

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di martedì 28 gennaio 2003

Pag. 3

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 11,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. *(Così rimane stabilito).*

Audizione di Stefano Ceccanti, professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione di Stefano Ceccanti, professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna.

Do subito la parola al professor Ceccanti, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

STEFANO CECCANTI, *Professore associato diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna.* Ho strutturato la mia relazione in sei punti, di cui il primo più ampio e gli altri più brevi. Il primo punto è un'analisi delle direzioni sensate da intraprendere per sostenere la tesi che abbiamo il problema di mantenere una struttura di federalismo cooperativo; il secondo punto

verte sul luogo parlamentare della cooperazione (la riforma del Senato), il terzo punto sulle modalità della cooperazione (quale tipo di

Pag. 4

competenza concorrente), il quarto punto sui controlli delle leggi regionali, il quinto punto sul tipo di mescolanza che si può attuare con il modello di federalismo competitivo ed il sesto punto sul disegno di legge sulla *devolution*.

Per ragionare sul testo della *devolution* bisogna farlo sul sistema in cui viene ad inserirsi, in particolare modo sui temi della cosiddetta riforma della riforma, perché finora il testo della *devolution* si limita ad aggiungere senza toccare quello precedente, mentre, forse, dovremmo fare il punto anche sulle esigenze e sulle eventuali incompletezze della riforma generale. Tuttavia, il dibattito sulla riforma della riforma, la discussione sui limiti della riforma al Titolo V della Costituzione, si può fare a partire da due impostazioni opposte. La prima mette in discussione il fatto che ci debba essere un modello di federalismo cooperativo: quindi, la riforma del Titolo V della Costituzione sarebbe sbagliata perché ha lavorato su un modello di federalismo cooperativo e, in particolare, ha strutturato un sistema fondato, prevalentemente, sulle competenze concorrenti.

Da qui discende l'idea di suddividere le competenze concorrenti in competenze esclusive statali e regionali: questa è una prima chiave di lettura che, però, giudico errata. Possiamo discutere sul modo in cui abbiamo impostato nel Titolo V, a livello parlamentare e di approvazione popolare, il modello di federalismo cooperativo ma, se mettessimo in dubbio la necessità di strutturarlo, usciremmo dal solco tracciato dalla riforma del Titolo V e saremmo estranei a tutti i principali modelli europei.

Questi ultimi, sia che partano da modelli fortemente centralizzati o di regionalismo molto limitato (come, per esempio, in Francia, dove nei prossimi giorni il Parlamento approverà la riforma costituzionale che sta andando verso un regionalismo più marcato), sia che partano da

uno modello di federalismo più duale e competitivo - come era, per esempio, in origine anche la stessa legge fondamentale di Bonn -, con le riforme avvenute negli anni seguenti hanno teso verso un modello di federalismo cooperativo incentrato sulle competenze concorrenti.

Nel manuale di diritto comparato più diffuso in Francia - dal titolo «Diritti costituzionali comparati», di Grewe e Fabri - si dice palesemente che, contrariamente a ciò che si potrebbe pensare, non dominano le competenze esclusive ma quelle di tipo concorrente ed anche nei manuali italiani non esistono dubbi del genere. Quindi, abbiamo il problema di inserire questa eventuale riforma e di ripensare a quella del Titolo V ma sempre all'interno di un modello di federalismo cooperativo.

Qui viene il secondo punto, cioè il luogo parlamentare della cooperazione. L'aspetto criticabile della riforma del Titolo V della Costituzione è l'assenza della sede parlamentare di cooperazione, la caratteristica principale dei modelli di federalismo cooperativo. È questo il nodo da risolvere. Oltretutto, avendo la fortuna di poterne discutere più serenamente in questa Camera, mentre invece nell'altra, per motivi di status, la discussione diventa più traumatica e problematica, non vedo perché non si potrebbe coraggiosamente un'ipotesi di riforma del Senato proprio nella lettura alla Camera dei deputati, dove un maggiore sforzo riformatore può essere perseguito. Tra i vari modelli in discussione a me sembra che il modello delineatosi nell'ultima fase dei lavori della Commissione bicamerale del 1997, quello cioè che prevede una elezione dei senatori sempre a suffragio popolare, ma contestuale alla elezione del consiglio regionale, sia il più funzionale per vari aspetti. Anzitutto per un motivo di tipo pratico, perché tra quelli teoricamente perseguibili è il modello meno

distante dal modo in cui sono eletti i senatori, resterebbe comunque l'elezione a suffragio universale. Se il problema classico non è mai stato teorico ma pratico, cioè

come si ricolloca una parte della classe politica, si può ragionevolmente pensare che qualora rimanesse il suffragio universale diretto non si creerebbe un problema di ricollocazione di massa. Tuttavia, esiste anche un altro aspetto. Se, sulla base della formulazione del nuovo articolo 114 della Costituzione che riguarda la composizione della Repubblica, si abbandonasse l'idea di un Senato eletto a suffragio universale si finirebbe in modelli misti con scelta di secondo grado, in parte con membri provenienti dalle regioni, in parte con membri provenienti dai comuni, che scatenerebbero tutta una serie di problemi simili a quelli già scatenatisi riguardo all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, non facilmente risolvibili.

Si creerebbe anche un ulteriore problema, poiché le camere a composizione mista finiscono inevitabilmente per negare la logica di una partecipazione basata sulla rappresentanza territoriale. Infatti, se noi collochiamo in uno stesso organo rappresentanti di comuni, di province e di regioni, questi finiscono per ricomporsi esclusivamente attraverso logiche di tipo partitico, rappresentando enti diversi la logica di unificazione sulla base della base territoriale non funziona più. Una volta ricomposta mediante una logica di tipo partitico la seconda camera, che ha la funzione di bilanciare la composizione partitica della prima, non è più funzionale poiché ci ritroviamo con un'altra camera fondata sul *continuum* destra-sinistra, e non abbiamo più un riequilibrio centro-periferia. La ripartizione delle funzioni ha rappresentato un grave nodo all'interno della Commissione bicamerale, ricordo i funzionari terrorizzati quando si misero a studiare le tipologie di leggi

che erano sorte, arrivando a contarne 11 o 12 distinte per materia a secondo delle varie modalità di bicameralismo.

Tutto ciò avrebbe scatenato una ridda di conflitti potenziali di fronte alla corte costituzionale non inferiore ai conflitti che abbiamo ora tra Stato e regioni, per tale motivo vi è l'esigenza di trovare un modello relativamente semplice di differenziazione delle leggi, basato prevalentemente su criteri abbastanza univoci.

Tali criteri potrebbero essere quelli di mantenere il bicameralismo paritario per la revisione costituzionale e per le altre leggi che sono in qualche modo indicate dalla norma provvisoria della legge costituzionale n.3 del 2001 (ossia le leggi relative alla competenza concorrente ed al federalismo fiscale), per tutto il resto il bicameralismo dovrebbe essere ineguale, con una prevalenza finale della camera eletta a suffragio universale. Tuttavia, stabilire che resta il meccanismo paritario sulle leggi che regolano la competenza concorrente, vuol dire che la maggioranza parlamentare che vince le elezioni si trova una seconda camera con un forte potere di veto. Anche tale meccanismo rientra nelle forme di equilibrio costituzionale nella parte ideale delle garanzie e dello statuto dell'opposizione.

Il terzo punto riguarda il modo della cooperazione ed in particolare il tipo di competenza concorrente da adottare. Si pone il problema della sostanziale continuità dell'idea della competenza concorrente che noi abbiamo adottato, nonostante che il testo lessicalmente tenda ad evitare il carattere invasivo dei principi della legislazione concorrente quale si era manifestato prima, alla fine, rimanendo nello schema «principi-dettagli» continuiamo a rimanere all'interno di uno schema che non può in alcun modo diventare garantistico per le regioni. Infatti, il Parlamento nazionale stabilisce quale estensione abbiano i principi, come si è visto anche in questi mesi,

Pag. 8

tendendo naturalmente a dare un'accezione espansiva. Gli studiosi che si sono cimentati su tale questione dicono che parlare di principi, tanto più di principi fondamentali, a priori è un esercizio vano, poiché solo a posteriori con criteri molto oscillanti si possono ricostruire dei principi. Da qui anche i nodi su come si determinano i principi e le ricognizioni durante la fase transitoria, quasi irresolubili. Esiste una linea dottrinale, a mio avviso più sensata, originatasi soprattutto dal professor D'Atena e seguita da alcuni colleghi che verranno auditi, che sostiene come, fermo restando che la competenza concorrente debba rimanere la chiave del sistema, occorra strutturarla diversamente, seguendo l'esempio dell'articolo 72, comma 2 della Legge fondamentale tedesca, riprendo testualmente il brano in

questione per maggiore chiarezza: «Nell'ambito della legislazione concorrente la federazione ha il potere di legiferare quando, e nella misura in cui, la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica ed economica nell'interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale». Questo modo di strutturare la legislazione concorrente rende mobili i confini tra le materie e consente in sostanza allo Stato di invadere un'area molto estesa quando ricorrano delle ragioni di interesse nazionale.

Qual è l'elemento di garanzia che consente che questo tipo di clausola non si trasformi in un Cavallo di Troia delle competenze regionali? È il fatto che le leggi in queste materie debbano essere approvate con il procedimento del bicameralismo paritario, con un Senato espressione di una logica di tipo regionale. Si può discutere se lo strutturare diversamente la competenza concorrente possa essere interamente sostitutivo o meno della competenza concorrente attuale. In Germania convivono entrambe, ci sono sia la competenza concorrente

Pag. 9

descritta dall'articolo 72, comma 2, che prevede la possibilità di estensione di mobilità a favore della legislazione statale nei casi di interesse nazionale, sia le leggi cornice. Se noi volessimo seguire la linea di sommare la vecchia concorrenza alla nuova dovremmo ripensare l'elenco di materie. Bisognerebbe fare un elenco di materie più ristretto per la competenza concorrente tradizionale ed affidare il resto a quest'altro tipo di concorrenza. In alternativa potremmo più semplicemente sostituire la vecchia competenza concorrente con questa nuova.

Il quarto punto riguarda il tema dei controlli. I controlli preventivi sulle leggi regionali erano stati giustamente criticati perché troppo invasivi rispetto alla legislazione regionale. Ora, però, noi siamo passati da controlli invasivi a controlli problematici, perché il controllo successivo, scelto per una volontà federalista di equiparare le modalità di impugnazione delle regioni e dello Stato, provoca però una profonda difficoltà rispetto alla certezza del diritto nei cittadini. I cittadini sanno che ci sono alcune leggi regionali entrate in vigore a cui debbono obbedienza che sono state

impugnate dal Governo di fronte alla Corte Costituzionale.

Che cosa essi devono fare nei casi più gravi e dubbi in attesa della sentenza della Corte costituzionale? Secondo me nei casi più delicati sarebbe giusto che il Governo potesse, al momento dell'impugnazione, chiedere al Senato la sospensiva sulle leggi regionali.

Un'altra questione concerne la soppressione, perché mai utilizzata, della possibilità (contenuta nel vecchio articolo 127 della Costituzione) che aveva il Governo di promuovere la questione di merito dinanzi alle Camere. Tale possibilità non era stata mai utilizzata perché la giurisprudenza limitativa della Corte costituzionale dava praticamente sempre ragione al

Pag. 10

ricorrente e, di conseguenza, non si è mai voluto sollevare una questione di merito. Viceversa, nel nuovo quadro costituzionale sarebbe opportuno reinserirla prevedendo che il Governo rivolga la richiesta al Senato, cioè alla Camera che risente maggiormente degli interessi regionali.

In tema di competizione mi preme evidenziare che tutti i modelli di federalismo presentano sempre un *mix* tra competizione e aspetti solidaristici-cooperativi. Pertanto, sebbene noi vogliamo mantenere un *continuum* spostato più verso la parte della competenza concorrente e della cooperazione, dobbiamo però anche porci il problema di un certo grado di competizione.

Il modello previsto nell'articolo 116 della Costituzione crea, già di per sé una serie di problemi. Dico ciò perché le forme di federalismo permanentemente asimmetrico comportano una serie di difficoltà quali ad esempio il mantenere in piedi un ministero semplicemente perché due regioni non si assumono una data competenza. Non a caso questo modello di federalismo asimmetrico che era praticato soprattutto in Spagna è stato sostanzialmente abbandonato. La Spagna ha infatti teso verso una progressiva convergenza delle competenze fra le varie tipologie di comunità presenti sul suo territorio come si evince anche dalle dichiarazioni rilasciate a *El País* del 22 gennaio dal presidente del tribunale costituzionale spagnolo secondo il quale non ha

più senso distinguere le comunità storiche - Catalogna, paesi baschi - rispetto alle altre perché ormai le competenze sono sostanzialmente uguali.

Queste dichiarazioni, cadendo nel mezzo della polemica per la messa fuori legge del partito Basco, hanno scatenato una serie di problemi politici e di giudizi di opportunità, però, nella presa di posizione del presidente del tribunale costituzionale spagnolo, c'è una parte di verità tecnica e cioè che il

Pag. 11

federalismo asimmetrico è stato in buona parte abbandonato proprio perché difficilmente funzionale. Da ciò ne ricaverai la conclusione che la competizione non vada affidata ad asimmetrie di competenze, perché, se ciò dovesse avvenire, noi ci troveremmo di fronte a problemi difficilmente risolvibili.

Infine, mi soffermo sul disegno di legge di modifica dell'articolo 117 della Costituzione, rispetto al quale si pone il problema per quello che in esso manchi piuttosto che per quello che esso preveda.

Un primo problema è da rinvenire nella parola «esclusive» che dà l'idea che si attivino competenza esclusive. Questo termine - esclusive - crea problemi perché fino ad ora esso non si era mai usato in Costituzione a proposito delle competenze regionali; esiste sì la clausola dei poteri residui che fa supporre competenze regionali, però, non a caso, non si era usato il termine «esclusive». Utilizzando questo termine si crea il dubbio sul modo con cui esso si dovrebbe coordinare con le clausole orizzontali, come ad esempio i livelli essenziali, previste dal titolo V della Costituzione. Valgono o no quelle clausole orizzontali? Se riteniamo che valgano allora sarebbe meglio non usare il termine «esclusive» perché questo termine sembrerebbe precludere quelle clausole.

Si pone inoltre un problema di consequenzialità rispetto alle dichiarazioni rilasciate dal ministro per le riforme il 15 ottobre in Commissione per le questioni regionali; in quella sede, il ministro Bossi con la sostituzione delle parole: «possono attivare» con la parola; «attivano» non intendeva dire che le competenze debbano essere intese come asimmetriche ma che tutte le regioni vi debbano progressivamente giungere

nell'arco di due anni. A questo punto mi chiedo perché non si debba prendere alla lettera quanto affermato dal

Pag. 12

ministro inserendo nel disegno di legge una norma transitoria che dica esplicitamente che entro due anni tutte le regioni attiveranno queste competenze.

Gli esperti di diritto amministrativo discuteranno se, le competenze in materia di scuola e sanità, provochino o meno conflitti ulteriori rispetto a quelli già possibili con l'attuale titolo V della Costituzione. In particolare, i principali esperti di diritto amministrativo ritengono altamente probabile che su queste materie aumenterà il contenzioso.

