

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

---

## 1<sup>a</sup> 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

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 DICEMBRE 2001

---

Presidenza del vice presidente **MAGNALBÒ**

**INDICE****Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle  
giunte regionali e delle province autonome**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 13 e <i>passim</i>	* MARTINI . . . . .	Pag. 3
BASSANINI (DS-U) . . . . .	9	* VANDELLI . . . . .	5, 11, 13 e <i>passim</i>
VILLONE (DS-U) . . . . .	10, 11, 15 e <i>passim</i>		
VITALI (DS-U) . . . . .	12		

---

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

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.

*Intervengono il presidente della giunta regionale della Toscana, dottor Claudio Martini, e l'assessore alla regione Emilia-Romagna, professor Luciano Vandelli, accompagnati dal dottor Paolo Alessandrini, dalla signora Maria Teresa Tramonti, dalla dottoressa Giovanna Castellano e dalla dottoressa Giannina Usai.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali e delle provincie autonome**

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 mercoledì 28 novembre.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali e delle provincie autonome.

Lascio subito la parola al dottor Claudio Martini, presidente della regione Toscana.

*MARTINI.* Signor Presidente, nell'indagine conoscitiva che sta svolgendo la Commissione affari costituzionali del Senato ci preme mettere in evidenza intanto un primo dato: l'esigenza che ai contenuti e alle norme della riforma del Titolo V sia data quanto prima piena attuazione. Questo è un aspetto ovviamente essenziale e dirimente. Non ci sfugge il fatto che la riforma introduce delle modificazioni importanti e che pertanto l'attuazione potrà anche non essere semplicissima, però bisogna evitare che a fronte della complessità della fase attuativa segua un'inerzia e un sostanziale affossamento della riforma stessa.

Per ciò che riguarda il rapporto con futuri ulteriori interventi del Governo (ad esempio, nell'ipotesi della cosiddetta *devolution*), crediamo che questi non debbano essere letti necessariamente in contrapposizione antitetica, perché intanto si può dare attuazione alle norme della riforma del Titolo V (tra l'altro, confermate dal *referendum* del 7 ottobre scorso) e poi su questo impianto si possono inserire eventualmente ulteriori apporti, di cui credo parlerà più dettagliatamente il professor Vandelli.

Attuazione quindi: questa per noi è la parola chiave. Attuare le modifiche vuol dire dare consistenza, dare certezza che il nuovo *corpus* costituzionale trovi conseguenza negli atti.

Le regioni hanno chiesto al Governo di dare vita ad una cabina di regia – l'abbiamo chiamata così – che sia un organismo politico corrob-

rato anche dalle necessarie professionalità tecniche, che consenta di accompagnare questa fase di transizione per evitare vuoti e soprattutto per evitare momenti di confusione che possono essere causati o dal fatto che ogni regione proceda per conto suo, al di fuori di un quadro unitario, che comunque va garantito, o che si dia attuazione solo parziale, determinando possibili squilibri. La cabina di regia è stata insediata giovedì scorso e auspichiamo che il suo lavoro possa procedere proficuamente.

Alla cabina di regia chiediamo poche cose, ma importanti. Innanzi tutto chiediamo di seguire l'avanzamento dell'*iter* dei disegni di legge per verificare se essi sono ancora plausibili ai sensi delle modifiche della Costituzione; infatti alcuni provvedimenti che non sono ancora pervenuti all'approvazione vanno rivisitati per capire se in alcune parti vanno a confliggere con competenze che a questo punto sono esclusive delle regioni. A nostro parere questo si verificherà in diversi casi.

La seconda questione è di natura più prettamente finanziaria. Noi riteniamo che nelle materie di esclusiva competenza delle regioni le leggi finanziarie dello Stato debbano attribuire direttamente alle regioni i finanziamenti connessi. Quindi, non continuare con una legislazione nazionale su queste materie né prevedere i finanziamenti a livello nazionale, ma attuare un trasferimento pieno anche delle risorse e non solo delle competenze. Del resto, come lei saprà benissimo, signor Presidente, questo è un nostro antico tema di battaglia: quando ci trasferite le competenze, trasferiteci anche le risorse per poterle esercitare.

Una terza richiesta che avanziamo alla cabina di regia è quella di studiare le modalità di attuazione dei diversi punti della riforma, valutando se, per attuarli, vi è necessità di norme che li rendano concreti. Qui le fattispecie possono essere diverse. Ad esempio, alcune norme le intendiamo entrate a regime automaticamente. Parlo dell'esperienza della Toscana: la giunta ieri ha preso atto della soppressione dei CORECO, soppressione che abbiamo considerato automatica una volta entrata in vigore la riforma del Titolo V della Costituzione. Altre parti, invece, potrebbero richiedere provvedimenti legislativi di attuazione. Allora bisogna definire concretamente tali questioni nella cabina di regia.

