

Atti relativi  
alla Presentazione del



**Quinto rapporto  
sulla legislazione  
regionale**

*(VIII Legislatura -  
Anno 2006)*

**Gli Speciali**

dicembre 2007

***Gli Speciali***

**Atti relativi alla Presentazione del  
Quinto Rapporto sulla legislazione regionale**  
*(VIII Legislatura – Anno 2006)*

*A cura della*

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della  
Regione Emilia-Romagna – Servizio legislativo e qualità della  
legislazione**



***Indice degli interventi***

<i>Presidente Monica DONINI</i>	<i>p. 1</i>
<i>Consigliere Antonio NERVEGNA</i>	<i>p. 7</i>
<i>Dr. Francesco MARCELLI</i>	<i>p. 10</i>
<i>Dr. Italo SCOTTI</i>	<i>p. 21</i>
<i>Prof.ssa Lucia Serena ROSSI</i>	<i>p. 27</i>
<i>Dr. Raffaele LIBERTINI</i>	<i>p. 32</i>
<i>Dr. Enrico MARTIAL</i>	<i>p. 34</i>
<i>Dr.ssa Cecilia ODONE</i>	<i>p. 38</i>



## **P R E S E N T A Z I O N E**

*Le pagine che seguono contengono gli interventi dei relatori che sono intervenuti il 9 luglio 2006, presso la Biblioteca dell'Assemblea legislativa, alla presentazione del "Quinto rapporto sulla legislazione regionale".*

*Da alcuni anni, infatti, su iniziativa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, viene predisposto il rapporto annuale sulla legislazione, opera che realizza un'analisi dei principali aspetti quantitativi e sostanziali della legislazione prodotta in un arco temporale determinato, allo scopo di individuarne le principali tendenze evolutive.*

*Il Quinto rapporto ha ad oggetto la legislazione regionale prodotta dal 1° gennaio al 31 dicembre 2006, ed, in particolare, ha inteso monitorare il grado di attuazione dello Statuto regionale, entrato in vigore l'anno precedente.*

*All'incontro di presentazione dell'opera hanno partecipato, oltre alla Presidente dell'Assemblea legislativa Monica Donini, il Presidente della I Commissione assembleare Antonio Nervegna, il Dott. Italo Scotti per la Camera dei Deputati, il Dott. Francesco Marcelli per il Senato della Repubblica, ed, infine, la Prof.ssa L. Serena Rossi per l'Università di Bologna.*

**La Responsabile del Servizio legislativo  
e qualità della legislazione  
Anna Voltan**



**Presidente Monica DONINI\***

Saluto e ringrazio tutti per la presenza in questa sede di confronto.

Saluto il dott. Francesco Marcelli (oramai un habitu  della relazione con l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna) qui in rappresentanza come Consigliere parlamentare del Servizio Studi del Senato della Repubblica; saluto inoltre il dott. Italo Scotti in rappresentanza della segreteria della Camera dei Deputati ed in sostituzione del dott. Palanza odiernamente impegnato a Roma per questioni collegate al suo lavoro.

Anche con il dott. Scotti rinnoviamo l'occasione di un ulteriore scambio di opinioni relativamente alle istituzioni che rappresentiamo.

Il rapporto con la Camera dei Deputati si sta consolidando nel tempo grazie anche a strumenti quali i rapporti sulle legislazioni ed a tecniche innovative che sono state messe a punto in questi ultimi due anni e che hanno garantito una maggiore efficacia ed efficienza della relazione istituzionale ed interistituzionale.

Con noi   presente anche la prof. Lucia Serena Rossi, docente universitaria, ordinaria di diritto dell'Unione Europea all'Universit  di Bologna.

Da anni la collaborazione con l'ateneo bolognese   costante poich    nostra convinzione che vi sia la necessit  di attingere nei luoghi delle competenze, specificamente in un settore cos  innovativo quale quello del diritto comunitario.

Con l'Universit  di Bologna abbiamo una relazione formalizzata da alcuni anni e resa concreta dalla possibilit  di "utilizzare" (uso questo termine con cognizione di causa) alcuni studenti od ex studenti per svolgere tirocini formativi e fare in modo che questi possano svolgere la loro attivit  con specifiche borse di studio. Questo ci consente da un lato di "contaminarci" con la giovent  ed il mondo dell'innovazione, dall'altro, fa s  che dentro alla

---

\* Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

nostra istituzione, si possa sperimentare concretamente un vero e proprio percorso di formazione.

Ed è grazie a questo rapporto con l'università che riusciamo a fornire informazioni con maggiore dettaglio su chi siamo e come funzioniamo.

Lo scopo del rapporto è, del resto, questo: interrogare la nostra istituzione dal di dentro e divulgare all'esterno (con un linguaggio semplice ed efficace) chi siamo, come lavoriamo e cosa desideriamo rappresentare per la comunità di cittadini emiliano - romagnoli che amministriamo.

In questo senso dobbiamo cercare di perfezionare sempre più gli strumenti della democrazia facendo in modo che quest'ultima divenga sempre più in grado di dare risposte ai bisogni delle persone (nel frattempo salutiamo il Presidente Antonio Nervegna che ci ha raggiunti).

La stagione che stiamo affrontando, è appunto quella attuativa dello Statuto perciò è caratterizzata dalla necessità di rendere concrete le indicazioni ed i contenuti di quest'ultimo, elaborato e promulgato durante la settima legislatura.

Il nuovo statuto ha introdotto metodi di lavoro innovativi, se vogliamo anche un nuovo modo di concepire la funzione del legislatore regionale in coerenza con le indicazioni contenute nelle modifiche costituzionali del titolo V (che auspichiamo siano attuate in maniera convinta dal momento che il popolo italiano si è espresso con due referendum costituzionali a riguardo).

Dicevo quindi che l'attuazione del titolo V va fatta se diventa sempre più forte ed intensa la collaborazione tra i vari livelli interistituzionali.

Come parlamento dell'Emilia-Romagna tentiamo di realizzare tale collaborazione creando un raccordo sempre maggiore tra parlamenti regionali attraverso la Conferenza nazionale. In questa maniera ci rivolgiamo al Parlamento nazionale cercando di dare un contributo che configuri un reale salto di qualità per ciò che riguarda le nostre funzioni.

Tale salto di qualità si traduce nella capacità di fare leggi migliori e di applicare in maniera puntuale il principio di sussidiarietà rispetto al

rapporto: “Parlamento nazionale – parlamenti regionali”, rapporto che ci consente di relazionarci alle istituzioni europee con un bagaglio di esperienze importanti, fatte, come si usa dire oggi, di buone pratiche.

La presentazione del rapporto non è dunque una maniera per auto descriversi in maniera celebrativa, ma è un modo per fare il punto della situazione rilanciando e rivendicando l’impegno politico che la potestà legislativa dell’Assemblea conferisce agli eletti in termini di prossimità ai cittadini.

Si tratta dunque di una possibile e forte risposta alla cosiddetta “crisi della politica”, una risposta che deve tornare a convincere le persone che di politica “c’è bisogno” e che la politica, nella capacità di elaborazione e pratica quotidiana degli eletti, è all’altezza delle aspettative dei cittadini.

Ciò premesso, cerco di introdurre due o tre temi che sicuramente saranno ripresi e approfonditi sia dai relatori (che sono qui di fianco a me) ed ai quali darò al più presto la parola, ma anche da alcune sollecitazioni che invito ad offrirci da parte di chiunque intenda intervenire, dal momento che questa è un’ “occasione orizzontale” di scambio d’informazioni.

Non vorrei dare a questa sede di confronto il taglio classico del convegno (relazione introduttiva – interventi preordinati e conclusioni) perché soprattutto per quello che attiene alle conclusioni ritengo vi sia poco da dire. Lo dico sempre più spesso: in queste fasi vi sono da riconoscere ogni volta più che una o più conclusioni, uno o più punti di partenza.

Il quinto rapporto sulla legislazione è articolato e molti di voi avranno avuto già occasione di leggerlo. A tal proposito ringrazio tutti coloro che hanno contribuito a redigerlo e che in tale frangente hanno indicato la metodologia più opportuna per realizzare un simile progetto: ossia quello della stretta collaborazione tra servizi differenti: quello legislativo, l’area specifica che si occupa della qualità della legislazione, coloro che si occupano di diritto comunitario, i dirigenti, i funzionari ed i ragazzi in borsa di studio. Tutte queste competenze ci consentono e ci hanno consentito non soltanto di

raccogliere dei dati, ma anche di aprire per il futuro ambiti ulteriori di approfondimento e d'intervento.

I numeri mostrano delle tendenze che, nel quinto rapporto, confermano in parte quelle del rapporto precedente. Innanzitutto il numero delle leggi: ventuno; mentre le diversità sono collegate all'attuazione dello Statuto e riguardano, per esempio, le leggi arrivate all'approvazione su iniziativa dei singoli Consiglieri.

Di questa specificità potrà, se del caso, parlare meglio il Presidente Nervegna, dal momento che presiede la commissione che, come risulta dal rapporto, ha il maggior carico di lavoro relativamente all'iter legislativo.

Il nuovo statuto tende a tutelare di più l'iniziativa dei Consiglieri regionali attraverso un percorso di accompagnamento di una loro proposta sino alla discussione in aula.

A riguardo si sono monitorate l'efficacia della nuova figura del relatore (nominato all'inizio del procedimento legislativo), l'efficacia del lavoro delle commissioni (in base al numero degli emendamenti presentati), infine l'efficacia dell'Assemblea legislativa in relazione alla capacità di modificare le eventuali proposte della Giunta.

Un'ulteriore tendenza marcata dal quinto rapporto (in discontinuità col quarto) concerne il processo di delegificazione: dal 2000 al 2005, non viene confermata la produzione di leggi di settore, la cui approvazione determinava un ineluttabile processo di delegificazione.

S'interrompe quindi tale processo anche perché molte leggi sono d'iniziativa dei consiglieri e dunque nascono per assecondare bisogni specifici e materie particolari, mentre le leggi d'iniziativa della Giunta hanno origine da una riflessione più collegiale, più interassessorile.

Il quinto rapporto mette inoltre in evidenza il rapporto dei parlamenti regionali relativamente all'elaborazione delle politiche comunitarie, un protagonismo attivo per quel che attiene la fase discendente (collegato all'attuazione di tali normative), ma anche per quello che riguarda la fase ascendente di elaborazione delle politiche pubbliche.

Si tratta di un contributo significativo alla costruzione dell'Europa dal basso, processo che deve essere rilanciato con maggiore motivazione e consapevolezza.

Tale percorso, promosso dal Comitato delle regioni, ci ha visti intervenire due volte relativamente a due test sulla sussidiarietà: nel 2005 e nel 2006, il primo sulla qualità dell'aria, il secondo in collaborazione con la Giunta, avente ad oggetto una raccomandazione della Commissione europea e una comunicazione sulla formazione professionale e sui titoli di formazione professionale.

La cosa importante che vorrei far notare (in particolar modo sul secondo test) è che ci ha aiutato a rafforzare una rete di livello europeo (sono perciò molto contenta della presenza in questo consesso di Marzial) costituita da parlamenti regionali ed europei.