Per quanto mi riguarda, noi possiamo credere oppure non credere a quello che dicono gli studiosi di diritto amministrativo, però se noi disponessimo della competenza concorrente del tipo tedesco il problema sarebbe risolvibile senza bisogno di far ricorso alla Corte costituzionale, eliminando, così, l'altro grave problema a cui andremmo incontro e cioè quello della politicizzazione della Corte. Se infatti noi disponessimo di una competenza che consenta al Parlamento nazionale di intervenire nei casi di interesse nazionale e le nuove competenze attivate creassero del contenzioso sarebbe possibile approvare delle leggi nazionali con le quali risolverlo senza scaricare alcun onere politico sulla Corte; anche per questo motivo, ribadisco, che i nodi fondamentali assenti nel disegno di legge - la struttura del Senato e la nuova competenza concorrente - dovrebbero essere risolti aggiungendoli al testo attuale.

PRESIDENTE. Do adesso la parola ai deputati che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Ceccanti per la sua relazione, con la quale ha affrontato in maniera sintetica la complessità delle questioni al nostro esame.

Pag. 13

I docenti che ascolteremo nel corso di queste audizioni probabilmente esprimeranno, come è giusto che sia quando si svolgono audizioni sulla base del pluralismo dottrinale e culturale prima ancora che politico, opinioni tra loro diverse.

Desidero sottoporre all'attenzione del professore Ceccanti due questioni. Il professore ha suggerito di cominciare ad affrontare in questa sede (la Commissione affari costituzionali) la questione del superamento del bicameralismo perfetto.

Ora, questa è una problematica che abbiamo iniziato a discutere informalmente anche nell'ambito della Conferenza dei capigruppo, in sede di organizzazione dei lavori parlamentari (ovviamente, non entrando nel merito), alla presenza del presidente della I Commissione, proprio perché potrebbe essere più opportuno che tale difficile questione venga affrontata dalla Camera dei deputati.

Infatti, una delle ragioni per le quali non si è mai pervenuti ad un esito positivo al riguardo, a mio avviso, è quella per cui il Parlamento può riformare, bene o male, tutti gli altri soggetti istituzionali (ricordo di essermi cimentato nella questione inerente alle garanzie e alla magistratura, e tutti sappiamo quali conflitti aprano questi problemi), ma è difficilissimo che riesca a riformare se stesso. È questo il motivo per cui, in cinquant'anni, salvo la modifica della scadenza del Senato della Repubblica, tempestivamente affrontata (nella Costituzione del 1948, infatti, il Senato durava un anno in più rispetto alla Camera dei deputati), non si è riusciti a varare ulteriori riforme.

Da questo punto di vista, dunque, condivido l'impostazione che è stata data; ovviamente, il prosieguo dipenderà dalle proposte emendative che i colleghi presenteranno, ma è chiaro che, se esiste un orientamento della Commissione in tale direzione, ha senso lavorarci perché, se non ci fosse, allora

diventerebbe quasi un esercizio accademico. Vorrei ricordare, al riguardo, che il presidente Bruno è anche il relatore del disegno di legge al nostro esame, e dunque pongo anche a lui tale questione, non perché debba rispondere oggi, ma affinché, nell'ambito di questa interlocuzione, sia possibile una riflessione comune.

Condivido, inoltre, anche l'opportunità che, tra i due rami del Parlamento, sia la Camera dei deputati ad iniziare a lavorare su questa materia, poiché sarà molto difficile che il soggetto più direttamente interessato possa affrontare seriamente, e non solo accademicamente, questo tema; peraltro, ricordo che sono stato anche senatore, per cui non c'è nessuna rivalità nei confronti dell'altro ramo del Parlamento. La Camera, ad ogni modo, è sicuramente coinvolta in questo processo di riforma, perché quando si modifica il bicameralismo perfetto, anch'essa viene interessata, perché inizia ad assumere competenze esclusive, non condivise anche dall'altro ramo del Parlamento (occorre realizzare, al riguardo, un modello complesso).

A questo proposito, vorrei incidentalmente ricordare quanto accaduto in Germania, dal momento che tale paese è stato citato dal professor Ceccanti, dove hanno realizzato una modifica di portata molto minore, riducendo il numero dei parlamentari, anche se per una cifra non molto consistente. Quando tale riforma è stata approvata dal Parlamento tedesco, è stata prevista la sua entrata in vigore non a partire dalla legislatura immediatamente successiva, ma saltando una legislatura: ciò per ridurre le resistenze che, nella legislatura che avrebbe dovuto approvare tale riforma (e che l'ha approvata), avrebbero potuto esserci, dato che si «autoriduceva» il numero dei soggetti politici interessati alla legislatura immediatamente successiva.

Pag. 15

Nelle ultime elezioni tedesche, dunque, è entrata in vigore una riforma approvata non durante la legislatura precedente, ma due legislature prima. Non so se sarà necessario seguire questa via, ma ritengo che potrebbe essere un percorso valido per ridurre l'impatto e le resistenze che potrebbero emergere nell'ipotesi del superamento del bicameralismo perfetto. Ho affermato in precedenza che tale

questione comporta problemi di diritto parlamentare, nel senso che collegare al disegno di legge costituzionale al nostro esame la riforma complessiva del bicameralismo è, dal punto di vista delle procedure parlamentari, un intervento possibile, ma complesso.

La seconda questione che pongo, professor Ceccanti, riguarda specificatamente l'alinella del comma aggiuntivo all'articolo 117 della Costituzione (il 4-*bis*). Non mi sembra che si sia soffermato su tale aspetto, e le chiedo se intenda farlo, o se abbia osservazioni da fare, proprio sulla formulazione, e non tanto sulle competenze: difatti, lei ha demandato ai giusamministrativisti il problema della soluzione di eventuali conflitti. A mio avviso, la questione centrale è rappresentata proprio dalle prime due righe, inserite dall'articolo 1 del disegno di legge costituzionale n. 3461: «le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie». Lei ha insistito molto affinché si rifletta sulla parola «attivano», anziché sulle parole «possono attivare», e sull'aggettivo «esclusive», per le ragioni che ha spiegato molto bene e che condivido.

Avendo fatto riferimento anche al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, mi chiedo se, anche al di là delle considerazioni da lei svolte sui rischi del federalismo asimmetrico, non convenga soffermarsi anche sul modello che viene introdotto dal disegno di legge costituzionale. Gli attuali statuti delle regioni a statuto speciale, ad esempio, sono leggi

Pag. 16

costituzionali, approvate dal Parlamento, in sostanziale intesa con le regioni (anche se non vi è un'intesa formale, vi è un'intesa sostanziale con le regioni, poiché si svolgono consultazioni; ricordo che ne sono state svolte, nel corso della recente riforma del 1999, anche in questa Commissione). Tuttavia, mentre il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione - che lei ha criticato perché, come ha affermato, il modello spagnolo è superato anche in Spagna - fa riferimento non ad una legge costituzionale, ma ad una legge approvata a maggioranza assoluta (quindi, con un *quorum* particolare), previa intesa tra Stato e regioni, nel disegno di legge al nostro

esame siamo di fronte ad una formulazione costituzionale che, per la prima volta nella storia della nostra Costituzione, consente alle regioni la autoattribuzione di competenze esclusive in forza di una legge regionale. Si tratta, tra l'altro, di una legge regionale che non ha neanche particolari qualificazioni, non essendo previsto neanche che sia approvata a maggioranza assoluta, o sottoposta a referendum, e via dicendo. Vorrei evidenziare, al riguardo, come non esistono precedenti neanche nelle regioni a statuto speciale, che in parte già dispongono di tali competenze, tramite una legge costituzionale dello Stato.

Non mi sembra che nella sua relazione, ampia di contenuti e molto sintetica nella forma, professor Ceccanti, questo problema sia stato affrontato, e pertanto le chiedo se non abbia qualche riflessione da svolgere al riguardo.

GIANCLAUDIO BRESSA. Secondo lei, professor Ceccanti, facendo esplicito riferimento alla lettera del testo al nostro esame, questo potere di autoattribuzione di una competenza esclusiva, così come si desume dall'ipotesi del ministro Bossi e del Governo, non può risultare una sorta di corpo estraneo rispetto al vigente testo della Costituzione, con particolare riferimento al secondo comma dell'articolo 117 (le competenze

Pag. 17

esclusive dello Stato), al terzo comma dello stesso articolo (la competenza concorrente) ed anche al quarto comma, laddove si afferma che spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato?

Professor Ceccanti, precedentemente ne ha fatto un breve accenno, quando ha affermato che, per la prima volta, compare il termine «esclusivo» riferito alle regioni; trattandosi, oltretutto, di una autoattribuzione da parte delle regioni, senza alcuna particolare forma, chiederemo ad un amministrativista quali sono, a suo avviso, i meccanismi di attivazione, risparmiandole quindi questa domanda. Non le pare, tuttavia, che il testo del disegno di legge costituzionale C. 3461, così come attualmente formulato, faccia letteralmente «a cazzotti» con altre parti della

Costituzione che non vengono riformate?

Un altro aspetto che mi sembra non venga minimamente coordinato con l'attuale testo costituzionale è l'articolo 119. Se il disegno di legge proposto dal Governo dovesse essere approvato nella sua formulazione attuale, non ritiene che ci troveremo di fronte ad una Carta costituzionale che presenta salti logici fortissimi al proprio interno?

Lei ha posto sotto i riflettori la contraddittorietà dell'espressione «attivano», facendo poi riferimento ad una possibile via d'uscita, quale quella accennata dal ministro Bossi nel corso di una precedente audizione.

Tuttavia, - le domando - non è in sé il termine stesso, per cui le regioni «attivano», denso di tante ambiguità da non meritare di essere presente nella Carta costituzionale e cosa accadrebbe a quelle regioni che non dovessero «attivare»? In altre parole, dov'è la sanzione di una misura come questa,

Pag. 18

anche se prevista - come dice il ministro Bossi - entro due anni? Che cosa succede insomma alla regione che non «attiva» ?

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, do ora la parola al professor Ceccanti per la replica.

STEFANO CECCANTI, *Professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna..* Alla prima domanda dell'onorevole Boato, rispondo dicendo che, più che l'esempio della Germania, avrei in mente un altro esempio interessante, cioè quello della modifica intervenuta presso la Camera dei Lords, in Inghilterra, per la quale, è stato trovato un meccanismo, per «convincere» i lord ereditari a «mollare» , appunto, la loro carica. Tony Blair ha infatti varato una norma transitoria che consente, per un certo numero di anni, a una parte dei lord vitalizi, eletti dai loro colleghi, di essere ancora membri della Camera dei Lords.

Ora, questo interessante meccanismo ci potrebbe servire per una sorta di quadratura del cerchio. Se per esempio, si dovesse decidere nel senso che una Camera

federale ha bisogno di un numero di membri minore (per esempio, 200 membri invece di 315), si potrebbe benissimo prevedere che, in una legislatura di passaggio, ci siano altri 115 membri - restando quindi, provvisoriamente, a quota 315 - scelti dai senatori attuali, i quali continuerebbero, per una legislatura, ad essere membri del Senato.

Questo meccanismo, che può sembrare provocatorio, sdrammatizzerebbe l'entità della modifica.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ciò, porterebbe ad una serie di omicidi micidiali per stabilire chi sarebbero i 115...!

Pag. 19

STEFANO CECCANTI, *Professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna*.. Però ciò servirebbe al fine di ottenere un'approvazione parlamentare, visto che il problema dell'autoriforma è segnato dal paradosso di un riformatore per il quale autoriformarsi risulta sempre problematico. Non vedendo altre soluzioni realizzabili (una potrebbe essere quella del differimento dei termini, che propone l'onorevole Boato, per cui il destinatario della modifica non si vedrebbe nella parte del danneggiato) un'ipotesi realizzabile dovrebbe consistere nel trovare dei meccanismi cuscinetto. Quello appena descritto è un meccanismo cuscinetto.

Francamente, in questa sede, dobbiamo cercare di svolgere dei ragionamenti che, oltre ad avere un loro fondamento, devono essere praticabili. In termini di proposte praticabili, quindi, tutto sommato, uno su tre rappresenta una proporzione abbastanza ampia.

MARCO BOATO. A parte la battuta del collega Bressa, posso chiederle di spiegarci un po' meglio il suo ragionamento? Siccome questo problema si porrà, anche se qui stiamo facendo un po' di «ironia costituzionale» e si è già posto in Inghilterra - come lei ha ricordato - e in Germania (per una questione minore che ho citato), nella sua ipotesi (modello inglese) come avverrebbe quanto da lei descritto «politicamente» (ovviamente, sorvolando sulle technicalità del sistema)?

STEFANO CECCANTI, *Professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna*. Se stabilissimo che il Senato, nella prossima legislatura, avesse, a regime, 200 membri, potremmo altresì stabilire che, per la prima legislatura del nuovo sistema, il Senato continui ad avere 315 membri (essendoci 115 membri

Pag. 20

per una sola legislatura). Vedremo poi come questi 115 membri, rispecchiando le proporzioni tra i gruppi parlamentari, potrebbero essere eletti dagli attuali senatori. Quindi, in pratica, un terzo di essi resterebbe in carica nel Senato successivo. Ci sarebbe così l'incentivo, almeno di una parte degli eletti, a restare lì.

Siccome, però, questa così descritta non sarebbe una Camera dotata di potere di fiducia al Governo - perché la fiducia sarebbe prerogativa della sola Camera politica - ciò non altererebbe neppure la dinamica del Governo, scelto dagli elettori, e questo è il punto chiave del sistema. Mi rendo conto che ci sono dei problemi, tuttavia, se ci poniamo in un'ottica di proposte realistiche, mi sembra difficile trovarne delle altre. Per quanto riguarda la seconda domanda dell'onorevole Boato - che poi in realtà si riallaccia anche alle altre domande - la risposta, per me esauriente, si trova nel testo che il professor Andrea Morrone, che insegna diritto regionale a Bologna e ha scritto nel sito Internet di «Quaderni costituzionali». Questo testo ci dice, anzitutto, che persino in Spagna c'è quel ragionamento procedurale al quale lei faceva riferimento, per cui, cioè, gli statuti delle comunità autonome devono poi essere approvati con legge delle Cortes.

Quindi, quel meccanismo garantistico a doppia chiave che noi abbiamo per gli statuti speciali (e che si ritrova nell'articolo 116 della Costituzione ma che, invece, non compare qui) è sempre previsto, soprattutto nei casi di potenziale federalismo asimmetrico.

Per quanto riguarda l'altro aspetto da lei sottolineato relativo ai problemi del termine «attivano», in effetti, tale termine crea alcuni problemi anche sotto altri profili.

Anzitutto, non è chiaro chi «attiva». Lei si è mosso in linea con l'interpretazione che normalmente accettiamo tutti per cui chi

Pag. 21

attiva è il consiglio regionale con legge. Tuttavia, questo non è scritto. In astratto, potremmo anche pensare che sia il presidente regionale, la giunta o lo statuto (anche se il modo con cui è configurato quest'ultimo non corrisponde contenutisticamente a questo ma, perlomeno, se fosse lo statuto, avremmo i *quorum* rialzati e non la maggioranza semplice a livello regionale). Ma potrebbe trattarsi anche di una delibera della giunta, perché il termine «attivano» ha un sapore propriamente imperativo, che consente anche soluzioni di emergenza.

Questo ragionamento mi permette anche di rispondere alla domanda rivolta dall'onorevole Leoni, per cui non è ben chiaro che cosa succede se non ammettiamo delle norme transitorie.