Riassumendo, questi sono i punti che riteniamo fondamentali in questa fase: valutare i provvedimenti *in itinere* ed eventualmente bloccare o modificare quelli che confliggono con la nostra competenza; trasferire le risorse su materie di nostra competenza; studiare i meccanismi che rendono attuativa la riforma. Questo, grosso modo, è l'impianto politico sul quale stiamo lavorando nella cabina di regia. Per quanto ci riguarda, abbiamo costituito alcune commissioni di lavoro della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali su alcune materie per studiare la ricaduta dell'effetto della nuova normativa costituzionale nei vari comparti.

Aggiungo, in conclusione, due considerazioni.

La prima è relativa alla partecipazione di rappresentanti delle regioni alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. La nostra richiesta riguarda il rapido inserimento dei membri delle autonomie regionali e locali all'interno della Commissione, oggi costituita da 40 membri; noi

proponiamo che ve ne siano altrettanti quali espressione delle autonomie regionali e locali, intendendo con questo quindi la presenza delle regioni, dei comuni e delle provincie attraverso loro rappresentanti. Questo è un aspetto molto importante per poter seguire insieme lo sviluppo dell'avanzamento del processo di riforma federalista.

La seconda considerazione è che noi ci poniamo – lo voglio ribadire – in posizione di attesa per ciò che riguarda eventuali iniziative del Governo sulla materia, in particolare il preannunciato disegno di legge sulla *devolution* che attendiamo e per il quale abbiamo chiesto al Governo di procedere prima ad una fase di concertazione con le regioni, anche perché si parla di noi e noi vorremmo esserne informati. La posizione di attesa e la disponibilità a discutere di ogni eventuale provvedimento non devono però rappresentare un blocco del processo di realizzazione delle misure attuative della riforma del Titolo V. Non si può congelare l'attuazione della riforma in attesa della *devolution*, perché è evidente che occorrono come minimo due anni affinché un disegno di legge sulla *devolution*, anche se approvato nel giro di pochi mesi, diventi legge costituzionale dello Stato. Non possiamo stare tutto questo periodo «a bagnomaria». Quindi, è necessario dare attuazione alle norme del Titolo V e poi sviluppare la necessaria discussione su ogni eventuale sviluppo ulteriore, che sia di iniziativa governativa o che sia di iniziativa parlamentare, per esempio per ciò che riguarda la seconda fase del processo di realizzazione dello Stato federale (quindi, Corte costituzionale, Camera delle regioni, e via dicendo).

Signor Presidente, ho illustrato in termini generali lo stato dell'arte della nostra discussione. Il professor Vandelli, che per conto dell'Emilia Romagna coordina la sezione affari istituzionali del nostro lavoro, potrà entrare maggiormente nello specifico.

PRESIDENTE. La ringraziamo per il suo intervento, dottor Martini.

Do ora la parola al professor Luciano Vandelli, assessore alla regione Emilia-Romagna.

VANDELLI. Signor Presidente, mi inserirò pienamente nel quadro aperto dal presidente Martini, sottolineando come io intervenga in qualità di rappresentante della regione coordinatrice per l'area affari istituzionali e quindi in nome della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome, volendo evidenziare quegli aspetti che nel dibattito fin qui svolto sono risultati condivisi da tutte le regioni.

In primo luogo, mi pare sia da sottolineare il carattere di novità della transizione che comporta questo nuovo Titolo V, la cui situazione riguarda un contesto totalmente modificato rispetto all'avvento della Costituzione e cala su realtà regionali profondamente radicate nel tessuto del Paese, che hanno visto le proprie competenze e il proprio ruolo profondamente modificati e arricchiti, sia dalle riforme avvenute sul piano amministrativo tra il 1997 e il 2000 sia, sotto il profilo della legittimazione e della governabilità, dalla riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 1999.

Mi soffermerò, signor Presidente, su alcuni punti che risultano per noi di particolare rilievo anche per gli effetti immediati che si producono, in primo luogo per quanto concerne la potestà legislativa. Da questo punto di vista riteniamo che il cambiamento sia già in atto, che sia già avvenuto lo spostamento della potestà generale o residuale primaria – come la si voglia chiamare – in capo alle regioni. Questa potestà è di grande rilievo sia dal punto di vista qualitativo, visto che il nuovo testo della Costituzione la subordina agli stessi limiti cui è soggetta la legislazione dello Stato, salvo alcuni riferimenti specifici, sia dal punto di vista quantitativo, perché in questa potestà rientrano ora numerosi e importanti ambiti prima concorrenti (ad esempio, la formazione o l'agricoltura), oppure riservati allo Stato e magari demandati alla legislazione attuativa delle regioni (ad esempio, l'industria o il commercio).

Parallelamente riteniamo dunque già operativa la delimitazione della potestà legislativa dello Stato, il che – come accennava il presidente Martini – pone in via immediata una esigenza di verifica della legislazione attualmente all'esame del Parlamento. Noi abbiamo ritenuto unanimemente che strida profondamente con il nuovo assetto istituzionale la previsione contenuta nel disegno di legge finanziaria di una serie rilevante di fondi riguardanti materie primarie delle regioni, che vanno dal turismo alle attività industriali. Questo è soltanto un esempio, ma è importante che il Parlamento, procedendo nella sua attività legislativa, presti precisa attenzione a questa esigenza di fondo.