L'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna è componente della CALRE, un'associazione che riunisce parlamenti europei a potestà legislativa. Grazie alla CALRE abbiamo avuto la possibilità di attivare questi due test attraverso la stretta relazione con il Comitato delle regioni.

Un ulteriore aspetto positivo derivato dai test è da individuare nel fatto che si è realizzato un maggiore coordinamento anche con le istituzioni parlamentari italiane. Specificatamente il secondo test (affrontato anche dalla Regione Marche e dalla Regione Toscana) è stato presentato alla quattordicesima commissione congiunta Camera-Senato ed ha evidenziato l'importanza di un confronto utile ad elaborare politiche comunitarie per le quali non si incorra nelle cosiddette "procedure d'infrazione", procedure che i legislatori regionali hanno il dovere di evitare nei confronti dei cittadini attivando un'istruttoria preventiva sugli atti che producono.

Il ruolo della conferenza nazionale può essere estremamente utile è ciò è stato ampiamente dimostrato dalla firma del protocollo d'intesa che ha contemplato la presenza dei Presidenti Bertinotti e Marini a Palazzo Madama.

Tale protocollo è stato sottoscritto successivamente all'istituzione di gruppi di lavoro e di approfondimento utili a coordinare ogni aspetto procedurale. Come emiliano-romagnoli abbiamo coordinato il gruppo che si occupava dell'armonizzazione degli aspetti regolamentari e procedurali della filiera dei rapporti interistituzionali ed è nata una proposta che mi auguro venga recepita in primis dalla mia regione a settembre quando approveremo il regolamento.

In seguito a questo lavoro fatto con gli altri consigli regionali e con Camera e Senato, infatti, abbiamo elaborato una proposta da inserire nel regolamento di funzionamento dell'Assemblea regionale, che disciplina le procedure che consentono, al nostro Parlamento regionale, di partecipare sia in fase ascendente, sia in fase discendente, alla formazione delle norme comunitarie. Anche in questo caso dunque si è conseguito qualcosa di pratico e di concreto attraverso un tavolo al quale erano presenti anche i rappresentanti delle strutture tecniche di Camera e Senato attivando la verticalità e l'orizzontalità delle relazioni tra istituzioni.

La nostra società del resto è sempre più complessa e non esiste la possibilità di interpretarla attraverso semplificazioni, direi che è sempre più difficile applicare la geometria euclidea classica: è piuttosto necessario passare ad una dimensione spaziale maggiore cogliendone tutta la complessità.

In questi due anni abbiamo raccolto una serie d'informazioni, una serie di esperienze che ci chiamano adesso a diventare più produttivi e che devono andare nella direzione di un innalzamento del progresso delle nostre comunità.

Un'ultima questione che intendo affrontare riguarda la funzione di controllo che i parlamenti regionali devono esercitare nei confronti delle loro legislazioni.

Il miglioramento della capacità di attuazione delle leggi è stato oggetto di discussione a Matera nel contesto della conferenza nazionale, sede nella quale è stato sottoscritto un bel documento preceduto dal confronto con chi

aveva già fatto l'esperienza del controllo pur se in contesti politici e legislativi differenti.

Tornando al tema dell'Europa, abbiamo indagato sul piano pratico e materiale come si acquisisce l'informazione, come viene distribuita e come viene inviata ai parlamenti nazionali. Inoltre si è sottolineata l'importanza della partecipazione dei parlamenti regionali ai lavori del COSAC.

Vi ringrazio e scusatemi se mi sono dilungata, del resto, i temi che andremo a trattare sono complessi ed articolati ed è difficile sintetizzarli senza mortificarli.

Passo la parola al presidente Nervegna, intervenuto già in altre occasioni di presentazione del rapporto. Nervegna è il presidente della commissione bilancio, affari costituzionali e generali alla quale è demandato anche il tema dei rapporti con le istituzioni europee.

**Consigliere Antonio NERVEGNA\***

Farò delle brevi considerazioni cercando di non ripeterne alcune già fatte dalla Presidente Donini e da me condivise. Ringrazio chi ha redatto e collaborato alla stesura del rapporto, come sempre puntuale e preciso, che affronta il tema in maniera trasparente e tecnica. Un rapporto che non pronuncia giudizi o considerazioni che spettano alla politica. Farò alcune riflessioni sui dati e cercherò di utilizzarli per cercare di migliorare la qualità del nostro lavoro. Spesso ci domandiamo se la quantità delle leggi testimonia la qualità del lavoro dell'Assemblea; io credo che non sia così. Abbiamo già avuto modo di sostenere altre volte: non credo che il numero delle leggi che vengono prodotte nell'Assemblea possa testimoniare la qualità del lavoro svolto; credo, invece, che vada fatto un lavoro di qualità soprattutto nella predisposizione dei progetti di legge e nella loro approvazione. Non ritengo questo primo scorcio di legislatura molto ricco,

---

\* Presidente della Commissione assembleare "Bilancio, Affari Generali e Istituzionali" (Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna).

né di idee, né di iniziative; sinceramente sto facendo anche un po' di autocritica, perché penso che, forse, alcuni colleghi utilizzano poco il Servizio legislativo. Io l'utilizzo molto. Ultimamente, l'Assemblea ha approvato un paio di progetti di legge che rappresentano più leggi manifesto piuttosto che leggi utili, nel senso che, se le leggi non contengono delle norme necessarie non sono utili; se quanto contenuto in una legge rappresenta un'elencazione di indirizzi o di concetti in un settore che è già normato, sia a livello nazionale che regionale allora è inutile e rappresenta un di più. Poi lascio l'analisi magari alla Presidente che si andrà a rivedere alcune leggi approvate; ce ne sono due, in particolare, che, secondo me, sono solo delle leggi manifesto e che rispondono all'esigenza di qualche collega, che magari ha avuto la compiacenza dei colleghi nell'approvarle, perché sono leggi, dal mio punto di vista, che potevano essere superate con dei regolamenti o con delle iniziative di carattere amministrativo da parte della Giunta. Ne ricordo una non approvata per queste ragioni, che è quella dell'accesso degli animali, dei cani e dei gatti, alle spiagge. Non è stata approvata perché si è detto che può essere comunque superata con un regolamento, e io concordo. Un'altra considerazione la volevo dedicare sulla verifica della ricaduta che hanno le leggi sul territorio. Prima si parlava, per esempio, delle sanzioni dell'Europa: se l'Europa dà degli indirizzi e poi non applica delle sanzioni, ovviamente ogni stato è libero di fare quel che gli pare; ed è ciò che sta avvenendo nel nostro territorio regionale, cioè, noi abbiamo delle leggi che, per esempio, nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia, sono molto avanzate soprattutto per ciò che riguarda lo snellimento della burocrazia, ma che, in realtà, sul territorio non vengono applicate. Lo sportello unico per l'edilizia, per fare un esempio, sarà il caso di andare a verificare in quanti Comuni è stato attivato; oppure per la legge che riguarda l'associazionismo degli enti locali, in quanti enti locali hanno attivato l'associazione dei comuni nel territorio? Pochissimi. Quindi, dovremo anche porci questo problema, e andare a fare queste verifiche, perché fare delle leggi e poi non andare a

verificare la ricaduta sul territorio, credo che sia sbagliato. Dico ciò in questo incontro, perché, secondo me, si tratta di un' occasione che dobbiamo cogliere per migliorare il nostro lavoro e mi ci metto anch'io per primo. Sicuramente abbiamo snellito il procedimento di esame delle leggi, attraverso anche l'istituzione del relatore, che non ha ancora una funzione precisa, ma che sarà sicuramente meglio definita quando il regolamento sarà approvato. C'è poi il problema dell'attuazione dello statuto che, secondo me, andrebbe velocizzata; come dicevo all'inizio, il primo scorcio di legislatura non è molto ricco di idee e credo che ciò sia legato anche alla lenta attuazione dello statuto. Noi dovremmo incidere molto di più sull'azione e sul lavoro dell'Assemblea, che non è solo quello di fare delle leggi; ritengo, infatti, che l'Assemblea abbia anche altri compiti importanti d'indirizzo, di controllo, di verifica, di attuazione, appunto, di quel che viene fatto. Credo sia quella la qualità che dobbiamo cercare. Non è detto che se ci sono poche proposte di legge da parte della Giunta certe cose non vengano fatte, magari, con i regolamenti. Credo sia importante il ruolo delle commissioni che, in base anche alle competenze e ruolo assegnato loro dallo statuto, secondo me, andrebbero rinforzate; l'abbiamo già detto anche l'anno scorso, però si fa molta fatica a mettere in moto questa macchina. Nell'ultima Assemblea abbiamo approvato la legge che si occupa della stabilizzazione dei precari, e, quindi, le tante assunzioni a tempo indeterminato dovrebbero aiutare questo processo. Se affrontiamo questi temi in maniera seria, riusciremo a fare meglio il nostro lavoro e a dare risposte concrete, senza farsi condizionare dall'attuale clima di antipolitica che io non condivido, perché mi sento con la coscienza a posto, come credo tanti altri colleghi. Penso che la Presidente Donini sia sensibile alle cose che ho detto perché abbiamo già avuto modo di dialogare su questi temi, e, quindi, dobbiamo solo cercare di supportarla su questi argomenti, nell'interesse di tutti. Grazie.

**Presidente Monica DONINI**

Grazie ad Antonio Nervegna. Darei ora la parola a Francesco Marcelli, Consigliere parlamentare del Servizio Studi del Senato della Repubblica, prego.

**Dr. Francesco MARCELLI\***

Saluto e ringrazio la Presidente Donini, e il Presidente Nervegna per questo invito, per questa occasione importante e stimolante. Come ha detto giustamente la Presidente prima, uno degli elementi di novità di questo rapporto, certamente non il più importante, anzi, considerando che si concretizza nella mia modestissima presenza, il meno importante, è la presenza del Senato della Repubblica. Questo rapporto è il quinto che viene presentato; ciò dimostra che esiste un dialogo, un discorso all'interno del quale il Senato interviene per la prima volta, e questo per me è sia un piacere che un onore. E certamente, come ha osservato la Presidente, ciò non avviene a caso. Quest'anno, (mi sembra il 28 giugno), c'è stata la firma di un protocollo interistituzionale a Palazzo Madama che, come ha ricordato prima la Presidente, è un elemento importante. Innanzitutto, va dato atto che questo protocollo sorge grazie al lavoro della Camera dei deputati, che da tempo è attenta al mondo delle regioni, e non a caso la firma del protocollo, che a sua volta ha fatto nascere un comitato interistituzionale, era stata annunciata nel corso della presentazione dell'ultimo rapporto sulla legislazione nazionale, avvenuta presso la Camera stessa. Il protocollo e il comitato che ne conseguono sono un terreno estremamente importante, estremamente interessante, perché in buona sostanza costituiscono l'espressione della consapevolezza che le assemblee rappresentative che condividono l'esercizio della funzione legislativa (perché ci sono assemblee rappresentative sul territorio che non esercitano funzione legislativa), sono tessute della stessa tela.

