

COMMISSIONI RIUNITE

I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E 1^a (AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI LUNEDÌ 11 DICEMBRE 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **LUCIANO VIOLANTE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bassanini Franco, <i>Presidente dell'associazione Astrid</i>	23
Violante Luciano, <i>Presidente</i>	3	Bianco Enzo, <i>Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato</i>	5, 111
INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE		Bifulco Raffaele, <i>Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università «Parthenope» di Napoli</i>	96
Audizione di esperti:		Boato Marco (Verdi)	105
Violante Luciano, <i>Presidente</i> . 3, 6, 9, 10, 28, 29 32, 36, 42, 46, 48, 49, 50, 52, 53 54, 70, 75, 95, 104, 105, 109, 110		Calderisi Giuseppe, <i>Esperto di questioni costituzionali</i>	73, 108
Abbamonte Orazio, <i>Professore ordinario di storia della giustizia presso la Seconda Università di Napoli</i>	88	Capotosti Piero Alberto, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>	70
Anselmo Aurelio, <i>Docente di diritto pubblico comparato presso l'Università di Palermo</i>	93, 95	Caravita Di Toritto Beniamino, <i>Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma</i>	53, 54
Azzariti Gaetano, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università «La Sapienza» di Roma</i>	90	Carli Massimo, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico</i>	97
Barbera Augusto, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Bologna</i>	46, 48	Carrino Agostino, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università «Federico II» di Napoli</i>	83

PAG.	PAG.
Carrozza Paolo, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa</i>	Onida Valerio, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>
34, 36	108, 109
Chieppa Riccardo, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>	Palermo Francesco, <i>Professore associato di diritto costituzionale comparato presso l'Università di Verona e direttore dell'Istituto per lo studio del federalismo e del regionalismo dell'Accademia europea di Bolzano</i>
17	55
D'Amico Maria Elisa, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università statale di Milano</i>	Pica Federico, <i>Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università « Federico II » di Napoli</i>
68	51, 52
D'Atena Antonio, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma</i>	Rescigno Giuseppe Ugo, <i>Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma</i>
32, 104, 105	75
De Martin Gian Candido, <i>Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università LUISS « Guido Carli » di Roma</i>	Rossano Claudio, <i>Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma</i>
99	37
de Roberto Alberto, <i>Presidente del Consiglio di Stato</i>	Rugge Fabio, <i>Professore ordinario di storia delle istituzioni politiche presso l'Università di Pavia</i>
14	85
de Vergottini Giuseppe, <i>Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di Bologna</i>	Ruperto Cesare, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>
62	40, 42
Elia Leopoldo, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>	Torchia Luisa, <i>Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università « Carlo Bò » di Urbino</i>
6	21
Giardina Emilio, <i>Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università di Catania</i>	Vandelli Luciano, <i>Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna</i>
60	102
Groppi Tania, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Siena</i>	Vari Massimo, <i>già Vicepresidente della Corte costituzionale</i>
58	10
Lippolis Vincenzo, <i>Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli</i>	Ventura Luigi, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catanzaro</i>
49, 50	43, 46
Macciotta Giorgio, <i>Estensore del progetto Astrid sul federalismo fiscale</i>	Zaccaria Roberto (Ulivo)
30	42
Marini Annibale, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>	Zanon Nicolò, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Milano</i>
13	18
Mezzanotte Carlo, <i>già Vicepresidente della Corte costituzionale</i>	
9	
Nicotra Ida, <i>Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catania</i>	
28, 29	

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 9,35.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di esperti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione, l'audizione di esperti.

Con il presidente della 1^a Commissione permanente del Senato, Enzo Bianco, vi ringraziamo per la vostra presenza questa mattina. Siamo nella fase conclusiva dell'indagine conoscitiva che le due Commissioni affari costituzionali del Senato e della Camera hanno indetto, al fine di rimettere mano, sia pure con molta prudenza, al Titolo V della Costituzione.

Come sapete, abbiamo svolto una serie di audizioni e questo è il momento conclusivo. Abbiamo incontrato i presidenti delle regioni e dei Consigli regionali, sempre con questo tipo di incontri, non singolarmente, per poter agevolare lo scambio di informazioni. Inoltre, ci siamo con-

frontati con l'ANCI, l'UPI e, insieme, Confindustria e le organizzazioni sindacali e professionali. Questo è stato fatto, al fine di avere il quadro più ampio possibile delle valutazioni di coloro che operano concretamente utilizzando il Titolo V.

Gli incontri precedenti hanno avuto diversi argomenti come oggetto di discussione: nel corso della prima seduta - tenutasi presso la Camera dei deputati - si è affrontata la tematica del riparto delle competenze fra Stato, regioni ed autonomie locali; il secondo incontro, sul federalismo fiscale, si è tenuto presso il Senato della Repubblica; il terzo, sulle sedi di raccordo tra Stato, regioni e autonomie locali, si è svolto qui; il quarto, riguardante le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali, si è tenuto al Senato. Inoltre, venerdì scorso, ad Aosta, abbiamo tenuto un incontro specificamente dedicato alle regioni a statuto speciale, con i presidenti delle giunte e i presidenti dei consigli regionali di tali regioni.

Mi rivolgo agli studiosi dicendo che questo incontro conclude un lavoro sufficientemente ampio, come si può immaginare. Chiediamo loro di intervenire sugli argomenti trattati nelle precedenti sessioni, invitandoli, se lo ritengono, a concentrarsi su un tema, perché questo consente una più intensa discussione.

I risultati delle sessioni svolte hanno pienamente confermato l'impostazione iniziale e hanno fatto emergere una chiara propensione delle rappresentanze territoriali e degli interessi, in favore di una attuazione del Titolo V, piuttosto che di una sua radicale revisione. Tra l'altro, è stato giustamente portato alla nostra attenzione il fatto che il mutamento eccessivamente frequente degli ordinamenti

produca sia dei costi assai rilevanti per le imprese, sia un'incertezza e un'instabilità degli ordinamenti giuridici tali da rendere tutto più complicato.

L'impostazione volta ad apportare le poche correzioni necessarie è stata assolutamente prevalente, con riferimento al cosiddetto federalismo fiscale. Alcune esigenze di modifica costituzionale sono state, invece, individuate quanto alla ripartizione delle competenze normative e amministrative tra Stato e regioni. Sono state segnalate, infatti, persistenti incertezze ed incongruità - evidenziate dall'esperienza -, foriere di costi per gli operatori economici e di contenzioso per quelli istituzionali. A questo proposito, credo che dovremmo considerare la necessità di porre in atto un federalismo facilitatore, che aiuti la vita delle famiglie, delle imprese e dei cittadini, piuttosto che un federalismo come sistema di regolazione tra poteri pubblici.

Devo, inoltre, aggiungere, quanto alla questione dei contenziosi, che il presidente Marini ci ha fatto pervenire alcune sue osservazioni. Intendo citarne una perché ritengo sia particolarmente interessante per noi, da questo punto di vista. Se si prendono in esame i dati statistici relativi all'anno 2005 sull'attività della Corte costituzionale, si rileva non solo che su 482 decisioni 101 sono state promosse in via principale e 314 in via incidentale, ma anche - e soprattutto - che i capi di decisione riguardanti quelle 101 decisioni sono stati 348, mentre quelli riguardanti i 314 giudizi incidentali sono stati 366. C'è stata, quindi, una parità di valutazioni che fa riflettere sulla necessità di avere un sistema che sollevi il minor numero di contenziosi possibile; credo che questa sia l'aspirazione di tutti.

Su tutti gli altri temi, sono emerse prevalentemente richieste di attuazione legislativa. In particolare, pur restando ferma, in prospettiva, l'esigenza di riforma del bicameralismo, si è sottolineata la necessità di rafforzare organi e procedure di raccordo. È stata prospettata la necessità di distinguere meglio le missioni attribuite alle diverse sedi di raccordo tra

Stato e autonomie, differenziando tra funzioni consultive, funzioni concertative e codecisioni. Tale esigenza parte da una diffusa insoddisfazione per lo stato di funzionamento delle istituzioni attualmente operanti. In particolare, il sistema delle conferenze è, di fatto, dedicato prevalentemente all'attività consultiva su atti amministrativi minori, mentre dovrebbe concentrarsi sulla sua vera missione, che è quella della concertazione su interventi di governo di alto rilievo politico come, per esempio, il patto di stabilità interno, il riparto del Fondo sanitario nazionale e via dicendo.

La Commissione bicamerale per le questioni regionali non è stata ancora integrata, ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; sono però emerse indicazioni favorevoli all'attuazione della norma in oggetto come soluzione transitoria e sperimentale. Questa soluzione consentirebbe di valorizzare, nel circuito delle conferenze, il ruolo degli esecutivi, mentre nell'organo parlamentare della Commissione bicamerale dovrebbero operare i rappresentanti delle assemblee legislative: quindi, i rappresentanti dei diversi livelli di governo nella Conferenza Stato-regioni e gli organismi delle assemblee legislative regionali nella bicamerale.

Alla luce di queste finalità, dovrebbero essere valutate, nella discussione odierna, le modalità di attuazione e, se necessario, di modifica dell'articolo 11 della citata legge costituzionale n. 3, allo scopo di consentirne l'operatività, nel quadro di competenze sopra delineate, evitando al contempo - mi permetto di sottolinearlo - i rischi di *impasse* nel funzionamento del Parlamento, viste le diverse maggioranze che potrebbero crearsi.

In generale, le audizioni fin qui svolte hanno segnalato come obiettivo il migliore funzionamento degli apparati pubblici nei diversi livelli di governo, affinché essi siano più funzionali alle esigenze dei cittadini, come accennavo prima. Con riferimento alla ripartizione delle competenze, nel sistema Stato-regioni-Unione europea sono emerse tendenze evolutive coerenti, che si muovono in una direzione

sufficientemente univoca, nel senso di favorire politiche di tipo orizzontale, negoziale e caratterizzate da vasti obiettivi. In particolare, le politiche in atto in diversi settori di confine - economia, territorio, ambiente, servizi sociali - tendono a sovrastare il sistema di ripartizione delle competenze e a richiedere una combinazione di interventi.

È andato crescendo il peso di un tipo di legislazione per obiettivi e procedure e si è registrata, al contempo, una forte espansione del ruolo negoziale delle autonomie territoriali. Tali tendenze si sono manifestate nello svolgimento delle principali politiche pubbliche fra Stato e regioni. Alla luce delle tendenze reali, si potrebbe, forse, considerare un complessivo adeguamento degli elenchi di competenze e non limitarsi a compiere aggiustamenti relativi a singole materie.

Occorre mettere al centro un'esigenza di funzionalità dell'attuale riparto di competenze fra Stato, regioni e autonomie locali e studiare ogni ipotesi in una possibile semplificazione. In particolare, si tratta di delineare una più chiara e netta sfera di autonomia regionale insieme ad una maggiore capacità dello Stato di impostare le grandi politiche nazionali. Da questo punto di vista, probabilmente, potrebbe fornirci qualche elemento di riflessione la recente riforma tedesca, che ha ridotto la parte relativa alle competenze concorrenti di Stato e regioni, aumentato le competenze delle regioni e riportato allo Stato una forte clausola di flessibilità o, come dicono i tedeschi, di sovranità nazionale.

Segnalo, infine, i principali argomenti per il confronto odierno: come dare certezza al quadro della distribuzione delle competenze tra Stato e sistema delle autonomie; come riqualificare le funzioni di competenza dello Stato nei settori condivisi con le autonomie, attribuendo allo Stato il compito di determinare gli obiettivi e i vincoli generali, in funzione delle grandi politiche di interesse nazionale; come individuare e valorizzare le sedi e le procedure di coordinamento e di concertazione; come responsabilizzare piena-

mente le autonomie territoriali. Questi sono, a grandi linee, i punti emersi nel quadro dei lavori svolti.

Innanzitutto, rinnovo il ringraziamento che ho espresso all'inizio del mio intervento per gli ospiti che sono arrivati successivamente. Per quanto concerne l'organizzazione dei lavori, con il presidente Bianco proponiamo che gli interventi si succedano sulla base delle iscrizioni a parlare, per le quali troverete una scheda nel fascicolo blu. Quanto alla loro durata, non credo sia il caso di porre limiti rigorosi, è sufficiente fare in modo che tutti possano parlare nel corso della giornata. Ritengo possano essere della durata di circa dieci minuti, ma rinvio alla valutazione di ciascun oratore.

Informo, altresì, gli illustri ospiti ed i colleghi che è prevista una breve sospensione della seduta alle ore 11,30 per un rapido caffè. I lavori proseguiranno sino alle 13,30, quando si interromperanno per una colazione che terremo nella Sala dei Parlamenti. La conclusione dei lavori odierni è prevista per le ore 19 di questa sera.

Do ora la parola al presidente della 1^a Commissione del Senato, Enzo Bianco.

ENZO BIANCO, *Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato*. Intervengo per unire il mio ringraziamento e quello della 1^a Commissione del Senato alle parole con cui il presidente Violante ha introdotto i lavori di questa mattina. Vorrei scusarmi per lo slittamento della seduta del 4 dicembre scorso ma, purtroppo, la pianificazione dei lavori parlamentari ha sovrapposto al nostro incontro un impegno non derogabile (la conversione di un decreto-legge vicino alla scadenza dei termini previsti): ci scusiamo per i problemi che questo può aver creato.

Il presidente Violante ha detto con grande chiarezza qual è il senso che, secondo noi, è emerso da queste prime giornate di lavoro. Vorrei, ancora una volta, sottolineare che il metodo seguito dalle Commissioni fino a questo momento è stato per noi, in particolare, molto utile. Come sapete, normalmente, le audizioni si

svolgono ascoltando, di volta in volta, i rappresentanti delle associazioni che vengono audite, e molto spesso viene consegnato un documento. Certamente, questo è un lavoro molto utile, ma per noi è stato particolarmente positivo aver avuto la possibilità di mettere a confronto le opinioni dei soggetti direttamente interessati, consentendo che gli uni ascoltassero le ragioni degli altri. È accaduto diverse volte che alcuni ospiti intervenissero più volte allo scopo di esprimere dialetticamente le diverse posizioni. Abbiamo presentato una griglia di questioni da sottoporre preventivamente all'esame dei soggetti interessati e posso affermare che il risultato è stato, generalmente, apprezzato e si è rivelato molto utile per noi.

La considerazione fondamentale che è emersa - esplicitamente affermata dal presidente Violante e da me condivisa *in toto* - da parte dei soggetti interessati, tanto dai soggetti istituzionali quanto da quelli privati del mondo associativo, delle imprese e delle organizzazioni sindacali, riguarda una forte domanda di stabilità normativa, in particolare costituzionale. La richiesta prevalente - ovviamente semplificato e brutalizzato - è quella di non rimettere in discussione il quadro di insieme, perché il legislatore regionale, le autonomie locali e i soggetti sociali hanno bisogno di un quadro di stabilità. Sono possibili riforme costituzionali del Titolo V - secondo alcuni sono necessarie - a patto, però, che siano limitate a ciò che effettivamente viene ritenuto indispensabile, od utile.

Viceversa, è emersa una forte domanda di far uscire il Titolo V dalla posizione « a metà del guado » in cui si trova, in modo che possa essere attuato nelle parti rilevanti in cui la normativa costituzionale non è stata seguita da leggi di attuazione. Mi riferisco, per esempio, allo statuto di Roma capitale e alle città metropolitane, uno dei più innovativi elementi inseriti nella riforma del Titolo V della Costituzione. Ebbene, anche su questo si chiede di avere attuazione.