La legislazione dello Stato, d'altronde, si concentra ora, da una parte, su una serie di materie rilevanti, dall'altra, sul compito di approvare norme di carattere trasversale che sono fondamentali per la potestà legislativa regionale. Alludo, in particolare, ai livelli essenziali delle prestazioni nei diritti civili e sociali unificanti la cittadinanza nel nostro Paese, alla tutela della concorrenza, alla perequazione delle risorse finanziarie, alle funzioni fondamentali di comuni e provincie, che sono qualcosa di diverso dalle materie in senso classico, ma elementi che incidono e si innestano profondamente all'interno delle materie di competenza regionale.

D'altronde, si apre una nuova potestà concorrente; nuova perché non riteniamo che il cambiamento della definizione costituzionale di questa potestà sia meramente formale. Non riteniamo, cioè, che la sostituzione del limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, come prevedeva la dizione dell'originario articolo 117, sia corrispondente all'affermazione secondo cui spetta alle regioni la potestà legislativa, così come formula ora la riforma, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Riteniamo che ci sia uno spazio nuovo in cui la proclamazione dei principi fondamentali rappresenti un fatto meramente eventuale lasciato alla discrezionalità del legislatore statale e che comunque le regioni possano da subito esercitare anche queste competenze, naturalmente – laddove esiste una legislazione vigente dello Stato – desumendo da questa i principi, così come una consolidata giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato.

Vi sono poi altri effetti, di grandissima importanza, per quanto riguarda la potestà regolamentare. Allo Stato è riconosciuta questa potestà soltanto nelle materie attribuite alla legislazione statale esclusiva, in base al nuovo articolo 117 della Costituzione; in tutte le altre materie ogni disciplina regolamentare spetta alle regioni.

Si tratta di una affermazione importante che fa del regolamento regionale la principale fonte secondaria dell'ordinamento nel suo complesso. Riteniamo anche questo nuovo assetto delle potestà regolamentari immediatamente operativo; e comunque crediamo che sarebbe già del tutto al di fuori delle potestà statali, dopo l'entrata in vigore delle riforme, ogni eventuale emanazione di regolamenti nelle materie di competenza regionale.

Uguualmente, siamo convinti che sia venuta meno ogni possibilità dello Stato di intervenire con strumenti non legislativi nelle materie regionali. Alludo alla funzione di indirizzo e coordinamento, già contrastata e contestata nell'assetto precedente, ma che nel nuovo dovrebbe essere difficilmente sostenibile.

Una parte rilevante di norme pone poi dubbi sugli effetti di immediata abrogazione su norme vigenti che si rivelino direttamente contrastanti con i nuovi precetti.

Abbiamo ritenuto, ad esempio, che sia incompatibile con il nuovo assetto costituzionale, e in particolare con l'abrogazione degli articoli 125 e 130, la previsione dei controlli preventivi necessari sugli atti delle regioni e degli enti locali. Questo è il punto su cui abbiamo raggiunto un accordo con il Governo e le autonomie locali.

Tale affermazione, che ha portato in varia forma le regioni a comunicare agli enti locali la cessazione dell'obbligo di inviare i propri atti ai comitati regionali di controllo, lascia aperta alla legislazione regionale la soluzione di una serie di punti che possono essere considerati, rispetto a questa stessa affermazione, complementari o di integrazione; faccio riferimento ad esempio ai problemi relativi al controllo sostitutivo o del controllo eventuale su richiesta delle minoranze.

L'affermazione su cui si è raggiunto un punto fermo di intesa riguarda i controlli necessari preventivi.

Riteniamo che ormai tutta questa materia rientri ugualmente nella potestà legislativa regionale e quindi che le regioni – si auspica in piena sintonia con gli enti locali – potranno regolare in maniera nuova, in sostanza prendendo atto che la nuova Costituzione implica la scomparsa di ogni controllo, atto per atto, di carattere formale, mentre sarà da incentivare sotto ogni profilo la diversa prospettiva di una circolazione delle informazioni, di un'azione di supporto, di una interazione e di un monitoraggio che ogni ente può svolgere sul proprio funzionamento rendendolo trasparente ed intercomunicante.

Sto procedendo per sommi capi, poi naturalmente potremo approfondire ognuno di questi aspetti sulla base delle diverse esigenze e sensibilità dei membri della Commissione. Passo ora alle ultime questioni importanti che intendevo sottolineare.

La nuova Costituzione rivela una evidente apertura sia all'ordinamento comunitario sia, in generale, ad una visione internazionalistica anche delle competenze delle regioni. Questa prospettiva emerge sotto vari profili: la sottoposizione esplicita delle leggi dello Stato, così come quelle delle regioni, alle norme comunitarie e agli accordi internazionali; la possibilità delle regioni di stringere accordi con soggetti omologhi ed altri Stati; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari; il riconoscimento esplicito delle competenze regionali in materia d'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali e di atti dell'Unione europea; tutti aspetti, questi, che in parte sono stati toccati dall'evoluzione legislativa di questi anni, ma che richiedono ormai soluzioni più avanzate anche in relazione a quello che sta accadendo in vari Paesi dell'Unione europea.