Peraltro, segnalo che la riforma del titolo V della Costituzione - in parte anche giustamente - è stata criticata perché prevedeva poche norme transitorie. Qui, però, non ce n'è nessuna! L'interrogativo inerente a che cosa succeda se le regioni non «attivano», una norma transitoria lo deve in qualche modo risolvere. Ciò potrà poi non andare nella direzione indicata dal ministro Bossi - e come io propongo - di una traduzione in una norma transitoria (cioè di stabilire un limite di due anni) ma, in ogni caso, bisogna stabilire che cosa succeda a quelle regioni che non rispettino il limite dei due anni.

Per cui, se ci siamo spostati da una situazione in cui le regioni «possono attivare» ad una in cui «attivano», dobbiamo anche chiarire i termini di quando ciò avvenga e cosa succeda quando, appunto, queste ultime non «attivano».

Vi è poi la domanda, di carattere politico più generale, posta dall'onorevole Bressa (sostanzialmente sottesa anche all'interrogativo sollevato dall'onorevole Leoni), mirante a stabilire se siamo di fronte ad un corpo estraneo alla riforma

attuale oppure no. A questo riguardo, ci sono due livelli di risposta. Se diamo una risposta puramente dottrinale, potremmo dire che siamo di fronte ad un corpo estraneo, cosa che complica notevolmente un quadro già complicato (tutto sommato, un esperto auditore potrebbe limitarsi a questo).

Tuttavia, se l'esperto intende fornire una risposta anche ad un problema politico che esiste in quanto c'è una maggioranza che ha vinto le elezioni con un programma che prevedeva, bene o male, l'inserimento di una norma del genere, allora l'esperto che non condivide tale impostazione e che giudichi questa norma un corpo estraneo, si potrebbe porre il problema della riduzione del danno. In altre parole, visto che la maggioranza si è fatta eleggere sulla base di un programma che ha previsto l'inserimento di queste frasi, non ritenendo la maggioranza stessa di rinunciare a questa riforma (non considerandola essa come un corpo estraneo), come si può ridurre il danno?

Se si dimostrasse che è un danno (alla fine, al di là delle opinioni dottrinali, che sia tale o meno si dimostrerebbe nel momento in cui crescesse il contenzioso, con problemi applicativi per tutti), cioè la tesi per cui siamo di fronte ad un corpo estraneo (tesi pressoché unanime tra gli amministrativisti), perlomeno, la competenza concorrente di tipo tedesco consentirebbe al Parlamento di intervenire con leggi ordinarie e non di rivedere un'altra volta la Costituzione per rimediare agli altri danni provocati dalla riforma precedente. Questa è, per completezza, la mia risposta.

GIANCLAUDIO BRESSA. Vorrei un ulteriore, rapidissimo, *flash* di chiarimento. Secondo lei, quindi, è indispensabile scrivere qualche cosa che faccia riferimento comunque ai

commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117, perché altrimenti non ci sarebbe alcuna relazione tra il testo Bossi e il testo dell'articolo 117?

STEFANO CECCANTI, *Professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna*.. Soprattutto, vorrei capire cosa succede alle clausole orizzontali, se valgono anche nei confronti di queste competenze, considerando che abbiamo la scuola, la sanità e il problema rilevante dei livelli essenziali.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Ceccanti per la sua partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di Paolo Carrozza, Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Pisa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione di Paolo Carrozza, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Pisa. Do la parola al professor Paolo Carrozza che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza di Pisa*. Vorrei ringraziare per questo invito, perché fa sempre piacere poter manifestare le proprie idee e confrontarsi in una sede così prestigiosa, ed esprimere le difficoltà che i costituzionalisti incontrano nell'orientare l'azione politica sotto tutti i profili (culturali, ideologici e via dicendo) e che, evidentemente,

nascono dalla crisi più complessiva del costituzionalismo nell'orientare la società e il suo sviluppo ordinato. Tutto ciò ha conseguenze buffe sul piano personale perché, per esempio, pur essendo un costituzionalista, non insegno più diritto costituzionale ma diritto dell'Unione europea e, come seconda materia, diritto degli enti locali: si tratta di un paradosso, ma o si fa gli apocalittici oppure ci si misura con le realtà nuove ed alternative, che sembrano mettere in crisi e in difficoltà l'assetto costituzionale dello Stato, sia dal basso sia dall'altro.

Proprio per questa ragione, leggendo gli interventi che hanno preceduto queste audizioni, mi è venuto in mente di impostare il discorso in termini generali. Forse,

esporrò concetti già svolti dal professor Ceccanti, ma credo sia necessario aprire ai modelli e capire insieme quali si pongano oggi come forme di decentramento e di struttura decentrata degli ordinamenti.

Vorrei dividere il discorso in tre parti. La prima è relativa all'individuazione dei modelli - non tanto quali alternative, quanto nel loro sviluppo storico - di relazioni fra Stato centrale ed autonomie (regioni, Stati membri, Lander, comunità autonome e quant'altro). La seconda parte costituisce una prima riflessione sul modello accolto nel Titolo V della Costituzione, con l'aggiunta della proposta di ulteriore riforma al vostro esame; infine, una breve riflessione sul senso attuale delle cosiddette materie, cioè dell'utilizzazione del criterio dell'enumerazione materiale per individuare le sfere di competenza dell'uno e dell'altro soggetto della relazione, dello Stato centrale e degli Stati membri.

Molti anni fa ho sviluppato il discorso sui modelli in uno scritto che, purtroppo, esiste solo in lingua inglese e credo sia sostanzialmente corretto ricostruire la storia degli ordinamenti a struttura decentrata sulla base di tre modelli fondamentali.

Pag. 25

Il primo modello, cosiddetto duale, è quello classico americano, il secondo si è affermato in Europa nel primo dopoguerra del XX secolo e il terzo è quello cooperativo. Il modello duale, che nasce dalla Costituzione americana del 1787, divide il mondo in due, da una parte la sfera di azione della federazione e dall'altra quella degli originari tredici Stati che componevano la federazione. Attraverso l'articolo 1, comma 8, cioè un'enumerazione di materie che indicavano i limiti dell'azione della federazione, si individuavano due mondi assolutamente separati fra loro, cioè i poteri normativi, esecutivi, le funzioni amministrative, e persino la funzione giurisdizionale, della federazione e degli Stati; non dimentichiamo che in questo modello ciascuno Stato ha il suo sistema giudiziario che applica il suo diritto, così come la federazione.

Questo modello di relazioni, con la separazione assoluta e rigida delle sfere di azione, entrò in crisi nel primo dopoguerra. La Costituzione austriaca del 1920, la

Costituzione di Weimar del 1919, la Costituzione spagnola del 1931 si ispiravano ad una logica diversa, quella di uno Stato centrale che vuole controllare e coordinare l'azione degli enti decentrati, attraverso un'azione penetrante nelle sfere riservate agli Stati. Nelle Costituzioni di quel periodo tale azione penetrante si manifestava, per lo più, in norme che introducevano quella che oggi chiamiamo concorrenza legislativa, la quale ha due modelli fondamentali. Il primo è il modello tedesco - accolto oggi nell'articolo 72, comma 2 - , dove gli Stati membri o le regioni legiferano in una materia ma in qualsiasi momento lo Stato può decidere di farlo lui; quindi, anche questa tecnica presuppone un'enumerazione di materie, senza avere la finalità di separare ma consentendo allo Stato di invadere una sfera che, naturalmente, sarebbe di competenza degli Stati membri. L'altro è il modello del nostro vecchio articolo 117

Pag. 26

della Costituzione, ma anche al terzo comma del nuovo articolo 117, cioè quello della concorrenza legislativa, dove lo Stato detta i principi e le regioni o gli Stati membri emanano delle norme di dettaglio che si differenziano, ma non troppo, perché devono rispettare le norme di principio.

Le Costituzioni di quel periodo sono piene di riferimenti di questo tipo o, comunque, di tecniche che consentono allo Stato centrale o alla federazione, come viene chiamata nelle Costituzioni austriaca e tedesca di quegli anni, di svolgere un'azione di controllo. Per la verità, in nessun sistema europeo l'ordinamento giudiziario è separato, ma rimane sempre unitario e saldamente nelle mani dello Stato, tranne, forse, giurisdizioni inferiori o giudici assimilabili ai nostri giudici di pace.

Come dicevo, il terzo modello è quello cooperativo. Esso si caratterizza soprattutto per un dato politico piuttosto che giuridico. Negli Stati Uniti, ad esempio, ciò che più conta, ad un certo punto della loro storia, non è tanto l'aver una Costituzione che enumera le competenze della federazione, quanto il fatto che gli Stati membri condizionino la politica della federazione attraverso modalità di partecipazione ai processi decisionali federali. Si tratta della tesi delle cosiddette «salvaguardie

politiche» del federalismo, che si sviluppò in questo paese a partire dagli anni cinquanta e, cosa importante, alla fine venne riconosciuta anche dalla Corte suprema. Se noi guardiamo la storia giuridica degli Stati Uniti dagli anni cinquanta ad oggi ci accorgiamo che solo due volte, una nel 1976 ed una nel 1989, la Corte suprema entra nei rapporti tra federazione e Stati per dire a chi appartiene una determinata materia.

Ciò accade perché la teoria della salvaguardia politica viene fatta propria dalla stessa Corte suprema, la quale afferma, in base a questa, che non c'è più bisogno di un arbitro che decida

Pag. 27

a chi appartiene una determinata materia, come la Corte ha fatto per anni, soprattutto nel corso dell'ottocento ed anche nella prima fase del novecento, e prende atto che attraverso il Senato, con la sua rappresentanza paritaria degli Stati membri; attraverso il procedimento di selezione del Presidente che rende partecipi gli Stati molto più di quanto non appaia agli estranei, poiché i voti si contano per Stato e non per maggioranza effettiva della popolazione; attraverso la partecipazione del Senato alla scelta dei giudici costituzionali con l'*advise and consent* (parere e consenso), gli Stati non hanno più bisogno di una Corte che li difenda perché partecipano alle decisioni della federazione.

Il segreto del modello cooperativo, al di là delle istituzioni caratteristiche che si sviluppano (la Conferenza dei governatori; la *National league of town*, strumenti che abbiamo anche noi cioè la Conferenza Stato-regioni; la vecchia Conferenza dei presidenti di regione), e della manifestazione di questa cooperazione nelle politiche pubbliche (si veda ad esempio il sistema degli aiuti dei fondi di settore che negli Stati Uniti fa diventare tutte le materie in qualche modo compartecipate dagli Stati membri e dalla federazione) è che la caratteristica di fondo è rappresentata dal fatto che la cooperazione consiste nella capacità degli Stati membri di orientare, partecipare e condizionare le scelte dello Stato federale.

Prendendo come riferimento i tre esempi principali di questo modello (Stati Uniti,

Germania, Spagna) si può verificare in concreto come questo meccanismo della partecipazione ai processi decisionali possa assumere molteplici vesti, qualcuna anche molto paludata come in Spagna. Nel caso degli Stati Uniti ci sono due forme attraverso cui opera questa cooperazione, e quella più nota è rappresentata dallo strumento dei fondi di settore, dall'uso dello strumento fiscale per

condizionare le politiche pubbliche negli Stati membri, oltre ai vari momenti collegiali in cui i governatori incontrano l'esecutivo federale dove si scambiano i dati e le informazioni, creando i presupposti per lo sviluppo delle politiche comuni. C'è poi la parte istituzionalizzata, più visibile, costituita dai passaggi citati prima.

Se andiamo a vedere il modello tedesco possiamo notare che, almeno a partire dalla Costituzione del 1949, questa tecnica è molto più razionalizzata rispetto agli Stati Uniti, anche perché arriva 150 anni dopo. Gli studiosi tedeschi non lo dicono volentieri, anche se alcuni libri di storia costituzionale tedesca qualche volta lo segnalano, ma le influenze di alcuni costituzionalisti americani sulle scelte fatte nei tre mesi in cui si riunì il comitato che dette vita alla Legge fondamentale di Bonn, sono state molto pesanti. Lo racconta Carl Friedrich in un piccolo saggio sull'impatto della Costituzione americana e, soprattutto, del federalismo all'estero. Questa razionalizzazione porta la Germania a compiere una scelta per certi aspetti sorprendente: una Camera non viene eletta dal corpo elettorale ma viene designata direttamente dai governi dei *länder*. Ogni *land* designa un numero variabile di rappresentanti il cui voto può essere espresso solo collettivamente e non singolarmente, pertanto addirittura non c'è bisogno della presenza fisica di tutti i rappresentanti, ma può andare soltanto uno di loro per manifestare il voto del *land*. La partecipazione del *Bundesrat* alle scelte dello Stato centrale tedesco è fortissima: analizzando l'ordinamento tedesco avremmo scoperto che fino a pochissimo tempo fa c'erano, ad esempio, rappresentanti dei *länder* nella Banca centrale, nei consigli di amministrazione delle reti televisive; disseminati un po' dovunque. Il peso dei *länder* nelle decisioni del *Bund* è fortissima dal punto di vista istituzionale, ci sono delle

garanzie scritte, a cominciare dall'articolo 52 della Legge fondamentale di Bonn, che è stato oltretutto ampliato con la riforma del 1993, perché il peso legislativo della seconda Camera è cresciuto con l'aggiunta di tutte le materie riguardanti i rapporti con la Unione europea. Tutto ciò, lo racconta qualche politologo tedesco, nasconde un forte consociativismo politico, perché, per effetto della non simultaneità delle elezioni, in genere, la maggioranza che si forma nel *Bundestag* non è la stessa che si forma nel *Bundesrat*, pertanto la Commissione comune che risolve i casi di attrito (anche se i rappresentanti delle regioni hanno una presenza minoritaria al suo interno rispetto alla rappresentanza del Governo e del *Bundestag*) viene condizionata in qualche modo dalla presenza dell'opposizione politica in sede di codecisione, perché la Commissione comune deve proporre una via d'uscita al veto posto dal *Bundesrat*.

In Spagna questo aspetto è ancora più nascosto perché leggendo la Costituzione non si trova niente di tutto ciò. Naturalmente ci sono molti accenni alle forme di collaborazione tra Stato e comunità autonome, ma il vero segreto della Spagna sta nella legge elettorale, definita proporzionalistica dagli spagnoli, che, grazie ad un trucco di cui erano consapevoli gli autori della legge, produce da una parte un esito tendenzialmente maggioritario - è raro, infatti, che le elezioni delle *Cortes* non si concludano con un partito che abbia la maggioranza assoluta (due volte in otto elezioni) - ma dall'altra favorisce i partiti che abbiano una forte rappresentanza territoriale.

Dunque la presenza in Parlamento di un fortissimo partito catalano, di un fortissimo partito basco e di un piccolo partito andaluso e la conseguente necessità per il partito che vince le elezioni di allearsi con uno o più dei partiti regionali per

governare, mantiene un forte regionalismo, non solo per la Catalogna e per i paesi baschi, ma per tutti. Anche qui è valida la regola di fondo secondo la quale quello che effettivamente conta non è più tanto la tecnica di ripartizione delle materie o la enumerazione delle singole materie a favore delle regioni o della federazione, quanto la capacità delle regioni e degli Stati membri di condizionare le politiche dello Stato centrale, senza che abbia molta importanza che si tratti di una federazione o di uno Stato centrale regionalizzato.