---

\* Consigliere Parlamentare del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

Condividono problemi comuni e dal loro interscambio, dalla loro compresenza, dalla loro collaborazione, non può che nascere del bene; non può che allargarsi l'area della conoscenza; non può che instaurarsi un circolo virtuoso, perché credo che le assemblee legislative regionali abbiano delle loro caratteristiche che non sono proprie dei programmi del Parlamento e viceversa, per motivi dimensionali, di competenze, storici, culturali. Ma la consapevolezza dell'esistenza di un minimo comune denominatore e la volontà di mettere a fattor comune tutte le molteplici possibilità di contatto, è un eccellente idea e sono sicuro che sarà densa di proficui sviluppi. Per quel che riguarda questa occasione, doppia soddisfazione da parte mia, perché questo rapporto mi pare particolarmente significativo: non solo descrive il primo anno pieno della nuova legislatura, mentre il precedente toccava soltanto una frazione di anno, ma è anche l'anno della nuova legislatura che si colloca in quello che gli americani chiamano "honey moon", cioè il periodo iniziale dell'organo appena eletto che, in qualche modo, è quello certamente più importante, in cui c'è capacità di innovazione, di portare a compimento l'attuazione del programma politico. Ulteriormente, circostanza nella circostanza, questo è il primo anno d'implementazione del nuovo statuto. Il numero delle repubbliche nell'esperienza francese, anche quella degli imperi, si misura dalle nuove costituzioni. Dunque, se c'è una seconda repubblica regionale, è perché c'è un nuovo statuto. Tra l'altro, uno statuto che contiene moltissimi elementi di novità, e mi sembra estremamente meritorio e interessante da parte del rapporto, incominciare a seguire il cammino della concretizzazione di tali elementi. Mi riferisco, per esempio, a quanto appare nell'appendice a proposito degli istituti di partecipazione diretta, o quanto appare, proprio nel corpo del rapporto, a proposito della nomina immediata del relatore, ovvero di questa sorta di responsabile del procedimento legislativo, (se si può mutuare un'espressione che nasce nel diritto amministrativo), che implica la personalizzazione e responsabilizzazione di una funzione importante, che viene svolta dall'inizio alla fine del

procedimento. Sono novità molto importanti, e iniziare a misurarle per poi proseguire nella misurazione nel tempo, mi sembra una cosa di grande interesse. Quindi, sono lieto di poter avere questa occasione, anche se ho un po' di imbarazzo per il fatto che entro dentro un discorso che è già iniziato, tra interlocutori che già si conoscono e già hanno discusso. Io ho cercato di fare un po' di riassunto delle precedenti puntate mediante i testi dei precedenti rapporti e i relativi dibattiti, che ho trovato nel sito della Regione Emilia, che nella sua articolazione è molto ricco; però, naturalmente, salendo in corsa, rischio di dire cose già dette, di dire cose già note; tra l'altro ho un pubblico di esperti, e questo mi dispiacerebbe. Ho pensato alla fine ad un modo per risolvere questo problema, e non avendo in buona sostanza trovata una soluzione, ho preferito sprofondarci dentro e riconoscere a me stesso i vantaggi del noviziato. Naturalmente chiedo il permesso alla Presidente, al Presidente Nervegna e a tutto l'uditorio, di consentirmi di vestire i panni del novizio, dell'ingenuo, della persona che atterra in un pianeta che non è suo, perché devo dire in tutta onestà, nonostante con il mondo delle regioni ho una lunga dimestichezza, al mondo di una sola regione non avevo mai avuto occasione di dare uno sguardo così attento e puntuale. Per me le regioni sono un aggregato complesso, un aggregato multiplo, e, ripeto, non avevo mai dato uno sguardo così attento a una sola regione. Mi è venuto in mente di aver finito recentemente la rilettura di un libro che amo molto, di un autore che a tutti coloro che trattano di cose parlamentari e dell'esercizio della funzione legislativa è molto caro, ovvero Montesquieu, che una trentina di anni prima di scrivere il suo fondamentale "Lo Spirito delle leggi", nel 1700, ha scritto un libro intitolato "Lettere Persiane". Lui viaggiava, e viaggiando aveva avuto, con lo spirito dell' intellettuale, occasione di apprezzare lo sguardo dello straniero, lo sguardo della persona diversa, all'interno di una cultura, di un ordinamento nuovo. Una cosa simile la rifece poi, quasi 300 anni dopo, Ennio Flaiano che, nel 1954, in "Un Marziano a Roma" immaginava che un marziano atterrasse nel galoppatoio; Montesquie è più

istituzionale, rappresenta la Francia dell'assolutismo, il marziano, invece, si colloca più nell'ambiente culturale capitolino, però il concetto era lo stesso: la persona che ragiona diversamente in un contesto nuovo, e come si commisura nella sua ingenuità. Ecco, io presento le mie credenziali di marziano, che peraltro sono, e naturalmente qui uso un minimo di finzione, me lo dovete consentire, le stesse credenziali di marziano del Dott. Scotti, perché noi viviamo in due universi assolutamente paralleli. Però, siccome la Camera dei deputati ha una lunga consuetudine in queste occasioni, io dimentico le mie credenziali di marziano. Il pianeta dal quale provengo è un pianeta nel quale il Governo può cadere in Parlamento; è un pianeta nel quale esistono i decreti legge, e, per la verità, sono anche molti; è un pianeta nel quale si approvano mediamente 300 leggi all'anno, 1500 circa a legislatura; è un pianeta nel quale l'ultima legge finanziaria, quella annuale, che è il momento più importante perché regola la vita del paese, aveva 1346 commi più o meno. Questo è il pianeta dal quale provengo io. La descrizione del pianeta che ho letto su questo rapporto, (assolutamente lontano dalle mie intenzioni è dire qual sia il pianeta più desiderabile o il migliore, anche se poi c'è una certa tendenza in ciascuno di noi a considerare il pianeta dell'altro sempre più interessante), a prescindere da qualsiasi giudizio di merito e di lodi, corrisponde ad un pianeta decisamente diverso e nel quale, mi pare di poter dire, con l'ingenuità che rivendicavo inizialmente, e cioè con l'ingenuità del marziano, che sia un pianeta dove l'ordinamento giuridico risulta assolutamente sotto controllo. Io non credo moltissimo nella metafora della legge come prodotto. È una metafora che viene a volte utilizzata, però si tratta di un prodotto molto particolare; certamente ci sono delle affinità nella produzione legislativa. Se questa fosse un'impresa di produzione legislativa, e questo fosse il rapporto che l'impresa fa agli azionisti, (ovvero, ai cittadini, all'interno della metafora), sulla produzione legislativa dovrei dire che mi pare una produzione assolutamente ben organizzata e ben ordinata. Ho preso degli appunti in ordine non particolarmente sistematico. In primo luogo, mi

sembra una produzione molto attenta alla domanda; io desumo questo dalla lettura che ho fatto dell'analisi realizzata sul settore del turismo, in cui, tra l'altro, immagino che quello che io ho letto sia una parte di un'analisi più ampia, e in cui ho visto espressi, segnati e individuati, quali sono i bisogni dei cittadini, ovvero, la domanda del prodotto legislativo. Quindi, "la produzione" di quella legge sul turismo mi pare sia partita da una ricognizione e analisi della domanda, dunque, mi pare sia una "produzione" attenta alla domanda. Non solo, mi sembra anche una "produzione" attenta agli aspetti ecologici, per esempio, alla gestione degli "scarti industriali". Gli scarti industriali, fuor di metafora, per la legge sono le abrogazioni. Io ho letto un dato, secondo cui il complesso delle leggi abrogate sul complesso delle leggi approvate è maggiore del 50%. Questo è un processo produttivo in cui lo scarto di produzione viene smaltito magnificamente; poi tutto è perfezionabile, tutto è migliorabile, ovviamente; però sono percentuali ragguardevoli. È una produzione anche molto attenta, e questo risulta chiaramente dal rapporto, alla qualità del prodotto, quindi della legge; e sul punto c'è un capitolo specifico. Per la verità, lì c'è una fase pre e una fase post: la qualità della legge, probabilmente per come la identifico io, è più una fase "durante", ma certamente parte dal pre e dal post; anzi, addirittura il rapporto mi sembra timido su questo. Faccio un esempio di un fatto che mi è capitato casualmente (perché in una delle mie altre anime faccio parte, ovviamente nel nome del Senato, di un gruppo di parlamenti nazionali che scambiano le loro esperienze, ma molto spesso fanno anche quesiti di carattere normativo sul merito). Mi è capitato recentemente, non sembrerà strano che parta da un paese scandinavo, un quesito su quale era la legislazione sul naturismo. Ora, io, per carità, sono un vecchio signore, quindi non sono un naturista, e non ho nessun conflitto d'interessi in materia; ma a prescindere da quel che si pensi dell'opportunità di approvare o meno una legge sul naturismo, mi sembra comunque un titolo informativo importante. All'interno degli elementi di qualità della legislazione, c'è anche il grado d'innovazione, cioè, nella pratica industriale

si conosce l'importanza del grado di innovazione del prodotto; e l'unica legge in positivo, che disciplina il turismo naturista, al di fuori dell'aspetto sanzionatorio, come fa invece la legge nazionale, è proprio questa dell'Emilia-Romagna approvata nel 2006. E io questa ho segnalato ai colleghi dei parlamenti scandinavi.

Insomma, in un rapporto sull'attività fatta si tratta di un elemento, ripeto, innovativo e non mi pare trascurabile.