Anche per quanto riguarda questo aspetto sarà importante una legislazione di attuazione, così come sarà necessaria una legislazione di attuazione dell'articolo 119, per ciò che attiene all'autonomia finanziaria.

Ultimo aspetto, già accennato dal presidente Martini, è quello dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in relazione alla integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie regionali e locali.

Le regioni hanno manifestato, nel corso del dibattito, profonda perplessità per la linea interpretativa che pare avanzare, secondo la quale il combinato disposto degli articoli 126 della Costituzione (che prevede che la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali sia stabilita con legge della Repubblica), e l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (che prevede che siano i Regolamenti parlamentari a stabilire l'integrazione della Commissione stessa) prevede un percorso che richiede sia una legge e quindi la riforma dei Regolamenti parlamentari.

Riteniamo costituzionalmente e politicamente di grande importanza che tale attivazione avvenga nei tempi più brevi. Sotto un profilo strettamente giuridico, del resto, è da considerare possibile l'interpretazione secondo cui la composizione della Commissione, in base all'articolo 126, sia già avvenuta e, quindi, che la legge sia tuttora vigente e abbia soddisfatto pienamente l'esigenza posta da tale articolo. I Regolamenti parlamentari invece, che sono le fonti cui allude il nuovo articolo 11, sono chiamati ora a stabilire l'integrazione con i rappresentanti regionali, che determinano il procedimento legislativo rinforzato previsto dalla nuova disciplina.

Sottolineo questo aspetto perché siamo davvero convinti che finalmente – sia pure in via transitoria e con una soluzione, in qualche modo, mediata – il nostro ordinamento si è posto, in maniera importante, il problema di immettere nel Parlamento la voce delle regioni e delle autonomie. Dunque, consideriamo questo elemento una componente essenziale di attuazione del nuovo quadro costituzionale.



Signor Presidente, mi sono limitato ad esprimere solo alcune considerazioni, rimanendo comunque a disposizione della Commissione per rispondere ad eventuali domande.

BASSANINI (*DS-U*). Ringrazio i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni per questa loro prima collaborazione offerta al Parlamento e alla nostra Commissione.

Tutti conveniamo, a partire dal Presidente, sulla necessità di avere nel prosieguo, magari in modo informale, ulteriori incontri con la Conferenza dei presidenti delle regioni, avendo tutti compreso che sarà necessario un lungo lavoro da parte del Parlamento per dare attuazione a questa riforma costituzionale.

Vorrei quindi rivolgere qualche domanda al professor Vandelli. Innanzi tutto non ha parlato di una questione abbastanza controversa quale è quella dell'interpretazione del comma 2 dell'articolo 120 del nuovo testo costituzionale, sul quale abbiamo ascoltato interpretazioni marcatamente diverse. Vi è chi pensa – facendo leva soprattutto sui presupposti per l'esercizio di questi poteri sostitutivi – che possa concernere anche interventi in sostituzione del legislatore regionale, sotto forma, ad esempio, di provvedimento legislativo di urgenza che interviene a fronte di omissioni e inerzie del legislatore regionale. Vi è chi pensa, viceversa, che l'attribuzione al Governo di questa potestà non possa che configurare una sostituzione nell'esercizio di poteri amministrativi, anche se questi ultimi potrebbero, secondo una determinata interpretazione, consistere nella disapplicazione, in via amministrativa, di leggi regionali, magari nelle more del giudizio della Corte costituzionale in materia.

Mi riferisco, in particolare, al caso in cui le leggi regionali legiferassero nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, ipotesi tecnicamente possibile dal momento che non esiste più un controllo preventivo sulle leggi regionali; in concreto, quindi, potrebbe avvenire che la regione legiferi in materia di competenza esclusiva dello Stato, nelle more del giudizio della Corte costituzionale. Si tratta di verificare se l'applicazione in via amministrativa di queste normative legislative non possa configurare lesioni ai principi dell'unità giuridica, economica, eccetera, come indicato nel citato articolo 120. Mi piacerebbe sapere qual è la vostra interpretazione al riguardo, se ne avete discusso, se vi è una linea interpretativa comune.

Seconda questione: l'attribuzione alle regioni di gran parte della potestà regolamentare, come giustamente il professor Vandelli ha sottolineato, può comportare effetti molto rilevanti anche sul processo di delegificazione, semplificazione, sburocattizzazione, alleggerimento dei carichi normativi superflui, che è una delle tendenze importanti della nostra legislazione in questi anni e che ci viene regolarmente sollecitata dai vari organismi internazionali, a partire dall'OCSE per giungere al Fondo monetario internazionale, quando si occupano dell'Italia. I meccanismi che negli scorsi anni erano stati ipotizzati a questo riguardo prevedevano una

legge di delegificazione del Parlamento da attuarsi poi attraverso regolamenti delegificanti di semplificazione, ovviamente del Governo.