Oggi, ovviamente, vi ascolteremo. I colleghi deputati e senatori presenti hanno

attribuito una particolare attenzione e importanza all'incontro odierno, con il quale, in buona sostanza, vorremmo chiudere questa prima fase dei nostri lavori, sottoponendo quanto detto finora al vaglio critico di studiosi di particolare valore, come quelli che hanno accettato il nostro invito ad essere qui con noi in questa sede. Dopodiché, gli uffici di presidenza delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato valuteranno il risultato di questo lavoro e si deciderà insieme come procedere, con le iniziative legislative che saranno necessarie, coordinando i rispettivi lavori in modo da poter agire in sinergia, guadagnando anche tempo. Fra le altre cose, valuteremo se, una volta che il lavoro di produzione legislativa dovesse arrivare ad un punto significativo, non sia utile, come il presidente Violante ed io al momento riteniamo, avere la possibilità di incontrarvi ancora, sottoponendo alla vostra valutazione critica i testi che, nel frattempo, avremo elaborato.

Ringraziandovi ancora una volta per la cortesia dimostrata nell'aver accettato il nostro invito, diamo subito inizio ai lavori.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti.

LEOPOLDO ELIA, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Ringrazio i presidenti Violante e Bianco per l'invito ad aprire questa tornata dei lavori, intervenendo nel dibattito dopo aver letto i cospicui interventi che si sono succeduti negli incontri precedenti da parte di parlamentari e di rappresentanti del Governo, delle regioni, delle autonomie locali, oltre che delle forze economico-sociali.

Il tema di questo mio breve intervento riguarda il senso del discorso che ha predominato nei lavori precedenti: cosa vuol dire, in questo caso, priorità delle leggi di attuazione rispetto ad altri tipi di intervento? Questa priorità non significa, a mio avviso, volontà pregiudiziale di escludere emendamenti puntuali e condivisi al testo del Titolo V; al contrario, si spera che su tali aggiustamenti e rettifiche si possa trovare una larga intesa. Peraltro,

sembra che la preferenza assoluta per la legislazione ordinaria di attuazione sia talvolta finalizzata quasi ad un'applicazione immediata del federalismo differenziato di cui all'articolo 116, terzo comma. In molti interventi emerge - a mio avviso giustamente - la necessità che il ricorso a questa disposizione presupponga l'attuazione dell'articolo 119 sul federalismo fiscale e, comunque, un accertamento dei poteri effettivamente già trasferiti in misura indifferenziata a tutte le regioni a statuto ordinario.

Tuttavia, l'ordine di priorità delle leggi ordinarie di attuazione si fonda, soprattutto, sui tempi più lunghi del procedimento di revisione costituzionale e sull'urgenza di partire immediatamente per fare chiarezza su una serie di situazioni ancora dubbie, che spiegano, almeno in parte, perché la legislazione regionale di questo periodo appaia non particolarmente impegnativa (per usare un eufemismo). In parte, ciò è dovuto all'incertezza gravante sia sull'attività regionale, sia sull'attività della Corte costituzionale, per la mancanza di paradigmi che stiano tra la norma costituzionale e l'esercizio dei poteri derivanti, in via di principio, da quelle stesse norme.

La possibilità di intervenire con legge ordinaria credo corrisponda ad un'esigenza che si è verificata altre volte nella vita e nell'esperienza del regionalismo italiano. La necessità oggi prevalente non è tanto quella di norme transitorie - che sarebbero state anche desiderabili, fermo restando che l'unica norma transitoria, come è noto, è quella dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3, sulla cosiddetta « piccola bicamerale » -, quanto quella di identificare il tipo di intervento legislativo che dovrebbe colmare lo iato tra la norma costituzionale, l'attività legislativa delle regioni e quella giurisdizionale della Corte costituzionale. Ebbene, gli atti di cui riconosciamo la necessità sono leggi sui trasferimenti dei poteri. La mia esperienza è risalente nel tempo - sono uscito dalla Corte nel 1985 - ma significativa, perché nel periodo in cui sono stato membro della Consulta, e anche presidente, ho potuto

giovarmi molto della presenza e degli interventi del professor Livio Paladin, autore delle principali sentenze in materia regionale di quel periodo. Grande giovamento per l'attività della Corte proveniva, appunto, da questi atti legislativi con forza di legge: prevalentemente, si trattava non di leggi, ma di decreti legislativi, in generale, derivanti da leggi-delega. In particolare, ricordo il decreto legislativo n. 616 del 1977 - a parte le norme iniziali del 1972 - e ricordo anche, successivamente, il decreto legislativo n. 112 del 1998, in attuazione della legge n. 59 del 1997 (cosiddette leggi Bassanini), in materia di federalismo amministrativo. Si avverte, dunque, la necessità di uno o più atti di legislazione ordinaria sul trasferimento dei poteri, che siano effettivamente realizzati. Sono molte le zone di incertezza circa l'attuazione avvenuta, totalmente o parzialmente, degli atti, per esempio delle leggi Bassanini, appena richiamate: sono stati veramente trasferiti mezzi finanziari e risorse umane? Qual è effettivamente la situazione che oggi si è realizzata?

A prescindere dall'accertamento sul passato, si impone una serie di interventi per il trasferimento dei poteri per quanto riguarda le cosiddette situazioni trasversali, in cui, al di là della classificazione delle materie, il punto delicato è dato dal dovere di mantenere omogenei, in tutto il paese, i livelli di prestazione dei diritti civili e sociali. Soprattutto, in queste leggi di trasferimento deve essere affrontato il problema delle competenze nelle materie cosiddette residuali. Materie di importanza decisiva, perché si tratta dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del turismo, della caccia, della pesca. In queste materie, negli ultimi anni è venuta maturando la consapevolezza che non si tratta di una esclusività assoluta da parte del potere legislativo regionale, né di una simmetria col potere esclusivo dello Stato, in quanto esistono esigenze di tutela dell'unità, sia sul piano economico sia sul piano giuridico, dell'ordinamento della Repubblica, che finiscono per differenziare la competenza legislativa dell'articolo 117 a favore dello Stato da quella ampia - ma

non esclusiva nel senso statale - delle regioni. Si tratta, quindi - con l'aiuto della giurisprudenza della Corte e con alcuni apporti originali -, di identificare, in queste materie, delle zone in cui il potere legislativo rimanga statale, per assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, che discende dall'articolo 72 della Legge fondamentale tedesca e che oggi è passata, sia pure in una forma parziale e non soddisfacente, nell'articolo 120 nel testo del Titolo V.

Questo intervento è uno dei più urgenti e necessari perché l'ulteriore federalismo legislativo possa esplicarsi in termini di sicurezza, garanzia e certezza, sia da parte delle regioni, sia dal punto di vista dell'esercizio dei poteri della Corte costituzionale. Ricordate, a proposito della Corte, che, in una conferenza stampa del presidente Gustavo Zagrebelsky, c'è stata un'affermazione molto significativa su una supponenza non gradita da parte della Consulta: bisogna tenerne conto, superando quella che apparentemente - a chi non approfondisse il tema e si soffermasse ad una prima lettura - potrebbe sembrare un'illusione ottica. L'illusione ottica consiste nel credere che per risolvere i problemi della riduzione del contenzioso di fronte alla Corte costituzionale siano necessari interventi di legge costituzionale. Questo non è esatto. Il contenzioso può essere fortemente ridotto con interventi di tipo legislativo ordinario: come ho detto prima, le leggi di trasferimento e di precisazione dei poteri spettanti allo Stato e alle regioni sono molto utili per ridurre - secondo alcuni persino dell'80 per cento - il contenzioso di fronte alla Corte. Tale contenzioso, secondo dati attendibili, in relazione anche al calcolo precedente fornito dal presidente Marini, si riproduce più o meno negli stessi termini: sarebbero circa 230 le pendenze da impugnazioni in via principale o diretta, e altrettante derivanti, invece, da questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale. È chiaro che le circa 230 impugnazioni in via principale o diretta, di leggi sia regionali sia statali, esigono che si colmi lo iato di cui parlavo prima: l'intervento di alcune

leggi che mirano a dare certezze, e così facendo riducono il contenzioso, può essere facilitato dalla riforma del sistema delle conferenze.

Tale riforma si presenta come molto ambiziosa, perché la prevenzione del contenzioso costituzionale presuppone - con interventi su atti di grande rilievo politico e non a livello burocratico - una fiducia reciproca che oggi non c'è. Infatti, le regioni ritengono che il Parlamento prosegua nella legislazione, prescindendo dalle competenze regionali oramai sopravvenute; da parte dello Stato, invece, non c'è una fiducia circa un certo *self-restraint* delle regioni stesse. D'altra parte, se entrambi i soggetti, lo Stato e le regioni, ritengono che non ci sia una possibilità di composizione, intervengono immediatamente con il ricorso in via principale presso la Corte.

Ritengo, quindi, che questo stato d'animo debba essere superato. A mio avviso, uno dei compiti più importanti, scaturenti da questa indagine conoscitiva, sarà quello di ricreare un'atmosfera di fiducia reciproca: la famosa leale collaborazione a cui vorrebbe corrispondere il proposito governativo di rinnovare i tipi e i modi di attività della Conferenza Stato-regioni. Quest'ultima si dovrebbe occupare, abbandonando la unidirezionalità attuale, anche di alcune delle principali leggi di origine regionale, in modo che si produca una sorta di reciprocità tra interventi su future leggi dello Stato e interventi su leggi regionali.

Credo che, anche sulla base del codice delle autonomie - forse è meglio riferirsi alla vecchia legge comunale e provinciale, per capire meglio il contenuto del futuro codice in questione - sia possibile passare ad un'attuazione del principio di differenziazione nelle competenze delle regioni e delle autonomie locali, che non si prestano più a un trattamento indifferenziato come quello che era previsto, tra comuni e province, nelle leggi Bassanini.

Per concludere, credo che il compito spettante al Parlamento in generale, e alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato in particolare, sia indub-

biamente gravoso: colmare lo iato attuale non è cosa semplice, specialmente per alcune delle materie concorrenti, per le quali occorrerà indicare principi nuovi e non limitarsi meramente alla ricognizione di quelli già esistenti nell'ordinamento, come è avvenuto con la legge « La Loggia ». In alcuni casi, questi principi devono necessariamente essere nuovi, per non costituire un motivo di ostacolo ad uno sviluppo positivo delle nostre autonomie.

Spero che, al termine di questa legislatura, non si possa più ripetere la battuta di un giovane studioso, a proposito dell'attività parlamentare e governativa dell'amministrazione centrale, sull'oblio nel loro svolgimento delle nuove competenze delle regioni. Mi auguro che allora sia da considerare superato il detto secondo cui gli organi statali agiscono *etsi Titulus quintus non daretur*.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Elia per il prezioso contributo. Ringraziamo - altresì - il sottosegretario Naccarato, che segue per il Governo i nostri lavori.

CARLO MEZZANOTTE, già *Vicepresidente della Corte costituzionale*. Porto qui la mia esperienza, peraltro abbastanza recente. Devo dire che abbiamo molto sofferto, alla Corte costituzionale, per la mancanza di una disciplina, di norme transitorie. Non potevamo essere aiutati dai decreti di trasferimento, che non potevano esserci, per una logica che è quella del nuovo Titolo V, ma anche del parallelismo delle funzioni.

Si trattava di trasferimenti di funzioni amministrative, quindi riguardanti apparati amministrativi, cui avrebbe dovuto seguire - di necessità, per il parallelismo menzionato - anche il trasferimento di potestà legislativa. Questo non è avvenuto e non sarebbe nemmeno stato possibile, motivo per il quale la Corte costituzionale si è trovata completamente allo scoperto: essa ha dovuto lavorare da sola, e non poteva sperare che le venisse aiuto da altri. Peraltro, qualche tentativo è stato fatto.

Vorrei ricordare ai presenti che noi stimolammo la buona volontà di entrambi i contendenti, Stato e regioni - i rivali erano soprattutto costoro -, con sentenze, per esempio, che dichiaravano inammissibili questioni che assumevano a parametro il nuovo Titolo V, invitando chi ritenesse di avere competenze sul nuovo Titolo V a prenderselo. Questo era uno stimolo ad operare e a legiferare, anziché a litigare; è prevalsa, invece, la litigiosità, spesso di natura politica, non istituzionale. A un certo punto, la Corte si è rimboccata le maniche, cercando di creare quello che mancava, ossia delle norme di attuazione che facessero funzionare e che mettessero in marcia il nuovo Titolo V, che non riusciva a camminare.

Ci sono alcune sentenze-chiave con le quali si è reso più flessibile il disegno dell'articolo 117, che sembrava eccessivamente rigido, proprio per la mancanza di norme integrative e di un ausilio che venisse anche dallo stesso legislatore, attraverso discipline di attuazione. La Corte non poteva e non potrà mai fare tutto da sola, ed è per questo che plaudo all'iniziativa di pensare ad una disciplina di attuazione fatta con legge ordinaria (il più deve essere fatto con legge di questa natura). È stato, a mio parere, molto importante aver capito che, anche in assenza del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, era possibile corrispondere ad istanze di unificazione e di stabilità giuridica - costituzionale prima di tutto -, che sembravano non completamente appagate dalle formulazioni testuali e dal riparto dell'articolo 117.

Ho avuto la fortuna di essere redattore di una sentenza, la n. 303 del 2003, che è stata molto apprezzata in tutte le sedi. In quel caso, abbiamo lavorato - non solo io - in modo che risultasse evidente che la funzione amministrativa è affidata in linea generale ai comuni per il principio di sussidiarietà (visto in senso statico, perché i comuni sono l'istituzione più vicina alla cittadinanza, alla gente). Tuttavia, nella stessa Costituzione, all'articolo 118, comma primo, c'è un'idea dinamica della sussidiarietà: la funzione è attribuita non

al soggetto più vicino, ma al più capace, a quello che è in grado di fare meglio e al minor costo, nel senso tradizionale dell'idea di sussidiarietà - da *subsidiium* -, che implica un intervento quando manca qualcosa: per sussidiarietà, quindi, le competenze amministrative, come dice l'articolo 119, possono essere spostate ad un livello di governo diverso, fino allo Stato. L'idea geniale con cui è stata corretta l'assenza di parallelismo e, in alcuni ambiti, lo stesso è stato ripristinato, è la seguente: dove, per sussidiarietà, si assume la funzione amministrativa, è necessario che si assuma anche la funzione legislativa, perché c'è bisogno di un ente capace di organizzare e regolare tali funzioni. Se queste vengono assunte dallo Stato in sussidiarietà, non può che essere necessaria una disciplina nazionale.

Parallela - io credo molto in questo modello -, si è inserita l'idea, piuttosto vecchia, della leale collaborazione: non si può assumere una competenza solo per sussidiarietà; questa azione deve essere il frutto di una concertazione forte. Può essere messa in atto un'operazione di questo genere in quanto ci sia un procedimento nel quale emerge la veridicità dei rapporti tra Stato e regioni. Leale collaborazione, significa, innanzitutto, riempire di contenuto le solite « formulette » che abbiamo utilizzato; perciò, l'assunzione statale di competenze deve essere proporzionata, in modo che non appaia un'usurpazione dei poteri regionali e altrettanto proporzionata deve essere l'istanza di unificazione, affinché essa non sembri semplicemente un'alterazione dello schema costituzionale dell'articolo 117. Credo che questa sia l'unica via per impedire che la Corte costituzionale rimanga da sola.

Prima di concludere - credo che i dieci minuti assegnati dal presidente Violante siano in procinto di scadere -, vorrei rispondere alla domanda che è stata posta in questa sede, ovvero se sia opportuno riprendere, per legge, i principi che la Corte costituzionale ha fissato in alcune sue sentenze e farne una disciplina generale attuativa del riparto dinamico, sulla

base del criterio di sussidiarietà: credo che sia non solo possibile, ma addirittura necessario, perché la Corte costituzionale, invece di risolvere, di volta in volta, episodicamente singoli casi, possa pensare a una disciplina generale, a un modello procedimentale di cooperazione tra Stato e regioni. Questo è il modo per attuare il Titolo V con semplice legge ordinaria, perché si realizzerebbe il riparto di competenze di cui all'articolo 117.

Condivido, inoltre, quanto affermato dal presidente Elia.

MASSIMO VARI, *già Vicepresidente della Corte costituzionale*. Se sono ancora in tempo, presidente, mi riserverei di far pervenire, tra domani e dopodomani, un documento ...