Circa l'assistenza post vendita, sempre in questa metafora della legge come prodotto, qua mi pare che sia fatta, anche se, naturalmente, sul merito, uno può pensare che possa essere fatta meglio, possa essere fatta con maggiore accorgimento. La legge, dunque, il prodotto, una volta inviato sul mercato dei cittadini, che deve rispondere alla domanda che ha fatto approvare il prodotto-legge, viene seguito nella sua attuazione; il lavoro che è stato fatto sull'implementazione amministrativa della legge del 2003, sulla polizia amministrativa locale, che cos'è se non seguire il prodotto sul mercato? Come viene distribuito? Che risultati dà? Poi, naturalmente, i risultati pratici e concreti, nel senso, come dice la Presidente, del cambiamento della qualità della vita, è certamente un passo ulteriore e altrettanto importante. Mi rendo conto che l'implementazione amministrativa, già di per sé, è una limitazione; vuol dire che un articolo di legge, che è sempre una roba di parole, ha dato luogo a un accordo intercomunale, che è sempre una roba di parole. Poi, come questo incida sulla vita quotidiana, certamente è una cosa importante, e credo che sia anche una cosa molto più difficile; però l'attenzione, la cultura all'implementazione amministrativa, già mi sembra un eccellente standard di processo produttivo. C'è, tra l'altro, un eccellente reparto ricerche e sviluppo; le imprese più attente hanno una parte dell'organizzazione che si dedica ad applicazioni d'avanguardia, molto spesso prototipali, nel senso che non sono pronte ad essere immesse nel mercato immediatamente, però costituiscono delle applicazioni che vengono studiate e poi, nel tempo, immesse sul mercato. Questo mi sembra essere espresso eccellentemente

dai due test di sussidiarietà. Quelli mi sembrano dei lavori di eccellente livello. Io li trovo d'avanguardia, lo dico in senso positivo perché hanno un grado di tecnicismo e di complessità ragguardevole. Poi, dirò alla fine alcune cose di cui la professoressa Rossi è l'esperta, e quindi ascolterò con attenzione le cose che dice. Quando vedo quei lavori, l'unica perplessità che mi viene in mente è la loro applicazione di massa, cioè sul complesso degli atti comunitari, la possibilità di gestirli da parte delle strutture politiche amministrative per un numero "X" di atti comunitari, perché, ma parlo da novizio, per quanto l'esecuzione del testo sia naturalmente basato su griglie, e, quindi, su strumenti che sono fatti apposta per l'elaborazione su scala, sono lavori che comunque hanno un grado di tecnicità molto avanzato. Ma queste applicazioni sono di grandissima utilità, in prospettiva, e ce ne vorrebbero. Quindi, anche su questo aspetto, dell'attività di studio e ricerca prototipale, mi sembra che ci sia un'organizzazione, un ordinamento ragguardevole. Infine, altra cosa che conta per le imprese di produzione, e cui anche questa impresa di produzione legislativa mi sembra molto attenta, è il punto di vista della comunicazione. Lo dimostra questo stesso rapporto, che si pone espressamente l'obiettivo, secondo me assolutamente realizzato, di avere un linguaggio colloquiale, chiaro, comprensibile, che vada bene sia per gli addetti ai lavori, sia per tutti coloro che costituiscono, sempre all'interno di questa metafora che sto proseguendo, la domanda, cioè i cittadini, consumatori del prodotto legislativo. In ultimo, il fatto che questa sia un'impresa che produce per davvero; nel senso che c'è sempre il rischio, soprattutto nella produzione moderna, della produzione merchandising, cioè, di mettere un timbro, un marchio a un prodotto che in realtà è fatto esogenamente. Ecco, è del tutto evidente per chi si è formato sui testi di Elia, che l'esecutivo dirige l'attività dell'Assemblea, (questo è fisiologico), attraverso la sua maggioranza. Il fatto che l'Assemblea si limiti a essere una camera di registrazione, cioè che non cambia una virgola dal testo che viene proposto dall'esecutivo e dalla sua maggioranza, questo può essere

naturalmente un fattore di “frustrazione istituzionale”, ma, comunque, non mi pare questo il caso. Io ho letto dei dati da cui si ricava che sono state modificate 16 leggi su 21, tra l'altro in linea con l'attività precedente, e tra l'altro, posto che lo sguardo del marziano è utile, il marziano trova strano leggere che quando il rapporto parla del tasso di modificazioni in aula, (che è inferiore a quello in commissione, e che secondo me è un po' fisiologico perché è la commissione che dà la prima scrostata, mentre l'aula dà le rifiniture di lima), dice che solo il 43% delle leggi è stato emendato in aula; cioè, “solo”, per me marziano, lo trovo un termine strano. È un eccellente tasso, o comunque, e' un'importante tasso di modificazione legislativa. Questo vuol dire che è un parlamento che non si limita ad abbassare le carte. Parlo di dati, e, ancora una volta per cultura, per professione, mi astengo dai giudizi di merito, parlo dei dati: sono quantità importanti.

Siamo adesso all'ultimo aspetto, che è quello a cui accennava in apertura il Presidente Nervegna, (e mi pare un aspetto assolutamente decisivo), che è quello della quantità del prodotto, cioè ventuno leggi. Sono assolutamente d'accordo col Presidente Nervegna, ventuno leggi non sono nè tante nè poche. Veramente dipende; è assolutamente un problema relativo, anzi, abbiamo visto all'inizio, che essendo un ordinamento giuridico sotto controllo, ed essendoci attenzione alla domanda, non c'è bisogno di prodotto di massa, o, forse, non è nelle caratteristiche, nel DNA delle istituzioni, visto che siamo in questa terra magnifica, e potrei citare come esempio la Ferrari. La Ferrari non fa centinaia di migliaia di modelli. Fa un numero limitato di modelli, con grande attenzione alla qualità, alla performance. Non è che sia particolarmente innamorato della comparazione, però è sempre istruttiva. Prendiamo un paese come la Spagna, in cui in buona sostanza non c'è un federalismo, perché questo naturalmente cambia le carte; c'è un regionalismo spinto, importante, e tutto sommato abbastanza simile alla struttura istituzionale che c'è in Italia dopo il 2001. Io ho visto un dato: la comunità valenziana, che è una comunità importante in Spagna, con un numero di abitanti corrispondente

a quello della Regione Emilia-Romagna, ha prodotto undici leggi nel 2006. Effettuava indagini conoscitive con campioni statisticamente significativi di popolazione, cioè chiamava la gente normale scelta in modo statistico. Veramente sentiva il cittadino con la c maiuscola; e la c maiuscola era data dal fatto che era l'esito di un lavoro scientifico di rappresentatività di campione. Credo che a livello nazionale tutto questo sia molto più complesso, però la dinamicità e quindi l'interscambio, quello che dicevo all'inizio, la cooperazione interistituzionale, sono molto importanti perché ognuno ha una ricchezza da mettere, e le caratteristiche di ciascuno costituiscono un arricchimento. Non vorrei essere frainteso, io non credo di aver parlato bene del rapporto dell'attività legislativa. Credo di avere semplicemente letto i dati, però, per levare ogni ombra di dubbio da questo, dirò anche le cose che da marziano mi meravigliano. In verità non le dovrei dire in questa regione, ma di fronte a tutte le regioni, perché non è solo un fatto dell'Emilia-Romagna; però, dato che sono stato chiamato a commentare il rapporto dell'Emilia-Romagna trovo l'occasione per dirlo qua. Perché nel lungo periodo successivo al 2001 la legislazione regionale quantitativamente si riduce? Da osservatore abbastanza assiduo delle cose regionali, mi sarei aspettato che dopo il 2001, con un fattore di moltiplicazione, secondo me ampio, del numero delle competenze, la produzione legislativa salisse. Potevo immaginare che sarebbe rimasta costante, ancora nel 2001, nel 2002, e nel 2003, ma, insomma, siamo nel 2007, e il dato è di decremento costante per la Regione Emilia-Romagna, e per la verità, per tutte le regioni. Perché dopo la riforma del Titolo V sia successo questo, stia succedendo questo, per me è ancora un mistero. Questo come prima notazione da marziano. La seconda, è quella di colui che viene da un pianeta in cui c'è una crescente attenzione per i profili di spesa. Non parlo della spesa per la politica, parlo proprio per la copertura delle leggi, insomma della copertura finanziaria, (art. 81 della Costituzione). Un'attenzione evidenziata non solo dal fatto che c'è una commissione che fa praticamente soltanto quello e la legge finanziaria, che è la quinta

commissione, ma dal fatto che poi c'è anche una ricaduta amministrativa. Ora mi svesto i panni di marziano, riprendo quelli di funzionario parlamentare; mi è ben chiaro che il federalismo fiscale non è stato ancora fatto; e mi è ben chiaro anche che c'è una quota straordinariamente importante della spesa regionale che è la spesa sanitaria, che ha caratteristiche di obbligatorietà, di rigidità da cui non ci si può muovere. In prospettiva però, anche questo rapporto guarda lontano e ciò mi sembra molto meritevole. Sempre da marziano, come mi meraviglia il fatto che dal '71 al 2007 le leggi decrescono, (in particolare dopo il 2001), così mi meravigliano anche i dati sull'Assemblea legislativa. Le assemblee parlamentari nascono per i profili di spesa; "no taxation without representation," così gli americani buttano giù i sacchi da tè nella costa atlantica per rovinare il Re d'Inghilterra. Le Assemblee nascono per questo. L'attenzione su questi profili di copertura è l'attenzione sulle strutture in prospettiva; fermo restando che mi è chiarissimo il perché. Il fatto che sotto questo aspetto il titolo V non abbia cambiato nulla, dal punto di vista della gestione regionale, in prospettiva, però, mi pare un elemento interessante. L'ultimo punto è quello riguardante il test di sussidiarietà. Però, poiché mi trovo vicino ad una vera esperta, non voglio soffermarmi più di tanto. Soltanto una cosa perché viene coinvolto anche il Parlamento nazionale: non dico per fortuna, perché da cittadino penso che sia stata una sfortuna: insomma, la non entrata in vigore della cosiddetta Costituzione europea ha permesso di bypassare quel profilo di controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che passava attraverso il Parlamento nazionale, e che, ai sensi, mi pare, dell'art. 6 del protocollo sul controllo dell'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, faceva del Parlamento nazionale un'interfaccia necessaria dei parlamenti regionali. In sostanza, nell'art.6 mi pare si dicesse che, ai fini del controllo di sussidiarietà, è il Parlamento nazionale che eventualmente sente, (o comunque viene usata un'espressione analoga) i parlamenti regionali. Se quella norma fosse vigente, cioè, se quel meccanismo fosse entrato in vigore, se tutti i paesi

dell'Unione Europea avessero fatto entrare in vigore con il loro consenso unanime quel testo costituzionale, questa secondo me sarebbe stata un'attività fondamentale che avrebbe trovato molti spiazzati (credo anche i rami del Parlamento). Ben venga dunque quest'iniziativa. Forse sapremo degli sviluppi, della ripresa del nuovo trattato dopo il Consiglio di Bruxelles, ma bisogna fare in fretta; quindi, operazioni come questi test di sussidiarietà sono veramente meritorie.

Ultima osservazione. Consentitemi adesso di svestirmi dei panni del marziano; prendo quelli di funzionario parlamentare, quindi, collega di molti di quelli seduti di fronte a me. Permettetemi, anzi, di vestirmi dei panni dello stolto; voi sapete che lo stolto quando con un dito indica la luna, guarda il dito e non la luna. Io in questo momento non voglio più guardare la luna, dell'attività dell'Assemblea legislativa, perché quello è ciò di cui stiamo parlando. Permettetemi di guardare invece il dito, e, cioè, il rapporto sotto l'aspetto documentale, il documento. Mentre sul piano dell'Assemblea legislativa giudizi di merito non fanno parte delle cose che spetta a me dire, sul piano del documento consentitemi di dire che è un documento di grande completezza, leggibilità, esaustività, ricco come è nella tradizione di questa terra. Non c'è soltanto un piatto principale, ma ci sono "à coté de" tutta una serie di pietanze sofisticate di grande elaborazione. Da lettore e anche da modesto redattore di documenti della specie, mi soffermo un attimo sul dito e faccio i complimenti alla mano cui il dito appartiene. Grazie.

***Presidente Monica DONINI***

Bene, grazie al Dott. Marcelli; avremo in seguito occasione di interloquire. Alcune domande che lei ha posto sono stimolanti. Ora diamo la parola al dottor Scotti, così anche la Camera dei deputati ci potrà fornire il suo punto di vista.