È chiaro che, a questo punto, per gran parte delle materie, salvo quelle indicate dall'articolo 117, secondo comma della Costituzione, che sono di competenza esclusiva dello Stato, la competenza regolamentare è delle regioni. C'è da chiedersi se, almeno nel caso della competenza concorrente, possa residuare un ruolo alla legislazione dello Stato nel senso di stabilire il principio della delegificazione-semplificazione, rimettendolo poi all'attuazione da parte delle regioni nell'esercizio della loro potestà regolamentare. In questo caso il meccanismo potrebbe sostanzialmente proseguire, anche se ovviamente in una forma profondamente rinnovata.

Sotto il profilo politico-istituzionale mi chiedo se le regioni abbiano cominciato a focalizzare questa loro importante funzione, che già alcune regioni, come ad esempio l'Emilia-Romagna ed altre, hanno iniziato a seguire in questi anni attraverso operazioni di marcato sfoltoimento della legislazione regionale e, quindi, dei carichi normativi da quest'ultima imposti. A questo punto però tale aspetto diventa molto più importante perché una buona parte del lavoro di sfoltoimento dei carichi normativi derivanti dalla normazione statale è ormai affidata alle regioni, lasciando eventualmente al Parlamento solo un compito di fissazione dei principi al riguardo.

E vengo all'ultima questione: vorrei capire se avete iniziato a discutere il problema del trasferimento delle competenze amministrative e del connesso passaggio di risorse strumentali, umane, organizzative, e così via; se al riguardo pensate si possa ricorrere, come in passato, a una delega al Governo e, in tal caso, se questa delega – abbreviando l'*iter* legislativo – non potrebbe essere contenuta nel disegno di legge di proroga dei termini previsti dal capo II della legge n. 59 del 1997, anche per una connessione evidente.

Rimettere mano all'organizzazione dell'amministrazione centrale senza aver deciso cosa quest'ultima fa o meglio non fa più perché deve essere trasferito alle regioni e agli enti locali, è un'ipotesi che appare abbastanza incongrua. Sarebbe opportuno che, anche in questo caso, come fu negli anni 1997-2000, alla riforma dell'amministrazione centrale si potesse mano avendo prima stabilito cosa quest'ultima continua a fare e cosa non deve più continuare a fare perché ormai questi compiti e queste funzioni sono trasferiti alle regioni, alle quali vanno conseguentemente trasferite anche le relative risorse strumentali, finanziarie, patrimoniali, organizzative e quant'altro.

Inoltre, occorre precisare quali sono i compiti nuovi, tipici di un'amministrazione federale, che spettano all'amministrazione centrale in funzione non più di esercizio di poteri e di compiti operativi e gestionali ma, caso mai, di compiti diversi quali sono quelli propri di uno Stato della federazione.

VILLONE (*DS-U*). Innanzi tutto vorrei chiedere qualche chiarimento all'amico e collega Luciano Vandelli. Se ho ben capito, la tesi prospettata

è demandare totalmente alla fonte regolamentare parlamentare l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, relativo alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. È questa la sua tesi? In pratica l'intera disciplina, con riferimento sia all'individuazione di soggetti sia alle modalità da seguire, è completamente demandata ai regolamenti parlamentari?

VANDELLI. Sì.

VILLONE (*DS-U*). Il secondo chiarimento attiene ai princìpi, dal momento che ho inteso parlare di princìpi eventuali. In pratica, si avanza l'ipotesi che, nel caso di una materia non coperta dalla legislazione statale, intesa come fonte di princìpi desumibili, la competenza legislativa sarebbe in ogni caso esercitabile. Anche questa tesi è corretta?

VANDELLI. Sì.

VILLONE (*DS-U*). Non so se esista un caso del genere, ma nell'ipotesi prospettata si sostiene che il principio non sia in ogni caso indispensabile.

Al di là di questi chiarimenti, rivolgo ora qualche domanda al professor Vandelli. Dalle audizioni che sono state svolte emergono molte problematiche che attengono alla regione, alle sue potestà e al rapporto con lo Stato. Ho la sensazione, però, che non si stia giocando soltanto una partita tra regioni e Stato, ma anche tra regioni ed enti locali. Mi sembra che per la verità tale questione non emerga molto. Ritengo che la questione – che molto probabilmente sarà trattata – finirà per essere affrontata in questa sede e dunque che la pressione tenderà a scaricarsi sul legislatore nazionale. Forse sarebbe opportuno avere prima un chiarimento in proposito. Partendo da questa premessa vorrei sapere dal professor Vandelli se ritiene che l'operazione, nota come «federalismo amministrativo» (leggi Bassanini e conseguenti decreti di attuazione), resista alla sopravvenuta innovazione costituzionale o se debba essere rivista. Il quadro complessivo definito fino ad oggi regge ad un vaglio di costituzionalità oppure no?

Come ben sa il professor Vandelli, ho sempre ritenuto che l'attuazione delle leggi Bassanini si muovesse in un'ottica filoregionalista più delle leggi delega. È una mia opinione, di cui sono pienamente responsabile. Mi chiedo se sia cambiato qualcosa o no e, in particolare, se la legge statale possa ulteriormente intervenire, in particolare attraverso la formula delle funzioni fondamentali. Cosa dobbiamo intendere con funzioni fondamentali? Chi definisce la natura fondamentale delle funzioni?