Se noi teniamo conto di queste esperienze - con ciò vengo alla seconda parte del discorso - nell'esaminare il nostro modello avremo qualche sorpresa. La prima sorpresa è l'incompiutezza, da questo punto di vista, del nostro modello - sebbene si disponga di strumenti di cooperazione e di collaborazione come la Conferenza Stato-regioni, la Conferenza Stato-città e la Conferenza unificata - perché non c'è, e ciò è a tutti noto, un qualche cosa che rappresenti le regioni a livello di processo legislativo statale; da qui sorgono alcuni problemi. Disponiamo soltanto di surrogati come la Commissione per le questioni regionali che anche la legge di riforma costituzionale intravedeva come la cabina di regia dell'azione legislativa dello Stato centrale al fine di tenere conto delle esigenze delle regioni. Un modello, dunque, che da questo punto di vista non è razionalizzato come quello tedesco, perché non s'ispira alla logica dei federalismi cooperativi così come si sono sviluppati nel corso del tempo e perciò, con riguardo a certi aspetti, finisce per rimanere un po' zoppo.

Il nostro modello prevede due elementi che definirei rispettivamente di grande tradizione e di assoluta modernità.

Il primo è costituito dall'articolo 117 della Costituzione, perché nella sua nuova formulazione evoca le Costituzioni di tipo federale e cioè quelle che, per limitare il potere dello Stato

centrale, affidano ad esso in via esclusiva, con l'intenzione di volerlo limitare, un certo numero di materie, e affidano altre materie alla competenza esclusiva delle regioni; infine, altre materie sono attribuite sulla base dell'ormai vecchio modello della

competenza concorrente. Una proiezione, dunque, figlia della prima legge Bassanini (legge n. 59 del 1997), anche perché l'assetto dei poteri non è poi molto diverso, salvo qualche cambio di nome con riferimento ad alcune materie, da quello che tale legge immaginava dovesse rimanere di competenza dello Stato, inteso come Stato leggero; quindi, una proiezione, quanto alla ripartizione delle competenze legislative, volontaristica verso un modello federale.

Un elemento di forte modernità è insito invece nell'articolo 118 della Costituzione. Tale articolo, che rappresenta il nuovo e probabilmente il futuro (è il modello a cui si ispira la Comunità europea) prevede che tutte le competenze legislative siano di competenza dello Stato e delle regioni (oltre alla Comunità europea) mentre per le funzioni amministrative prevede che esse si concentrino verso il basso. Il comune, la provincia, e solo eccezionalmente la città metropolitana e la regione, sono i luoghi istituzionali in cui si svolgono le funzioni amministrative che lo Stato tendenzialmente perde e che dovrebbero perdere - affidandole agli enti locali - anche le regioni, se effettivamente vogliono ispirarsi al modello di Stato leggero disegnato dalla prima legge Bassanini.

Si tratta di un modello asimmetrico che riflette la struttura della Comunità europea la quale ha soltanto funzioni legislative e dispone di un'amministrazione che serve a preparare le politiche e non per eseguire le politiche che spettano, invece, ai singoli Stati. Un organismo istituzionale, quindi, privo di una funzione essenziale alla nostra cultura statualistica: l'amministrazione.

Pag. 32

Essa è demandata totalmente agli Stati, i quali a loro volta la demandano per lo più quasi totalmente agli enti locali e alle regioni.

Abbiamo dunque un elemento di modernità che si pone contro un elemento tradizionale, intendendo per tradizionale il ripetere, nella individuazione delle competenze, degli schemi che appartengono alla storia di alcuni ordinamenti federali. Occorre soffermarsi però anche su un effetto negativo proprio del federalismo e del regionalismo cosiddetto cooperativo, che è stato illustrato molto bene dai tedeschi i

quali hanno per primi utilizzato questo modello che definiscono come *Parlamentarische Terrain Verlust* cioè perdita di terreno dei Parlamenti. Il modello cooperativo esalta le relazioni che intercorrono fra esecutivi, cioè fra Governo, presidente di regione e tutt'al più sindaci e presidenti di province, mentre i consigli regionali, provinciali e comunali e il Parlamento rischiano di rimanere fuori da queste relazioni. Chiaramente, rischiano di più i primi e non il Parlamento, il quale continua a godere del suo *status* di legislatore almeno per quanto riguarda le questioni decisive che rendono meno evidente la perdita di terreno.

Un altro elemento negativo è quello che i tedeschi definiscono come *Politik Verflechtung* cioè l'intreccio e la sovrapposizione delle politiche; oggi non c'è materia, tra quelle enumerate nell'articolo 117 della nostra Costituzione, nella quale non si sommino responsabilità di soggetti diversi nei vari momenti delle politiche (o nel momento regolativo o in quello di individuazione delle risorse, nonché in quello amministrativo ed esecutivo). Noi ci troviamo all'opposto rispetto all'originario modello americano, che immaginava che le materie individuassero un legislatore, un esecutivo, un'amministrazione e un giudice; oggi da noi avviene esattamente il contrario. Una

materia individua un legislatore ma non anche un esecutivo e non anche un'amministrazione, finendo, così, per far intrecciare le responsabilità. Rimane infatti molto difficile dall'esterno comprendere di chi sia la responsabilità di ciascuna materia; l'effetto che in tal modo si determina è quello che fa dire che le competenze sono trasferite ma non sono invece trasferite le relative risorse.

Per l'individuazione delle materie disponiamo di tre tecniche fondamentali.

Abbiamo la tecnica cosiddetta oggettiva, o naturalistica: tutti sappiamo, più o meno, cosa si intende per agricoltura o industria. Esiste, inoltre, la tecnica teleologica, che individua un obiettivo: ad esempio, lo sviluppo economico, che non è la stessa cosa dell'industria o dell'agricoltura, poiché comprende tutto ciò che possa essere proiettato nell'idea di sviluppo (industria, agricoltura, artigianato, pesca e via

dicendo). Vi è, infine, la tecnica più diffusa, la cosiddetta tecnica mista, che seziona gli oggetti individuati teleologicamente, oppure naturalisticamente, a seconda della dimensione degli interessi. Al riguardo, vorrei portare l'esempio dei lavori pubblici: esistono opere pubbliche di interesse statale, di interesse comunitario, di interesse regionale, provinciale o locale, ed a seconda della dimensione, o dell'importanza, una stessa materia può essere di competenza di uno dei cinque livelli di Governo. A partire dagli anni ottanta, in Europa si è diffusa una tesi, ad opera di uno spagnolo (il quale, riflettendo sulla Costituzione del suo paese del 1978, ha affermato che non si capiva niente, perché vi erano troppe numerazioni di materie), secondo la quale nei paesi a struttura decentrata, di tipo cooperativo, tutte le materie sono *res mixta*; in altri termini, esiste l'intreccio delle politiche.

Pag. 34

Storicamente, da tale intreccio si esce attraverso varie clausole di elasticità, vale a dire quegli elementi, scritti nella Costituzione, o frutto di pronunce giurisprudenziali, che indicano una direzione piuttosto che un'altra. Dal punto di vista storico, le clausole di elasticità sono quelle che hanno consentito, ad esempio, di rinvenire, nell'ambito dell'elenco dell'articolo 1, comma 8, della Costituzione americana, una serie di materie che non vi sono comprese, ma che sono presupposte, o necessarie, oppure inerenti a quelle indicate. Ciò conduce a quello che gli americani chiamano processo federativo, vale a dire ad un processo di unificazione e di crescita dello Stato centrale, nato con poteri limitati, il quale, piano piano, si espande ed «invade» gli Stati membri, fino a renderli poco importanti, o meno importanti di quanto lo erano un tempo.

Un altro processo di questo tipo è rappresentato dall'integrazione europea: progressivamente, infatti, la Corte di giustizia, senza farlo troppo notare, negli anni di pausa del processo di integrazione, fra il 1960 ed il 1980, ha iniziato ad affermare il principio dell'effetto diretto e quello di supremazia; la sentenza Casagrande (il caso, del 1968, di quello studente italiano che era stato escluso in Baviera dagli assegni

per il diritto allo studio) è un caso chiaro, che spiega come la Comunità europea riesca a «rubare» competenze. La comunità, infatti, non ha nessuna competenza in materia di diritto allo studio, ma nel momento in cui la Corte di giustizia sentenza che il figlio di un cittadino italiano emigrato in Germania, che vive e risiede normalmente in quel paese, e che fruisce delle scuole pubbliche tedesche, ha diritto, se rientra nei limiti di reddito familiare previsti dalla normativa locale, ad usufruire degli aiuti che il *Land* Baviera assegna ai tedeschi che non raggiungono un certo reddito, essa afferma che la

Pag. 35

Comunità può fare tutto, vale a dire che può invadere quando e come crede il terreno delle competenze dei singoli Stati, fino a diventare ciò che sta diventando, vale a dire - forse - uno Stato essa stessa, sia pure in formazione, e sia pure fortemente condizionato dalle sensibilità nazionali, come affermano i comunicati del Consiglio e della Commissione europea.

Se torniamo al nostro modello tuttavia (vale a dire il Titolo V della Costituzione ed i suoi possibili sviluppi), il problema è un altro, poiché si tratta non di un processo federativo, vale a dire di un processo di concentrazione progressiva di competenze sempre maggiori a favore dello Stato centrale, ma esattamente dell'opposto, poiché rappresenta un processo di decentramento. Ed in tal caso, la tesi prevalente tra gli studiosi della materia è che la vera definizione delle competenze delle regioni (e, indirettamente, degli enti locali), non risiede nell'articolo 117 della Costituzione (né il vecchio, né il nuovo), bensì nelle tre «ondate» di decreti di trasferimento che vi sono state fino ad oggi, i quali sfuggono al Parlamento, perché non sono atti legislativi ma, in genere, provvedimenti di tipo regolamentare, decreti ministeriali, ed oggi accordi in sede di Conferenza Stato-regioni, di Conferenza Stato-città, o di Conferenza unificata.

In queste sedi avviene di tutto, poiché ciò che voi avete immaginato e definito come demanio, o acque, ad esempio, diventa qualcosa di diverso: si «smaterializza» e si «rimaterializza» in una serie di provvedimenti «spiccioli», che nessuno poi controlla,

e sui quali si formano anche accordi estemporanei (a volte di convenienza, a volte opportunità) che prescindono totalmente dalle contrapposizioni politiche e dagli interessi di politica generale (oggi è al Governo la Casa delle libertà ed il centrosinistra è all'opposizione, ieri avveniva il contrario e domani non si sa), e si tingono di altri significati.

Pag. 36

Storicamente, se devo sintetizzare tale processo, ricordo gli 11 decreti di trasferimento del 1972, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, i vari provvedimenti attuativi delle leggi Bassanini (perché ancora non si è visto nulla per quanto concerne il nuovo Titolo V della Costituzione), come ad esempio i decreti legislativi nn. 112, 114 e 509 del 1998. Ebbene, le materie di competenza regionale sono indicate lì, e non certo nell'articolo 117, che a mio avviso non conta assolutamente nulla da questo punto di vista. Forse sto esagerando e caricando di polemica questa evoluzione, tuttavia si tratta di un dato che fa riflettere: tanto più cooperativo diventa il nostro regionalismo - e lo è già molto -, tanto più si verifica l'effetto di rendere meno importanti le previsioni costituzionali, rispetto ai decreti di trasferimento delle funzioni ed alle singole decisioni assunte in sede di Conferenza Stato-regioni in determinate materie.

Vorrei portare un esempio al riguardo. Ho letto con interesse la discussione sul cosiddetto disegno di legge costituzionale sulla *devolution*, in cui si discute se sia opportuno definire la sanità «sanità», o «organizzazione sanitaria», oppure «assistenza sanitaria» e via dicendo. Ebbene, mi domando se conti di più discutere ciò, e scrivere nel testo dell'articolo 117, tra le materie attribuite alla competenza esclusiva delle regioni, «organizzazione sanitaria», «sanità», «assistenza sanitaria», o se sia più importante sapere se la Conferenza Stato-regioni decida che la ripartizione del fondo sanitario per le regioni venga ripartito per abitante, oppure per abitante ponderato in relazione all'età.

Ritengo sia più importante la seconda questione, nel senso che quella è decisiva,

poiché attraverso tale decisione so se alcune regioni riusciranno a mantenere una certa politica a favore degli anziani, dei giovani o delle donne che, altrimenti,

Pag. 37

non potrebbero più svolgere. Infatti, un conto è ricevere le risorse in base agli abitanti, un altro è riceverle in base agli abitanti, ponderandoli con l'età: la ripartizione delle risorse cambierà, e modificherà le politiche pubbliche di ciascuna regione, sia che tale materia sia affidata alla loro competenza esclusiva, sia che venga affidata alla competenza concorrente, sia che la materia si chiami «organizzazioni sanitaria», sia che si chiami «sanità», o «salute», oppure «salute e benessere», come afferma l'Organizzazione mondiale della sanità nei suoi ultimi moniti.

Vi è, dunque, un'estrema difficoltà del dato costituzionale ad incidere effettivamente nella realtà. In Italia funziona già quel modello cooperativo di cui parlavo in precedenza; è meno visibile, perché manca l'aspetto istituzionale più vistoso, quello di un Senato delle regioni, o di una Camera delle autonomie (o, quello che potrà essere), in cui, all'interno del procedimento legislativo - che mi sembra debba rimanere uno dei processi chiave delle decisioni politiche -, passante per il Parlamento, si assumono - spero - le decisioni più importanti. Mancando l'aspetto istituzionale, dunque, manca un elemento vistoso.

Oggi, nella realtà, quasi tutte le politiche pubbliche (per dirla all'americana, non le nostre materie, ma le politiche pubbliche) si decidono nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, salvo quelle su cui ha la sola parola lo Stato (difesa, ordinamento giudiziario e via dicendo, cioè ambiti in cui le regioni entrano poco anche se stanno cercando di premere per il contrario).

Questo processo, che descrivevo con riferimento agli Stati Uniti, alla Germania, alla Spagna, in fondo, già ci coinvolge. Rimane, tuttavia, una sensazione di zoppia, di mancanza di qualcosa: la seconda Camera o una Camera delle regioni,

Pag. 38

insomma un'istanza in cui sia più visibile la compartecipazione di queste ultime. Quando si cercano gli equilibri, i contro poteri, in realtà, questo si va cercando. Quando i politologi tedeschi affermano che il sistema tedesco è molto più consociativo di quanto non si creda - ed è un sistema molto equilibrato - in realtà, pensano al ruolo del loro Bundestrat. Lo dicono malvolentieri ma Klaus von Beyme ha scritto un libro di cento pagine su questo aspetto, per così dire, «nascosto» dell'equilibrio tedesco. Se il nostro Presidente della Repubblica afferma che bisogna cercare equilibri (i contro poteri), ritengo che questa potrebbe essere una strada. Dunque, non serve la *devolution*, non serve riorganizzare le materie, dare maggior peso alla competenza esclusiva delle regioni rispetto alla competenza concorrente che oggi hanno? È difficile dirlo. Personalmente, sono un po' perplesso. Credo che l'esperienza, di trent'anni ormai, di federalismo ordinario (quello speciale ha una storia più lunga) francamente ci dica che, per ora, i decreti di trasferimento sono stati decisivi e che la vera definizione delle materie sta in atti amministrativi, in decisioni - oggi sinceramente poco trasparenti - della Conferenza Stato-regioni, la quale non fornisce verbali pubblici delle sue sedute ma soltanto dei riassunti dell'ordine del giorno nei quali si definisce cosa si sia deciso (si riporta in qualche caso se c'è stata rottura o se ci sia stata unanimità ma, in genere, si trova scritto «deciso all'unanimità»), ma non si capisce assolutamente di che cosa si discuta: solo stando lì e assistendo dal vivo, si capisce il tenore della discussione che ha preceduto la decisione. Quando si parlava di «perdita di terreno» dei Parlamenti, ci si riferiva a questi aspetti.