**Dr. Italo SCOTTI\***

Innanzitutto devo dire che sono molto lieto di essere qui; per me non è la prima volta, quindi, se volete, prendendo la metafora dell'amico Marcelli, sono un marziano di ritorno. Mi ricordo ancora la prima volta che sono venuto qui, in questa sala, in questa biblioteca; e quando alcuni giorni fa, Alessandro Palanza, impossibilitato a partecipare oggi, mi ha chiesto di sostituirlo, ho accettato molto volentieri, perché ho avuto la possibilità di riflettere su una serie di argomenti. Intanto, qui siamo al quinto rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, mentre alla Camera ormai siamo al decimo anno di produzione, ed è già partita tutta la procedura per la redazione del nuovo rapporto sulla legislazione, anche con la collaborazione preziosa delle regioni e, sempre di più, con un'attenzione forte anche alle fonti europee. Devo dire che questa idea, figlia di riforme regolamentari alla Camera, però figlia anche di un atteggiamento di curiosità, di disponibilità, d'attivismo, che forse contrassegna molto di più di quanto non si creda le amministrazioni parlamentari, oltre che i parlamenti, inizialmente costituiva un po' una scommessa. Si trattava di capire dove saremmo andati a parare. E devo dire è estremamente interessante valutare e vedere come di anno in anno si fanno progressi, si segnano delle tappe di avvicinamento. Mi viene in mente, come richiamata dalla Presidente, la sfida della complessità. Giusto anch'io per fare una piccola citazione, ricordo Alice nel paese delle meraviglie che incontra la Regina Rossa, la quale va velocissima per rimanere sempre nello stesso punto. È il mondo che cambia; bisogna sempre muoversi e darsi da fare al meglio per essere aggiornati e interpretare le cose che succedono. Devo dire che questo è anche il motivo per cui è interessante annualmente fare il punto di una situazione. Noi siamo in una fase di profonda rivoluzione. Io questo lo dico sempre, e, probabilmente, non ce ne rendiamo conto fino in fondo, perché ci viviamo

---

\* Consigliere Capo del Servizio Studi della Camera dei Deputati.

dentro; ma l'approvazione del Titolo V e poi, naturalmente, l'interpretazione delle norme, magari non facile, il lavoro di consolidamento dell'assetto, e dall'altra parte la cessione di sovranità (penso all'unione monetaria europea) che è stata fatta alle istanze comunitarie, è indice di questa complessità.

Ricordo il rapporto sulla legislazione del 2006, che è stato presentato in gennaio di quest'anno alla sala della Lupa a Roma, ed era un bel rapporto, secondo me, ricco di riflessioni che insistevano proprio su questo aspetto della complessità, e sottolineava il fatto che ormai nessuna fonte normativa dei diversi livelli istituzionali può essere e può ritenersi autosufficiente nel disciplinare anche una singola materia. Quindi è una cosa naturale che va interpretata, vivificata e compresa profondamente, quella della compenetrazione dei diversi piani, ovvero quello europeo, quello nazionale, quello regionale. Trovo che il rapporto dell' Emilia-Romagna, e in particolare il test di sussidiarietà, questo aspetto lo sottolineano molto bene. L'altro motivo per cui è anche giusto approfittare di quest'occasione per fare insieme una riflessione, è che la consapevolezza della necessità di una collaborazione, in primis fra le assemblee parlamentari, si va rafforzando sempre di più. La Presidente prima, e poi anche Francesco Marcelli, hanno ricordato sia il protocollo interistituzionale che è appena stato siglato il 28 giugno a Roma per una collaborazione fra Camera, Senato e Consigli regionali, che, naturalmente, la carta di Matera, che apparentemente si occupa di un aspetto particolare, cioè quello del controllo della valutazione, ma che rappresenta anch' esso una tappa importante nel consolidamento e nella messa a disposizione di esperienze che possono reciprocamente aiutare le nostre istituzioni ad andare avanti. Io credo che sia in atto un processo di maturazione della consapevolezza delle proprie capacità, delle proprie potenzialità, e anche dei propri limiti, naturalmente. Mi viene anche in mente che qui siamo davanti a un rapporto che si situa proprio nel momento in cui si attua lo statuto recentemente approvato, e, dunque, nel momento in cui si sta per mettere mano alla

riforma del regolamento consiliare. Ecco, su ciò volevo spendere qualche parola. Credo che il regolamento consiliare, come il regolamento della Camera o del Senato, sia il corollario indispensabile per le riforme costituzionali, o, comunque, la premessa fondamentale per il funzionamento di un' Assemblea parlamentare (nella consapevolezza dell'autonomia e anche nella sottolineatura del proprio ruolo). Questo credo che sia un punto che non bisognerebbe mai stancarsi di ripetere. Il problema che ci troviamo davanti forse non è tanto la capacità dell'Assemblea parlamentare di incidere sul procedimento legislativo, di produrre leggi o magari di modificare le iniziative legislative che promanano dalla Giunta; io credo che ci sia un'ambizione principale, un'ambizione ancora più alta, che è quella di continuare a essere il luogo della politica, il luogo in cui una certa comunità viene rappresentata, e il luogo che dà alla comunità rappresentata la sensazione di essere effettivamente mediata e rappresentata. Perché, se questa cosa non l'abbiamo presente, probabilmente rischiamo di essere un po' tutti marziani.

Siamo qui oggi, nel corso di una stagione che è contrassegnata da un continuo attacco, che arriva un po' da tante parti del paese, sulla politica, sui costi della politica, sul malfunzionamento, sulla incapacità di rappresentare la cittadinanza; in ciò c'è sicuramente tanto qualunquismo, c'è sicuramente tanta approssimazione e pochezza, (poi naturalmente c'è la stampa che sguazza dentro queste cose per poter far notizia e vendere più giornali), però c'è qualcosa su cui bisogna riflettere. Io credo che le iniziative concrete, quelle che entrano dentro i procedimenti, mettendosi dalla parte della comunità rappresentata, siano quelle che possono in qualche modo aiutarci a recuperare il rapporto con la comunità dei cittadini, a livello nazionale, a livello regionale, a livello locale.

Trovo, inoltre, estremamente importante non misurare la qualità della legislazione in base al numero delle leggi approvate, (e poi come diceva Francesco prima non è che 21 leggi sia un numero così basso, magari rappresenta una leggera diminuzione rispetto al numero delle leggi

approvate in anni precedenti), ma il punto è il tipo di risposta che si dà alla richiesta dei cittadini. Da quel punto di vista, tutte le procedure che rafforzano gli aspetti istruttori sulla base di esigenze che vengono dall'alto, dall'Europa, e così via, credo che costituiscano un elemento fondamentale. Quindi, io trovo di grande importanza il test di sussidiarietà; siamo alla seconda edizione e mi sembra un'innovazione importantissima che è stata introdotta. Devo dire anche dal punto di vista dell'aspetto documentale, come Capo del Servizio Studi, sono stato molto colpito leggendo il test di sussidiarietà, perché, in fondo, anche noi alla Camera abbiamo sempre cercato uno strumento che ci consentisse di intervenire in modo intelligente sulla fase ascendente, e, finora, tutto sommato, non l'abbiamo trovato. Noi abbiamo un ufficio speciale per i rapporti con l'Unione Europea, che fornisce tanta documentazione sulle cose che bollono in pentola a livello comunitario, però non siamo riusciti ad individuare una procedura parlamentare che consentisse di affrontare questi aspetti nella giusta maniera. Devo ricordare a me stesso che in questo, purtroppo, il nostro paese segna uno scarto rispetto all'esperienza di altri paesi: ricordo di avere visitato il Parlamento finlandese e lì la commissione principale è la grande commissione che si occupa proprio delle politiche dell'Unione Europea; forse non sarà un caso che la Finlandia è uno dei paesi che si è più avvalso delle potenzialità, degli strumenti dati dalla sua appartenenza all'Unione Europea per intraprendere una fase di sviluppo che probabilmente era impensabile in assenza di questa opportunità. Devo dire che, il fatto di aver costruito un documento che fa una disamina così chiara, così determinata, dei vari aspetti di una iniziativa, qui parliamo di formazione professionale, una cosa specifica, ma che è anche oggetto di legislazione regionale, trovo che sia di grandissima importanza, ed è importante che questa cosa venga estesa il prima possibile a tutte quante le altre regioni e si continui a farla, magari inserendola in un discorso più ampio, nell'ambito di una valutazione complessiva dei rapporti di politica generale. Sono, pertanto, molto stimolato da questo prodotto, a importarlo,

e a utilizzarlo anche ai nostri fini, all'interno della Camera. L'altro aspetto che mi ha colpito molto, sono tutti gli strumenti per il miglioramento della qualità della legislazione; ho visto che la Regione Emilia-Romagna ha una sensibilità particolare su questo tema: non siamo più soltanto all'inserimento di clausole valutative all'interno dei progetti di legge della Giunta, o alla fornitura di rapporti da parte della Giunta in attuazione delle clausole valutative per acconsentire poi un'approfondimento, (cosa che è sicuramente importante), ma qui si assiste a un circuito integrato che parte dalle analisi di fattibilità. Guardate, io sono sempre stato un teorico, l'ho sempre detto e cercato di attuare: la documentazione parlamentare è una documentazione dentro il procedimento, per il procedimento, che è parte del procedimento; quando noi facciamo i nostri dossier sui provvedimenti, non sono studi utilizzabili in qualunque momento e per qualunque cosa, ma rappresentano un contributo a una certa, determinata fase.

Forse possiamo avere la presunzione di avere iniziato noi a seminare, col nostro art. 79 del regolamento, l'istruttoria legislativa, che è uno snodo fondamentale e attraverso cui si cerca di capire e di dare risposta a domande semplicissime: ma serve proprio la legge? Ma è questo lo strumento giusto? Non si può fare con un'altra fonte? E poi qual è la situazione dell'assetto delle fonti? Su questa cosa è intervenuta una delegificazione? quindi, quali sono le fonti che adesso sono competenti? attenzione a non rilegificare ecc.. Si tratta dunque di una serie di cose che vanno poi fino a una valutazione dell'impatto che ha sulla gente l'iniziativa normativa. Marcelli prima citava il caso della Danimarca: è ovvio che la Danimarca si avvantaggia del fatto che i cittadini sono pochi; comunque, questa possibilità di interrogare con audizioni mirate campioni rappresentativi della cittadinanza, trovo che sia estremamente utile. Per dirne una, noi alla Camera abbiamo iniziato a fare delle audizioni, spesso mettendo insieme in un'unica giornata tutti i possibili interlocutori; quindi, invece di fare dei riti un po' stanchi e sentire, di volta in volta, i rappresentanti di questa o quell'altra istituzione o categoria e così via, per

la prima volta, (parlo della ipotesi di riforma della Costituzione), sono stati messi insieme tutta una serie di operatori, tutti quanti insieme. E' una cosa che vorremmo ripetere nel caso della finanziaria, ovviamente col Senato, sperando che anche il Senato possa essere d'accordo, perché quello è un contributo che vivacizza estremamente. Non si tratta soltanto della testimonianza resa dal soggetto ascoltato che arriva davanti a due, tre, quattro deputati, (se si tratta di un'audizione non particolarmente prestigiosa), ma del fatto che lì si verifica un'interazione per cui si agisce, si reagisce, si interviene e si ribatte anche rispetto alle cose poste dai vari soggetti ascoltati, ed è un'esperienza di grande importanza. Io trovo che da questo punto di vista l'Emilia sia abbastanza avanti e abbia sicuramente intrapreso la strada giusta. Quello che magari si potrebbe pensare e auspicare, è che anche questi sforzi, che attualmente mi sembrano più comunque connessi alla singola iniziativa, vengano prima poi riportati a un discorso più generale che faccia una valutazione delle politiche, per quel discorso che cercavo di introdurre prima, cioè l'ambizione di essere percepiti come il luogo della politica, della comunità nazionale. Per il resto io non posso che fare ancora i complimenti per la chiarezza e anche per questo approccio semplice; il fatto di aver privilegiato, come abbiamo fatto tutti noi insieme, la strada dei dati, i dati apparentemente prosaici, come sono spesso poi tutti i dati, ma che hanno una loro funzione, una loro storia, una loro validità, quella appunto del numero delle leggi approvate, del numero dei commi e così via. Una serie d'informazioni che si rivelano alla fine estremamente preziose per una interpretazione complessiva. Vi ringrazio.