PRESIDENTE. A questo proposito, desidero dire fin d'ora che eventuali testi scritti che i presenti vorranno presentare - alcuni l'hanno già fatto - saranno ben accetti ed esaminati con la necessaria attenzione.

MASSIMO VARI, *già Vicepresidente della Corte costituzionale*. A dire il vero, il documento sarebbe già pronto, però, per quella naturale riluttanza, che credo tutti noi conosciamo, a separarci...

PRESIDENTE. dalla carta...!

MASSIMO VARI, *già Vicepresidente della Corte costituzionale*. ...dalla carta, preferirei rinviarne a domani o a dopodomani la trasmissione alle Commissioni.

Vorrei richiamare tre aspetti della tematica che oggi affrontiamo. Essi, a mio avviso, riassumono, in forma essenziale, i contenuti dell'articolato documento che ci avete fatto pervenire, caratterizzato da domande molto analitiche. Gli aspetti sui quali vorrei soffermare brevemente la mia attenzione riguardano il tema (già emerso dai primi interventi) del riparto delle competenze fra le varie entità costitutive della Repubblica, quello delle funzioni degli enti locali e quello del federalismo fiscale, problematica anch'essa di grande rilievo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, già gli interventi precedenti si sono soffermati, a partire dal presidente Violante, sulla crescita esponenziale del contenzioso costituzionale, dovuto all'inadeguatezza - comunemente ammessa - delle formulazioni contenute nell'articolo 117 e alla parziale sovrapposizione di ambiti che si riscontra fra il secondo e il terzo comma dello stesso articolo. Al riguardo, credo sia molto importante quanto sottolineato dal professor Mezzanotte circa l'opera svolta dalla Corte costituzionale. In effetti, la Corte è più volte intervenuta « costruendo » intelligenti correttivi allo scopo d'escogitare elementi di flessibilità del sistema di riparto delle competenze, i più rilevanti dei quali sono: la definizione di materia finalistica o trasversale; la possibilità, ammessa dalla ben nota sentenza n. 303 del 2003, di derogare, in applicazione del principio di sussidiarietà, alla ripartizione di materie tra Stato e Regioni; il sistematico riferimento a moduli procedurali ispirati al principio di leale collaborazione. Si tratta di punti che sono già stati ricordati, e sui quali non indugio ulteriormente.

Ciò premesso, quanto alle possibili ipotesi di riforma delle regole costituzionali che si pongono alla base del rapporto fra le varie entità costitutive della Repubblica, in particolare fra la competenza legislativa dello Stato e quella delle regioni, osservo che nel questionario vengono prospettate varie opzioni: alcune più ambiziose - per intenderci, quella che viene definita una sorta di federalismo alla tedesca - ed altre di portata più ridotta (le cosiddette ipotesi minimali, a cui si riferiva prima il presidente Bianco). Se si vuole realisticamente intraprendere una strada che abbia una sua praticabilità concreta - anche alla luce delle esperienze dei vari progetti di riforma che, nel tempo, dall'entrata in vigore della Costituzione, si sono susseguiti senza esito - la prudenza sembrerebbe consigliare di seguire la via minimale. Al riguardo, la Corte costituzionale ha già tracciato il cammino lungo il quale procedere. In proposito, mi rifaccio a quello che diceva il professor Mezzanotte, a pro-

posito del principio di sussidiarietà: si tratta di un principio molto importante, sia per il radicamento che ha nella cultura del nostro paese, come principio di filosofia sociale, sia per il suo carattere, oggi, di cardine dello stesso ordinamento europeo.

Il questionario contiene una domanda specifica sul punto del recepimento, in forma normativa, del principio di sussidiarietà. Ebbene, potrebbe essere una chiave importante e sollecita di soluzione dei problemi, in ragione della idoneità di tale principio ad individuare il livello di competenza, in funzione della dimensione e della qualità degli interessi. A ben riflettere, il principio di sussidiarietà si atterrebbe come una sorta di clausola generale, capace di dare al Parlamento la facoltà di intervenire in tutti i casi in cui siano in gioco interessi unitari.

Vengo, ora, alla sussidiarietà riferita alla funzione amministrativa. Secondo l'attuale disegno, il principio di sussidiarietà deve avere un suo momento di fondamentale espressione nell'assegnazione delle funzioni amministrative agli enti locali, secondo i criteri fissati dall'articolo 118. Vorrei ricordare che, all'interno del quadro prefigurato dalla riforma del 2001, si colloca, come uno dei momenti più qualificanti della riforma, quanto alle competenze amministrative, anche la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, affidata dall'articolo 117 alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. La questione è, quindi, di stabilire come procedere, dando certezza ai rapporti fra Stato e autonomie. Comprendo bene che la proposta che mi accingo a fare non corrisponde alla prassi del passato, la quale - quando si è trattato di attuare il disegno di regionalizzazione e di decentramento dei poteri - ha sempre seguito la via della legislazione delegata (e conosciamo le ragioni di tecnica legislativa che portano in questa direzione). Mi domando, però, se il particolare intervento legislativo di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali non dovrebbe, invece, esplicarsi attraverso una procedura d'esame diretta da parte delle Camere, e non attraverso la delega al Governo.

Invero, nonostante l'evidente maggiore complessità della procedura indicata rispetto a quella della legislazione delegata, occorre considerare che la definizione della sfera di attribuzioni degli enti locali prevista dalla citata disposizione tocca elementi connotativi ed identitari delle autonomie locali, ai quali la riforma del 2001 ha voluto dare peculiare risalto sul piano costituzionale. Di qui l'opportunità che la concreta definizione delle funzioni fondamentali avvenga, non in una sede quale il Governo, che - sia pure con le garanzie derivanti dal passaggio dello schema di decreto innanzi alle Commissioni parlamentari per il parere delle stesse - è pur sempre in qualche maniera parte in causa, bensì in una sede quanto più garantista della pluralità degli interessi coinvolti. E questo anche per dare un qualche significato all'articolo 114 della Costituzione. Si consideri, al riguardo, che la potestà legislativa statale in tema di individuazione delle funzioni fondamentali è in grado di investire pure le materie assegnate alla competenza legislativa delle regioni (terzo e quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione).

Ad ulteriore riprova dell'importanza di questo momento di definizione dei « confini » va rammentato che la fonte di identificazione delle funzioni fondamentali è destinata ad assumere la portata propria delle norme cosiddette interposte.

Vorrei aggiungere che, sul piano delle priorità, non sfugge ad alcuno l'urgenza della revisione del testo unico degli enti locali, superato, in buona misura, dal nuovo assetto di competenze che è stato prefigurato dalla riforma del 2001, ma per il quale si verifica attualmente una situazione che non saprei definire se non come di stallo. Non meno urgente è l'attribuzione agli enti locali delle necessarie risorse, all'interno del nuovo contesto di meccanismi finanziari previsto dall'articolo 119 della Costituzione: credo che nessuno dubiti del fatto che l'apprestamento di tali meccanismi rappresenti una condizione imprescindibile per il buon esito dell'attribuzione delle funzioni amministrative.

Veniamo, così, al tema del federalismo fiscale e, in particolare, al possibile rischio - cui si accenna in uno specifico quesito contenuto nel questionario che ci è stato inviato - di contrasto tra federalismo ed esigenza di garantire ovunque i livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali. A mio avviso, la risposta al quesito va rinvenuta nel rapporto fra l'articolo 119 e l'articolo 117, il quale ultimo affida allo Stato la competenza esclusiva quanto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali. Una prima considerazione che può trarsi dalla stessa locuzione dell'articolo 117 è che i livelli delle prestazioni devono essere assicurati ovunque, su tutto il territorio nazionale, quale che sia la regione in cui i cittadini abbiano la loro residenza. Tale è, del resto, l'insegnamento della Corte costituzionale, la quale, in una sentenza del 2002, afferma che quella dei livelli essenziali è una competenza del legislatore statale, idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite.

A questo proposito, non è fuor di luogo una breve digressione. Quanto ai livelli essenziali, ai quali fa riferimento l'articolo 117 Costituzione, ricordiamo tutti le critiche che, a suo tempo, investirono la locuzione « livelli minimi » contenuta in altre proposte di revisione della Costituzione. Il motivo riposava sull'ambiguità dell'espressione « livelli minimi » che evocava la teorica possibilità di sperequazioni, dal momento che essa si sarebbe potuta anche intendere in termini di mero contenimento delle sperequazioni sociali, piuttosto che di un vero e proprio superamento delle stesse. Ritengo, invece, che proprio l'esigenza del superamento delle disuguaglianze, anche in armonia con il principio solidaristico dell'articolo 2 della Costituzione, sia quella che ispira l'articolo 117. In sostanza, il predicato dell'essenzialità, derivando dal termine latino « *essentia* », sembra evocare, a differenza dell'altra locuzione, un giudizio graduabile in relazione ad un valore che vuole identi-

care l'ambito sostanziale ed indispensabile di una determinata prestazione. Possiamo, dunque, concludere che « essenziale » non è sinonimo di « minimo », bensì coincide con la sostanza stessa dell'equità e dell'adeguatezza di una prestazione, andando oltretutto al di là del piano delle implicazioni strettamente finanziarie.

La portata dell'articolo 117 è dunque da ricostruire in chiave di obbligo di garanzia da parte dello Stato, cui incombe non soltanto di determinare i livelli essenziali, ma di fornire anche la necessaria provvista finanziaria, secondo i criteri, e nei limiti ovviamente, desumibili dall'articolo 119. Ricordo che quest'ultimo articolo contempla l'istituto del fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale, come pure le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché per rimuovere gli squilibri economici e sociali, « per favorire » - così recita il quinto comma dello stesso articolo 119 - « l'effettivo esercizio dei diritti della persona ».

Aggiungo ancora che, nella stessa direzione, si muove anche l'articolo 120 della Costituzione, che prevede l'intervento sostitutivo del Governo quando questo sia richiesto dall'esigenza di tutela dei livelli essenziali della prestazione. È chiaro che questa ipotesi di intervento presuppone che gli enti autonomi siano di norma già provvisti delle risorse finanziarie necessarie a garantire i livelli essenziali. Tuttavia, ove ciò non si riscontri, dovrebbero comunque soccorrere le modalità di provvista di risorse a carico dello Stato, di cui al terzo e al quinto comma dell'articolo 119.

Questo punto, come tutti possiamo intendere, rappresenta uno degli aspetti più qualificanti del nuovo assetto costituzionale. Ritengo, in ogni caso, che, in ragione di quanto detto, le preoccupazioni di un'antitesi tra federalismo fiscale e tutela dei livelli essenziali non siano giustificate.

Mi fermo qui, riservandomi, come già annunciato, di far pervenire un documento sulle tematiche oggi in esame.

ANNIBALE MARINI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Premesso un doveroso e vivo ringraziamento agli onorevoli presidenti Luciano Violante ed Enzo Bianco per l'invito a partecipare all'odierna audizione, limiterò il mio intervento a due sintetiche notazioni rinviando, per le altre considerazioni, al documento scritto che ho inviato alle Commissioni Riunite.

In primo luogo, concordo con quanto osservava il presidente Bianco sull'opportunità di apportare all'attuale assetto normativo modifiche anche incisive senza, tuttavia, stravolgere il quadro di insieme, anche perché l'esperienza insegna che le rivoluzioni copernicane di carattere legislativo è più facile enunciarle che attuarle.

Detto questo, un punto che vorrei sottolineare è come talune incongruenze della riforma del Titolo V abbiano finito per comportare - lo accennava il presidente Elia citando il collega Zagrebelsky - una eccessiva discrezionalità dell'organo - la Corte costituzionale - deputato ad applicarla. Discrezionalità che si traduce in una non richiesta e non desiderata supplenza del legislatore e che non può certo giustificarsi con quel grado di creatività connotato alla interpretazione giurisprudenziale.

L'altro punto su cui desidero richiamare l'attenzione è quello di un consistente aumento della conflittualità tra Stato e regioni che, tuttavia, può, almeno in parte, giustificarsi con il carattere fortemente innovativo della riforma del Titolo V.

I rimedi che, in relazione a tale fenomeno, ritengo di suggerire, sono due: il primo, minimale, inteso ad ovviare alla cattiva qualità dei ricorsi dello Stato, nonostante l'altissima professionalità e la non comune capacità tecnica dell'Avvocatura dello Stato, consiste in un prolungamento del termine (attualmente di 60 giorni) entro il quale vanno impugnate le leggi regionali; il secondo - che non susciterà grandi entusiasmi tra i più accesi regionalisti - riguarda, invece, l'individuazione di una mediazione per così dire

preventiva dei conflitti che si ponga come alternativa alla impugnazione dinnanzi alla Corte costituzionale.

Ed in proposito, è significativo il dato relativo al ridotto numero dei conflitti tra lo Stato e la regione siciliana, dato che è il riflesso applicativo di una disciplina relativa al cosiddetto controllo preventivo sulle leggi regionali - contenuta in uno statuto - quello siciliano - che, anche storicamente, non può certo considerarsi scarsamente sensibile alle istanze autonome.

Per quanto riguarda, infine, l'opportunità - più volte sottolineata - di un ricorso alla legge ordinaria in luogo di quella costituzionale, mi sembra che si tratti di una strada non sempre percorribile.

Si consideri, ad esempio, la necessità di modificare l'articolo 117 per quanto attiene all'istruzione, materia che comporta il riferimento a tre distinte categorie: norme generali sull'istruzione, principi fondamentali e legislazione di dettaglio.

Categorie la cui netta delimitazione potrebbe costituire oggetto di un raffinato dibattito teorico e che si appalesano per la loro problematicità del tutto inidonee ad orientare l'azione legislativa. Se, dunque, non è possibile modificare l'articolo 117 con la legge ordinaria, a me sembra che, sia pure rispettando il quadro d'insieme, l'intervento del legislatore costituzionale sia, su taluni aspetti, ineludibile.

ALBERTO de ROBERTO, *Presidente del Consiglio di Stato*. La ringrazio molto, presidente, per questa audizione.

Mi soffermerò - come mi è stato raccomandato in una lettera trasmessami dalla Segreteria della Commissione - solo su di una delle quattro problematiche sottoposte alla nostra attenzione: quella riguardante il punto A del questionario.

Come è noto fanno parte del Titolo V due gruppi di norme: un primo gruppo è costituito da disposizioni a trama completa che hanno conseguito operatività nell'ordinamento sin dall'indomani della emanazione dello stesso Titolo V; un secondo gruppo di norme racchiude, invece,

disposizioni che, negli anni cinquanta - all'indomani della emanazione della Costituzione del 1948 - avremmo chiamato norme programmatiche. Si tratta, infatti, di disposizioni che esprimono solo le linee di fondo di futuri assetti tutti ancora da costruire a livello di normativa subcostituzionale. In questo secondo gruppo ricadono le norme sull'organizzazione amministrativa e il riparto delle competenze tra i vari apparati della organizzazione.

Fermerò la mia attenzione su punti concernenti il sistema delle fonti e, perciò, su discipline che hanno conseguito immediata e completa operatività nell'ordinamento in concomitanza con l'emanazione delle nuove norme costituzionali.

Va ascritto a merito del Consiglio di Stato in sede consultiva (penso ai pareri espressi dall'Adunanza Generale nel 2002) e, più tardi alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, avere offerto, per tempo, una lettura coerente del nuovo sistema delle fonti consentendo, così, il superamento delle non poche incertezze suscitate dall'ambiguo tenore delle nuove norme.

In primo luogo fu messo in chiaro sia dal Consiglio di Stato che dalla Corte Costituzionale un dato caratterizzante il nuovo sistema: il legislatore ordinario veniva reso prigioniero in una "gabbia d'oro" conseguendo solo un numero definito di competenze attribuitegli dalla Costituzione (con dissoluzione, perciò, dell'antica clausola generale che consentiva, in passato, al legislatore statale di "galoppare" su campi verdi senza confini (era in precedenza di sua spettanza ingerirsi in ogni ambito che la Costituzione non avesse riservato a se medesima o affidato ad altri centri di produzione dalla stessa Costituzione previsti e investiti da questa ultima delle relative competenze).