Con riferimento all'autonomia finanziaria e di spesa, formalmente – come si evince dalla lettura dell'articolo 119 della Costituzione – vi è un'equiparazione di comuni, province, città metropolitane e regioni che godono tutte di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, di risorse autonome, e tutte stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie in ar-

monia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In realtà, secondo quanto previsto dall'articolo 23 della Costituzione, può darsi che alla fine, dei soggetti citati dall'articolo 119, soltanto la regione sia pienamente autonoma sotto il profilo dell'imposizione. Mi sembra una considerazione non di poco conto.

Chiedo al professor Vandelli se gli enti locali possono, se non sottrarsi, almeno trovare uno spazio nell'ambito del combinato disposto degli articoli 23 e 119. Se così non è, vorrei sapere come si può a suo avviso configurare in modo più ampio tale autonomia sul piano dell'entrata e della spesa anche per gli enti locali.

Infine, le rivolgo una domanda che ho già posto ad altri ma che pongo anche a lei, che ha partecipato alla formulazione della norma. Mi riferisco al cosiddetto federalismo variabile di cui si parla all'articolo 116, in base al quale si prevede l'attribuzione ad altre regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. Si prevede inoltre, sempre all'articolo 116, che la legge sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata.

Chiedo al professor Vandelli se, a suo avviso, questa specialità, una volta acquisita, non sia più reversibile e se venga in qualche modo assistita da una qualche forma di garanzia di rigidità. Se è così, come si può conciliare tale disposizione con l'articolo 119, richiamato come limite intrinseco e che, per sua natura, presenta un'insopprimibile variabilità in relazione alle condizioni socio-economiche del Paese? Il mio timore – e voglio esplicitarlo chiaramente – è che possiamo aver creato un meccanismo che consente a singole regioni, per il modello procedurale previsto, di porre veti ai necessari interventi di perequazione e solidarietà che potrebbero richiedere una reversibilità della specialità acquisita in ragione delle risorse disponibili e che, in base a come è definito il procedimento, potrebbero essere rifiutati dalla regione interessata a danno dei suddetti principi di perequazione e solidarietà.

VITALI (DS-U). Esprimo innanzi tutto apprezzamento per il contributo offerto dalla Conferenza delle regioni. Rivolgo al professore ed assessore regionale Vandelli – non vorrei che fosse dimenticata la sua funzione specifica, alla quale sono molto legato – tre domande.

La prima: nelle materie di legislazione concorrente, le regioni ritengono di poter legiferare anche in assenza di leggi statali che stabiliscono principi fondamentali? In caso di risposta affermativa, rilevo un potenziale conflitto, estremamente rilevante, tra questi due livelli istituzionali: lo Stato centrale e le regioni.

La seconda domanda è la seguente: in materia di attribuzione di funzioni amministrative, vorrei sapere se è a conoscenza della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali e delle provincie autonome, l'opinione degli enti locali in merito a come si debba intendere la norma, vale a dire, se

anche in questo caso gli enti locali possono pensare di autoattribuirsi tutte le funzioni amministrative, anche in assenza di legislazioni statali e regionali che stabiliscano i livelli entro i quali esercitarle in modo unitario, anche al di sopra del livello comunale. Ugualmente in questo caso noto un potenziale ed enorme conflitto, secondo quanto già evidenziato dal senatore Villone, non solo nei confronti dello Stato centrale, ma anche e soprattutto tra le regioni e gli enti locali.

Infine le rivolgo una domanda che per certi versi può essere considerata un'affermazione. La Conferenza non ritiene necessario regolare questa materia attraverso la camera di compensazione, cioè il consiglio delle autonomie locali? Come si stanno attrezzando a ciò le regioni?

Per quanto riguarda i rapporti tra lo Stato centrale e le regioni riterrei estremamente importante che l'interpretazione dell'articolo 11 della legge costituzionale, cui ha fatto riferimento il professor Vandelli, diventasse quella ufficiale del Parlamento italiano. Se si dovesse adottare un'altra linea interpretativa – che ho visto prevalere presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati – verrebbe meno, a mio avviso, quella camera di compensazione che può evitare i conflitti, di cui alla mia precedente domanda.

**PRESIDENTE.** A tale proposito colgo l'occasione per comunicare al professor Vandelli che in merito alla Commissione parlamentare per le questioni regionali si sono già formate due scuole di pensiero: lei accenna ad una modifica del Regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica quando presso l'altro ramo del Parlamento è già stato depositato un progetto di legge, d'iniziativa – tra gli altri – degli onorevoli Sinisi, Bressa, Boato, Soda, Chiti, per operare queste modifiche. Esiste, pertanto, già una dicotomia su questo punto.

Vorrei inoltre chiedere personalmente al professor Vandelli un chiarimento: quando entra in vigore una norma costituzionale, il cui testo letterale non contrasta con quello di un altro Capo della normativa costituzionale ma, in via sistematica, è incompatibile, si può parlare di deroga irrazionale o vi è una abrogazione tacita della norma sistematicamente incompatibile, vedi il caso dell'articolo 138 della Costituzione?

