



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

**Congresso delle Regioni  
Terza Sessione 2002  
Roma, 12 dicembre 2002  
Sala del Mappamondo – Camera dei Deputati**



***Intervento di Andrea PASTORE,  
Presidente Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica***

Grazie a lei presidente Nencini e al presidente Fontana per l'invito e per l'opportunità di offrirvi uno spaccato del lavoro che si sta facendo al Senato, che certamente in gran parte conoscerete e che approfondirete con il collega presidente Vizzini, sia sull'ampliamento della Commissione bicamerale per gli affari regionali, sia per altri provvedimenti di attuazione, soprattutto, della Costituzione, che mi riguardano direttamente e che quindi hanno già avuto da parte vostra la dovuta attenzione ma che spero di risollecitare opportunamente in questa sede.

L'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali. Credo che il lavoro che si è fatto nel giro di un anno dall'approvazione definitiva e dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, vada considerato del tutto positivo anche per i tempi che sono stati impiegati per arrivare al risultato almeno di questi giorni, perché gli ostacoli da superare erano notevoli, erano più d'uno, erano ostacoli di carattere politico, tecnico, giuridico in senso stretto perché la norma costituzionale offriva lo spazio a interpretazioni diverse. Vi ricordo i fiumi di parole che si sono spesi sull'espressione "di rappresentanti delle Regioni" e non "dei rappresentanti delle Regioni" per aprire un "contenzioso" che poi credo si sia risolto nel migliore dei modi, tra Consigli regionali e presidenti delle Giunte regionali.

Gli ostacoli superati sono stati moltissimi, oggi siamo veramente in dirittura d'arrivo. Le Giunte per il regolamento, che sono gli organi che collaborano con i presidenti di Camera e Senato per le questioni regolamentari, hanno già a disposizione un testo compiuto, definito in tutte le sue parti, salvo aggiustamenti dell'ultima ora di carattere più tecnico che di natura politica, consegnato già ai componenti delle Giunte. Da parte mia sono stato co-relatore, per il Senato, insieme al collega Mancino. Le Giunte si riuniranno subito dopo le vacanze di Natale, anche per verificare se tra le due Giunte vi è una identità assoluta di scelte, perché uno degli ostacoli da superare è quello della perfetta omogeneità tra testo del regolamento del Senato e testo del regolamento



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

della Camera. Quando tutto questo sarà stato verificato si arriverà al voto di Giunta e poi al voto d'aula.

Non credo che i tempi siano lunghi. Al di là dell'indicazione di un mese piuttosto che di un altro, l'importante è che si può constatare che Senato e Camera dei deputati hanno lavorato con grande impegno su questo progetto che ormai è pressoché definitivo. Come presidente della I Commissione, quando licenziammo quella corposa indagine conoscitiva sulla riforma del titolo V mi augurai nel documento conclusivo, e mi auguro tutt'oggi, al di là di quanto scritto in quel documento, che questa Bicamerale integrata, allargata sia, più che un "votificio" per stabilire certe prerogative dell'uno o dell'altro soggetto interessato a un certo tipo di legislazione, un luogo di confronto e di mediazione politica, perché dobbiamo essere convinti tutti, al di là dello schieramento e dell'appartenenza di partito, che la riforma del titolo V è difficilissima e quasi impossibile da gestire se non c'è da parte di tutti i soggetti uno spirito di collaborazione e soprattutto un luogo o più luoghi dove ci si possa confrontare e far valere le ragioni e le opzioni degli uni nei confronti degli altri.

Voglio far presente che occorrerà, dopo avere approvato, mi auguro in tempo breve, l'integrazione della Bicamerale, che ci sia anche da parte delle Regioni e delle autonomie locali un adempimento celere a quanto richiesto per l'attuazione della riforma, cioè la nomina dei componenti e che lo spirito di questa istituzione sia assolutamente collaborativo.

Questa Commissione dovrebbe svolgere la funzione che si auspica possa svolgere un vero e proprio Parlamento federale o Camera delle Regioni, cioè luogo d'incontro, di valutazione degli interessi e di mediazione politica. Credo che questa funzione possa essere svolta da questa istituzione, anche se questa istituzione ha un difetto di fondo che come parlamentare devo manifestare: che può impegnare il Parlamento nazionale ma non impegna né può impegnare i Consigli o i Parlamenti regionali. Questa unidirezionalità ne rappresenta anche un limite, perché se ci fosse una pienezza di poteri su questo punto, probabilmente, un volta sbloccate queste difficoltà la funzionalità della Commissione sarebbe piena e sarebbe la funzione di una vera e propria Assemblea della Repubblica.

Detto questo molto brevemente, anche perché il collega Vizzini ha seguito e ci ha quotidianamente invitato a procedere con celerità, perché si rende conto, dal suo osservatorio, della necessità che ci sia un'istituzione di questo livello, proprio perché la riforma del titolo V è di difficile attuazione, vorrei solo accennare a due altri provvedimenti che interessano direttamente le Regioni. Uno è stato già licenziato dalla



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

mia Commissione da tempo e mi auguro possa approdare all'aula del Senato al più presto: quello della normativa elettorale regionale. Noi abbiamo approvato questo testo, credo in una formulazione accettabile, potrebbero esserci miglioramenti come in tutti i testi legislativi. Ricordo che a suo tempo, quando vi fu l'audizione dei presidenti dei Consigli e anche delle Regioni su questo punto, ci si chiese di chiudere al più presto questo provvedimento perché si riteneva importante cominciare ad avere dei punti di riferimento ben precisi.