Nel nuovo sistema - con completo ribaltamento dei precedenti equilibri - si affida, invece, alla regione la clausola generale già del legislatore statale consentendo alla legge dello Stato (e agli atti equiparati alla legge) di intervenire solo nelle specifiche materie previste dalla Costituzione (le aree di competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117,

secondo comma, della Costituzione, i principi fondamentali nelle aree di competenza concorrente Stato-regioni).

Anche la "successione" tra i due diversi ordinamenti si è svolta, sin dal primo giorno, correttamente.

Pur nell'assenza di norme transitorie (almeno fino al sopraggiungere dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003) si è assicurato un passaggio dal nuovo al vecchio ordinamento senza incoerenze e fratture: le materie già di competenza statale sono divenute regionali e, perciò, esposte ad interventi modificativi o abrogativi solo ad opera della legge regionale.

Nei limitati casi in cui le modifiche costituzionali sono state di segno opposto (passaggio allo Stato di competenze legislative già della regione) si è riconosciuto al legislatore statale - dopo l'entrata in vigore del Titolo V - il potere di intervenire con nuovi precetti modificativi o abrogativi di quelli regionali.

Nelle materie attribuite oggi alla competenza concorrente già di pertinenza, in passato, del solo legislatore statale si è verificato, invece, (non diversamente di come accadde negli anni 70) la scissione della precedente disciplina in due separati ambiti nei quali rispettivamente vanno a collocarsi i "principi" fondamentali (conservati alla competenza del legislatore statale) e la disciplina di dettaglio sulla quale hanno titolo ad incidere solo fonti regionali.

Tutto quanto ora riferito - frutto di una lettura giurisprudenziale ormai consolidata - appartiene ai fatti accaduti e irreversibili (salvo improbabili future modifiche costituzionali).

Detto questo mi soffermo, anzitutto, su due dei quesiti proposti nella lettera A del questionario.

Il primo quesito è il seguente: se le difficoltà di lettura della normativa costituzionale in tema di competenze statali, regionali e concorrenti suggeriscano modifiche della disciplina costituzionale oggi in vigore.

Concordo con il presidente Annibale Marini, che di queste cose se ne intende, nel rilievo secondo cui gli sforzi interpre-

tativi ai quali la Corte Costituzionale si è sottoposta in questi settori hanno, forse, superato i limiti che sono propri dell'interpretazione giurisprudenziale.

Discutiamo, però, di queste cose oggi, a distanza di oltre tre anni da quando la Corte Costituzionale ha dato avvio ai suoi sforzi "eroici" per la perimetrazione delle aree di competenza delle varie fonti (sforzi che hanno condotto - come da tutti riconosciuto - sempre a risultati equilibrati e condivisi).

La formulazione di nuove disposizioni rivolte a chiarire ambiguità normative (e, soprattutto, quelle con le quali si è cimentata la Corte) varrebbe, a questo punto, solo ad aprire nuove e non meno serie incertezze interpretative.

Sono stato, in più occasioni, spettatore di iniziative legislative rivolte a trasferire a livello di norma scritta indirizzi giurisprudenziali affermatasi in sede di processo amministrativo: ebbene ogni tentativo di trasportare in norme scritte una lettura affermata in sede pretoria ha finito per dar vita ad una ulteriore, diversa interpretazione.

A mio modo di vedere sarebbe meglio rinunciare a modifiche chiarificatrici in tema di riparto di competenze, sia a livello costituzionale sia con proposizioni interpretative di rango inferiore, lasciando alla Corte Costituzionale lo sforzo di sciogliere gli ulteriori nodi che risultano da districare.

Il secondo quesito al quale vorrei dare una risposta concerne la opportunità - o meno - di conservazione, nel quadro costituzionale, della competenza concorrente Stato-regione.

È chiaro che la competenza concorrente va benissimo fino a quando Stato e regioni "ballino lo stesso valzer" e, perciò, in presenza di materie caratterizzate da principi fondamentali statali suscettibili di legarsi armonicamente con l'ulteriore disciplina di dettaglio di competenza regionale.

Quando, però - come nelle ipotesi prese in considerazione dalla sentenza n. 303 del 2003 (grandi reti di trasporto e navigazione) - la competenza concorrente

trova svolgimento in settori nei quali Stato e regione si pongono (o possono porsi) come soggetti antagonisti è il fallimento della competenza concorrente: non può piegarsi, infatti, la volontà della regione conducendola ad offrire, in sintonia con i principi unitari di provenienza statale, un assetto di dettaglio contrastante con i propri interessi.

È posto, dunque, bene il quesito che ci è stato proposto: come la mettiamo quando, in sede di competenza legislativa concorrente, non riescono a realizzarsi momenti di sintonia tra Stato e regioni? E capisco pure bene, a questo punto, il conseguenziale ulteriore quesito che ci è stato sottoposto: se non sia il caso - per fronteggiare situazioni conflittuali quali quelle ora descritte - procedere a modifiche costituzionali che consentano di abbandonare (come è avvenuto, ad esempio, nella Repubblica federale tedesca) il meccanismo della competenza concorrente dando vita a misure capaci di imporre in via di primato l'interesse nazionale sugli interessi regionali.

Di tali esigenze tiene conto, d'altra parte - a regime costituzionale invariato - proprio la sentenza n. 303 del 2003.

Tale sentenza, infatti, sia pure con qualche passaggio acrobatico - come ha riconosciuto, lealmente, qualche momento fa lo stesso prof. Mezzanotte che è stato l'estensore di questa importantissima pronuncia - si muove proprio in vista di superare assetti che risultano ingestibili in sede di competenza concorrente. Utilizzando il generale criterio della sussidiarietà verticale la legge statale provvede a localizzare, per il soddisfacimento di esigenze unitarie nello Stato la funzione amministrativa della quale assicura, pure, con interventi legislativi statali la disciplina.

In questo caso, peraltro, si fa carico - per vincolo costituzionale - al legislatore statale, nel modellare la funzione amministrativa che andrà assolta da organismi dell'apparato statale, di dare spazio, nell'ambito del procedimento amministrativo a intese con regioni e gli enti locali o quanto meno, a soluzioni capaci di far

acquisire, nel corso della procedura, il punto di vista di tutte le istituzioni interessate.

Della regola ora ricordata si è fatta applicazione in una situazione nella quale la resistenza opposta dalla regione e dagli enti locali rendeva impossibile dare vita ad assetti rivolti a realizzare infrastrutture destinate ad attraversare il territorio di più regioni.

Consentitemi di chiudere questo intervento richiamando l'attenzione su di una disciplina costituzionale sulla quale vedo aleggiare ancora significative incertezze: intendo alludere agli interventi governativi rivolti a surrogare inadempienze regionali o subregionali capaci di compromettere l'unità giuridica ed economica della Repubblica (articolo 120, secondo comma e, per qualche aspetto, articolo 117, quinto comma, della Costituzione).

Sembra che vada, a questo riguardo, data risposta ad un duplice interrogativo: il primo quesito è che se i poteri surrogatori governativi possano trovare applicazione anche in presenza di inadempienze legislative regionali; il secondo è che se gli interventi surrogatori del Governo siano pure consentiti - previa esplicitazione di poteri di annullamento d'ufficio sempre del Governo (ex articolo 1, lettera p) della legge n. 400 del 1988 già articolo 6 T.U. n. 383 del 1934) - nelle ipotesi in cui regioni ed enti locali abbiano, con atti amministrativi non assolto o assolto inesattamente obblighi preordinati alla salvaguardia di interessi di carattere unitario.

Un tema - specie per quello che attiene all'assetto del primo quesito - al quale il Consiglio di Stato è particolarmente interessato risultando richiesta, nella procedura di annullamento d'ufficio del Governo, l'acquisizione del parere del massimo organo consultivo.

Per quanto concerne il primo punto (primo quesito) si sarebbe dell'idea di riconoscere che la funzione surrogatoria dal Governo vada assolta anche quando a consumare l'inadempienza sia il legislatore regionale (si pensi al mancato adegua-

mento degli ordinamenti regionali a prescrizioni internazionali e comunitarie: articolo 117 quarto comma).

Ciò che può, forse, aggiungersi è che questo ruolo sostitutivo - affidato ai poteri regolamentari del Governo per espressa volontà costituzionale - coinvolge la detta autorità in un ruolo solo supplementivo. Ciò significa che le regioni - risvegliandosi dal loro sonno - possano, recuperando spazi di loro competenza, disporre con proprie leggi, pur se adottate tardivamente, le modifiche necessarie ad assicurare l'adeguamento della disciplina agli obblighi internazionali e comunitari di cui è prescritta l'osservanza.

È, invece, da escludere in radice qualunque possibilità del Governo di intervenire in via annullatoria ex officio su leggi regionali che non assolvano o non assolvano correttamente obblighi di interesse unitario (ad esempio mancato o inesatto adeguamento dell'ordinamento regionale in adempimento di obblighi internazionali o comunitari).

Sono invero impensabili - in presenza degli equilibri voluti dalla nostra Costituzione (soprattutto di quelli di cui al nuovo Titolo V) - interventi governativi rivolti a rimuovere una legge regionale ancorché capace di ledere o minacciare l'unità giuridica ed economica della nazione.

Ne è consentita la contestazione da parte del Governo, in via diretta, innanzi alla Corte Costituzionale delle violazioni degli obblighi internazionali e comunitari da parte delle leggi regionali avendo titolo la Corte solo a conoscere, in questa ipotesi, del vizio di incompetenza (ad esempio, l'adempimento di direttive comunitarie di spettanza dello Stato da parte delle regioni).

Si sarebbe, invece, propensi a ritenere (e si passa, così, al "cuore" del secondo quesito) che inadempimenti a livello amministrativo capaci di mettere a repentaglio l'unità giuridica ed economica della Repubblica, possano venir superati non soltanto con meri interventi surrogatori del Governo rivolti ad ovviare a pure e semplici inadempimenti ma anche in presenza di atti amministrativi regionali o

degli enti locali che abbiano negato, con atti autoritativi, l'adempimento degli obblighi di interesse unitario o li abbiano soddisfatti in maniera inadeguata dopo essersi proceduto all'annullamento d'ufficio, da parte del Governo (vedi articolo 6 TU della legge comunale e provinciale del 1934 e, oggi, lettera p) dell'articolo 1 della legge n. 400 del 1988) degli atti predetti.

Viene da chiedersi naturalmente (specie se si riconosce che alla surrogazione governativa si accompagna pure l'annullamento) se possa tenersi ferma, a questo punto, una proposizione che ha incontrato larghi consensi dopo l'emanazione del nuovo Titolo V: l'idea secondo cui le più istituzioni che compongono la Repubblica si collocano (comuni, province, città metropolitane, regioni, Stato compreso) in posizione di equiordinazione tra di loro.

L'ampia gamma di poteri riconosciuti allo Stato di ingerenza sulle altre istituzioni a garanzia dell'unità economica e giuridica della Repubblica sembrerebbe mettere in discussione l'esattezza di tale proposizione.

Ma non è questa evidentemente la sede per aprire un ulteriore fronte.

RICCARDO CHIEPPA, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Ho inviato una risposta ai quesiti menzionati, che ho trovato molto interessanti. Sono d'accordo, occorrono solo dei correttivi minimi con legge costituzionale, mirati all'aggiustamento e all'aggregazione (ho indicato tra l'altro opere pubbliche e beni culturali, perché bisogna riaggregare alcune materie).

A questo proposito, richiamerei l'attenzione sul metodo, perché i vizi della riforma del Titolo V e anche della Parte II sono derivati dal fatto che non c'è stata la seconda lettura. Innanzitutto, bisogna ritornare allo spirito dell'articolo 72 della Costituzione, secondo il quale, per le leggi a contenuto costituzionale, bisogna seguire sempre la procedura ordinaria, con conseguenti possibilità di emendamenti e stralci. Se si fosse così proceduto, sarebbero intervenuti degli aggiustamenti che avrebbero impedito, forse, il rifiuto refe-

rendario della riforma della Parte II e, soprattutto, alcuni anacronismi interni, anche di linguaggio o difetti della riforma del titolo V.

In secondo luogo, bisogna istituzionalizzare e dare degli effetti concreti - con legge ordinaria - al rapporto di consultazione e partecipazione Stato-regioni. Talvolta, sulla Gazzetta ufficiale prendiamo visione di atti di cui non è chiara la natura (non si sa se siano atti normativi, regolamenti o atti amministrativi generali), con un contenzioso che rischia di aggravare ancora questa situazione. Occorre, quindi, una normativa completa al riguardo, considerando che alcuni aspetti esaminati incidono anche sulle fonti normative (forse, un limitatissimo intervento costituzionale, in questo caso, sarebbe opportuno).

Certamente è necessaria una serie di leggi ordinarie di attuazione. Sono d'accordo anche sulla priorità di definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, ma occorre soprattutto risolvere il problema dell'articolo 119. Altrimenti, regioni e comuni rimarranno in una situazione di stallo: non avendo possibilità di mezzi è inutile trasferire loro competenze; si creano solo confusioni e aspettative per i cittadini.

Tuttavia, nel trasferire e determinare il potere impositivo, credo che occorra - questo è emerso anche nel penultimo convegno di diritto amministrativo di Varenna - fissare probabilmente una garanzia di limite massimo dell'imposizione complessiva, per ridurre ad unità il sistema tributario finanziario. Stabilito un limite massimo, non ci sono preoccupazioni di come le regioni o i comuni possano procedere a forme di imposizione.

L'ultimo punto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni, i diritti civili e sociali. Occorre fare attenzione, perché questa è una garanzia essenziale del cittadino; riguarda non solo le prestazioni che debbono dare le regioni ed i comuni, ma anche e principalmente le prestazioni che deve dare lo Stato. La disposizione costituzionale è ampia e molte volte ci si sofferma su quello che le regioni debbono

garantire. Occorre, per questo, forse procedere secondo il metodo adottato per la fissazione dei termini del procedimento amministrativo ex legge n. 241 del 1990: effettuando, cioè, una ricognizione per settori, con atti separati (nella specie considerata con atti legislativi), delle prestazioni. La procedura che si è seguita per fissare i termini ha fatto cogliere molte volte ad alcuni ministri ed amministratori numerose competenze che non venivano esercitate ed altre completamente inutili o residuati storici. Quella procedura è servita anche per un aggiornamento del sistema. Certamente, laddove vi sono prestazioni completamente determinate dalle leggi entro limiti tassativi, è sufficiente una semplice ricognizione, e forse non serve neppure indicare il limite minimo (la pensione sociale è quella, e non ci sono alternative).

C'è stato un accenno di Massimo Vari alla questione della procedura ordinaria o legislativa: finché non viene attuato l'articolo 11 della legge n. 3 del 2001 - relativo alla Commissione parlamentare per le questioni regionali - è assolutamente necessario ed indispensabile che ci sia una partecipazione istituzionale delle regioni e degli altri enti di autonomia. Questo può avvenire semplicemente con la delega legislativa, perché è la via per poter introdurre un parere necessario: se si fanno leggi più largamente condivise, non ci sarà frizione o contestazioni successive. La legge ordinaria, in questi casi, è estremamente a rischio.

NICOLÒ ZANON, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Milano*. Ringrazio per l'onore fattomi il presidente Violante, anche della possibilità di intervenire subito, visto che un impegno mi costringe a rientrare a Milano.

Abbiamo ascoltato una prevalenza di opinioni nel senso che l'attuazione del Titolo V, e non la sua revisione, sarebbe la scelta di fondo. Si è parlato, inoltre, di attuazione con legge ordinaria. Sul punto, dovrei, però, muovere un rilievo: siccome non si può negare - in effetti molti non l'hanno negato - che il quadro costituzio-

nale presenti alcune incongruenze e carenze, il rischio è che gli interventi effettuati solo con legge ordinaria, proprio perché sono costretti a confrontarsi in funzione correttiva con un quadro costituzionale insoddisfacente, urtino con la Costituzione o, comunque, determinino derive istituzionali piuttosto serie.