***Presidente Monica DONINI***

Grazie anche a Italo Scotti. Ora diamo la parola alla Prof.ssa Lucia Serena Rossi e poi interrompiamo qualche minuto.

Vi prego, per chi può, di rimanere, perché se qualcuno intende offrire qualche riflessione glielo consentiamo. Vi garantisco che non utilizzeremo

del gran tempo per le conclusioni, e che mi limiterò a salutarvi, dandovi appuntamento alla prima occasione utile. Prego Lucia Serena Rossi.

***Prof.ssa Lucia Serena ROSSI\****

Grazie Presidente, e grazie anche di questo invito. Io mi sento di questo pianeta, devo dirlo, sono emiliana, sono nata a Bologna, insegno all'Università di Bologna. Voglio ribadire, anche se lo sapete già, che l'Università di Bologna è pronta a dare tutto il supporto per fare sistema, per fare rete, per quello che possiamo fare, in particolare per quello che posso fare io sull'Unione Europea. Credo che questa Regione, che è all'avanguardia in tante cose, debba rimanere tale; possiamo, vogliamo e, forse, dobbiamo cercare di essere, nel panorama regionale, una realtà di riferimento, in particolare, per i rapporti con l'Europa. La mia analisi si concentra su questioni riguardanti la competenza sul test di sussidiarietà, che, è già stato detto, è uno strumento estremamente innovativo e interessante. Due parole per dire perché è così importante quest'esercizio, che non è meramente teorico e non è neanche marginale; anche se gli atti considerati sono di fatto solo due, e, forse, sono un po' secondari rispetto al panorama normativo europeo, perché sono una proposta di raccomandazione e una comunicazione, quindi, atti non vincolanti; ma risulta importante partire e cominciare, diciamo così, ad allenarsi, magari anche su atti come questi. Il controllo sulla sussidiarietà sarà innanzitutto più vivo, più intenso di quello meramente teorico che viene effettuato attualmente dalla Commissione stessa al momento della proposta; la Commissione compila una schedina, che è, direi, tautologica, perché a volte come unica giustificazione dice "poiché questo atto ha effetti transnazionali è meglio farlo a livello europeo, piuttosto che a livello nazionale o locale"; ovviamente qualunque atto comunitario per definizione ha effetti transnazionali, quindi, è una definizione di sussidiarietà, un'auto

---

\* Ordinario di Diritto dell'Unione Europea – Università di Bologna.

giustificazione, tautologica. Per varie ragioni il Parlamento europeo non ha un particolare interesse a impugnare in Corte di giustizia un atto per violazione della sussidiarietà, perché a quel punto sarebbero competenti i Parlamenti nazionali e lui sarebbe escluso; la Commissione che ha proposto l'atto non lo impugnerà mai; il Consiglio, una volta che ha fatto tanta fatica per approvarlo, difficilmente lo impugna. Quindi, pochissimi ricorsi per violazione della sussidiarietà sono stati presentati alla Corte di giustizia da qualche Stato messo in minoranza, la Germania per esempio, ma veramente sono pochissimi e si contano sulle dita di una mano. Quindi la sussidiarietà, concetto tanto sbandierato, concetto chiave anche della Costituzione europea, in realtà è basato su un'autogiustificazione non molto attuale. Il sistema della Costituzione europea la prevedeva in due Protocolli, uno sul ruolo dei Parlamenti nazionali e uno sul controllo della sussidiarietà, proprio per rafforzare un controllo di questo tipo. Ora, nonostante il travolgimento globale del Trattato costituzionale, (devo dire che la Merkel è stata molto brava perché è riuscita a salvare, se non i nomi, molta della sostanza del Trattato costituzionale) posto che, per ora, è solamente un mandato a una Conferenza intergovernativa, posto che non sappiamo come andrà la Conferenza intergovernativa, penso però che, se la Polonia non manda tutto all'aria, (perché il rischio è questo) si arrivi in tempi ragionevoli a un nuovo Trattato che avrà molte cose della Costituzione europea, e avrà in particolare un controllo rafforzato sulla Sussidiarietà. Da quello che vedo, e che è uscito dal vertice di giugno, in realtà il controllo sulla Sussidiarietà è ulteriormente rafforzato. Il ruolo dei Parlamenti nazionali è rafforzato; addirittura, c'è una materia, il diritto di famiglia, in cui si introduce la possibilità che un solo Parlamento nazionale ponga il veto sull'adozione di un atto comunitario; questo non era mai successo. Accade solo per il diritto di famiglia, ma comunque il meccanismo risulta rafforzato. Quindi, da un lato abbiamo questa esigenza che ci deriva da una evoluzione giusta del diritto europeo; dall'altro lato, la stessa riforma della Costituzione, la riforma del Titolo V che rovescia il

sistema delle competenze, richiede ovviamente alle regioni di vigilare con un'attenzione maggiore su quello che avviene a Bruxelles, perché ciò che avviene a Bruxelles una volta approvato diventa una norma dotata di superiorità, che in forza dell'art. 117 prevale sul diritto dello Stato e delle regioni. Quindi, è ovvio che un controllo preventivo, prima che sia troppo tardi, cioè prima che piombi sulla nostra testa una norma davanti alla quale non potremmo fare più nulla, è quanto mai necessario. Il sistema della legge Buttiglione dà già qualche idea su come questo si possa fare, però, io penso che una regione che vuol essere all'avanguardia, deve percorrere tutte le strade possibili contemporaneamente. Di queste strade ne vedo quattro; ovviamente considerando la legge Buttiglione come la prima strada di riferimento, essa è quella che passa attraverso un contatto molto stretto con il Governo, attraverso i Comitati, la Conferenza Stato - regioni, il Ciace e il Parlamento nazionale, per far sì che nella fase ascendente le ragioni delle regioni, chiamiamole così, siano ascoltate dal Parlamento ma anche dal Governo, perché è il Governo e forse qualche rappresentanza delle regioni che andranno a negoziare a Bruxelles. Il controllo sulla Sussidiarietà ci serve, innanzitutto, per dire cosa vogliamo al Governo che va a negoziare o eventualmente al rappresentante delle regioni, se questo entra nella delegazione come la legge Buttiglione consente. Quindi, un controllo sulla Sussidiarietà ci serve e andrebbe sistematizzato.

È anche molto utile perseguire una via di dialogo con il Parlamento nazionale, che, secondo il nuovo Trattato, dovrà svolgere un compito immane quale è quello di un controllo sulla Sussidiarietà, che non è sporadico, non è a scelta, ma in realtà è un controllo a tappeto, sistematico su tutta la legislazione. Per chi ha un'idea anche vaga di quanta è la legislazione comunitaria, risulta, dunque, una mole enorme di lavoro. È ovvio che tutto questo va messo a sistema, va organizzato, anche perché il controllo del Parlamento nazionale sarà effettuato da entrambe le Camere, che avranno voti distinti, se prosegue la via della Costituzione europea; quindi, la Camera potrebbe dire via alla sussidiarietà e il Senato no; quindi,

da una parte, la Camera, da una parte, il Senato, sembra di capire, anche se immagino ci saranno strumenti di collegamento perché la duplicazione di un'analisi su tutte le proposte comunitarie è un lavoro immane, anche inutile, e forse costoso, in termini di quello che si diceva prima. In questa analisi, il lavoro delle regioni può essere molto utile. Una analisi che viene organizzata a livello nazionale tra Camera, Senato e regioni, potrebbe veramente costituire un sistema che permette il monitoraggio di tutta questa proposta di diritto comunitario. Circa il rapporto con il Governo, poi, questo avviene attraverso anche il Ciace e la Conferenza Stato – Regioni, perché ci può essere un'esigenza peculiare di una regione che invece non viene condivisa dall'altra regione; quindi, c'è anche il discorso di politiche che si possono differenziare. Pensiamo agli aiuti di stato, agli utili regionali, all'ambiente, all'agricoltura: sono tante le politiche in cui ogni regione può essere portatrice di un suo proprio interesse, quindi, non c'è l'interesse dello Stato, l'interesse delle regioni considerate in aggregato, ma c'è invece l'interesse di una regione o piuttosto di un'altra regione. Ci sono poi altri spazi d'azione; questo della Calce è uno spazio che a me un pochino sfuggiva, perché effettivamente è un'istituzione piccola in quanto formata da tutte le regioni degli stati membri, ma ne vedo invece una grande utilità proprio alla luce di questo rapporto, e di questo test sulla Sussidiarietà. Effettivamente il sistema delle regioni in Europa è quanto mai difforme: abbiamo Stati accentrati come la Francia, in cui la regione non esiste, Stati federali come la Germania, e Stati regionali come l'Italia e la Spagna. Il problema degli Stati regionali è proprio questo: mentre gli Stati federali hanno una loro Camera regionale, (quindi quando si va a contare i voti delle Camere, in alcuni stati, per esempio, in Germania, una delle due Camere è una Camera regionale) nel sistema italiano non c'è una Camera, almeno per il momento, che rappresenti le regioni, pertanto, le regioni devono trovare i propri spazi attraverso altri strumenti, come ad esempio questo.

Ora la Calre, e il collegamento con il Comitato delle regioni, può essere molto interessante, proprio perché si è in pochi, (il fatto di essere in otto che fanno questo lavoro forse è un vantaggio) anche se, a prima vista, può sembrare uno svantaggio, perché non si rappresentano tutti gli Stati membri. Questa, quindi, è una via sicuramente da perseguire e da intensificare. Secondo me, poi, sarebbe interessante, in futuro spostare l'oggetto del monitoraggio su atti vincolanti, perché ciò aumenterebbe il peso politico di uno strumento di questo genere; infatti, un controllo di sussidiarietà su una raccomandazione o su una comunicazione ha un impatto politico molto lieve a livello europeo, in quanto si tratta di atti non vincolanti, mentre se il monitoraggio fosse su una direttiva o su un regolamento, sicuramente l'impatto, anche politico, sarebbe maggiore.