Esistono allora delle tecniche che consentono ai Parlamenti di recuperare potere decisionale a questo proposito? Sì e no, nel senso che si tratta di una cosa difficile, e in questo consiste

anche la crisi del costituzionale cui ho accennato in apertura. Tuttavia, mi piace svolgere sempre una riflessione «tranquillizzante». Guardando all'Europa, dal secondo dopoguerra ad oggi, abbiamo assistito ad un fenomeno di forte decentramento legislativo.

Che cosa vuol dire decentramento legislativo? I Parlamenti, tutti - non solo quello italiano -, si sono spogliati di poteri decisionali, ma a favore di chi? Certamente, il modello inglese e quello francese sono i primi che hanno operato tale decentramento (l'Inghilterra nel 1946, la Francia con la Costituzione gollista del 1958). Tale decentramento - intendo ovviamente il decentramento normativo, cioè la possibilità di fare leggi - è avvenuto in favore del Governo, al quale tale possibilità è stata trasferita direttamente. Il tanto celebrato Parlamento inglese fa un centinaio di leggi l'anno, il Governo emana circa quattromila regolamenti l'anno: è lì che si decidono le cose!

Le cento leggi del Parlamento possono essere di grande impatto (come nel caso dello *Human Rights Act*, che ha reso esecutiva la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che rappresenta un atto di grande importanza) tuttavia, per ogni atto di grande importanza, cento sfuggono al Parlamento e sono ormai, dal 1946, appannaggio del Governo.

In Francia è così dal 1958. Nel caso di una serie di Stati come il nostro, si è invece arrivati a tutto questo con una sorta di decentramento misto, in parte a favore del Governo, in parte a favore delle regioni.

Ritengo che tali forme di decentramento indeboliscano le Costituzioni (questo è purtroppo il quadro non del tutto tranquillizzante) perché queste ultime (la nostra come anche tutte le altre nate nel secondo dopoguerra) sono costruite pensando al Parlamento come unico vero centro decisionale.

Tuttavia, non è più così. Si tratta di prenderne atto, di capire che la devoluzione - il decentramento normativo - sta andando (nel caso nostro) sia verso il Governo, sia, soprattutto oggi, verso le regioni.

Andando a vedere che cosa rimane in capo allo Stato centrale, vi invito a verificare il contenuto delle materie elencate, nella Costituzione francese del 1958, come riservate al Parlamento; vi invito a verificare il nucleo delle materie che in Inghilterra è controllato dal Parlamento, così come il nucleo delle materie che sono individuate, come competenza esclusiva dello Stato, dall'attuale articolo 117, secondo comma; vi invito infine a verificare quanto è riservato allo Stato centrale in vari articoli della Costituzione spagnola, per accorgersi che, più o meno, siamo sempre allo stesso punto: a distanza di cinquant'anni non si sono scritte cose molto diverse!

Certo, si può discutere su alcune scelte di Stato sociale, se la sanità si possa davvero decentrare o meno, ma il nucleo forte di ciò che i Parlamenti tendono a tenere per sé, è rimasto, più o meno, uguale dal 1946 ad oggi. Ciò può essere, per certi aspetti, rassicurante, perché significa che, almeno su un nucleo forte di materie, la Costituzione ha ancora i suoi apparati, per così dire, di garanzia, di difesa (i quali hanno, quindi, ancora senso). Per tutto il resto, che viene deciso - come ricordavo poco fa - da un decreto ministeriale o dalla Conferenza Stato-regioni, francamente, tutto questo apparato di garanzie e tutti questi equilibri non ci sono più.

Ecco che, allora, in una prospettiva futura, bisognerebbe affrontare questo nodo, fare in modo che un tale decentramento normativo, sia a favore del Governo, sia a favore del regioni, venga in qualche modo controbilanciato da qualcosa che riporti la Costituzione a significare garanzia per tutti i cittadini (non per uno o per l'altro, ma per tutti i cittadini).

Pag. 41

PRESIDENTE. Ringraziamo il professore Carrozza per la sua esposizione. Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Carrozza per la sua interessante esposizione, che rappresenta innanzitutto un utile arricchimento conoscitivo per la Commissione, la quale dovrà poi prendere delle decisioni sul piano legislativo.

Fermo restando che tale e tanto è il materiale - anche di carattere storico comparativo - portato alla nostra attenzione che risulta difficile, «a caldo»,

improvvisare delle domande, desidero chiedere al professor Carrozza di svolgere due ordini di riflessioni.

La prima, che mi pare implicita in ciò che ha detto ed esplicita nelle conclusioni che ha tratto, è se ritenga che qualunque ulteriore innovazione - o intervento - di carattere legislativo sotto il profilo costituzionale, per trovare in qualche modo un completamento della riforma, debba passare non tanto sotto la ridefinizione puntuale di materie, quanto sotto il completamento dell'assetto costituzionale. Ovviamente, domando un parere sotto il profilo dottrinale, non potendo lei sostituirsi alla Commissione dal punto di vista parlamentare. Siamo infatti abituati a sollecitare i nostri interlocutori sui temi che ci interessano essendo ovvio che sarà poi il Parlamento sovrano a decidere al riguardo.

Mi pare che dalla sue parole emerga con forza la questione del completamento della riforma costituzionale per quanto riguarda il superamento del bicameralismo perfetto. Se l'impianto costituzionale è tendenzialmente quello di tipo federale - anche se sappiamo che tale parola non compare mai per scelta, perché c'era la consapevolezza di poterla introdurre, alla fine del processo in qualche titolo della seconda parte della Costituzione -, il problema è che siamo passati da

Pag. 42

un'ipotesi molto ambiziosa di riforma dell'intera seconda parte dell'ordinamento della Repubblica al blocco di quel processo riformatore generale che comprendeva anche la riforma del bicameralismo, della Corte costituzionale, del sistema delle garanzie, della forma di Stato e di Governo, procedendo in modo ordinario tramite l'articolo 138 della Costituzione, cioè per singoli segmenti o punti dell'assetto costituzionale.

Se si vuole completare questo processo, emerge con forza - in qualche modo, la sua conclusione sulla garanzia complessiva del sistema rivela tutto ciò - la necessità di incidere non tanto su singole materie quanto sul cuore del sistema legislativo, portando al suo interno la rappresentanza del sistema delle autonomie.

A questo riguardo le faccio una domanda principale ed una subordinata, relativa all'articolo 11 della legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione. È in

corso - tra l'altro, sono uno dei relatori - un faticoso tentativo di dare attuazione alla possibilità prevista dall'articolo 11, che non è Costituzione ma norma costituzionale, cioè l'integrazione in una fase transitoria della Commissione per le questioni regionali. In secondo luogo, di fronte ad un disegno di legge costituzionale che il Parlamento può respingere, modificare o integrare, le chiedo una riflessione sulla formulazione tecnico-giuridica, non sul piano puramente tecnico ma per quanto attiene al modello finora introdotto nel nostro ordinamento.

Nel nostro ordinamento abbiamo - lei stesso ne ha fatto cenno distinguendo il federalismo ordinario da quello speciale - l'assetto previsto, con le modifiche apportate, per le regioni a statuto ordinario e quanto previsto dall'articolo 116 (primo ed ora anche secondo comma, con la peculiarità del Trentino-Alto Adige/Südtirol) per le regioni a statuto speciale. Inoltre, abbiamo l'ipotesi introdotta con il terzo comma dell'articolo

Pag. 43

116 - questa è stata una novità assoluta nel nostro sistema costituzionale -, che prevede un federalismo differenziato con delle procedure: per quanto riguarda le autonomie speciali una legge costituzionale, previa intesa non formale ma di fatto (consultazioni, rapporti, trattative, audizioni, tutto ciò che abbiamo fatto anche in epoca recente e quando abbiamo modificato in questa Commissione i cinque statuti speciali) e il nuovo terzo comma - che, finora, non ha avuto mai applicazione - che prevede, anche nell'ipotesi di federalismo differenziato, che il processo abbia una sanzione con legge dello Stato, a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere e previa intesa fra Stato e regione. Quindi, c'è un'intesa tra gli esecutivi che però trova una traduzione legislativa da parte del Parlamento con una legge a *quorum* particolarmente qualificato.

Invece, le chiedo una riflessione non sulle singole materie, ma sull'impianto che regge l'attribuzione di competenza esclusiva sulle singole materie. Il disegno di legge recita: «Le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie», cioè in Costituzione si attribuisce alle regioni un potere che non si capisce

se sia legislativo o esecutivo - perché non credo che nel diritto costituzionale abbia precedenti l'espressione attivano -, non prevedendo particolari procedure o particolari forme legislative. Quindi, le chiedo una riflessione su questo impianto rispetto ai tre modelli attuali (due reali ed uno potenziale): il federalismo ordinario, il federalismo speciale e l'ipotesi di federalismo differenziato, che è presente nel terzo comma dell'articolo 116 ma anche con l'attribuzione di competenza legislativa in materia al Parlamento.

Quale intersezione vedrebbe fra il tipo di impianto alla nostra attenzione - in questo caso c'è un riferimento anche alle materie e, in particolare, alla questione della sanità ma,

Pag. 44

per alcuni aspetti, anche alla scuola - e la lettera *m*) del secondo comma dell'attuale articolo 117 della Costituzione, cioè la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale?

GIANCLAUDIO BRESSA. La relazione svolta dal professor Carrozza ci fa riflettere sui modelli ed è molto interessante. La mia conclusione è che la modifica proposta dal ministro Bossi prefiguri un modello che non ha precedenti nella storia delle organizzazioni federali. Non necessariamente ciò può essere considerato aprioristicamente negativo - sono d'accordo nel sondare e percorrere strade completamente nuove - ma lo diventa nella misura in cui stride fortemente con la conclusione a cui è arrivato il professor Carrozza, laddove mi pare che faccia un'osservazione estremamente interessante. Serve poco ragionare di devoluzione, serve relativamente poco parlare di materie, ma quello che conta davvero sono gli strumenti di equilibrio e i contropoteri che una Costituzione è in grado di attivare. Ritengo che il modello di Bossi non sia pericoloso ma anche che non sia ascrivibile ad alcun modello autentico di federalismo, proprio per il *vulnus* di fondo che salta il concetto di equilibrio tra Stato e regioni ed autonomie locali. In qualche modo il progetto di autoattribuzione di competenze, così come è stato concepito, prevede

anche una sorta di autoattribuzione delle risorse per cui, rispetto al sistema confuso - anche questa sarebbe una parentesi da aprire -, la riforma del Titolo V della Costituzione presenta forti elementi di novità ma anche un'impossibilità di attuazione. Infatti, il professor Carrozza ci fa riflettere su alcune questioni che, in qualche modo, sono

Pag. 45

dirompenti: non è più l'articolo 117 della Costituzione che determina l'attribuzione di materie ma quanto viene deciso in Conferenza Stato-regioni e Stato-città. Tutto ciò espropria non solo i Parlamenti e gli organi legislativi ma anche qualsiasi forma di equilibrio costituzionale che immaginiamo possa esistere oggi nel nostro Parlamento. Il modello prefigurato da Bossi, prevedendo anche un'autoattribuzione delle risorse, crea automaticamente ed immediatamente un disequilibrio tra regioni con diverse capacità fiscali per abitante, in qualche modo andando in netta contraddizione o tralasciando qualsiasi previsione dell'articolo 119 della Costituzione. Vorrei sapere se il professor Carrozza condivide questa valutazione e se ritiene, pertanto, che piuttosto che ragionare di questo varrebbe forse la pena di cogliere l'occasione offerta dal dibattito prodotto dal disegno di legge costituzionale presentato dal Governo per correggere gli elementi di distorsione che ha avuto anche la riforma del Titolo V e, soprattutto, di concentrarsi su quella che è la questione di fondo, cioè il vero strumento di contropotere e di equilibrio rappresentato dalla Camera delle regioni.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Carrozza per la replica.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza di Pisa*. Comincerei soffermandomi su cosa intendiamo con il termine «democrazia» e quali particolari e specifici problemi essa pone. Si tratta di grandi temi che affronto senza alcuna pretesa di fornire risposte o soluzioni, ma soltanto perché mi pare che in una fase così confusa e complessa come quella attuale sia il caso di riportare il discorso ad inquadramenti più generali. Democrazia, come si sa, vuol dire visibilità, giudicabilità, verificabilità

del potere, come ci ha spiegato anche un grande teorico del diritto come Bobbio. Nel caso di una democrazia maggioritaria, quel di più che la maggioranza che vince le elezioni ha come potere dovrebbe essere controbilanciato da alcuni poteri di riequilibrio, per consentire che la democrazia, intesa come visibilità e giudicabilità, funzioni pienamente.

Per riportare questo discorso al nostro testo costituzionale ed all'argomento del giorno, si può affermare la necessità di completare il Titolo V con una serie di riforme, che per la verità nel tentativo del 1997 erano già presenti, anche se si può discutere se quelle fossero le migliori soluzioni possibili. Certamente, una cosa è riformare complessivamente tutta la seconda parte della Costituzione altro è operare soltanto sul Titolo V, cosa che lascia inevitabilmente insoddisfatti alcuni requisiti di visibilità. Per esempio, io sono tra coloro che ritengono che la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città vadano costituzionalizzate, se non altro perché in tal modo i lavori di questi due organi sarebbero più controllabili, non perché non mi piaccia il loro operato quanto piuttosto perché da cittadino voglio sapere ciò che succede. Sapere, ad esempio, se il demanio idrico accessorio è ancora compreso nel demanio idrico oppure no. La Costituzione dice una cosa, il decreto n. 112 ne dice un'altra, poi in sede di Conferenza Stato-regioni, poiché le Agenzie del demanio sono state riorganizzate e non hanno risorse specifiche, si decide di vendere tutto il demanio accessorio, senza che nessuno si chieda cosa volesse il legislatore costituzionale quando nel vecchio articolo 117 della Costituzione ha cercato di spiegare che decide in materia di acque. Tutti i passaggi dovrebbero essere resi visibili, altrimenti, senza la possibilità di operare una valutazione, la democrazia non funziona.

Non credo che dal punto di vista costituzionale o comunque giuridico il termine «si attivano» abbia un senso molto chiaro. Francamente, esso non vuol dire quasi nulla: apprezzo maggiormente il meccanismo introdotto nell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, perché immagino che si possa conferire non solo la sanità, ma anche tutta l'assistenza, a tutte le regioni. Personalmente collaboro con la regione da cui provengo ad un progetto di legge che riunifica sanità ed assistenza sociale attraverso la cosiddetta «società della salute». Tengo particolarmente a che la sanità e l'assistenza sociale siano totalmente regionalizzate, ma nel contesto di quanto previsto attualmente dall'articolo 116, perché, a prescindere da cosa nelle «oscu­re e segrete stanze» decide il governatore della regione interessata, può sempre essere fatta una legge statale nella quale vengono decisi gli aspetti veri della questione, cioè quante risorse vengono dirottate dal sistema fiscale-erariale alla singola regione che unifica sanità e assistenza sociale autonomamente.