Non dobbiamo neppure dimenticare che la supplenza della Corte costituzionale - ritenuta, per dichiarazione esplicita di un suo presidente, né richiesta, né gradita - può arrivare solo fino a un certo punto: quindi, le soluzioni creative o eccessivamente creative forse non sono neanche auspicabili.

Per dare concretezza a questa affermazione, scelgo di soffermarmi molto brevemente su un solo esempio: la riforma del sistema delle conferenze, che è un tema di grande rilievo. Esiste un disegno di legge-delega per «l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-istituzioni territoriali della Repubblica, per la leale collaborazione tra Governo, regioni, province autonome ed enti locali», che è all'ordine del giorno in queste settimane. Poiché non si vuole o non si riesce a costruire la famosa Camera delle regioni o delle autonomie - luogo istituzionale indispensabile per portare la voce degli enti territoriali nel seno stesso del Parlamento e per consentire di varare scelte normative condivise, che attenuino il contenzioso e diano certezza normativa -, ci si è chiesti perché non valorizzare, a questo scopo, con legge ordinaria, il sistema delle conferenze.

Questo progetto, che già a partire dal nome - Conferenza Stato-istituzioni territoriali della Repubblica - evoca novità tali da apparire, anche ad un osservatore disattento, di rango sostanzialmente costituzionale, è di grande rilievo e pieno di scelte intelligenti; tuttavia, esso solleva alcuni interrogativi. Intanto, la Conferenza verrebbe unificata (i tre organismi precedentemente esistenti verrebbero fusi in un unico soggetto, con diverse sezioni): al riguardo, il rischio da evitare è quello di diluire eccessivamente l'individualità delle Regioni. La Corte costituzionale, nel 1998,

osservò, in tema di conferenza unica, che l'unificazione non era incostituzionale perché l'identità della Conferenza Stato-regioni non veniva meno, né si eliminava la necessità di raccogliere, nella sede della Conferenza unificata, il consenso distinto dei rappresentanti dei due gruppi delle autonomie.

In questo progetto, è contenuta una sezione semplice, per le questioni di esclusivo interesse regionale - quindi la rappresentanza regionale ha una sua identità -, tuttavia, non è chiarissimo se, tra i principi e i criteri direttivi di questa legge vi siano davvero scelte relative a modalità di calcolo del consenso distinto delle regioni e degli enti locali, nella sezione plenaria: questo è un aspetto piuttosto critico.

C'è poi una valorizzazione intelligente del principio di maggioranza, quindi l'attenuazione della regola dell'unanimità per l'assunzione delle decisioni in Conferenza. Tuttavia, in tal senso, vale quanto osservavo in precedenza: bisogna vedere se il ruolo delle Regioni non sia eccessivamente annacquato e diluito.

Inoltre, con una serie di scelte di grande rilievo, con norme correttive si incide su quelli che sono apparsi essere i maggiori difetti del riparto delle competenze, quale derivante dall'articolo 117 della Costituzione. In questo senso, il progetto appare nuovamente caricato di una valenza sostanzialmente costituzionale, pur essendo legge ordinaria. Esso è ad esempio l'occasione per inserire, in norma, quanto stabilito dalla qui più volte citata sentenza Mezzanotte (Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003). Si prevede, in particolare, l'intesa sugli atti normativi del Governo che disciplinano l'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato, in materie di competenza regionale, laddove si tratti di soddisfare esigenze di unitarietà, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Si stabilisce ulteriormente che, sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo, nelle materie esclusive statali, che però incidano sugli interessi delle autonomie territoriali, la Conferenza, su

richiesta del Governo medesimo, debba esprimere un parere facoltativo non vincolante.

Altra scelta di peso è quella secondo la quale, ai fini della propria iniziativa legislativa, il Governo potrà promuovere intese - in questo caso all'unanimità - volte all'enucleazione concorde di principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, nonché alla definizione di criteri di riparto condivisi, nelle materie cosiddette trasversali (si aggiunge: « anche ai fini della prevenzione » del contenzioso costituzionale e del corretto esercizio del potere regolamentare statale).

Si afferma, inoltre, che queste intese potranno spingersi ad avere ad oggetto anche le norme di dettaglio, ai fini di semplificazione e uniformità delle discipline regionali. Queste sono scelte molto importanti, anche se a loro volta sollevano interrogativi: non è chiarissimo quale vincolo l'intesa possa realizzare nei confronti del Parlamento, il quale dovrà poi esaminare liberamente i disegni di legge del Governo, che seguono al raggiungimento dell'intesa; non è nemmeno chiaro quale vincolo potrà derivarne per le legislazioni regionali, delle quali si invoca (con legge ordinaria !) l'uniformità.

Un'altra scelta qualificante - lo ricordava il presidente Elia all'inizio - è quella di consentire alle regioni di sottoporre alla Conferenza i propri schemi di atti normativi, per ottenerne un parere facoltativo: si tratta di una scelta intelligente, che nulla vieterebbe di praticare fin da ora, a diritto vigente. Inoltre, il Governo può chiedere che, in Conferenza - anche se non è chiaro in quale sezione -, siano discussi schemi di atti normativi delle regioni, pur senza che questo rallenti il procedimento dalla loro approvazione in ambito regionale (del resto, governabile solo da norme regionali).

Si aggiunge, per queste ipotesi, che i futuri decreti legislativi dovranno prevedere che il raggiungimento di una posizione condivisa produca degli effetti giuridici, non meramente politici, « anche » (quindi non solo) in relazione al contenzioso in Corte costituzionale. Nella rela-

zione che accompagna questo progetto si afferma, in modo esplicito, che questa scelta deve bilanciare la posizione di Governo e regioni (anche il Governo deve poter vedere prima quello che le regioni intendono disciplinare) e serve a colmare l'eliminazione del controllo preventivo che, sulle delibere legislative regionali, esisteva prima del 2001. Precisazione acuta, anche se il riferimento al vecchio controllo preventivo qui appare un po' minaccioso per le regioni.

Si tratta, indubbiamente, di soluzioni intelligenti, anche se resta forte, come dicevo, l'impressione che qui si cerchi di costruire, con legge ordinaria, una sorta di succedaneo della Camera delle regioni. Certamente, il raggiungimento di soluzioni condivise appare una scelta giusta e da perseguire. Mettere un freno al contenzioso in Corte e restituire unità, certezza e stabilità al sistema normativo è una richiesta che viene pressante dal mondo economico, produttivo in particolare, e credo che le audizioni svolte dalle Commissioni affari costituzionali delle due Camere lo abbiano confermato. Tuttavia, è certo che se un progetto di questo tipo fosse approvato, i decreti legislativi avranno molto da fare su tale versante, perché non è facile - senza rischiare di cadere in violazioni della Costituzione e in particolare degli articoli 127 e 134 - stabilire, con fonte primaria, quali possano essere gli effetti giuridici, e non solo politici, del raggiungimento di posizioni condivise in Conferenza: dire che il raggiungimento dell'intesa possa impedire il ricorso alla Corte è evidentemente impossibile; bisognerebbe, forse, attestarsi su soluzioni mediane, che però non è facile individuare.

In sostanza, sarà pur vero che l'attuazione, con legge ordinaria, è ormai la soluzione che prevale, tuttavia io ho la sensazione che non sia possibile prescindere da un problema di fondo, relativo alla riforma del bicameralismo perfetto e all'istituzione di una camera rappresentativa delle istanze del mondo delle autonomie (non solo delle regioni, ma anche degli altri enti territoriali).

Oltre alla lesione di regole costituzionali, il rischio dell'intervento normativo in esame è che, in sede di Conferenza vengano rappresentate soltanto le voci degli esecutivi. Lo ricordava il presidente Violante all'inizio della seduta, quando ha affermato che la riforma del sistema delle conferenze dovrebbe andare di pari passo con l'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali. Ma ho l'impressione che, se non è impossibile riformare il sistema delle Conferenze, la « Bicameralina » avrebbe invece più difficoltà politiche. Se le cose andassero in questa direzione, si potrebbero produrre notevoli squilibri nel nostro assetto istituzionale.

In definitiva, la mia sensazione è che, anche dopo il 25-26 giugno 2006 - mi riferisco alla netta sconfitta, al referendum costituzionale, di prospettive riformatrici ampie - interventi profondi di rango costituzionale debbano essere comunque mantenuti nell'orizzonte delle possibilità, per dare coerenza complessiva al nostro sistema.

LUISA TORCHIA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « Carlo Bò » di Urbino*. Anch'io vorrei soffermarmi esclusivamente sui temi dell'area « c »: raccordi e sedi di consultazione e codecisione. Vorrei ricordare che questo è un argomento che manca nel Titolo V del 1948, come nel Titolo V del 2001, per una strana coincidenza. Nel Titolo V del 1948 non si parlava di collaborazione fra i livelli di governo, perché l'idea era di affidare alle regioni piccole funzioni, aree riservate, nelle quali potevano agire in maniera completamente separata dallo Stato centrale e dal Parlamento: quindi, niente raccordi e niente collaborazioni perché il sistema aveva un grado di decentramento molto limitato. Nel 2001, paradossalmente, la motivazione è opposta ma il risultato è lo stesso: la collaborazione viene vista come uno strumento attraverso il quale lo Stato centrale si intromette nell'autonomia delle regioni

in particolare, quindi la separazione viene vista come una garanzia di questa autonomia.

In realtà, non c'è nessun sistema con un qualche grado di decentramento che non abbia delle sedi di collaborazione, per la ragione fondamentale che le funzioni non possono essere rigidamente separate. Dato anche il sistema più razionale possibile di riparto delle funzioni e delle competenze, ci saranno sempre dei confini e delle complementarità, come ci saranno sempre delle decisioni che richiedono l'intervento di più soggetti, in quanto la dimensione degli interessi non corrisponde alla dimensione delle istituzioni. Basti pensare all'ambiente: sul piano delle decisioni, abbiamo il Protocollo di Kyoto, quindi un livello altissimo, ma sul piano dell'attuazione il problema ambientale riguarda anche il più piccolo comune. Un sistema senza cerniere è un sistema che difficilmente funziona: al suo interno, anziché collaborazione, c'è semplicemente sovrapposizione, conflitto, confusione. Credo che tutti ne abbiamo un esempio quotidiano davanti agli occhi.

Ritengo, quindi, che una prima questione sia quella di garantire - come si usa dire adesso - copertura costituzionale al principio di collaborazione in Costituzione, dargli un rilievo che non ha avuto sinora, in maniera che anche la giurisprudenza costituzionale possa interpretarlo e trarne dei criteri di azione.

La seconda questione - non necessariamente di carattere costituzionale, sebbene potrebbe esserlo - è quella di affrontare l'efficienza della collaborazione. I raccordi di collaborazione possono essere funzionali o strutturali, cioè possono essere dei procedimenti o delle sedi. Noi abbiamo una grande sovrabbondanza di raccordi funzionali e una sostanziale carenza di raccordi strutturali: questo avviene perché i raccordi funzionali si agguinzano; ciascuno mantiene il suo pezzetto di decisione, ma decide insieme agli altri. Inoltre, normalmente, i raccordi funzionali sono settoriali. I raccordi strutturali - la costruzione di sedi di collaborazione - sono invece sostitutivi, perché la

sede decide al posto di tutti i soggetti, che normalmente hanno un frammento soltanto della competenza e, spesso, sono sedi generali. Quindi, credo che una prima indicazione sia diminuire radicalmente il numero di raccordi funzionali e rafforzare e razionalizzare il sistema di raccordi strutturali.

Naturalmente, ci si deve preoccupare anche dell'efficienza della collaborazione. La collaborazione e la cooperazione tra livelli di governo non serve soltanto a ciascuno per sedersi a un tavolo: questo interessa a chi si siede al tavolo, ma interessa molto meno ai destinatari delle decisioni che a quel tavolo vengono assunte. La collaborazione e la cooperazione dovrebbero servire anche a prendere buone e rapide decisioni, perché la politica e l'amministrazione spesso « sequestrano » il tempo, che è invece un tempo essenziale per la società e l'economia, che ne hanno molto di meno. Un sistema in cui le decisioni non vengano prese nei tempi utili perché le stesse abbiano un effetto è un sistema che potrà avere carattere altamente rappresentativo, ma non avrà un importante fattore di legittimazione.

Quali sono le sedi? La prima sede alla quale nessun sistema decentrato tendenzialmente rinuncia è quella della Camera delle autonomie, o Senato delle regioni: la seconda Camera, differenziata dalla prima quanto a competenze e con un carattere rappresentativo delle realtà territoriali. Su questo non mi soffermo. È nota la difficoltà di procedere su questa strada, ma corre l'obbligo, se non altro sul piano della testimonianza, di dire che senza questo il sistema è necessariamente monco. Ci potremo rassegnare al riguardo, ma saremo appunto rassegnati: non è una scelta di sistema.

La seconda sede è la Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 ha previsto una certa definizione, come un primo tentativo di inserire, anche nella funzione legislativa, una rappresentanza dell'articolazione territoriale del paese: penso che su quella strada si do-

vrebbe procedere, tanto più se si ritiene di non poter andare avanti sulla strada della Camera delle autonomie.

La terza sede è costituita dalle conferenze, cui accennava prima il professor Zanon. Probabilmente, la soluzione migliore è avere una Conferenza unificata, con un'articolazione interna che consenta un sistema di decisione razionale.

Perché queste sedi funzionino occorrono, secondo la mia opinione, almeno due elementi di contesto. Il primo è la clausola di supremazia, una clausola che consenta di avere una ripartizione di competenze che non sia rigida; essa consente, comunque, al Parlamento nazionale o alle istanze nazionali di intervenire quando vi sia un rischio, un pericolo o una necessità di un interesse generale. Il secondo elemento è quello del sistema amministrativo centrale e periferico, statale, regionale e comunale, perché non c'è nessuna possibilità di operare una vera riorganizzazione e redistribuzione delle funzioni e delle competenze, se non si redistribuiscono e riorganizzano anche gli uffici: fino a quando ci sono uffici titolari di particelle di competenza, quella competenza non si riuscirà a riorganizzare.

Da questo punto di vista, forse un'indagine conoscitiva sarebbe utilmente ampliata anche con riferimento alla capacità e qualità delle nostre istituzioni centrali, come regionali e locali, di dare servizi, tenendo presente anche il tipo di funzioni che bisogna assegnare. In questo caso, il Titolo V del 2001 riecheggia un errore che fu commesso anche nel Titolo V del 1948, laddove fu assegnata alle regioni la materia del turismo - come ha sempre ricordato Massimo Severo Giannini -, perché per turismo si intendeva la gita « fuori porta », dunque una materia priva di rilevanza. Oggi, invece, il turismo è considerato materia rilevante per l'economia. Allo stesso modo, nel Titolo V del 2001 è stato dato alle regioni l'ordinamento delle professioni, dimenticando che si tratta di una materia pressoché integralmente legificata e disciplinata a livello comunitario. Questa scelta, dunque, serve soltanto a creare complicazioni rispetto a leggi re-

gionali che non riescono, in realtà, a trovare spazio. Una riflessione su quali siano le funzioni che oggi il potere pubblico in generale deve esercitare porterebbe, forse, ad identificare queste funzioni fondamentalmente in funzioni di tipo sociale e di sistema, e molto meno in funzioni di intervento dell'economia: questo sarebbe un primo punto di partenza, che comporterebbe, ad esempio, dei criteri di distribuzione diversi da quelli molto generici che si trovano nell'attuale Titolo V.

Una seconda questione imporrebbe di capire se la domanda che viene oggi è una domanda di uniformità o di differenziazione, altrimenti non capiamo che cosa viene richiesto alle istituzioni. Finché non sappiamo quali sono, oggi, i fattori legittimanti dell'azione delle istituzioni, corriamo sempre il rischio di avere un testo costituzionale sostanzialmente lontano dalle soluzioni delle quali la società ha bisogno.