Infine, le regioni devono tentare di avere un contatto il più possibile diretto anche con le istituzioni: vuoi col Parlamento europeo, vuoi con la Commissione attraverso gli uffici di Bruxelles, anche per fare "lobbying" qualche volta, perché no, ma anche perché esserci a livello europeo proprio come regione ha un suo peso, e può essere molto utile perché, come dicevo prima, il fatto che si discuta una certa proposta o un atto che può andare bene a una regione ma meno bene a un'altra, può essere ovviato se c'è un contatto diretto tra l'istituzione di quella regione e le istituzioni europee che stanno facendo l'atto, che stanno facendo la proposta (in particolare la Commissione); ma è importante anche una sensibilizzazione del Parlamento europeo, e che ci sia dunque un rapporto diretto anche con questo. In tal senso, quindi, l'ipotesi di cui parlava la Presidente di un contatto con la Cosac è una via senz'altro da sviluppare.

Dunque concludo: sono molto contenta, in quanto cittadina emiliana, di quello che la mia Regione mi dà come strumenti, e, naturalmente, spero che questi strumenti non siano semplicemente un esercizio sporadico, soprattutto questo test sulla sussidiarietà, ma che venga perseguito a livello sistematico, anche attraverso le strade supplementari che abbiamo

indicate, perché la nostra Regione possa essere all'avanguardia nel rapporto con l'Europa. Grazie.

**Presidente Monica DONINI**

Chiedo se c'è qualche sollecitazione soprattutto dai graditi ospiti che abbiamo: Libertini, del Consiglio regionale della Toscana, ha chiesto di poter fare anche lui alcune considerazioni, quindi gli dò la parola, e se ritiene, anche Martial, perché qualche sollecitazione c'è stata anche dagli interventi fatti. Martial, infatti, lavora per la Calre, quindi può dare qualche informazione in più sul potenziale che la Calre ha ed anche sulla relazione che i consigli, le assemblee, i parlamenti regionali ed europei possono mettere in gioco nei prossimi anni.

Poiché siamo in un lavoro progressivo, se dal dibattito viene fuori l'ipotesi di affrontare specificatamente alcuni temi e di promuovere altri momenti di confronto e di incontro, noi siamo assolutamente disponibili a farlo, anzi, auspichiamo che anche questo incontro diventi un'occasione per mettere in campo ulteriori proposte. Cedo dunque la parola al Dott. Libertini, prego.

**Dr. Raffaele LIBERTINI\***

Buongiorno a tutti, sono Libertini del Consiglio regionale della Toscana e segretario dell'Osservatorio legislativo interregionale. Anch'io mi associo ai complimenti di coloro che mi hanno preceduto sul rapporto perché anch'io ho notato che uno dei meriti, forse fondamentali, di questo rapporto è proprio la semplicità del linguaggio e la chiarezza dell'esposizione, oltre agli approfondimenti settoriali che sono stati rilevati. Anche noi abbiamo prodotto un rapporto sulla legislazione, e anche il nostro quinto rapporto è stato presentato a maggio alla presenza dell'Università e di colleghi della Camera. Quest'anno abbiamo voluto introdurre una novità che credo sia

---

\* Dirigente Consiglio regionale della Toscana, Settore Assistenza giuridico-legislativa in materia culturale. Coordinamento delle attività per la qualità della legislazione.

importante, cioè abbiamo fatto una nota di sintesi, come fa la Camera dei deputati, che sintetizza un po' tutto quello che viene fuori dal rapporto, e credo che sia una cosa estremamente utile, perché, in questi rapporti, a volte è difficile capire quali sono i collegamenti fra le varie tendenze. Intervengo anche per dire di un'iniziativa che vorremmo portare avanti.

Durante la giornata di presentazione del rapporto toscano, è venuta fuori l'idea, di cui peraltro eravamo consapevoli, di una confrontabilità tra i rapporti, cioè: esiste il rapporto della Toscana, dell'Emilia, l'ha fatto anche la Campania, l'ha fatto anche il Friuli, mi pare che l'abbia fatto l'Abruzzo e altri rapporti probabilmente saranno fatti, occorrerebbe, dunque, confrontarli fra di loro per vedere quali sono le tendenze che vengono fuori. Inoltre, abbiamo pensato di realizzare una confrontabilità anche con i dati che derivano dal rapporto della Camera, in modo che ci sia una griglia di confrontabilità tra tutti i rapporti, sia regionali che statali, che consenta di ricavare alcune tendenze della legislazione regionale e statale. Ci stiamo muovendo come Osservatorio legislativo in questo senso, e avremo un appuntamento ora con il collega Diporto proprio su questo tema. Infatti, se noi riusciamo confrontare i vari rapporti, credo che ciò sarebbe di estrema utilità. Poi, per ciò che riguarda il protocollo d'intesa, a cui è stato accennato più volte, c'è proprio fra gli scopi del comitato un punto in cui si dice che il comitato promuove iniziative di studio e approfondimento fra le amministrazioni delle assemblee e gli istituti di ricerca, a partire dalla formazione del rapporto annuale sulla legislazione. Una sollecitazione invece, che rivolgo ai colleghi della Camera, è questa: più volte si è parlato di un'unificazione dei manuali di "drafting". Io credo che sarebbe il momento giusto di lavorare insieme per l'unificazione dei manuali regionali e statali di "drafting," in modo che tutti abbiamo lo stesso manuale e tutti utilizziamo le stesse regole e gli stessi suggerimenti per scrivere le leggi. Credo che ciò sarebbe una buona cosa.

Noi stiamo già modificando il manuale regionale nella parte relativa al linguaggio con due linguisti: il professor Cortelazzo e il professor

Franceschini. Siamo ormai alla fase finale; però è auspicabile che ci sia una collaborazione con la Camera, appunto per l'unificazione dei manuali. Termino dicendo che vi è una cosa che unisce in particolare l'Emilia e la Toscana nella prospettiva futura: si tratta della disposizione statutaria che prevede la motivazione delle leggi. Voi sapete che c'è la sentenza della Corte Costituzionale, che riguardava proprio l'Emilia, che ha detto che la motivazione è perfettamente legittima, che le regioni possono farla; però su questo c'è molto da ragionare e molto da approfondire: come vanno fatti i visto, come vanno fatti i considerando, come deve essere la fase attuativa per ciò che riguarda l'applicazione di questo articolo. E siccome su questo mi pare sia caduto un po' il silenzio anche in Toscana, forse per la paura di confrontarsi con una cosa del genere che implica un grossissimo lavoro, dal punto di vista delle strutture di supporto, per fare i visto e i considerando, allora io credo che insieme potremmo, nell'ambito di quella collaborazione interistituzionale di cui più volte ha parlato la Presidente, fare degli approfondimenti in relazione al problema della motivazione. Grazie.

**Presidente Monica DONINI**

Grazie al Dott. Libertini. Ora passo la parola al Dott. Martial.

**Dr. Enrico MARTIAL\***

Innanzitutto un ringraziamento per l'occasione che mi è stata data di poter ascoltare gli interventi di questa mattina, di vedere il rapporto sulla legislazione, e fare una constatazione dei tre punti che voglio toccare.

Il primo è un confronto, anche in riferimento anche a quello che è stato detto stamattina, tra la situazione dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e gli altri Parlamenti regionali che ci sono alla Calre; una seconda osservazione che farò riguarda il processo di integrazione

---

\* Già Segretario generale Calre.

europea e il protocollo sussidiarietà, e la terza riguarda, invece, il senso del lavoro della Calre e il senso anche dei ragionamenti che facciamo in riferimento al tema della partecipazione e della cittadinanza. Sul primo punto, che è in parte di felicitazione, di apprezzamento, aggiungo una constatazione semplice: come è stato detto questa mattina, l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ha logiche, comportamenti e funzionamento del tutto analoghi, in qualche caso migliori, a quelli delle altre Assemblee legislative regionali europee di questi otto Stati membri che hanno costituzione federale o regionale. Dico questo perché il paragone è stato fatto con il numero delle leggi che sono prodotte dalle "Cortes valencianas", ma occasioni come queste di oggi, o altre simili o paragonabili, si svolgono anche nelle altre Assemblee regionali europee, ma, a volte, non risultano qualitativamente così buone come nell'occasione di oggi. A testimonianza di ciò è proprio la presenza dei rappresentanti di Camera e Senato, di temi che sono assolutamente condivisi, ma non sempre questo grado di cooperazione tra Assemblee legislative esiste in tutti i paesi, vuoi per storie diverse, vuoi per dibattito politico. Questo ragionamento vale anche perché non è omogenea la situazione del nostro paese sulla qualità, ed è quindi sempre da tenere a mente che il tema della qualità e dell'approfondimento, della disponibilità dei mezzi, del buon funzionamento deve essere seguito con attenzione in tutti gli ambiti, non solo nazionali italiani, ma anche negli altri paesi. Quindi è un lavoro ancora un po' disomogeneo quello che si svolge, ma certamente bisogna dire che nel gruppo principale in testa si trova l'Emilia-Romagna.

Il secondo punto, invece, riguarda il processo d'integrazione europea. Oggi che siamo pochi possiamo dire che il processo d'integrazione è ripartito. Malgrado l'utilissima cortina fumogena gettata dai giornali sul processo di integrazione, sulla Polonia e sul fatto che non si fa nessuna Costituzione, sul fatto che il federalismo in Europa non ci sarà mai e non si faranno mai gli Stati Uniti d'Europa, tolti, dicevo, questa cortina fumogena, noi che siamo operai specializzati andiamo a guardare quello che sta scritto nelle

conclusioni del Consiglio europeo e troviamo in allegato un mandato estremamente puntuale alla Conferenza intergovernativa. Questo mandato indica che un lavoro è già stato fatto nei sei mesi precedenti; ed è talmente dettagliato questo mandato che trovate già il testo dei Protocolli e la modificazione dei testi dei Protocolli che erano già stati adottati dalla Conferenza intergovernativa del 2004. Ora, chiamarlo minitrattato è utile sotto il profilo mediatico, ma è in realtà un quasi Trattato, tolta la parte simbolica, perché è talmente pieno di dettagli, recupera talmente le parti sostanziali del Trattato, che bisogna veramente guardarlo bene per capire l'avvicinamento ai risultati del 2004. Dico questo perché il Protocollo sulla sussidiarietà, che è assai importante per le Assemblee regionali legislative e per i Parlamenti nazionali, viene recuperato nel suo testo integrale e arricchito da due elementi fondamentali, che vorrei ricordare a tutti quanti, e che sono, appunto, l'articolo che dettaglia e precisa ancora meglio il ruolo dei Parlamenti nazionali e l'altro che estende da sei a otto settimane il sistema di early warning. Naturalmente non è una modifica del 2004, è un aggiornamento rispetto al periodo di riflessione che è trascorso dal 2004 a oggi. Ora, il Protocollo sulla sussidiarietà richiama i Parlamenti regionali e mette le Assemblee legislative regionali nel quadro del controllo di sussidiarietà effettuato dai Parlamenti nazionali. Questo bisogna scriverlo in cima a tutte le stanze delle nostre Assemblee regionali, perché è quello l'inquadramento, ed è l'inquadramento voluto dalla Convenzione europea. Viene recuperato in toto il Protocollo sulla sussidiarietà e quindi anche il Comitato delle regioni ha un suo ruolo di consultazione in merito alla Sussidiarietà. Ed è un lavoro assolutamente utilissimo, perché è il compito naturale delle regioni, ovvero quello di portare la voce di tutte le collettività locali e regionali presso l'Unione Europea. Hanno messo in piedi da poco, con i test che sono stati fatti, una rete sul controllo di sussidiarietà che coinvolge i Comuni, i Governi regionali, le Assemblee regionali, legislative e non legislative. Ora la missione è che le regioni saranno i principali mediatori, attraverso l'opinione del Comitato delle regioni. L'altro aspetto

fondamentale è proprio da individuarsi nella natura dell'Assemblea, la evocava il Consigliere Scotti, ovvero nella natura legislativa, e questo è proprio il punto chiave su cui va richiamato il Protocollo di sussidiarietà senza alcun indugio. Esso ha infatti ripreso integralmente il paragrafo che richiamava, nel quadro dell'attività dei Parlamenti nazionali, anche il ruolo delle Assemblee legislative regionali. Se si deve fare un inciso, e se qualcuno parla con quelli che lavoreranno alla Cig, nella traduzione italiana dovremmo tentare di far mettere, non Parlamenti regionali con potere legislativo, ma Assemblee regionali con potere legislativo (giusto per il quadro italiano con la sentenza della Corte in materia).