**VANDELLI.** Mi sento in imbarazzo per il fatto che, come rappresentante della Conferenza, posso rispondere ad una parte piuttosto limitata delle questioni poste mentre sulle altre posso esprimere solo alcune impressioni personali.

Per quanto riguarda le precisazioni, tenendo conto del dibattito sin qui svoltosi in sede di Conferenza, mi pare si possa ritenere che il procedere agli ulteriori trasferimenti derivanti dal nuovo assetto delle competenze sia un elemento imprescindibile.

Le competenze, derivanti dalle riforme Bassanini, sono una base che quindi non è affatto smentita dall'impianto della riforma costituzionale ma rappresenta un punto di partenza per arricchire le competenze delle autonomie. A mio avviso, inoltre, i meccanismi messi in atto in quella occa-

sione hanno fatto sviluppare una tecnica di concertazione che ha coinvolto tutti i livelli sia sul piano nazionale sia all'interno di ogni regione e che costituisce ormai un patrimonio di esperienza di grande utilità.

Il ministro per gli affari regionali La Loggia, nella prima riunione della cabina di regia, ha annunciato che avrebbe presentato specifiche proposte sui punti di sviluppo della attuazione della riforma. Del resto, le regioni stanno elaborando proprie proposte.

In questa fase, quindi, posso solo dare qualche informazione sullo stato dell'arte, ancora prematuro rispetto alla soluzione da dare ad un tema certamente essenziale per l'attuazione della riforma.

In particolare, posso fornire qualche elemento di conoscenza sullo stadio di avanzamento del dibattito sul Consiglio delle autonomie locali, tema che, da un lato, si collega ad esperienze ormai in atto in molte regioni; mentre, dall'altro, si ricollega al dibattito sull'elaborazione dei nuovi statuti; un dibattito che ha prodotto sino ad ora qualche bozza preliminare e che, d'altronde, ha conosciuto ritardi dovuti – questa la motivazione addotta, che mi sembra francamente tutt'altro che formale – alla necessità di attendere un quadro costituzionale certo. Oggi, nel nuovo quadro costituzionale, le regioni sono in grado di svolgere questo adempimento.

Sul tema concernente il Consiglio delle autonomie locali, faccio presente che in questo momento è vivace il dibattito nelle varie realtà tra i due estremi; da una parte, come una sorta di Conferenza (quindi, un organismo plasmato sul modello della Conferenza Stato-regioni o unificata) incardinata presso l'Esecutivo e composta esclusivamente da sindaci e presidenti di provincia; dall'altra, come un modello che si ispira ad una concezione di seconda Camera con incidenza, più o meno accentuata, sul processo legislativo del Consiglio. Vi sono vari modelli intermedi ma questi sono i due grandi punti di riferimento.

Su vari punti non posso che esporre qualche opinione personale perché, non essendo stata ancora svolta una discussione nel merito, non ho alcuna posizione da portare da parte delle regioni: l'articolo 120, in relazione ai controlli sostitutivi, presenta buoni elementi che inducono ad un riferimento specifico ad attività di carattere amministrativo. Ha effettivamente ragione il senatore Bassanini quando dice che si fa anzitutto riferimento al Governo ma – aggiungo – le regioni sono collocate in una elencazione che assimila pienamente comprendente città metropolitane, province e comuni; quindi sembra prescindere dalla diversa natura dei poteri (anche legislativi) di cui le regioni godono.

Mi parrebbe curioso poi che, nel prevedere interventi garantistici di rappresentanza della voce delle autonomie nelle materie di cui agli articoli 117 e 119, la Costituzione non avesse previsto un parere in una materia così delicata, come sarebbe la sostituzione riguardo ad un potere legislativo. Credo che questo possa corrispondere ad una logica coerente.

Sulla delegificazione, se mi è consentito, vorrei esprimere la mia opinione con una battuta: pochi minuti fa ho incontrato dei rappresentanti del Nucleo per la semplificazione – che il senatore Bassanini come Ministro

*pro tempore* aveva istituito – ed ho detto loro che sarebbero stati tutti trasferiti da noi: credo, in sostanza, che il grande compito di provvedere in tal senso possa avvenire su stimolo e nel quadro dei principi stabiliti dallo Stato, ma il compito di attuare la semplificazione spetta ormai a mio avviso alle regioni, in larga misura con regolamenti.

In merito all'interpretazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e dell'articolo 126 della Costituzione, cui facevo riferimento, essa è esattamente conforme a quella del senatore Villone. Infatti, quando l'articolo 11 stabilisce che i Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato possono prevedere la partecipazione di rappresentanti della regioni, delle provincie autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, dà per scontato che quella Commissione sia già costituita e lo sia nei modi previsti dall'articolo 126 della Costituzione, cioè con legge. Questa è la interpretazione che mi pare emergere dal coordinamento delle due norme.

Ritengo poi che la dizione attualmente utilizzata in riferimento ai principi fondamentali possa consentire di affermare che tali principi possono essere eventuali. Certamente non è facile disporre di una fantasia che ci fornisca qualche esempio di materia non regolata; ma l'esperienza dimostra che la realtà ha molta più fantasia di quanta possiamo averne noi, considerando che negli ultimi decenni abbiamo assistito all'emergere di tanti settori (ambiente, biotecnologie, internet, eccetera) senza che il legislatore potesse prevederli.