FRANCO BASSANINI, *Presidente dell'associazione Astrid*. Il Titolo V, di cui è in corso - a partire, mi pare, dal 26 giugno 2006 - una sorta di diffusa rivalutazione, esprime indubbiamente, nel suo insieme, una scelta innovativa e coraggiosa. È una scelta coerente con le tendenze evolutive dei sistemi istituzionali di gran parte delle democrazie moderne. È la stessa complessità delle società moderne che suggerisce di adottare un modello organizzativo di tipo federale o, quanto meno, caratterizzato dal riconoscimento di forti autonomie regionali e locali: una ben congegnata e strutturata divisione del lavoro, dei compiti e dei poteri tra le istituzioni, europee, nazionali, regionali e locali è il modo di rispondere alla crescita, alla diversificazione, alla complessità delle domande sociali che caratterizzano il nostro tempo, evitando l'ingolfamento delle domande sociali al centro del sistema.

Riconosciuto questo dato positivo, non v'è dubbio che il Titolo V - e a queste Commissioni anche questo dato è ben noto - soffre di alcune lacune ed *handicap*, sia per il merito che per il metodo con cui si

è giunti alla sua approvazione. Ricordo che tale approvazione, pur essendo avvenuta dando legittima applicazione all'articolo 138 della Costituzione, tuttavia è stata il prodotto, alla fine, di una deliberazione parlamentare di parte, adottata da una sola delle due coalizioni nelle quali si raggruppano gran parte dei partiti italiani. Anche a voler prescindere da ogni considerazione di principio sull'inopportunità dell'approvazione di importanti modifiche alla Costituzione ad opera di risicate maggioranze di parte, in contraddizione con la natura della Costituzione come carta dei valori, dei principi e delle regole comuni e condivise, contano le lezioni della esperienza istituzionale concreta (la *Verfassungswirchlichkeit* dei tedeschi): pochi anni sono bastati per verificare nei fatti, nel corso della scorsa legislatura, la saggezza di quella consuetudine costituzionale che, nella storia della nostra Repubblica, nei decenni precedenti, si era affermata, intorno all'opportunità di procedere a modifiche costituzionali solo quando esse fossero il prodotto di larghe intese. Cambiata la maggioranza, con le elezioni del 2001, l'azione di implementazione e di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali ha subito infatti un'inevitabile battuta di arresto. La nuova maggioranza non ha sentito - a torto o a ragione, ma ciò è quasi irrilevante - questo nuovo assetto della forma dello Stato come proprio e condiviso: in attesa di metterlo in discussione e di sostituirlo con un altro, essa ha inevitabilmente bloccato o quanto meno rallentato il processo di attuazione della riforma approvata sul finire della legislatura precedente.

Ma c'è di più. Sul piano del metodo, come ricordava anche il presidente Chieppa, il Titolo V è stato il frutto di un procedimento di approvazione parlamentare dimidiato e squilibrato, non tanto e non solo perché, in seconda lettura, secondo la consolidata ma discutibile interpretazione data all'articolo 138 dai regolamenti parlamentari, non si è proceduto ad un vero secondo esame del testo della riforma, con la discussione e la votazione di articoli ed emendamenti, ma anche

perché, in prima lettura, il Senato fu posto nell'impossibilità di intervenire realmente sul testo stesso. È assai probabile che alcune evidenti lacune di questo testo, come l'assenza di una clausola di supremazia, l'assenza di norme transitorie, e la affrettata ripartizione di competenze legislative prevista dall'articolo 117, sarebbero state evitate, se fosse stato possibile al Senato esercitare i suoi poteri legislativi costituzionali, tra i quali quelli di emendamento. È superfluo ricordare che si sarebbe trattato, in tal caso, di un'applicazione dei principi del bicameralismo perfetto in uno dei pochi casi nei quali le implicazioni di questo modello non sono in discussione: credo, infatti, che nessuno contesti l'opportunità che le leggi di revisione costituzionale continuino a nascere - anche in un ordinamento che abbandoni il desueto modello del bicameralismo perfetto - dalla convergente volontà ed elaborazione di entrambe le Camere, onde rendere più meditate le deliberazioni concernenti la modifica di norme fondamentali come quelle costituzionali.

Nel merito, ha pesato negativamente l'assenza di disposizioni transitorie, che, pure, fu il prodotto di una scelta meditata e, anch'essa, coraggiosa. Rinunciando alla previsione esplicita di disposizioni transitorie si intese contrastare il rischio - non ignoto alla nostra esperienza costituzionale, e in ispecie a quella dei primi decenni della Repubblica - di un'eccessivo protrarsi della fase transitoria, di una troppo lunga gestazione delle disposizioni di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali. Ma questa coraggiosa innovazione avrebbe potuto funzionare solo se accompagnata da un forte e convergente impegno delle forze politiche a predisporre e varare rapidamente le necessarie disposizioni di attuazione. In altre parole, non vi è necessità di disposizioni transitorie se Parlamento e Governo sono fortemente impegnati nell'attività di attuazione della riforma costituzionale. Diversamente, emergono le difficoltà e i problemi, connessi alla carenza di strumenti idonei a garantire una rapida e tempestiva

implementazione dei nuovi principi, che le due Commissioni hanno già identificato.

Quanto all'assenza di una clausola di supremazia, vorrei ricordare che essa è presente in tutti i sistemi federali, o perché espressamente prevista nel testo della Costituzione o della Legge fondamentale, o perché è stata introdotta in via giurisprudenziale, dove la configurazione del sistema lo consente: negli Stati Uniti, prototipo di ordinamento federale, la Corte suprema introdusse la *supremacy clause* già nell'Ottocento.

Queste considerazioni preliminari mi inducono - anche in considerazione del fatto che qui sono stato convocato anche in qualità di portavoce nazionale dei comitati che hanno promosso il referendum celebrato il 25 e il 26 giugno e che hanno deciso di restare in vita e di continuare a lavorare per la conoscenza e la difesa della Costituzione repubblicana e per la affermazione dei suoi principi e valori - a sottolineare come sia necessario riflettere sulle forme e i modi utili a ristabilire il principio per cui le leggi di revisione costituzionale siano effettivamente condivise dalla grande maggioranza delle forze politiche e non siano il prodotto dell'arbitrio e dell'imposizione di una parte, sia pure quella momentaneamente maggioritaria. Da Montesquieu in poi, questo è il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: dare ai vincitori delle elezioni i poteri per ben governare; ma dare a tutti, e in primis agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercè di chi ha vinto. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche. È nella Costituzione infatti che si definiscono i confini tra ciò che legittimamente può essere deciso dalla maggioranza pro tempore e ciò che invece non può essere appannaggio del vincitore perché rientra nell'ambito delle regole del gioco, e dei diritti e delle libertà sottratti all'arbitrio della maggioranza del momento.

So che c'è una riflessione aperta nelle Commissioni su questo punto. Si può intervenire sulle procedure di revisione costituzionale, come espressamente prevede il programma elettorale dell'attuale maggioranza parlamentare, innalzando a tre quinti o a due terzi la maggioranza necessaria per l'approvazione parlamentare di una legge di revisione costituzionale. È giusto valutare con attenzione il rapporto tra questa riforma dell'articolo 138 e la revisione o manutenzione straordinaria del Titolo V: se è vero infatti che il vigente testo costituzionale è stato nel 1947 approvato, nel suo insieme, a larga maggioranza, è anche vero che ciò non vale per il Titolo V. Forse, è giusto chiederci se un'eventuale modifica dell'articolo 138, tesa a rafforzare la rigidità e, quindi, la stabilità della Costituzione, non debba avvenire contestualmente o successivamente a un'intesa sulle correzioni da apportare al Titolo V, la quale dunque valga a ripristinare - anche per il Titolo V - il rispetto del principio per cui le norme costituzionali debbono essere (e sono state effettivamente, al momento della loro approvazione) il prodotto di una larga convergenza e non della prevalenza di una parte politica su un'altra.

Per quanto riguarda i comitati che hanno promosso il referendum, il rafforzamento della rigidità costituzionale con l'adeguamento del quorum previsto dall'articolo 138 è l'unica richiesta che essi rivolgono alle Commissioni, non ritenendo, per il resto, che sia loro compito pronunciarsi sul merito delle riforme costituzionali, una volta constatato che le Commissioni affari costituzionali e il Parlamento nella sua interezza intendono naturalmente rispettare il risultato referendario. Tale risultato, di certo, non può essere interpretato come blocco o divieto di qualunque riforma costituzionale; ma almeno deve essere interpretato come una riaffermazione dei principi e dei valori fondamentali della nostra Costituzione repubblicana, e del suo assetto fondamentale: si è verificato infatti, il 25 e 26 giugno, che essi godono ancora del consenso di una larga maggioranza degli italiani.

Venendo brevemente al merito, mi pare giusto mettere in prima linea l'attuazione del Titolo V, articolata in vari provvedimenti: il cosiddetto codice delle autonomie, comprensivo della definizione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, nonché dell'adeguamento al nuovo assetto costituzionale del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali; le leggi sui livelli essenziali delle prestazioni, strumento fondamentale per il funzionamento di un sistema che ha superato il parallelismo delle funzioni e che, quindi, vede la gestione dei servizi affidata ai livelli territoriali più idonei (sussidiarietà e adeguatezza), pur riservando alcune funzioni fondamentali al legislatore nazionale (*in primis*, appunto, la definizione degli *standard* delle prestazioni e dei servizi, in modo da garantire l'uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione per tutti gli italiani, indipendentemente dalla loro collocazione sul territorio nazionale); l'attuazione dell'articolo 119 - rispetto alla quale abbiamo da tempo, come Astrid, presentato una proposta -, possibile anche nel quadro delle attuali risorse finanziarie, riconvertendo i meccanismi di attribuzione di queste risorse da un sistema basato sulla responsabilità del Governo centrale ad uno fondato sulla responsabilità delle amministrazioni locali e regionali, ricostruendo quel circuito virtuoso nel rapporto tra prelievo delle risorse e responsabilità della spesa, che è il punto fondamentale da cui muovere.

Molti problemi possono essere risolti con la legislazione ordinaria. Ma ha forse ragione il professor Zanon nel rilevare che non tutti i problemi si possono risolvere con le sole norme di attuazione. Si rende necessaria un'operazione che potremmo definire di « manutenzione straordinaria » del testo costituzionale, in specie del titolo V. La manutenzione straordinaria delle riforme, negli anni successivi alla loro approvazione, dovrebbe del resto - pare a me - rappresentare la regola, non l'eccezione. Nessuna riforma nasce perfetta, non solo perché tutte le cose sono perfettibili, ma perché è sempre necessario verificare,

sulla base dell'esperienza, ciò che non funziona, anche in un impianto che, nel suo indirizzo generale, è condivisibile: la giurisprudenza costituzionale, quella del Consiglio di Stato e l'esperienza di questi anni dimostrano che vi sono alcuni ritocchi da apportare al Titolo V.

È vero, la sentenza Mezzanotte prova che la Corte costituzionale è in grado di compiere anche acrobatiche operazioni di supplenza. Esse sono utili, ma, come diceva Zanon, hanno dei limiti, avvertiti anche dagli autori o dagli estensori delle sentenze stesse. Nel caso specifico, centrale è l'applicazione del principio di leale collaborazione, su cui fanno leva la sentenza Mezzanotte e le successive che l'hanno ripresa: esso richiede un'intesa fra Stato e Regione, per far funzionare la sussidiarietà in senso ascendente. Tuttavia, è evidente che, proprio nel caso delle grandi infrastrutture - ma anche altri casi potrebbero essere ricordati, come quello dell'energia -, l'intesa può essere paralizzante. Beninteso, è sempre utile ricercare l'intesa, ed è necessario prevederla come obbligatoria in una serie di casi; ma in altri casi, se è prevista come necessaria e imprescindibile, l'effetto può essere la paralisi della decisione. Non la Corte, forse, ma certamente il legislatore è in grado di introdurre una disciplina che eviti la paralisi. In una ricerca che svolgemmo ad Astrid alcuni anni fa, proponemmo che un opportuno intervento legislativo proceduralizzasse la ripartizione dei compiti e delle responsabilità in caso di mancata intesa, riservando, ad esempio, al Consiglio dei ministri, con la partecipazione dei presidenti delle regioni interessate, la decisione sulle grandi infrastrutture da realizzare, sulla loro localizzazione di massima, sulle loro caratteristiche fondamentali, e riservando alle regioni e agli enti locali le decisioni relative alla loro localizzazione puntuale (ad esempio, il tracciato della Pedemontana e quello della Livorno-Civitavecchia), da definire entro un termine breve ma ragionevole. Era previsto che il Governo potesse far ricorso ai poteri sostitutivi che gli sono attribuiti dall'articolo 120 della Costituzione, ove la

decisione regionale non intervenisse nei termini previsti. Attraverso questa soluzione procedimentale - applicabile a decisioni che coinvolgono molteplici interessi (e competenze) diversamente collocabili, nell'ambito del sistema istituzionale - si sarebbe così riconosciuto un ruolo alle istituzioni statali (al Consiglio dei ministri o al CIPE), ma anche alle regioni e agli enti locali, in un procedimento che non può essere paralizzato dall'eventuale mancanza di intesa. Come è evidente, si tratterebbe di un passo avanti non irrilevante rispetto a quello che la giurisprudenza costituzionale, da sola, poteva fare (*Commenti del professor Augusto Barbera*).... Il collega Barbera ricorda che già l'articolo 81 del decreto legislativo n. 616 del 1977 andava in questa direzione: la verità è che...ognuno di noi torna sempre sul luogo del delitto...!

Ritengo, ad ogni modo, che questo sia un punto importante. Altrimenti, nel caso delle grandi infrastrutture (come pure degli impianti energetici), potremmo trovarci di fronte a un paradosso: l'interesse delle regioni e delle autonomie locali a negare l'intesa è infatti di norma più forte laddove più forte è l'interesse della comunità nazionale (alla realizzazione dell'opera) ma più debole è il concorrente interesse locale (alla realizzazione dell'opera o alla sua localizzazione nella regione); al contrario, le autonomie locali sono maggiormente disponibili a concedere l'intesa per lo spostamento di competenze dove è più forte l'interesse locale e minore quello nazionale, con un rovesciamento di quella che sarebbe l'opportuna distribuzione delle competenze.

Da questo punto di vista, credo si debba sottolineare l'importanza di prevedere espressamente in Costituzione, con una piccola modifica costituzionale sul modello tedesco, la clausola di supremazia. Vorrei ricordare che la clausola di supremazia è espressamente indicata nel programma elettorale dell'Unione - i programmi elettorali, in base alla legge elettorale *qua utimur*, che li prevede, hanno ora una rilevanza anche istituzionale - ; essa, sia pure collocata maldestramente

nell'articolo 120, era presente, del resto, anche nel progetto di riforma del centro-destra che non ha superato il vaglio del referendum. Quindi, l'introduzione della clausola di supremazia, ad imitazione di tutti gli ordinamenti federali, è un punto sul quale dovrebbe essere possibile una convergenza, dal momento che esistono importanti impegni in questo senso, sia da parte dell'attuale maggioranza, sia da parte dell'attuale opposizione.