Il terzo punto, richiamo e concludo il tema della sussidiarietà, è che noi non stiamo parlando in generale di controllo, stiamo parlando di partecipazione; a monte di tutto c'è il legame con i cittadini e la capacità di rappresentare le istituzioni, le istituzioni che sono capaci di stare attaccate ai cittadini e di rappresentarli; la Danimarca che li consulta, il sistema di consultazione che ormai è diventato prassi dappertutto, il Presidente Nervegna che si preoccupa del suo lavoro e della responsabilità del lavoro che svolge: tutto ciò è espressione della responsabilità del legislatore nei confronti dei cittadini. Allora per questo rapporto coi cittadini sono state fatte le Assemblee, abbiamo l'assemblea rappresentativa apposta, ed è per questo che la Sussidiarietà non va presa come momento in cui bloccare, intervenire sulla legislazione comunitaria, per dire dei no. L'approccio alla Sussidiarietà è infatti percepito in modo eterogeneo nei diversi otto Stati dell'Unione Europea (ad esempio la Germania lo percepisce come strumento di rallentamento delle competenze comunitarie).

La partecipazione alla sussidiarietà va dunque accompagnata nella fase di controllo anche con la partecipazione attiva e creativa alla fase ascendente.

Non c'è bisogno che qualcuno dica che c'è uno spazio giuridico che è formato dal parlamento del livello europeo, del livello nazionale, del livello regionale; per il cittadino questo spazio giuridico è unico. Da un certo punto

di vista per il cittadino è irrilevante la fonte, (se non per la fatica che fa per conoscere qual è la legislazione necessaria), ma per lui lo spazio giuridico è quello.

Allora è un dovere delle istituzioni rispettare il cittadino e dire lavoriamo insieme. Questa opera di dialogo che si fa a livello nazionale tra parlamenti nazionali e regionali si è sempre detto che deve svolgersi anche a livello europeo. Durante la presidenza italiana furono Camera e Senato che invitarono tre rappresentanti di Parlamenti regionali con potere legislativo ad assistere alla Cosac; ancora, all'ultima Cosac ha partecipato il Presidente Straub senza poter invitare altri presidenti. Ma il punto è il Protocollo parlamenti nazionali che dovrebbe avere una frase assai simile a quella che è scritta nel Protocollo sussidiarietà, e che dice che, se i Parlamenti nazionali lo ritengono opportuno, e quindi il grado di rapporti di cooperazione è abbastanza ampio, possono coinvolgere i Parlamenti regionali nella cooperazione parlamentare. Grazie.

***Presidente Monica DONINI***

Grazie, per questo intervento davvero illuminante. Abbiamo anche la dottoressa Odone, a cui vanno dei ringraziamenti, perché è con il suo aiuto che abbiamo potuto svolgere questi percorsi innovativi. Prego, Cecilia Odone.

***Dr.ssa Cecilia Odone\****

Molto velocemente mi volevo riagganciare alla perplessità legittima e diffusa sulla possibilità pratica di intervenire con un esame come quello della sussidiarietà in via generale, anche su tutte le proposte legislative comunitarie che ormai a livello delle assemblee legislative arrivano con elenchi lunghissimi.

---

\* Esperta di Diritto comunitario e Regioni - Consulente del Servizio legislativo e qualità della legislazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

Per questo io mi riagganciavo alla possibilità pratica di lavorare su queste cose, al di là poi dei contesti di sperimentazione che servono per capire i tempi, per capire contesti, per capire anche le relazioni tra un'Assemblea legislativa che interviene su una fase ascendente e che si deve rapportare con l'esecutivo regionale pensando anche di aggiornare la propria funzione di indirizzo e di controllo a questo contesto su più livelli di produzione normativa. Semplicemente, proprio per dare una contestualizzazione pratica alla cosa, si è parlato di esaminare singoli atti in fase ascendente, di esaminarli sotto il profilo della sussidiarietà che è un aspetto specifico, poi ci sono gli aspetti di merito e quindi aspetti molto complessi che coinvolgono competenze tecniche tipiche della Giunta, dei settori. Aggiungo anche che, soprattutto per un'Assemblea legislativa, si può cogliere l'occasione per iniziare a lavorare con un sufficiente anticipo, e ormai l'abbiamo anche approfondito nelle varie sedi in cui si sta lavorando sulla programmazione legislativa annuale della Commissione europea. Questo al di là della verifica specifica sulla sussidiarietà sulla conformità delle proposte singole al principio di sussidiarietà, ma soprattutto per iniziare a impostare a monte un lavoro che poi sulla singola proposta sarà estremamente tecnico. Su questo io volevo semplicemente richiamare l'attenzione dell'importanza della cooperazione interparlamentare, tra Parlamenti a diversi livelli e quindi di Parlamenti regionali e Parlamento nazionale che possono così rafforzarsi insomma nei metodi e scambiare le pratiche, utilizzando uno strumento che in realtà è uno strumento concreto e molto utile, pieno di contenuti utilizzabili in primo luogo a livello regionale per iniziare ad aggiornare la funzione di indirizzo e di controllo nei confronti della Giunta e poi, allo stesso modo, per rafforzare invece le sedi di cooperazione tra parlamenti. Il programma legislativo della Commissione europea è forse ancora poco conosciuto in ambito regionale, però è un programma interessante, dettagliato in realtà perché viene poi aggiornato mensilmente, c'è una programmazione e una tempistica ben precisa con l'indicazione dei periodi in cui gli atti verranno presentati dalla

Commissione europea, con la suddivisione, soprattutto, per un metodo o comunque delle innovazioni, che sono state introdotte recentemente tra iniziative strategiche e iniziative prioritarie, tra iniziative di carattere legislativo e non legislativo, con indicazione addirittura della base giuridica su cui queste proposte si fondano, e questo già consente di fare un lavoro tecnico che potrà sopportare poi l'organo politico per inserirsi tempestivamente e precocemente nel processo legislativo comunitario. Volevo dare solo questa indicazione ulteriore.

***Presidente Monica DONINI***

Grazie Dott.ssa Odone.

Se non ci sono altri interventi, sarei per concludere l'incontro "parzialmente", ossia dandoci un nuovo appuntamento con questi interlocutori facendo tesoro anche delle sollecitazioni che sono pervenute da Libertini e che riguardano soprattutto il livello di collaborazione e coordinamento dei consigli regionali, la relazione col mondo accademico e con i due rami del Parlamento italiano.

Nel giro di poco tempo sarà prodotto il documento di sintesi dei gruppi di lavoro, istituiti grazie al protocollo d'intesa con la nostra conferenza.

Prima di ottobre avremo la nuova assemblea della CALRE a Berlino, presieduta da Peter Straub, in un momento complesso ed importante quale quello conseguente all'ultimo consiglio europeo di giugno.

Diciamo che vi sono molte altre occasioni per fare sentire la nostra voce e per testarci su un livello di lavoro comune che dovrebbe escludere ogni competizione tra parlamenti ed esecutivi oppure tra paesi diversi.

L'Europa è un'idea alta che ci deve mettere al riparo da ogni volontà conflittuale, volontà insita nell'arroccamento autoreferenziale di ognuno nel proprio livello istituzionale.

Vi saluto dunque e vi ringrazio molto per la partecipazione.

**Collana editoriale *Gli Speciali***

curata dalla Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della legislazione

- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Quinto Rapporto sulla legislazione regionale dell'Emilia-Romagna (*VIII legislatura – Anno 2006*) - 9 luglio 2007  
(Dicembre 2007)
- ❖ Il Filo di Arianna - 36 anni di Regione  
(Marzo 2007)
- ❖ Demetra: indicazioni su contenuti ed utilizzo  
(Marzo 2007)
- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Quarto Rapporto sulla legislazione regionale dell'Emilia-Romagna (*VIII legislatura 16 maggio 2005 - 31 dicembre 2005*) - 12 giugno 2006  
(Gennaio 2007)
- ❖ Diritto Comunitario e Regioni - Il 2° Test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni  
(Gennaio 2007)
- ❖ Diritto comunitario e Regioni - La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario; Applicazione delle leggi Buttiglione e La Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria  
(dicembre 2006)
- ❖ S I T O G R A F I A (Repertorio di siti Web)  
*Volume Primo - Volume Secondo - Volume Terzo*  
(Luglio 2006)
- ❖ Ambiente, Istruzione, Lavoro e Sanità: le Regioni affrontano le nuove competenze  
(Febbraio 2006)

- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Terzo rapporto sulla legislazione regionale (VII Legislatura: Anni 2000-2005) – 14 novembre 2005  
(*Gennaio 2006*)
  - ❖ Diritto comunitario e Regioni – Il test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni  
(*Gennaio 2006*)
  - ❖ Diritto comunitario e Regioni
    - La legge 4 febbraio 2005, n. 11
    - Le norme regionali di procedura, l'organizzazione interna dei Consigli e il rapporto con le Giunte(*Dicembre 2005*)
  - ❖ L'Assemblea legislativa tra *nuovo* Statuto e Regolamento  
(*Ottobre 2005*)
  - ❖ ConoscERE la legge (Emilia-Romagna) – Schede tecniche di leggi regionali  
(*Ottobre 2005*)
  - ❖ Elezioni regionali – Raccolta normativa  
(*Marzo 2005*)
-

---

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della  
Regione Emilia-Romagna -  
Servizio legislativo e qualità della legislazione**

Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna  
tel. 051 639 5639 – fax 051 639 5996

Copertina:

**Centro grafico dell'Assemblea legislativa**

Stampa:

**Centro stampa dell'Assemblea legislativa**