Attraverso una legge ordinaria si può fare anche molto di più di quello che vorrebbe realizzare il disegno di legge costituzionale di cui stiamo parlando. Dire «si attiva» non vuol dire assolutamente niente, ed anche sull'idea che ciò porti con sé l'attivazione di risorse mi limito ad osservare che, se si tratta di risorse aggiuntive rispetto a quelle che già lo Stato percepisce attraverso il suo sistema impositivo ed a quelle che le regioni e gli enti locali percepiscono con i loro, la conseguenza non potrà che essere la rivolta fiscale, come tutti teorizzano da anni, anche se da noi essa si manifesta con l'evasione. Non credo che ci sia lo spazio in Lombardia, in Toscana o, se preferite, nel Lazio per creare risorse proprie se non aumentando le tasse, perché i fondi oggi esistenti sono

tutti catalogati e sono il frutto di trattative complesse non solo in sede di finanziaria, ma anche in sede di Conferenza Stato-regioni.

La norma non ha un senso plausibile nella storia delle esperienze federali, cosa vorrà dire Dio solo lo sa. L'impressione è che, comunque, vi sarà sempre una sede

dove si decide veramente quali risorse sono disponibili. Bisogna lavorare su tutto ciò che sta intorno alle materie perché esse in astratto, come competenza legislativa, possono essere tutte distribuite alle regioni; il problema sono le risorse ed i mezzi. Mi domando se continui ad esistere un ministro della sanità, e si tratta di una questione sulla quale ci interroghiamo dai tempi del rapporto Giannini del 1978. Quanti ministeri debbano essere eliminati nel momento in cui si fa una vera riforma in senso regionale è un antico problema.

Queste sono le vere questioni che non dovrebbero più sfuggire. Da questo punto di vista, le nostre Costituzioni sono, a mio parere, un po' vecchie, perché immaginano che basti definire il livello legislativo per definire qualsiasi cosa, ma oggi sappiamo tutti che non è più così. Questo valeva per gli americani nel 1787, oggi invece sono troppo importanti i poteri allocativi e redistributivi delle risorse. Su questi aspetti l'articolo 119 della Costituzione dice poco e comunque non definisce un sistema compiuto.

Detto ciò, ritengo di aver in sostanza risposto alle osservazioni sollevate dall'onorevole Bressa. In particolare, non credo vi sia una possibilità di autoattribuzione delle risorse, perché il sistema complessivo non lo consente.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non lo consente per undici regioni a statuto ordinario, mentre per quattro regioni che

Pag. 49

hanno una capacità fiscale per abitante superiore alla media questo teoricamente sarebbe possibile, proprio perché questa eventualità non è espressamente esclusa. PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Pisa*. Non vorrei contraddire l'onorevole Bressa, però potrei obiettare che ciò potrebbe essere vero fintanto che il deficit delle regioni è ripianato dal Governo. Però, se ciò non dovesse più avvenire, sistemi sanitari come, ad esempio, quello lombardo, che non sta funzionando a causa del meccanismo infernale introdotto dalla legge n. 36, che comporta un utilizzo di risorse ben oltre quelle disponibili derivanti dalla cosiddetta territorializzazione del sistema impositivo,

non avrebbe alcuna possibilità di mantenersi in vita. Conseguentemente, i responsabili del sistema sanitario lombardo sono i primi ad essere interessati a non attuare quanto previsto dal nuovo disegno di legge in tema di modifica dell'articolo 117 della Costituzione.

Difatti, il modello del ticket e della concorrenza, tra strutture sanitarie pubbliche e private, è, a mio parere, suicida perché porta la spesa sanitaria a galoppare senza alcuna possibilità di controllo; fra l'altro, l'idea di porre in concorrenza ospedali pubblici e case di cura non funziona come, d'altronde, si evince dal fatto che nessuna di tali strutture abbia chiuso nel corso di questi cinque anni in cui tale modello è stato introdotto, anzi sono stati aperti altri ospedali e altre case di cura private, con il risultato che in Lombardia c'è una massa di gente che vive della sanità pubblica senza avere eguali in tutto il resto d'Italia. È anche vero che la Lombardia questo modello potrebbe mantenerlo per un po', però, ripeto, questo conduce al suicidio del sistema sanitario regionale.

Pag. 50

Detto ciò ritengo che il vero e proprio problema è da rinvenire nell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione. Conseguentemente, in questa sede ci si deve adoperare affinché venga mantenuta una visione complessiva che consenta di giungere ad un equilibrio, ma ciò sarà possibile soltanto se il Parlamento approvi un'apposita legge che lo garantisca.

Pertanto, non mi dispiace affatto la soluzione prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, perché è quella che consente al cittadino di vedere che c'è ancora il Parlamento che si preoccupa che gli ulteriori sviluppi, giusti e utili, di questa materia siano equilibrati.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Carrozza e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 13,35, è ripresa alle 13,50.

Audizione di Donella Resta, professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della professoressa Donella Resta, che ringrazio per aver accolto il nostro invito e alla quale do subito la parola, invitandola a svolgere la sua relazione introduttiva.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Ringrazio i componenti della Commissione per l'invito rivoltomi, che mi consente di soffermarmi su una questione spinosa, difficile e ricca di problemi e sulla quale ormai ci si confronta da qualche anno.

Pag. 51

Prima di affrontare direttamente il tema oggetto dell'audizione - la proposta di riforma del testo dell'articolo 117 della Costituzione - desidero svolgere una breve premessa perché ritengo che su questa materia occorra avere assolutamente chiari i principi generali, al fine di evitare possibili equivoci.

I principi fondamentali concernono la chiara distinzione tra Stato federale e Stato regionale: se non è chiara questa distinzione, qualsiasi ulteriore intervento conduce a risultati erranei.

Il nostro è uno Stato unitario; infatti, l'articolo 5 della Costituzione sancisce che la Repubblica è una ed indivisibile. La caratteristica principale di uno Stato unitario è la sua sovranità, cioè lo Stato è il solo ente sovrano, sebbene al suo interno riconosca una serie di enti autonomi: le autonomie territoriali e le autonomie di diverso genere (quello dello Stato italiano è un ordinamento pluralistico). Le autonomie territoriali sono comunque le più importanti perché costituiscono emanazione del principio democratico e, quindi, della maggiore aderenza possibile tra governanti e governati. Lo Stato unitario crea delle articolazioni, dotate anche di notevole autonomia, le quali tuttavia rimangono pur sempre ordinamenti derivati perché gli spazi sono concessi dall'alto. È lo Stato unitario che conferisce le autonomie e questa è una realtà che non si può mai negare.

Lo Stato federale nasce da un patto (da un *fedus*) tra tanti Stati sovrani che, per

diverse ragioni storiche, decidono di mettersi assieme spogliandosi di una parte della loro sovranità e conferendola allo Stato federale; questa parte di sovranità, considerando le varie esperienze esistenti nel mondo, può essere più o meno ampia. Sia in un caso (Stato unitario) sia nell'altro (Stato federale) rimane comunque valida la distinzione

Pag. 52

tra ordinamenti derivati e ordinamenti sovrani. Mentre nel caso dello Stato federale la sovranità è ripartita, nello Stato unitario questa è di uno solo.

Fatta questa breve premessa, la mia sensazione è che le riforme, già avviate con quella attualmente in vigore, siano partite con il piede sbagliato. In particolare, sono partite con l'idea, che ritroviamo anche nella relazione all'attuale disegno di legge, di voler fare uno Stato federale un po' per volta, attraverso tante piccole ma graduali riforme.

Ciò non è possibile, perché si capovolge l'equilibrio al vertice. I valori di vertice vanno ribaltati, perché va ripartita una sovranità che lo Stato non può conferire, poiché essa è sempre originaria. Quindi, escludiamo che sia lo Stato a conferire alle regioni sovranità, perché soltanto attraverso un procedimento di tipo «rivoluzionario» le regioni potrebbero acquisire originariamente la sovranità, dato che lo Stato non può dargliela. Tutto il procedimento che si muove in questa direzione, dunque, è sbagliato.

Considerato che, a questo punto, l'articolo 117 della Costituzione è stato ormai modificato, con tutti i problemi che verranno affrontati adesso nella sua attuazione, dal momento che ci chiediamo ancora, allo stato attuale, quale significato attribuire ad una frase o ad un'altra, suscita perplessità l'intenzione di rimetterci mano, riformando tutto prima di aver valutato gli effetti della precedente riforma e proponendo una modifica che suona del tutto contraddittoria rispetto all'attuale testo costituzionale.

Viceversa, sarebbe essenziale (a mio avviso, anzi, improrogabile), a questo punto, se si vuole realizzare uno Stato federale, intervenire sul Titolo I della Costituzione,

decidendo la forma di Stato, e modificando la struttura dello Stato attuale in base alla forma prescelta. Si tratta di un processo

Pag. 53

di carattere politico, poiché sta al Parlamento, in sede di revisione costituzionale, decidere; tuttavia, occorre partire dal Titolo I, anche con ritocchi successivi. Allo stato attuale, infatti, l'articolo 3 della Costituzione diventa quasi inattuabile da parte dello Stato: l'impegno a muoversi esclusivamente nell'ottica di garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini, nel rispetto dell'uguaglianza formale, proclamata dal primo comma, è possibile se lo Stato dispone dei mezzi. Tuttavia, in un momento in cui lo Stato viene privato di tali mezzi, poiché il nuovo articolo 117 della Costituzione dispone che lo Stato garantisce i livelli essenziali, ciò non significa garantire l'uguaglianza, dato che il termine livelli essenziali indica il livello minimo, e tutto ciò che viene in più non è più uguaglianza. Vi saranno sicuramente regioni privilegiate, ed in questo modo, che ribalta i valori, si avvia la possibilità di instaurare un tipo di federalismo competitivo, il quale, oltretutto, imporrebbe anche una modifica del principio di solidarietà previsto all'articolo 2 della Costituzione. Il nostro, infatti, è uno Stato solidaristico, ma, nel momento in cui si instaura un meccanismo di tipo competitivo, a livello regionale, il principio della solidarietà viene minato alla base. Come vedete, dunque, tale processo «al contrario» crea esclusivamente contraddizioni e rischia di determinare una notevole confusione. Vorrei osservare come in questa sede si stia riscrivendo la Costituzione, e non è possibile limitarsi ai dettagli, ma occorre fornire principi chiari. Sulla base di queste premesse, vorrei fare qualche considerazione sul disegno di legge costituzionale in esame, definito con questo termine, abbastanza ambiguo e di matrice anglosassone, di *devolution*, che non significa assolutamente nulla. Cosa vuol dire, infatti? Che togliamo un pezzetto di sovranità per volta, come ho affermato poc'anzi, scaviamo una fossa

intorno ai piedi dello Stato sovrano, in modo da fargli perdere quota ed indebolirlo, per poi attaccarlo ai lati, modificarlo e ribaltarlo? Si tratta, evidentemente, di un processo che non si impronta ai canoni di chiarezza e leale cooperazione di cui parla la Costituzione.

Le modifiche previste da tale provvedimento rischiano, a mio avviso, di accentuare i difetti del nuovo articolo 117, che già ingenerano dubbi negli interpreti, e che genereranno una notevole confusione nel momento dell'attuazione, poiché introduce materie eterogenee tra loro. Vorrei ricordare, al riguardo, che il nuovo articolo 117 ha ribaltato la precedente organizzazione delle competenze. Prima della modifica del Titolo V della Costituzione, infatti, tutto era assegnato allo Stato, tranne alcune materie, assegnate alle regioni; per quanto concerne le materie attribuite alle regioni, invece, erano previste due tipi di competenze: la competenza esclusiva, solamente per le regioni a statuto speciale, e quella concorrente, indicata analiticamente, per le altre.

Come ho già osservato, il nuovo articolo 117 ha ribaltato tale impostazione: tutte le competenze sono attribuite alle regioni, alcune materie sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato, mentre altre sono di competenza concorrente. Si tratta di un elemento tipico degli Stati federali, poiché in essi i singoli Stati si spogliano di una parte di sovranità, conferendola allo Stato federale, ed è per questa ragione che lo Stato si ritrova con pochi poteri analitici. La logica di uno Stato unitario è notevolmente diversa, poiché è lo Stato che distribuisce alcuni poteri, mentre gli altri dovrebbero rimanere nelle sue mani.

Nell'attuale disegno di legge sulla *devolution*, le materie scelte sono eterogenee, per cui vi è una materia di competenza esclusiva dello Stato (la polizia); un'altra, la sanità, è già di

competenza esclusiva delle regioni (e, dunque, si tratta di una sorta di duplicato); una terza materia, l'istruzione, è ancora più ambigua, poiché, nell'attuale versione dell'articolo 117 della Costituzione, in parte è competenza esclusiva ed in parte competenza concorrente dello Stato. Si parte, quindi, già con materie completamente eterogenee tra di loro, e dunque difficili da legare.

Per quanto riguarda le singolarità del testo del provvedimento, il termine «competenza esclusiva» delle regioni non ha alcun senso, poiché tale espressione assume significato in quanto contrapposto a «competenza concorrente»; in altri termini, vi è la competenza «piena», precedentemente assegnata allo Stato, ed attribuita adesso alle regioni. Si tratta, in realtà, della competenza «residuale»: forse tale termine suona un po' equivoco, ma significa competenza su tutto il resto, è importantissima e non va sottovalutata, perché significa che tutto ciò che non è specificato spetta alla regione. Si tratta, pertanto, di una competenza vastissima, poiché le materie crescono con il tempo, si evolvono, si modificano, vi sono settori nuovi, ed è tutt'altro che una competenza di scarso rilievo, poiché comprende tutto ciò che specificatamente non è indicato. È del tutto inutile, dunque, parlare di competenza esclusiva delle regioni.

Il termine «competenza esclusiva», tra l'altro, è stato coniato prevalentemente - o quanto meno elaborato - dalla dottrina scientifica, poiché esisteva solo in un paio di statuti speciali (gli unici a prevedere la competenza esclusiva per le regioni), dal momento che negli altri si parlava di competenza primaria (ed infatti, nei vecchi manuali si parla di competenza primaria esclusiva, spettante solamente alle regioni a statuto speciale). Si trattava, peraltro, di una competenza più limitata di quella che definiamo competenza *tout court*, o competenza

piena, prima dello Stato ed oggi delle regioni, poiché anche la competenza esclusiva incontrava dei limiti: il limite dell'interesse nazionale, che ormai non esiste più, e che, a mio avviso, occorrerà forse recuperare (ma si tratta di un problema che non possiamo affrontare oggi in questa sede), oppure il limite delle cosiddette grandi

riforme.

La regione, dunque, incontrava una serie di limiti anche quando disciplinava una materia di competenza esclusiva, e non si trattava affatto di una competenza illimitata; la competenza illimitata era la competenza piena dello Stato, ma era illimitata per modo di dire, perché questo concetto ottocentesco di competenza illimitata della legge è oggi ridimensionato dalla rigidità della Costituzione: anche la legge dello Stato, come la legge regionale, deve rispettare i limiti posti dalla Costituzione.