L'introduzione di tale clausola consentirebbe di risolvere, senza modifiche, il problema del federalismo a geometria variabile, previsto dall'articolo 116, comma 3. Credo che tutti o quasi siano disposti a riconoscere che un certo grado di geometria variabile è utile e risponde alla forte diversificazione propria del sistema regionale del nostro paese. Tuttavia, ci sono preoccupazioni sulla possibilità che l'utilizzo di questa disposizione scardini la struttura fondamentale del federalismo cooperativo e solidale, produca, cioè, eccessive asimmetrie. L'introduzione della clausola di supremazia farebbe sì che la tutela di alcuni interessi generali e nazionali possa essere comunque assicurata, anche negli ambiti e nelle materie attribuite alla competenza piena o esclusiva (*rectius*, residuale) del legislatore regionale, e dunque anche a quelle attribuite al legislatore di una singola Regione per effetto della applicazione del disposto dell'articolo 116, terzo comma. Infatti, lo spostamento, per alcune Regioni, di alcune competenze dalla competenza concorrente o ripartita a quella piena o esclusiva, per effetto dell'utilizzo dell'applicazione della clausola della geometria variabile, incontrerebbe comunque il limite dell'intervento del legislatore statale a tutela dell'unità giuridica od economica e dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti, sul modello tedesco. Quindi, non comporterebbe l'attribuzione, alle regioni che attivano la geometria variabile, di una competenza esclusiva tale da lasciare il legislatore statale completamente privo di strumenti di intervento. A quest'ultimo, la clausola di supremazia consentirebbe sempre di intervenire e, di conseguenza, ridimensione-

rebbe o eliminerebbe i rischi che possono essere impliciti in un uso molto ampio della clausola prevista dall'articolo 116, comma 3.

Ma non sfugge a nessuno che l'articolo 72 della Costituzione tedesca ha in sé un forte elemento di garanzia contro un suo uso in senso fortemente centralistico, come strumento di compressione dell'autonomia dei *Länder*: mi riferisco al fatto che alla formazione della legge federale, che interviene a tutela dell'unità giuridica ed economica o a garanzia di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale, partecipa il Bundestag, ossia il Senato federale, nel quale sono rappresentati i *Länder*. La leale collaborazione e la conseguente esigenza di concertazione, implicite nella soluzione Mezzanotte, sono in questo caso realizzate attraverso il Senato federale. Ora, nelle proposte contenute nel programma dell'Unione, il Senato federale è previsto, così come è prevista la clausola di supremazia. Ma poiché non mi pare prevedibile che a questo si arrivi nella presente legislatura — e, comunque, nelle more di una riforma che introduca anche in Italia una riforma del bicameralismo, in grado di prevedere una Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie —, l'unica soluzione praticabile mi sembra quella di attivare la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, come stabilito dall'articolo 11 della legge costituzionale del 2001. Eventualmente, e se ritenuto necessario, potrebbero essere previste alcune piccole modifiche di quella legge costituzionale, predisposte appositamente per l'esercizio da parte del Parlamento della clausola di supremazia. Nel caso di ricorso alla clausola di supremazia da parte del legislatore, si potrebbe prevedere la necessità di condizionarne l'esercizio a un previo parere favorevole della Commissione bicamerale integrata, sulla base della considerazione che l'esercizio da parte del Parlamento di questo potere estremamente significativo e incisivo in tanto non potrà avere effetti espropriativi delle competenze regionali, in quanto sia effettuato sulla base di una generale e

larga convinzione che esso risponda, in concreto, a esigenze di interesse generale e non a interessi di parte.

PRESIDENTE. Nel ringraziare ancora i nostri ospiti per la disponibilità manifestata, sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,50, è ripresa alle 12,15.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori. Desidero informarvi che, nel pomeriggio, i parlamentari avranno la possibilità di intervenire per formulare quesiti o porre questioni di loro interesse.

Mi risulta che vi siano 12 iscritti a parlare nella sessione antimeridiana. Tuttavia, dal momento che sospenderemo i lavori alle 13,30 e li riprenderemo alle 14,30, vi prego di valutare la possibilità che tali interventi slittino nella sessione pomeridiana. Do la parola alla professoressa Nicotra.

IDA NICOTRA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catania*. Grazie, presidente. Vorrei occuparmi di alcune delle questioni poste sul tappeto, e, in particolare, di quelle relative all'assetto del Titolo V, nella consapevolezza di come sia stata innestata un'impostazione vecchia su un contesto caratterizzato da nuovi equilibri. Intendo affermare che, se la rigida enucleazione delle materie aveva un senso nell'ordito costituzionale introdotto con la Costituzione del 1948, non possiamo individuare questo senso oggi, dinanzi ad assetti mutati e alla circostanza per cui anche le poche materie riservate alla competenza regionale sono state sostituite con elencazioni molto lunghe, nelle quali è difficile individuare l'esatto spazio dello Stato e delle regioni.

Senza dubbio, l'incerto funzionamento della riforma del Titolo V in questo periodo è stato causato anche dalla mancata riforma del sistema bicamerale, la grande occasione perduta di coinvolgere - a livello di normativa statale - gli enti territoriali minori. Ovviamente, non mi rife-

risco solo alle regioni, in quanto il modello deve essere policentrico e deve trattarsi di un'organizzazione multilivelli, all'interno della quale è necessario coinvolgere anche gli enti territoriali minori.

Ritengo quindi conclusa la fase nella quale si voleva attribuire al federalismo un carattere duale, poiché esso deve invece coinvolgere tutti i livelli di Governo.

Sono consapevole della difficoltà - come è stato sottolineato da chi mi ha preceduto - di procedere ad una modifica radicale del nostro bicameralismo e quindi mi concentro su piccoli correttivi che potrebbero essere apportati per superare l'incerto funzionamento dei meccanismi previsti nel Titolo V.

Per giungere ad un miglioramento dell'attuale sistema, innanzitutto potrebbe essere opportuno mutuare l'esperienza dell'ordinamento tedesco - mi riferisco specificamente all'articolo 72, che è stato più volte richiamato - e inserire la clausola di supremazia.

In effetti, al di là del modello tedesco, la giurisprudenza costituzionale ha dato già un orientamento chiaro in questo senso, perché la citata sentenza n. 303 del 2003 pone il principio della sussidiarietà legislativa accanto a quello della sussidiarietà amministrativa.

Il problema consiste nel positivizzare questa norma. Per risolvere tale questione, si è ipotizzata una piccola riforma costituzionale - che potrebbe trovare il consenso di maggioranza ed opposizione - cioè un ritocco all'articolo 120 della Costituzione, in cui effettivamente esistono il potere sostitutivo e la possibilità di attrarre a livello statale le competenze regionali, con riferimento in primo luogo alla potestà legislativa. Non mi riferisco solo alla potestà legislativa concorrente, ma anche a ipotesi di competenza legislativa residuale e quindi al quarto comma dell'articolo 117.

Non c'è dubbio che questo sistema potrebbe funzionare, facendo leva anche sul terzo comma dell'articolo 120, laddove si parla di procedure atte al coinvolgimento degli enti territoriali minori, ossia all'agire con riferimento alla funzione sup-

pletiva dello Stato tenendo in considerazione i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, ma anche di stretta proporzionalità fra il mezzo e il fine da raggiungere. Si tratta quindi di riprendere la modifica proposta nel progetto di revisione della XIV legislatura per l'articolo 120, con l'ampliamento anche alla funzione legislativa della possibilità surrogatoria suppletiva dello Stato, e realizzare in questo modo — con un intervento minimale — un primo correttivo. Viene dunque abbandonato il rigido meccanismo di enumerazione delle materie per un meccanismo diverso, che è quello del livello degli interessi coinvolti.

Altro punto fondamentale di cui si è parlato...

PRESIDENTE. Mi scusi, non ho capito se questo integrerebbe l'articolo 117...

IDA NICOTRA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catania*. Questo integrerebbe l'articolo 120 riferito non solo al Governo ma anche allo Stato, che si può sostituire con una funzione legislativa alle regioni, quindi nell'esercizio dell'attività legislativa dell'articolo 117 e in quella amministrativa dell'articolo 118. Ciò potrebbe risolvere il problema, aggiungendo — ai già previsti canoni di riferimento della leale collaborazione e del principio di sussidiarietà — anche il criterio della stretta proporzionalità tra il fine che si deve raggiungere e il mezzo utilizzato, proprio per evitare di espropriare le competenze regionali.

Auspicherei questa prima modifica, che — come prima affermato dall'onorevole Bassanini — troverebbe probabilmente un consenso *bipartisan* da parte dell'attuale maggioranza e dell'opposizione.

Il secondo punto riguarda le sedi di raccordo. A tal proposito mi ricollego alle sue affermazioni, signor presidente, in apertura di questa giornata di lavoro, in merito alla necessità di introdurre nell'ordinamento italiano la formula — presente in esperienze straniere — del doppio binario, ovvero un organo di raccordo non soltanto rispetto alla legislazione, ma an-

che rispetto alla funzione governativa nella fase discendente esecutiva. È quindi necessario prevedere una conferenza, che dovrebbe essere unificata sulla scia di quanto già previsto nel disegno di legge di cui si parlava poc'anzi — quindi Stato, regioni ed enti territoriali minori —; questa fase di raccordo dovrebbe essere realizzata attraverso procedure forti.

La Corte costituzionale ha ribadito un'intesa forte a tal proposito. Si diceva prima, però, che l'intesa sarebbe stata in grado di paralizzare l'attività complessiva. Tale problema si potrebbe superare con una sorta di riserva rinforzata nel procedimento, per cui le Camere avrebbero l'onere di richiedere il parere sulle materie in cui le regioni e gli enti locali siano interessati, e, qualora fosse contrario, potrebbe essere superato con la maggioranza assoluta dei componenti la Camera. Si tratta quindi di una sorta di legge rinforzata, che non rappresenta una novità, perché nell'articolo 11, lettera *b*), della legge del 2001 vi è l'ipotesi in cui è possibile intervenire superando questo parere contrario. D'altra parte, è necessario sottolineare che il parere meramente facoltativo non cambierebbe sostanzialmente le cose.

Mi soffermo sul doppio binario per sottolineare che la « Bicameralina » potrebbe essere certamente un meccanismo per aggiustare il sistema nel senso della partecipazione degli enti territoriali minori, se non si vuole procedere alla riforma radicale del sistema bicamerale. Il citato doppio binario, quindi il sistema delle conferenze in merito alle funzioni governativa ed esecutiva, e la « Bicameralina », o comunque una struttura bicamerale che tenga conto delle istanze locali per la funzione legislativa, costituiscono un percorso presente nella legislazione siciliana. In Sicilia, infatti — come sa bene l'onorevole Bianco —, esistono entrambi, o perlomeno sono stati previsti, perché la bozza di statuto non è stata ancora approvata, però è stato previsto sia il consiglio delle autonomie locali di supporto all'attività legislativa della regione, sia la Conferenza regione ed enti territoriali mi-

norì per l'attività di supporto alla fase esecutiva del percorso politico. Questa potrebbe dunque essere la via da seguire anche a livello nazionale per stemperare la litigiosità tra Stato e regioni.

L'ultimo punto è relativo all'accesso degli enti territoriali minori in Corte costituzionale. Non si può ipotizzare un sistema basato su un'impostazione multi-livello e sulla partecipazione degli enti territoriali minori, se questi non hanno poi strumenti efficaci per garantire le proprie pretese. Il progetto bocciato dal corpo elettorale prevedeva questo accesso alla Corte costituzionale.

Il problema è trovare un meccanismo per evitare il contenzioso. Parte della dottrina ha dunque individuato un meccanismo molto interessante - che potrebbe essere indagato -, che consiste nel suddividere la Corte costituzionale in sezioni, di modo che una sezione si occupi soltanto dei ricorsi degli enti locali rispetto alla legge regionale e statale. Anche la legislazione ordinaria su questo punto offre qualche apertura, perché la Conferenza Stato-regioni può chiedere al Consiglio dei ministri di agire davanti alla Corte costituzionale, quindi esiste uno spiraglio che consente una modifica non costituzionale, ma comunque di aggiustamento rispetto alle attuali esigenze che il sistema ci impone di risolvere.

GIORGIO MACCIOTTA, *Estensore del progetto Astrid sul federalismo fiscale*. Ringrazio per la convocazione a questa audizione. Desidero concentrare la mia attenzione sull'unico tema sul quale ritengo di avere una competenza «artigianale», ovvero quello della tenuta della finanza pubblica e dell'attuazione dell'articolo 119.

In questi cinque anni, malgrado l'inerzia rispetto all'attuazione del Titolo V - e in particolare dell'articolo 119 -, non si è rimasti fermi e le conseguenze in termini di tenuta della finanza pubblica sono state gravi. Ho fornito due tabelle che danno la misura dei peggioramenti. Si tratta di due tabelle costruite utilizzando i dati dei conti pubblici territoriali elaborati dal Dipartimento politiche di

sviluppo, allora nel Ministero dell'economia e delle finanze, oggi al Ministero dello sviluppo economico.

Il primo esempio riguarda le spese per «amministrazione generale», voce nella quale il Dipartimento politiche di sviluppo ha concentrato le spese degli apparati con funzioni di gestione amministrativa, quindi spese di personale e spese di acquisto di beni e servizi, nonché i cosiddetti «costi della politica». Se consideriamo queste voci, in primo luogo colpisce la dinamica. Infatti, fatto 100 il valore del 1996, il valore finale è 177. Se questa voce fosse cresciuta quanto il PIL, che nello stesso periodo è cresciuto del 33 per cento, ci sarebbero 20 miliardi di euro in meno di spese per «amministrazione generale».

Il secondo dato che colpisce riguarda la dinamica per regioni. Al contrario di quanto ragionevolmente ipotizzabile - ovvero che le spese per amministrazione generale incidono maggiormente nelle regioni più piccole e in maniera minore nelle più grandi -, i dati mostrano che, al netto delle due regioni a statuto speciale, la spesa *pro capite* più elevata è quella del Lazio - dato comprensibile, essendo qui concentrate le funzioni centrali -, immediatamente seguito dalla Lombardia.

In generale, il centro-nord, al 2003, ha una spesa *pro capite* pari a 1.662 euro, a fronte di una media nazionale di 1.497 euro e di una media del sud di 1.201 euro. La regione con minor spesa *pro capite*, la Puglia, ha 1.063 euro, che si raffrontano con i 1.765 della Lombardia. Ovviamente, per i motivi citati, escludo il Lazio e le due regioni a statuto speciale del nord, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, che hanno spese del tutto fuori controllo. Anche la dinamica non è quella che ci si potrebbe attendere, perché quella più elevata non riguarda le regioni che partono dai livelli più bassi: la Lombardia ha una dinamica - sempre fatto 100 il valore del 1996 - che la porta a 206 nel 2003, mentre al limite inferiore c'è il Lazio, che però partiva da uno zoccolo particolarmente alto, e inoltre le amministrazioni centrali, che hanno ridotto la loro dinamica, sono ovviamente concentrate prevalentemente a

Roma. Al netto del Lazio, la regione con la dinamica minore è il Molise, dove - fatto 100 il valore del 1996 - nel 2003 si giunge a 147. In termini di dinamica, l'aspetto più rilevante è che le spese per « amministrazione generale » del livello di governo regionale crescono sino a 158, e la crescita è tutta concentrata nei tre anni 1999-2001, nei quali si ha l'attuazione della legge Bassanini; analogo risulta il procedimento delle amministrazioni locali. Le amministrazioni statali si fermano nel triennio e poi riprendono a crescere sino a 173, ovvero 15 punti in più delle amministrazioni regionali e solo 19 punti in meno delle amministrazioni locali, che pure hanno avuto una crescita notevole. Questo evidenzia che tutto si crea e nulla si distrugge, aspetto che forse richiederebbe un intervento.

La seconda tabella è ancora più significativa. Essa si riferisce ai dati di uno di quei settori che dovrebbero, indiscutibilmente, essere regolati a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), che prevede eguaglianza delle prestazioni per tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale (la spesa sanitaria).

Sui valori assoluti fornisco solo un dato: il valore assoluto più alto - esclusa una delle regioni a statuto speciale, il Trentino - è quello della Lombardia con 1.817 euro di spesa *pro capite*, mentre in coda alla scala è il Molise con 1.180; il valore medio del centro nord è 1608; il valore medio nazionale 1500; il valore medio del sud 1305. Ma questo dato è in parte « gonfiato » e non esprime sino in fondo il reale valore dei servizi sanitari nelle diverse regioni, in quanto le cifre totali di spesa media *pro capite* inglobano le spese per farmaci, che sono particolarmente elevate nel Mezzogiorno. Fatto 182 il valore della spesa media *pro capite* del centro nord e 192 quello della spesa media *pro capite* dell'Italia, nel Mezzogiorno si ha come valore 213. Quindi, se eliminassimo questa voce della spesa per farmaci, constateremmo che i servizi forniti sul territorio sono ancora peggiori nel sud rispetto a quelli del centro-nord.