Il secondo provvedimento è il "disegno di legge La Loggia" che contiene norme di attuazione, più che altro una serie di strumenti per attuare il dettato costituzionale e che è stato definito dalla Commissione con uno spirito assolutamente collaborativo con l'opposizione, in merito al quale vorrei solo ricordare che la preoccupazione dell'opposizione in relazione a quella delega originale dell'art. 1, era che il Governo potesse debordare dai limiti della funzione meramente ricognitiva della delega e potesse invece utilizzare la delega per modificare l'esistente, mentre la funzione della delega era, sia nel testo presentato dal Governo, sia in quello licenziato dalla Commissione, sicuramente in quello che sarà licenziato dall'aula, meramente ricognitiva. L'individuazione nell'ambito della nostra complessa legislazione in materie di competenza concorrente Stato-Regioni di quei principi fondamentali che compete allo Stato individuare nell'ambito della propria legislazione.

Su questo punto ci sono stati un dibattito e un confronto molto sereno e costruttivo e questo è stato uno degli articoli dove c'è stato maggior confronto per arrivare a un voto comune sull'intero provvedimento in Commissione, che ci auguriamo possa avere le stesse caratteristiche anche per l'aula.

Qual è il punto che ho visto ha destato qualche scalpore? Quello che affida, una volta sviluppato il processo di consultazione delle Commissioni di merito e della Commissione affari regionali, ad una "Bicamerale" delle Commissioni affari costituzionali, il compito di verificare se la funzione ricognitiva prevista dalla delega sia stata correttamente esercitata. Questo è lo spirito con il quale è stato approvato questo emendamento che io stesso proposi per tranquillizzare l'opposizione, ma il Parlamento, da eventuali eccessi di delega che in un contesto così ampio potrebbero verificarsi con una certa facilità.

Si poteva immaginare anche un altro percorso, cioè che il Governo riproponesse alle Commissioni di merito e alla Commissione bicamerale per gli affari regionali nuovamente il testo del decreto, ma se ben riflettete quale potrebbe essere l'esito di un simile percorso? Che le Commissioni ripetano dei pareri identici a quelli formulati



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

precedentemente e che il Governo, così come li ha disattesi in prima battuta li disattenda in seconda battuta. Invece che cosa si prevede con il nuovo meccanismo? Che laddove vi sia questa verifica in negativo dell'esercizio della delega, che è attribuita alla Commissione la quale ha, per vocazione e per competenze proprio la verifica della costituzionalità dei provvedimenti anche sotto il profilo dell'eccesso di delega, l'esito della verifica ove il Governo non si fosse adeguato alla verifica stessa e alle osservazioni, sarebbe approvato in aula con una relazione che avrebbe potuto mettere in difficoltà sul piano politico e anche istituzionale il Governo che non avesse inteso adeguarsi a queste osservazioni.

Questa è una procedura che possiamo ripensare, ma prima di ritenerla assolutamente improponibile chiederei una riflessione sulle ragioni che hanno portato a questa scelta, che ripeto. Primo, individuare un organo comune Camera-Senato che non ripetesse quello che era già stato fatto in prima battuta nelle Commissioni di merito che sono le Commissioni della materia e la Commissione bicamerale per gli affari regionali; secondo, attribuire a questo parere, che riguarda eventualmente l'eccesso di delega e non scelte di merito o discrezionali, un valore istituzionale-politico diverso da quello che si verifica per altri pareri sugli atti normativi del Governo, che restano pareri certi pubblici, estensibili a tutti, conoscibili da tutti ma che non approdano certamente nell'aula parlamentare.

Queste sono le ragioni fondamentali di questa scelta, poi tutte le scelte sono opinabili e discutibili, però la volontà era stata proprio quella di rafforzare l'esigenza del Parlamento, che nel conferire questa delega al Governo, che riguarda trasversalmente uno scenario di materie pressoché sconfinato ci fossero dei paletti ben precisi che sono stati così individuati, come peraltro altre formulazioni contenute nello stesso articolo 1 in merito all'individuazione dei principi fondamentali. Questo è lo scenario di Commissione che ho il dovere di rappresentarvi perché la vostra valutazione e il vostro giudizio possano essere senz'altro presi in autonomia, ma considerando anche le ragioni del Parlamento che in quella sede ha cercato di trovare l'equilibrio tra varie esigenze e varie situazioni, proprio per affrettare il percorso di questa legge e potersi dotare di quegli strumenti che consentiranno l'attuazione del titolo V che credo sia molto caro a voi e sia anche molto caro al Parlamento nazionale che vorrebbe poter legiferare in chiarezza e in certezza del diritto.