Il rapporto regione-enti locali è essenziale nell'intera vicenda. Sottolineo ancora una volta che l'esperienza sin qui condotta ha determinato una forte interazione quale mai forse vi era stata nel nostro ordinamento. Per la prima volta le autonomie si trovano di fronte ad una importante revisione costituzionale e con la capacità di lavorare insieme e di dare ciascuna nel proprio ruolo il proprio apporto all'attuazione di tale riforma.

Esprimendo poi un'opinione personale, interpreto in due direzioni le funzioni fondamentali di comuni e provincie; una di esse mi è suggerita da quella giurisprudenza costituzionale che, ad esempio, aveva censurato qualche legge regionale quando aveva sottratto un nucleo duro di pianificazione territoriale alla disponibilità dei comuni; in sostanza, la Corte aveva sostenuto che la legislazione regionale può intervenire pienamente nel ridisciplinare i meccanismi di pianificazione territoriale, ma che esiste una soglia costituzionalmente garantita al comune nel governo del territorio, che impedisce la sottrazione di un livello minimo di potestà in questo ambito.

VILLONE (*DS-U*). Il livello minimo dovrebbe essere molto più alto.

VANDELLI. È difficile stabilire questo *a priori*. Ora deve essere applicato sulla base del principio di sussidiarietà che esplicitamente e non a caso è affiancato da quello di adeguatezza. Pertanto, non parliamo di un principio di prossimità ma di un principio di sussidiarietà vero, che va plasmato a seconda delle materie. D'altra parte, il principio di adeguatezza

rivela anche quanto sia importante l'esperienza avviata anch'essa in questi anni con le forme di esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minore dimensione.

Il significato che darei all'espressione «funzioni fondamentali» mi sembra desumibile, d'altronde, dall'articolo 14 della legge n. 142 del 1990, quando il legislatore elaborò una bozza della fisionomia delle provincie indicando una serie di ampie materie che dovevano connotare la nuova vocazione delle provincie, ad esempio la difesa del suolo o la formazione professionale. Nel fare questo la legge n. 142 non stabiliva che tutta la materia concernente la difesa del suolo venisse attribuita alle provincie, ma dava una connotazione specifica all'interno della quale sarebbe stata poi la legislazione di settore in materia di difesa del suolo o di formazione professionale a definire quali funzioni in concreto sarebbero state attribuite alle provincie.

VILLONE (*DS-U*). Quella norma, se venisse riprodotta adesso, diventerebbe una norma interposta, quindi suscettibile di rappresentare un parametro di costituzionalità.

VANDELLI. A mio avviso, ciò potrebbe essere ipotizzabile, sempre che non leda ogni discrezionalità del legislatore che in concreto è chiamato ad intervenire. Occorre cioè evitare che l'indicazione delle «funzioni fondamentali» si traduca in una pura e semplice individuazione puntuale delle funzioni, cosa che dovrebbe essere riservata, nel quadro delle funzioni fondamentali, al legislatore (regionale, negli ambiti non espressamente riservati allo Stato) che disciplina la materia.

Condivido l'osservazione relativa all'influenza della riserva di legge dell'articolo 23 della Costituzione sul nuovo articolo 119. In effetti, credo che inevitabilmente altro sia la copertura legislativa che è necessaria in base all'articolo 23 e altro sia invece l'applicazione, in questo quadro, dell'autonomia finanziaria e particolarmente di quella tributaria.

La domanda relativa alla reversibilità di quanto previsto all'articolo 116 è di grande interesse; è necessario quindi fornire al riguardo risposte ben più meditate. La mia impressione è che il meccanismo stabilito all'articolo 116 si riferisca ad una flessibilizzazione delle competenze, che va concertata e intesa in maniera compatibile con alcuni principi di fondo della Costituzione, tra i quali certamente quello della perequazione. Pertanto, dovrà essere commisurata anzitutto a quella esigenza, tenendo conto anche dell'importante differenza esistente tra le funzioni legislative e quelle amministrative. È da rilevare, del resto, come la distribuzione delle funzioni amministrative ora acquisisca una certa flessibilità in base ai nuovi concetti (di sussidiarietà, ma anche di adeguatezza e di differenziazione) ora affermati dall'articolo 118.

VILLONE (*DS-U*). Mi scusi, professor Vandelli, ma quella è una variabilità che comunque si assume che non sia a costo zero, altrimenti non avrebbe senso il richiamo all'articolo 119.



Il problema è che una volta definita storicamente, in un momento dato, possa rivelarsi in un momento successivo troppo costosa per la piena applicazione del principio contenuto nell'articolo 119.

È ipotizzabile che una regione favorita da quella specialità in termini di risorse non voglia cambiarla, dopo di che sono gli altri ad avere un problema.

*VANDELLI.* Mi limito a rilevare, senatore Villone, che ho parlato in parte in qualità di rappresentante delle regioni e in parte in qualità di persona che si occupa di questi temi. Non vorrei che i due ruoli entrassero in contraddizione.

*PRESIDENTE.* Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,15.*





