa legislatura, ha eliminato **circa 1.000** delle **2.500** leggi vigenti. Insieme ad altre regioni siamo molto attenti a questo aspetto e stiamo operando anche in accordo con gli uffici tecnici.

BASSANINI (*DS-U*). Non avete un bilancio complessivo di tale attività? Sarebbe utile conoscerlo prima di ascoltare il professor Cassese.

*LOUVIN*. Abbiamo il rapporto sullo stato della legislazione che verrà reso noto nel mese di gennaio; esso è redatto sulla base di un'intesa degli uffici legislativi di tutte le regioni con gli uffici legislativi di Camera e Senato. Credo che sia già disponibile la bozza del rapporto per il 2002 e che la possa avere tramite il competente ufficio del Senato. Comunque, si sta già compiendo uno sforzo e sta emergendo una sensibilità in questo senso. Il pericolo di un neofeudalesimo legislativo non è da sottovalutare. Mi pare comunque che nel complesso ci si stia organizzando e che lo sforzo tecnico che stanno compiendo le regioni sia elevato.

Per quanto riguarda la questione della potestà regolamentare sollevata dal presidente Pastore, ritengo che gli statuti debbano mettere la massima attenzione nel riordino del sistema delle fonti regionali ed introdurre in fase procedimentale nell'adozione dei regolamenti (che per le regioni ordinarie sono di competenza delle giunte, ma non è così per tutte le regioni; da noi, per esempio, sono rimasti appannaggio del consiglio regionale) dei momenti di partecipazione nonché l'espressione di pareri, semmai vincolanti, delle commissioni consiliari in ordine ai regolamenti adottati. Ritengo vada introdotto un momento di verifica e di garanzia anche sui regolamenti perché altrimenti vi è il rischio, da un lato, di svuotamento della potestà legislativa attraverso lo strumento regolamentare e, dall'altro, del trasferimento di eventuali problematiche di legittimità sul tavolo del tribunale amministrativo regionale e quindi al di fuori dei canali corretti di valutazione delle scelte politiche.

Per quanto riguarda i controlli, condivido le osservazioni fatte e le preoccupazioni espresse. Ci sono due aspetti, il primo dei quali concerne la verifica tecnica. Alcune regioni hanno già previsto che i CORECO (o le CORECO, come nel nostro caso) vengano sostituiti da organi di collaborazione tecnica; questa parte può essere risolta facilmente. Rimane il pericolo gravissimo della violazione dei diritti delle minoranze anche all'interno dei comuni. In altre parole, il forte ruolo di cui sono investiti gli esecutivi porta in alcuni casi a forzature e anche all'adozione di atti palesemente illegittimi, rispetto ai quali l'unico rimedio rimane il ricorso giurisdizionale che è estremamente oneroso, estremamente lungo e di fatto non si rivela efficace. Credo che al riguardo occorra un ripensamento. Ho un'esperienza di controllo, anche se piuttosto remota, e so che il problema esiste soprattutto in comuni medio-piccoli, dove non c'è molta visibilità di quanto avviene nelle sedi della politica e della decisione amministrativa e nei quali, quindi, si possono sicuramente verificare eccessi.

Non posso dare risposte di estremo dettaglio su tutto, ma non vorrei che rimanesse la percezione di un clima di rissosità permanente tra esecutivi e consigli nelle nostre regioni. E' indubbio che esistono delle tensioni, è indubbio che molte regioni stanno scontando momenti di alta conflittualità. Credo comunque che nel complesso della classe politica regionale ci sia un senso di responsabilità e intelligenza nel gestire e nell'accompagnare l'evoluzione. Ormai tutti hanno preso coscienza del fatto che c'è stato uno squilibrio, una zoppia istituzionale che va corretta. Su come correggerla la discussione deve essere ancora approfondita, mancano ancora alcuni tasselli.

Gli esecutivi hanno anch'essi un ruolo importante da giocare nell'adozione dei nuovi statuti. E' vero che questa è formalmente materia dei consigli regionali, ma tutti sappiamo il peso che hanno gli esecutivi nella decisione presa in consiglio e come, di fatto, il sistema regionale veda la dominanza degli esecutivi. Così è da sempre in molte regioni, anche se alcune hanno avuto un carattere prevalentemente assembleare per molti anni. Ormai però è stata risolutamente imboccata un'altra direzione e quindi credo che sia necessaria un'opera di concertazione e di condivisione della scelta statutaria e che vada individuato un mandato preciso alle assemblee in termini di politica di controllo su quanto viene fatto, più che evidenziato un irrigidimento dogmatico solo sugli aspetti di carattere legislativo.

Per quanto concerne la Commissione per le questioni regionali – e concludo su questo – alle 14.30 di oggi si svolgerà la terza sessione del Congresso delle regioni, che, come sapete, è la Conferenza dei presidenti allargata alle rappresentanze dei consigli, di maggioranza e di minoranza. E' un laboratorio politico nel quale formuliamo proposte e rappresentiamo l'umore e le indicazioni politiche dell'intero mondo delle assemblee regionali. Il tema dell'allargamento della Commissione bicamerale è all'ordine del giorno e credo che in seguito a questo incontro esplicheremo delle proposte, anche se ritengo che al momento debba essere ancora fatto un grosso lavoro di interlocuzione perché mancano alcuni criteri fondamentali per stabilire che cosa si vuole fare di questa Bicamerale allargata. Si vuole effettivamente la prefigurazione del Senato delle regioni? Allora la rappresentanza delle regioni deve essere ampia, non può essere una rappresentanza minuta o addirittura minoritaria rispetto a quella di natura parlamentare nazionale.

Sono dell'avviso che si debbano sciogliere alcuni grossi nodi politici prima di lanciare in avanti una proposta, quindi ritengo che ciò possa rappresentare un traghetto anche verso la riorganizzazione delle Assemblee parlamentari che tenga conto delle istanze regionali, ed in tal senso uno sforzo di fantasia ed un certo coraggio istituzionale ritengo possano essere utilmente messi in campo.

In conclusione, ringrazio sia il Presidente sia i senatori che hanno voluto cortesemente seguire questa audizione.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare nuovamente il presidente Louvin per il suo prezioso contributo.

Spero che le Assemblee legislative dello Stato e delle regioni possano organizzare tra di loro un coordinamento, modalità di consultazione, una qualche forma di collaborazione proprio al fine di attuare la riforma appena approvata senza traumi e scosse per l'ordinamento giuridico complessivo, alla cui tenuta siamo tutti estremamente interessati.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori hanno termine alle ore 9,45.*