La competenza esclusiva, tuttavia, aveva un significato in quanto contrapposta alla competenza concorrente, poiché stava a significare che in tale materia la regione, tolti i limiti dell'interesse nazionale, delle grandi riforme e via dicendo, poteva fare tutto; nelle altre materie, a competenza ripartita, elencate nelle vecchio articolo 117 della Costituzione, la regione condivideva la sua competenza con lo Stato. La Commissione sicuramente sa che tale ripartizione, in passato, ha dato origine a numerosi problemi (il problema delle leggi cornice; il ritardo nell'approvazione di tali leggi; la legge finanziaria regionale, che suggerì, alla fine, l'*escamotage* per superare tale ostacolo, per cui la regione ricavava i principi nella legislazione statale). Vi fu, inoltre, il problema di individuare tali principi, perché in teoria è molto facile distinguere tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio, ma, quando si tratta di legiferare, è molto meno facile.

Pag. 57

Tuttavia, nel caso della competenza esclusiva e concorrente, si tratta di due termini che vanno insieme e che hanno un significato in quanto costituiscono una deroga al principio della competenza piena che spetta all'altro soggetto.

Quindi, si tratta di una situazione che riguarda sempre due soggetti, l'uno dei quali ha tutte le competenze, mentre per l'altro sono analiticamente indicate. Oggi che il rapporto si ribalta, che è lo Stato ad avere la competenza esclusiva in alcune materie e una competenza concorrente in altre, dire che la regione ha competenza esclusiva

in altre materie ancora non ha alcun senso comune.

La regione ha competenza residuale e quest'ultima è piena. Ciò vuol dire ancora di più che competenza esclusiva: vuol dire rispetto della Costituzione e questo è il limite che incombe allo Stato come alla regione.

Un'altra singolarità di questo disegno di legge è il discorso relativo all'aspetto per cui le regioni «si attivano». Si tratta di una frase che non ricorre al momento, nella Costituzione.

Perché abbiamo cambiato la precedente formula «...è competenza delle regioni»? Non è chiaro. Probabilmente (nel testo presentato al Senato si usava il termine «possono attivarsi») l'idea era di lasciare alla regione la possibilità di scegliere addirittura tra competenza esclusiva o concorrente.

Oggi, forse, nell'utilizzare il termine «si attivano» c'è ancora l'illusione dell'autore del testo di lasciare alle regioni la possibilità di intervenire o meno, ma le regioni questa possibilità ce l'hanno sempre!

Se una regione non vuole fare una legge in una determinata materia, non per questo la comunità non avrà la sua legge, né ci sarà un buco nell'ordinamento. Le lacune nell'ordinamento sono escluse dai meccanismi stessi di quest'ultimo, che si rivela

Pag. 58

essere un meccanismo elastico, che si richiude sui «buchi», creando sempre meccanismi alternativi. Pertanto, una disciplina ci sarà sempre e non è neppure pensabile che in una determinata materia ciò non avvenga. Se la regione non si attiva, allora continua ad applicarsi la vecchia legge.

Sarà una vecchia legge regionale in sede di competenza concorrente? Vorrà dire che la regione ritiene ancora buoni i principi dello Stato che aveva all'epoca applicato.

Ancora: c'è la legislazione statale? Vorrà dire che la regione ritiene che in quel settore continui ad avere vigore la legislazione statale.

Insomma, se la regione vuole scegliere di fare o meno la sua legge, può tranquillamente farlo: se essa sceglie di non fare una legge, rimane in vigore l'assetto

precedente. Questo è un principio dell'ordinamento, non è una regola che riguarda il settore regionale.

Sicuramente, la regione non può scegliere di «disattivare» una materia aspettando il modo per intervenire. Se la regione intende fare una legge di tipo «concorrente» quando ha competenza esclusiva, si ispirerà ai principi della legislazione dello Stato: nessuno le vieta questo, basta leggere le leggi regionali che abbiamo oggi in cui le leggi dello Stato sono spesso praticamente riportate quasi integralmente. Quindi, la regione «prende» la legge dello Stato in buona parte e la fa sua. Ciò le è consentito ed essa non ha alcun bisogno di un potere diverso! Quindi, è più che sufficiente dire che la regione ha competenza. Ma questa è una questione terminologica.

A creare invece più problemi sono le materie, perché - come vi dicevo - queste sono diverse, in relazione all'attuale articolo 117.

Pag. 59

Allora, se noi inseriamo oggi questo «emendamento», cioè un quinto comma all'articolo 117 successivo al quarto e affermiamo in quest'ultimo quinto comma qualcosa di diverso da ciò che abbiamo affermato nel secondo e nel terzo, creiamo semplicemente degli elementi di contraddizione. Quanto meno, se si volesse veramente approvare questo testo, bisognerebbe modificare il testo precedente.

Non è possibile prima attribuire allo Stato la competenza in materia di ordine pubblico - ad eccezione della polizia amministrativa - e poi affermare, in un comma successivo, che la regione ha competenza esclusiva in materia di polizia.

Abbiamo, infatti, appena detto che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di ordine pubblico mentre la regione ha già competenza esclusiva - comunque - in materia di polizia amministrativa (quest'ultima, infatti, già promana dal secondo comma dell'articolo 117). Questa materia non rientra invece nel terzo comma.

Quindi, per quanto riguarda la polizia amministrativa, la regione ha già competenza piena (o, meglio, una competenza residuale, cioè piena).

Bisogna, allora, legare i due commi, perché il fatto di introdurre, viceversa, una

polizia a carattere generale - non solo una polizia di tipo amministrativo ma anche per la prevenzione dei crimini - crea problemi gravissimi anche in relazione alla parità dei cittadini in rapporto alla legge penale.

Infatti, nel nostro sistema, abbiamo un ordinamento penale unico. È inutile citare gli Stati Uniti affermando che in quella realtà vi sono tante polizie: essi infatti hanno anche diversi ordinamenti penali! Ciò che è reato in uno Stato, non lo è in un altro, perché ogni Stato sovrano ha il proprio ordinamento penale e poi ci sono i reati a livello federale. Allora, in questo caso, si può anche studiare un sistema di repressione differenziato,

Pag. 60

ma nel nostro ordinamento c'è un solo ordinamento penale ed esso è competenza esclusiva dello Stato. In uno Stato unitario, d'altronde, non potrebbe essere diversamente: la legge penale è unica, dello Stato.

Allora, così stando le cose, non si può introdurre una distinzione tra polizie diverse per la prevenzione e repressione del piccolo o grande crimine perché non ha alcuna importanza questo aspetto, non essendo la dimensione del crimine a contare bensì la questione della parità dei cittadini di fronte ad esso.

Tra l'altro - e non a caso - proprio i comuni, che sono gli enti che vantano corpi di polizia che svolgono una serie di funzioni amministrative in maniera efficientissima, pensando all'istituzione di polizie regionali, guardano a questa riforma con maggiore preoccupazione, perché una delle parti poco chiarite di essa riguarda proprio il problema di come le regioni gestiranno il rapporto con i comuni.

Costoro sanno come lo Stato ha gestito finora il rapporto con essi, riconoscendo ampiamente le loro autonomie. Come potranno le regioni gestire tale rapporto, è ovviamente un punto interrogativo che al momento non siamo in grado di chiarire. Per quanto riguarda le altre due materie, organizzazione scolastica e definizione dei programmi scolastici - cioè l'istruzione -, a questo proposito c'è già una singolarità nell'attuale versione dell'articolo 117 perché troviamo norme generali sull'istruzione come materia di competenza esclusiva e poi sull'istruzione come materia di

competenza concorrente, il che vuol dire che lo Stato fissa i principi in questo campo. Tuttavia, la distinzione tra norme generali sull'istruzione e principi sull'istruzione non è così chiara come potrebbe apparire mettendo a confronto su un pezzo di carta i due

Pag. 61

termini o catalogando i discorsi ad essa relativi perché, quando si va ad esercitare in concreto la funzione, inevitabilmente, ci si pone il problema di come distinguere la competenza esclusiva in materia di istruzione. Si tratta di un aspetto essenziale da chiarire, anche per collegare questa a tutti i diritti sociali dei cittadini (il diritto all'istruzione, allo studio e così via) e per capire le stesse norme sull'istruzione come principio in materia di legislazione concorrente.

Tuttavia, qual è il timore da cui - evidentemente - scaturisce la riforma? Siamo di fronte ad una competenza concorrente e, viceversa, vorremmo che, per particolari materie (organizzazione scolastica, gestione degli istituti, definizione di parte dei programmi) ci fosse una competenza esclusiva (chiamiamola esclusiva, io dico piena).

Ma, allora, se proprio si vuole creare questa esclusività per questi particolari settori, l'unica soluzione è, eventualmente, quella di modificare lievemente il terzo comma. Quando si fa riferimento all'istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche con esclusione dell'istruzione e formazione professionale), si potrebbe aggiungere «con istruzione della scuola secondaria e dei programmi», cioè, introdurre, eventualmente, un'integrazione a questo punto e non portarla al rango di competenza esclusiva quando qui si tratta di competenza concorrente.

Che cosa succede, insomma? La formazione professionale, che era già nel vecchio articolo 117 (quindi, era già competenza regionale) diventa, da una parte, una competenza esclusiva (l'istruzione secondaria ma, più in generale, la scuola) e, dall'altra, una competenza concorrente proprio per la formazione professionale. Ecco, allora, che si determina una contraddizione, senza parlare del problema della ripartizione dei programmi.

Infine, per quanto riguarda la sanità, quest'ultima, nel testo attuale, non è nominata, quindi la si potrebbe considerare una competenza piena delle regioni, anche se sussiste il dubbio che la si possa connettere con il discorso relativo al diritto alla salute. Inoltre, che quest'ultimo comprenda l'organizzazione sanitaria è già un discorso da verificare.

In ogni caso, la tutela del diritto alla salute rientrerebbe, comunque, nella determinazione dei livelli essenziali perché si tratta di uno dei diritti sociali fondamentali del cittadino. Così com'è, vi suggerisco di non approvare il testo. Eventualmente - ove si ritenesse indispensabile introdurre delle precisazioni in riferimento alla sanità, all'organizzazione ospedaliera e scolastica -, basterebbe ritoccare il secondo e il terzo comma dell'attuale articolo 117 della Costituzione e, riguardo alla tutela della salute, si potrebbe aggiungere «con esclusione dell'organizzazione ospedaliera», anche se pare abbastanza singolare che, parlando di un concetto ampio come la tutela della salute, poi si parli dell'organizzazione ospedaliera che, chiaramente, rappresenta la fase attuativa.

Sono, questi, gli unici suggerimenti che posso offrirvi, insieme al rammarico di non poter essere più esauriente dato che il problema è molto più ampio.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

FRANCESCO NITTO PALMA. Mi sembra che il suo intervento abbia avuto degli accenti critici sia riguardo alla proposta in discussione sia «all'assetto federalista» che è stato disegnato dalla precedente riforma del 2001. Nel seguire il suo discorso, concordo sull'individuazione di talune confusioni che nascono nella precedente riforma: l'istruzione come materia che è, nel contempo, di legislazione esclusiva dello Stato e di

legislazione concorrente; il problema della sanità, che è legislazione esclusiva secondo la lettera *m*) dell'articolo 117 della Costituzione per la determinazione dei livelli essenziali e diventa di legislazione concorrente con riferimento, invece, al terzo comma dell'articolo 117.

Tuttavia, l'ultima parte del terzo comma, in qualche modo, precisa i termini della legislazione concorrente, nel senso che il potere legislativo è, sostanzialmente, nelle mani delle regioni, salvo la determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato. Quindi, mi sembra che nella legislazione concorrente venga disegnata anche una parte di legislazione esclusiva da parte delle regioni perché, nel momento in cui vi è «ancora» una suddivisione di competenze tra lo Stato (determinazione dei principi fondamentali) e la restante parte della legislazione, esiste una concorrenza per comparti che non si mischiano fra di loro.

Credo che anche l'intervento del ministro per le riforme in Commissione bicamerale e in Senato - dove, peraltro, ha trovato adesione da parte di autorevoli esponenti dell'opposizione - fosse nel senso di una gradualità di arrivo allo Stato federale o regionale, distinzione che è più propria del mondo scientifico che di quello politico. Nel verificare la norma, ho considerato la modifica proposta («attivano la competenza esclusiva in tema di istruzione di sanità e di polizia locale») come l'indicazione, se si vuole in Costituzione, di una priorità con riferimento alla parte di legislazione esclusiva che, per il ragionamento che facevo prima, comunque, è compresa nella legislazione concorrente.

Fatta tale premessa e considerato che, indubitabilmente, vi è una polizia amministrativa locale al secondo comma ed una polizia locale nella proposta in esame - ma lei sa meglio di me che i compiti di polizia, di ordine pubblico o di polizia

giudiziaria non possono essere autoattribuiti con legge regionale -, possiamo essere in presenza di un piccolo deficit linguistico ma, onestamente, non trovo una grande differenza tra la polizia locale della proposta al nostro esame con la polizia amministrativa locale, anche perché come criterio ermeneutico, nell'interpretare la proposta in esame, non posso non fare riferimento a quanto previsto nel secondo comma. Nella polemica politica si è affermato, spesso gridato ed urlato, che tale proposta di riforma andrebbe ad aggredire la struttura unitaria dello Stato.

In verità, ho studiato con attenzione la proposta, la relazione e il *dossier* del Servizio studi e non riesco ad arrivare a questa conclusione, in virtù del ragionamento che ho sin qui svolto e di quanto è prescritto nella precedente riforma. Dal suo punto di vista di studiosa, ritiene che il disegno di legge in esame sia aggressivo della struttura unitaria dello Stato o, in ogni caso, lo sia in maniera più penetrante di quanto non lo sia già stata la riforma precedente del 2001?

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Può essere aggressiva, nel senso di costituire una piccola mina al potere centrale dello Stato, esclusivamente la questione inerente alla polizia, mentre tutto il resto è assolutamente tautologico, nel senso che non aggiunge e non toglie nulla ma crea confusione ed ha, caso mai, un effetto destabilizzante (come se si cercasse di indebolire l'articolo 117 facendone un testo che non significhi nulla, così nessuno saprebbe come risolvere i problemi e, poi, interverrebbe la Corte costituzionale, anche se la definizione dell'assetto di uno Stato non può essere lasciata in mano al giudice).

Pag. 65

Invece, penso che il discorso della polizia sia pericoloso perché l'ordine pubblico è una delle materie che anche negli Stati federali è lasciata costantemente allo Stato. FRANCESCO NITTO PALMA. Non c'è dubbio, ma nel mio ragionamento dicevo che non possiamo non andare ad una corretta interpretazione del termine polizia locale. La materia dell'ordine pubblico e della giustizia - quindi, la polizia giudiziaria -

rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, quindi le stesse funzioni di polizia giudiziaria non possono che essere attribuite con legge dello Stato. Di conseguenza, il termine polizia locale costituisce più una cattiva ripetizione del termine polizia amministrativa locale ma, comunque, non vi possono essere da parte delle regioni manifestazioni di estensione del concetto a scapito dell'ordine pubblico e della giustizia - quindi, della polizia giudiziaria -, essendo contro questo baluardo il secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Bisogna vedere fino a che punto la previsione di un'esclusione della polizia amministrativa non susciti equivoci quando nel quinto comma inseriamo la polizia *tout court*.

FRANCESCO NITTO PALMA. No, si tratta di polizia locale.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Parlando di regioni, il termine locale è implicito - perché nessuno penserebbe che la regione Veneto va ad istituire la polizia in Calabria - e, quindi, non costituisce un particolare limite.

Il fatto di ripetere nello stesso articolo prima «polizia amministrativa» e poi «polizia locale» comporterà qualche differenza. Di solito quando la Costituzione ha utilizzato termini diversi, gli interpreti si sono sempre regolati cercando significati diversi. Non si possono far coincidere i termini perché altrimenti si ripeterebbe nel quinto comma ciò che è detto nel secondo e non avrebbe senso. Si potrebbe cercare un contenuto diverso, e qualche regione sicuramente lo farebbe perché il problema delle forze di polizia è una questione avvertita, tanto è vero che si utilizzano delle polizie private per contrastare la microcriminalità che peraltro, finché agiscono nel contesto di una legge statale, rimangono nell'ambito della piena legittimità. Tuttavia, la possibilità di istituzione di corpi regionali non verrebbe limitata dal termine polizia locale. Polizia è un termine che ingloba la polizia giudiziaria e la polizia che oggi si chiama di Stato, i

corpi di pubblica sicurezza, dei carabinieri e della Guardia di finanza, ma come si farebbe a vietare ad una regione di istituire una polizia nel momento in cui fosse previsto dalla Costituzione?

MICHELE SAPONARA. Il collega Nitto Palma ha già trattato con più ampiezza l'argomento che avrei voluto affrontare anche io. A quanto pare, la gentile professoressa non è affatto entusiasta della modifica dell'articolo 117 della Costituzione fatta nella scorsa legislatura e ritiene che la nuova modifica che si intende introdurre con l'attuale disegno di legge costituzionale, già approvato al Senato, aumenti i guasti già fatti. Ma fino a che punto li aumenta? Sono guasti che si possono evitare? E, soprattutto, dal punto di vista politico, atteso che si è parlato di un terremoto, di un attentato allo Stato unitario, di un attentato alla solidarietà nazionale, regioni e regioni povere, fino che punto si può ovviare a questi inconvenienti?

Pag. 67

La professoressa ci ha consigliato di non approvare la modifica; ci ha detto, però, che, volendo, si può integrare e correggere l'articolo 117 della Costituzione con alcuni accorgimenti. In sostanza poi, mi pare che quando la professoressa parla di competenza esclusiva faccia un discorso di carattere nominalistico.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Per quanto riguarda la competenza esclusiva, ripeto quanto detto prima, cioè che la modifica nulla aggiunge e nulla toglie. Per quanto riguarda l'attuale Titolo V, è vero che la mia posizione è critica, ma la cosa è totalmente irrilevante. Sono una studiosa di diritto costituzionale, rilevo che la Costituzione è questa e, quindi, cerco di farmela piacere e anche di darle un significato concreto. Indubbiamente, fino a quando mancherà la normativa di attuazione per molti profili continuerà a permanere un punto interrogativo. È chiaro che manca tutta una serie di punti di raccordo previsti dal vecchio testo del Titolo V. Il sistema dei controlli è stato cancellato, ed anche le stanze di compensazione, al

momento, appaiono insufficienti. Tuttavia, la Costituzione è una carta di principi e non deve contenere tutto. La Costituzione deve contenere dei principi chiari: sta poi al legislatore intervenire.

Ci sono certamente delle possibilità lasciate all'intervento del legislatore, ad esempio, il secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione offre una possibilità di cui da molte parti si auspica l'utilizzo per ricondurre ad unità un discorso che può risultare estremamente slegato e, quindi, competitivo ed antisolidaristico. Anche su questo bisognerà comunque fare attenzione perché l'articolo 120 parla di poteri del Governo. Sicuramente il Governo può avere dei compiti di raccordo, ma guai se il Parlamento viene esautorato integralmente! Il

Pag. 68

vecchio «interesse nazionale» cancellato dall'attuale testo rappresentava un giudizio lasciato al Parlamento e quindi di carattere politico, perché è il Parlamento la sede naturale della composizione di queste conflittualità che sono di ordine politico.

Premesso ciò, ritengo che il nuovo testo, in queste condizioni, accresca la confusione e ciò non è bene perché, trattandosi di un testo costituzionale, dovremmo cercare di fornirgli una certa chiarezza nel momento in cui ci mettiamo le mani. Sarà poi il Parlamento ad aggiungere in sede di attuazione ulteriore chiarezza. Non sono in grado di suggerire delle formule perché, al di là della trasformazione integrale dello Stato di cui dicevo prima, non saprei cos'altro prospettare.

MARCO BOATO. Mi dispiace che i colleghi intervenuti se ne siano da poco andati, perché, prima di fare delle domande alla professoressa, che ringrazio per la sua presenza, mi viene da svolgere una osservazione sulla singolarità di questa audizione rispetto ad altre precedenti. Non credo che noi dobbiamo convincere il nostro interlocutore accademico delle nostre idee. Noi facciamo delle audizioni per ascoltare quali sono i pareri, le opinioni della dottrina, interloquendo con delle domande, senza cercare di far dire al nostro interlocutore le nostre opinioni, addirittura con una specie di contraddittorio, come si è verificato poco fa. Tutto ciò lo trovo anomalo e non mi sembra si sia mai verificato, perché altrimenti le audizioni

non servirebbero a nulla. Se noi pretendiamo che chi ascoltiamo debba ripetere ciò che ciascuno di noi soggettivamente pensa potremmo esimerci dal fare audizioni. Vorrei porle alcune domande attraverso una breve riflessione. Personalmente, ho ascoltato quanto detto da lei, in particolare nella parte conclusiva, sul testo del disegno di legge

Pag. 69

costituzionale che abbiamo al nostro esame, e mi pare di poter condividere le sue riflessioni critiche. Al collega Nitto Palma direi che se «polizia locale» è identico all'espressione «polizia amministrativa locale» allora non serve fare una nuova legge costituzionale perché già è presente nella Costituzione. Secondo la Costituzione la polizia amministrativa locale è competenza delle regioni: se la modifica intendesse la stessa cosa, non occorrerebbe operare alcuna revisione costituzionale. Se si fa un nuovo disegno di legge costituzionale che non modifica il testo della Costituzione bisogna capire che cosa si introduce di nuovo rispetto a quello che c'è già. La Costituzione non è una rivista periodica che prevede un aggiornamento ogni mese. Vorrei chiedere alla professoressa una riflessione sulle righe dell'articolo 117 della Costituzione che precedono l'elencazione delle materie, che diventerebbero il nuovo quinto comma, in base alle quali «le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie». Sono convinto che il testo del disegno di legge costituzionale così com'è non debba essere approvato e che, quindi, vada rigettato o modificato, sia con modifiche che riguardino altre parti da introdurre eventualmente, sia con modifiche che riguardino questo testo specifico.

Il nostro testo costituzionale fa riferimento alle regioni a statuto ordinario e nell'articolo 116, primo e secondo comma, prevede, fin dal 1948, per le regioni a statuto speciale forme particolari di autonomia decise dal Parlamento con legge costituzionale. Vi sono, pertanto, nel nostro testo costituzionale due forme di regionalismo (ordinaria e speciale).

Sarebbe la prima volta che nel nostro ordinamento - non ho conoscenza di altri

sistemi in cui vi sia qualcosa di analogo - la Costituzione preveda di attribuire alle regioni un potere di attivazione di competenze esclusive non ben definito (se con

Pag. 70

legge regionale o con provvedimento adottato dall'esecutivo). Sulla mia preoccupazione, che fa riferimento alle materie oggetto delle competenze sebbene sia più legata all'ipotizzato impianto costituzionale laddove fosse approvato, chiedo alla nostra ospite una sua opinione.

Le considerazioni svolte dalla professoressa Resta in merito al disegno di legge di modifica dell'articolo 117 della Costituzione le trovo condivisibili. Si può anche discutere sul termine federalismo che, come ben sapete, neanche nel nuovo titolo V compare. È vero inoltre che storicamente le forme federali degli Stati nascono da un patto fra entità sovrane preesistenti che si uniscono dando vita ad uno Stato federale; tuttavia, noi abbiamo in Europa l'esperienza di due Stati - le Repubbliche federali tedesca e austriaca - aventi un assetto federale diverso l'uno dall'altro ma comunque non nate dall'unione di Stati preesistenti. Difatti, nella Repubblica federale di Germania la *Grundgesetz* è stata approvata nel 1949 sulla base di uno Stato tedesco già preesistente. Pertanto, se è vero quanto sostenuto dalla nostra ospite in ordine al significato originario del termine federale e alla storia degli Stati federali (prima fra tutte, l'esperienza degli Stati uniti d'America), però, è anche vero che esistono degli Stati federali che esistevano già prima come singoli Stati.

Dissentito inoltre dal ragionamento generale svolto dalla nostra ospite, la quale ha fatto riferimento agli articoli 3 e 5 della Costituzione. L'articolo 3, comma secondo, non fa riferimento allo Stato e, come lei ben sa, nella prima parte della Costituzione si distinguono i termini Stato e Repubblica. Ad esempio, l'articolo 7, comma primo, recita che: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani», mentre l'articolo 3, comma secondo, recita che: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli

di ordine economico e sociale (...)». Già nella Costituzione approvata nel 1948 il concetto di Repubblica non coincideva con quello di Stato, a maggior ragione ora con il nuovo Titolo V dove nell'articolo 114, comma primo, si prevede che: «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato». Con questo voglio dire che nella nostra Costituzione, anche prima del nuovo Titolo V, il concetto di Repubblica comprende tutte le istituzioni del nostro ordinamento. Non a caso, la seconda parte della Costituzione è intitolata «Ordinamento della Repubblica». Lo stesso articolo 5 parla di Repubblica e non di Stato, sancendo che: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali (...)». Cioè, tale articolo non istituisce le autonomie locali, ma le individua come un qualcosa che preesiste allo Stato.

Concludo questo mio intervento dicendo che condivido le osservazioni critiche svolte dalla professoressa Resta sul disegno di legge al nostro esame, sebbene trovi discutibile la premessa da cui la nostra ospite è partita.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni diritto pubblico presso la facoltà di economia e dell'università La Sapienza di Roma*. Per quanto concerne il termine «attivano», nel mio intervento introduttivo ho detto che esso significa, né più e né meno, la stessa cosa di quando si dice che «la regione ha competenza».

Escludo, quindi, che il termine «attivano» possa significare autoassunzione di poteri delle regioni perché questo sarebbe contrario all'impianistica costituzionale prevista per il nostro Stato. Con l'autoassunzione di poteri, infatti, negheremmo non solo l'idea di uno Stato unitario e sovrano ma addirittura sanciremmo che un cittadino si possa autoinvestire di poteri e ciò, in pratica, rappresenterebbe una forma di sovvertimento dello Stato perché nessuno si può autoinvestire

di poteri. Questo ci riporta al discorso che facevo prima e cioè che le regioni sono degli ordinamenti derivati, sebbene preesistenti e riconosciuti dalla Repubblica. Il comune, ad esempio, avendo molti anni di collaudo della sua autonomia, rappresenta l'ente più collaudato tra gli enti locali; esso è nato molto tempo prima dello Stato ma, ciononostante, lo Stato è superiore al comune. Pertanto, non c'è alcuna possibilità di sostenere che la regione si autoinvesta di poteri. Difatti, la Costituzione, nell'affidare alle regioni le competenze, utilizza il termine «attiva» che significa, sebbene in forma diversa, la stessa cosa di quando si dice che la regione «ha competenza».

L'equivoco nasce perché, secondo me, l'idea era quella di creare un qualcosa di diverso, ma terminologicamente non la si crea perché la regione, nel momento in cui lo Stato le attribuisce le competenze, potrà attivarle o meno. Se non le attiva, si applicherà la legge dello Stato senza che ciò produca alcun effetto paralizzante; inoltre, ci sarà una regione che le attiverà in un modo e ad altre che le attiveranno in altro modo. Comunque, il disegno di legge stabilisce che le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva e, al di là della improprietà del termine «esclusiva», si tratta sicuramente di una competenza legislativa in cui il termine «esclusiva» sta per piena, quindi, completa.

Personalmente, tuttavia, non annetto al termine «attivano» alcun significato di autoinvestimento, perché, dal punto di vista costituzionalistico, nego assolutamente che possa essere dato credito a questa opinione, se il proponente intendeva attribuire tale significato.

Per quanto riguarda l'origine degli Stati federali, non è detto che nascano tutti attraverso lo stesso meccanismo. Ricordo che anche la Germania dell'Ottocento era costituita da

tanti Stati: è vero che successivamente sono stati unificati, ma esisteva una tradizione di sovranità di Stati diversi molto radicata, perché nell'Ottocento...

MARCO BOATO. Questo accadeva anche in Italia, come lei sa!

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di Economia dell'Università La Sapienza di Roma*. Non c'è dubbio: quando venne realizzata l'Unità d'Italia, infatti, si parlò della scelta compiuta.

Nulla vieta alla Repubblica, tuttavia, di cambiare la propria forma, perché l'articolo 5 della Costituzione non costituisce uno dei principi immodificabili della nostra Carta. Il Parlamento, allora, può modificarlo; io proporrei addirittura in sede costituente, perché la scelta della forma di Stato è una funzione costituente, che può essere attribuita al Parlamento. Non vorrei che si ritenesse che la forma Stato in Italia sia immodificabile: è possibile modificarla, ma scegliendo la forma Stato federale.

Per quanto concerne la differenza tra Repubblica e Stato, vorrei richiamare la vostra attenzione su questo punto, perché spesso, nella Costituzione, il termine Stato è usato nell'accezione di Stato-persona. Lei, onorevole Boato, saprà sicuramente che usiamo ordinariamente il termine Stato in due diverse accezioni. Da un lato, infatti, diciamo lo Stato italiano, ed intendiamo la Repubblica; oggi la Repubblica si identifica con lo Stato, in quanto è unitaria, ma nel momento in cui dovessimo scegliere una forma Stato diversa, si identificherebbe sicuramente con la Federazione. Il termine Stato, nel senso usato nella Costituzione, viceversa, è lo Stato-apparato, soggetto del proprio ordinamento, così come le regioni; non a caso, infatti, la Repubblica si riparte in regioni, province,

Pag. 74

comuni, ma anche lo Stato è «cittadino» della propria Repubblica, poiché l'apparato statale, soggettivizzato, appartiene allo Stato-comunità. La Repubblica, dunque, si identifica con lo Stato-comunità, mentre lo Stato inteso come Stato-apparato è un concetto più riduttivo.

È a questa duplicità terminologica che, normalmente, dobbiamo pensare quando la Costituzione adotta i termini Stato e Repubblica. Quando la Costituzione afferma che la Repubblica è una e indivisibile, identifica una comunità unitaria (dunque, uno Stato unitario). Nel momento in cui lo Stato, attraverso i meccanismi istituzionali opportuni, decide di adottare una forma di Stato diversa, allora può benissimo rifarsi alla

tradizione ottocentesca ed adottare, eventualmente, la forma diversificata. Fino a quando discutiamo di autonomie, tuttavia, vorrei evidenziare come si tratti di ordinamenti derivati, ed in tali ordinamenti non vi è possibilità di autoinvestitura. Lei, onorevole Boato, conoscerà sicuramente il vecchio brocardo di definizione della sovranità: «*rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*». Il sovrano, infatti, è colui che non ha nessuno al di sopra di lui, poiché il carattere proprio della sovranità è il fatto di non derivare da nessun altro e di essere al di sopra di tutto. Spero di essere stata esauriente.

PRESIDENTE. Ringrazio molto la professoressa Resta per i chiarimenti forniti, sicuramente utili per i lavori della Commissione. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,50