Anche la dinamica è impressionante, perché la dinamica nazionale è da 100 a 157, la dinamica del centro-nord è da 100 a 168, la dinamica del Mezzogiorno è da 100 a 137. In cima alla scala troviamo la Lombardia, da 100 a 242, in coda la Calabria, da 100 a 114.

Questi dati danno la misura degli squilibri potenziali che la mancata attuazione dell'articolo 119 sta introducendo nella nostra finanza pubblica.

Da questo punto di vista, ritengo urgente non solo il processo di applicazione dell'articolo 119, ma anche un'applicazione immediatamente operativa. Discendono da questa esigenza alcune conseguenze, la prima delle quali è che, se si vuole partire subito, occorre farlo partendo dalla spesa storica. Naturalmente, proprio i dati forniti indicano come la spesa storica sia insoddisfacente, presenti squilibri interni e vada corretta andando verso la spesa *standard*, ma, se non si parte dalla spesa storica, l'attesa di definire i livelli *standard* si rivelerà infinita.

La seconda esigenza è quella di costruire un processo di attuazione che tenga conto non solo dei trasferimenti di competenze legislative - articolo 117, commi terzo e quarto -, ma anche dei costi delle competenze amministrative che dovrebbero in gran parte transitare verso i comuni e, in subordine, verso le province e le città metropolitane. Da qui emerge l'esigenza di individuare tributi che siano adeguatamente spalmati sul territorio affinché l'autonomia di entrata e di spesa sia effettiva non solo per le regioni, ma anche per i comuni, tributi la cui più equa distribuzione sul territorio consenta anche di minimizzare - per motivi intuitivi - l'uso del fondo perequativo.

Da questo punto di vista, un'ipotesi perseguibile sarebbe un *mix* che combini i tributi propri in senso stretto e i tributi propri derivati, secondo la definizione che ne ha dato la Corte, ovvero quelli il cui gettito è interamente attribuito ad enti territoriali non statali, quali l'IRAP, ma anche l'ICI. A tale gettito dovrebbe aggiun-

gersi uno zoccolo rilevante costituito da compartecipazioni e addizionali a grandi tributi erariali.

Questa soluzione è esposta all'obiezione che le compartecipazioni a grandi tributi erariali non rendono immediatamente visibile la responsabilità di chi impone il prelievo, perché si tratta di un tributo statale di cui una quota va attribuita a regioni, comuni o province. È tuttavia evidente come l'uso delle compartecipazioni, insieme alle addizionali, abbia un tale potenziale di gettito da consentire sia l'autonomo sviluppo di politiche specifiche dei diversi livelli istituzionali sia la comprensione delle origini di tali differenze.

D'altra parte - come rilevato in altre audizioni, quali quella del rappresentante di Confindustria -, la mancata utilizzazione delle compartecipazioni implicherebbe un rischio di eccessiva frantumazione del sistema tributario nazionale, che, dal punto di vista dei contribuenti, danneggerebbe quelli con obblighi fiscali in regioni diverse da quella di residenza e, dal punto di vista delle istituzioni, in particolare per gli enti locali minori - non irrilevanti nel tessuto della Repubblica -, imporrebbe costi di amministrazione di gran lunga eccedenti le potenzialità di gettito.

Come ha concluso anche l'Alta commissione, è preferibile utilizzare i tributi sui consumi, non solo perché spalmati sul territorio, ma anche perché la loro dinamica è simile a quella del prodotto interno lordo. È invece sembrato più opportuno minimizzare l'uso dell'IRE, perché essa ha una dinamica pari a circa una volta e mezzo il prodotto interno lordo e si attaglia maggiormente alle funzioni dello Stato, che deve garantire i citati livelli essenziali, ma anche la perequazione.

Infine, esiste il problema - più volte richiamato e sul quale non intendo tornare - della leale collaborazione. Se l'attuazione dell'articolo 119 costituisce un processo, è inevitabile che richieda fin dall'inizio una leale cooperazione tra i diversi livelli istituzionali.

Su questo terreno, il gruppo di Astrid, come ricordato dal professor Bassanini, ha

elaborato un testo di legge delega e lo ha anche verificato con un esercizio di attuazione, che ha dimostrato praticabile tale ipotesi di delega. Vorrei però aggiungere che, come le discussioni di questi giorni dimostrano, forse occorre andare oltre, ripensando la legge sulla contabilità dello Stato e trasformandola in una legge di contabilità della Repubblica, il che implica una discussione più approfondita sin dal momento dell'impostazione dei conti fondamentali.

Ritengo che intraprendendo questa strada si eviterebbe di utilizzare lo Stato come pagatore di ultima istanza, come avvenuto in questi ultimi anni, con gravi rischi per la tenuta dei conti pubblici.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, professor Macciotta. Ci ha fornito degli elementi impressionanti, quasi come la richiesta che gli 8 mila comuni possano ricorrere alla Corte costituzionale.

ANTONIO D'ATENA, Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università "La Sapienza" di Roma. Premetto innanzitutto che sono convinto, come molti degli intervenuti, della necessità di procedere ad un'attuazione organica della nuova disciplina costituzionale. Ritengo, però, indispensabile anche un intervento sul testo della Costituzione, soprattutto sul riparto delle competenze e sugli elenchi di materie di cui all'articolo 117, commi 2 e 3.

In occasione della revisione costituzionale della XIII legislatura, il tema delle materie, pur essendo assolutamente centrale, non è stato affrontato con l'impegno che avrebbe richiesto. È infatti mancato l'equivalente della commissione Giannini. Tutti ricordiamo che, per l'elaborazione del decreto n. 616 del 1977, una commissione scientifica presieduta da uno dei maggiori amministrativisti dell'epoca aveva proceduto ad un *screening* delle funzioni pubbliche, analogo a quello da più parti richiesto, anche in questa sede, per l'attuazione. Ritengo - ad esempio - che il professor Elia, nell'accennare alla ricognizione delle funzioni già trasferite e da

trasferire, facesse riferimento ad un'esigenza di questo tipo.

Su questi temi - del resto - si è ormai accumulata una notevole riflessione dottrinale, la quale ha evidenziato la presenza, nel nuovo Titolo V, di una serie di incongruenze, vuoti ed omissioni, che hanno messo a dura prova le risorse interpretative della Corte costituzionale. Basti pensare che l'elenco contenuto nell'articolo 117, comma 2, della Costituzione non comprende materie federali tipiche, come le poste e telecomunicazioni e la circolazione stradale. È vero che la Corte costituzionale tende ad estrarle maieuticamente, ricercandole tra le pieghe di altre materie. Ma non si può contare sempre sulle possibilità di tali strumenti di intervento (che non sono illimitate). Senza considerare che costringere la Corte a questo "non richiesto e non gradito" ruolo di supplenza significa anche esporla eccessivamente dal punto di vista politico. Il che non è salutare per un organo di tale natura.

A ciò è da aggiungere che alcune materie sono, bensì, elencate, ma discutibilmente collocate. Mi riferisco - ad esempio - all'inclusione nell'elenco dedicato alla legislazione concorrente di materie come la ricerca scientifica, le professioni, l'ordinamento sportivo e l'alimentazione, le quali presentano indiscutibili profili di rilievo nazionale.

Inoltre, con tutto il rispetto per gli autori del testo normativo, sono personalmente convinto che l'unico modo per spiegare alcune collocazioni sia quello dell'errore materiale, e, più specificamente, dell'errore di videoscrittura. Solo così può spiegarsi - ad esempio - come mai, tra le materie di competenza concorrente, sia stato inserito l'ambito denominato "produzione, trasporto e distribuzione nazionale" (si badi: nazionale) "dell'energia". È, infatti, evidente che in materia di energia "nazionale" non abbia senso la previsione di un *corpus* di principi statali e di venti diverse legislazioni regionali (secondo il paradigma della competenza concorrente).

Il tutto è infine aggravato dalla presenza di una clausola residuale, quanto

meno incauta, la quale prevede che sia di pertinenza delle regioni tutto quanto non espressamente attribuito allo Stato. Essa fa, pertanto, uso di un avverbio notevolmente impegnativo (fortunatamente, finora non preso sul serio da nessuno): un avverbio che, molto significativamente, la Costituzione americana si è rifiutata di accogliere nel suo corpo, benché fosse presente nei precedenti articoli di Confederazione.

Tutto ciò rende necessario correggere gli errori, rivisitando con attenzione il riparto delle competenze e gli elenchi di materie. Sono, tra l'altro, persuaso che per un'operazione del genere si troverebbero, in Parlamento, ampi consensi tanto nella maggioranza quanto nell'opposizione.

Per quanto riguarda il contenuto degli interventi, utili indicazioni possono essere tratte dall'elaborazione normativa della passata legislatura. Premetto subito che non valutavo positivamente il testo di riforma bocciato nel giugno scorso dal corpo elettorale, però ritenevo e ritengo che in materia di materie - concedetemi il bisticcio di parole - in esso fossero contenute delle indicazioni da sottoscrivere, come quelle in ordine all'energia nazionale, alle grandi reti di trasporto, all'ordinamento della comunicazione. Indicazioni che andrebbero riprese.

Un'altra esigenza che richiede un nuovo intervento sul testo costituzionale è quella di dotare di un supporto procedimentale adeguato la complessità del quadro delle competenze risultante dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. È, infatti, evidente che, per quanto si possa essere attenti nel costruire elenchi meditati, non è possibile prevedere tutto, né distribuire in termini rigidi e definitivi quanto di pertinenza del centro e quanto della periferia. D'altra parte, non è privo di significato che normalmente le esperienze federali mature battano, a questi fini, la strada della cooperazione.

Oggi, i presidi procedimentali della cooperazione (invocati dalla stessa Corte per sopperire alle imperfezioni dell'elenco, come ha ricordato Carlo Mezzanotte) si rivelano piuttosto deboli. Tutto, infatti, si

concentra sulla Conferenza Stato-regioni, la quale, pur costituendo un elemento centrale del sistema e pur avendo svolto un ruolo essenziale, presenta un inconveniente che in questa sede non può essere taciuto: quello di spostare sul versante degli esecutivi anche decisioni che dovrebbero essere di pertinenza squisitamente legislativa. Il che viene a sacrificare tanto i consigli regionali, quanto le assemblee parlamentari. È infatti evidente che, quando si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza, la decisione è politicamente blindata nei confronti di tutti gli organi chiamati ad intervenire successivamente nel procedimento.

Come tanti hanno affermato in questa sede, la via maestra sarebbe la costruzione di una seria Camera delle regioni. Ma sulla sua possibilità di realizzazione sono molto scettico, poiché per creare un'autentica Camera delle regioni si dovrebbero mettere in discussione due regole che non ritengo realisticamente modificabili: quella dell'elezione diretta dei componenti e quella della pronunciata escursione numerica tra le rappresentanze minime e le rappresentanze massime delle regioni. In nessuna Camera di rappresentanza territoriale del mondo esiste un'escursione da 1 a 47, come tra la Valle d'Aosta e la Lombardia nel nostro ordinamento.

Poiché penso che manchino le condizioni per ridiscutere queste regole fondamentali, la strada da seguire mi sembra quella dell'attuazione, integrata con una revisione, del meccanismo della cosiddetta "Bicameralina". Tale organo andrebbe istituito e rafforzato, prevedendo in alcuni casi maggioranze ulteriormente qualificate per lo scostamento dai pareri da esso resi ed estendendone l'intervento ad ambiti ulteriori, nei quali l'esigenza della partecipazione "parlamentare" delle autonomie territoriali è particolarmente forte. Mi riferisco, ad esempio, alle competenze finalistiche dello Stato, che spostano, in favore di questo, il confine delle attribuzioni tra esso e le regioni, all'attrazione in sussidiarietà di competenze legislative per effetto del meccanismo di cui all'articolo 118, primo comma, ed agli interventi so-

stitutivi in campo legislativo, che, con una opportuna revisione dell'articolo 120, si potrebbero prevedere.

In questa stessa linea, sarebbe, inoltre, opportuno rafforzare a livello costituzionale la posizione dei consigli delle autonomie locali, prevedendone la necessaria partecipazione ai procedimenti di riallocazione delle funzioni amministrative che si svolgono in sede regionale. Sarebbe, in particolare, opportuno che, nel procedimento di formazione delle leggi regionali che spostano competenze dal comune o dalla provincia alla regione, fosse obbligatoriamente consultato il consiglio delle autonomie locali.

Infine, considero auspicabile la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni, armonizzandone i compiti con quelli della "Bicameralina".

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa*. Molto rapidamente, vorrei riprendere alcuni dei temi già emersi sviluppando il ragionamento in una prospettiva più ampia — direi comparatistica — e prendendo spunto dalla conclusione dell'intervento di Luisa Torchia, che rilevava come non fosse chiaro se il paese preferisca la regionalizzazione e, quindi, la differenziazione, oppure il ritorno ad un certo tipo di centralismo.

Da un punto di vista generale, il nostro paese sta seguendo una dinamica che non sembra diversa da quella degli altri paesi europei. Negli anni Novanta, le esigenze — dettate soprattutto dall'adesione ad un processo d'integrazione comunitaria più intenso da Maastricht in poi — hanno indotto quasi tutti i paesi europei a tagliare il centro, a spostare competenze e funzioni verso la periferia. Si tratta di una riforma che abbiamo tentato di effettuare a più riprese, che Francia e Belgio hanno realizzato, che si sta attuando in Germania. Da questo punto di vista il nostro paese non ha fatto eccezione, così come anche — e qui si entra in un terreno molto pericoloso — nella circostanza per cui negli anni successivi ai primi del nuovo secolo si è verificato una specie di blocco di questo

processo. Questa mattina ne è stata proposta una lettura soprattutto politica, che condivido, perché la maggioranza degli ultimi cinque anni non aveva interesse ad attuare il nuovo Titolo V e, dunque, ne ha sostanzialmente bloccato l'attuazione in attesa di una grande riforma, che poi il corpo elettorale ha rifiutato.

Ritengo, però, che a livello europeo esistano indizi di un forte ritorno del centralismo, che ha tante ragioni complesse da analizzare. L'interruzione di un certo modo di svolgimento del processo di integrazione comunitaria certamente da noi ha assunto caratteri paradossali: basti riflettere sulle cifre e sui dati forniti dal professor Macciotta. Dopo la riforma Bassanini, dopo il decreto legislativo n. 112 del 1998 in particolare, la quantità di funzioni arrivata verso la periferia - a regioni, province e comuni - è stata enorme. Nell'Alta commissione per il federalismo fiscale c'era un nucleo del Ministero dell'interno che la stava anche calcolando come peso, ed è arrivato a buon punto perché i documenti finali della commissione contengono dati abbastanza precisi. L'aspetto straordinario è però che la spesa del centro sia aumentata durante il periodo del Governo di centrodestra, ma anche - stando alle cifre riportate dal professor Macciotta - negli ultimi anni del Governo del centrosinistra.

Si potrebbe affermare che si tratti di una competenza trasferita dal decreto legislativo n. 112, quindi nel 1998, ma in realtà il trasferimento è stato operato in Conferenza Stato-regioni nel 2000-2001, quindi con un ritardo che può aver influito. Quanto avvenuto successivamente è inspiegabile: foreste, spiagge, demanio idrico, laghi, monti sono ormai di regioni, province e talvolta anche dei comuni, mentre al centro ci sono decine di migliaia di persone che affermano di occuparsene, costano molto e si sospetta non abbiano assolutamente più niente da fare.

Il problema consiste, però, nel fatto che il finanziamento di questa spesa non sia casuale, ma sia votato dai nostri rappresentanti con la legge finanziaria e con il bilancio dello Stato. Esiste quindi una

contraddizione da risolvere chiedendoci se davvero vogliamo il decentramento e la differenziazione, perché va riconosciuto che il nostro paese procede ancora in questa incertezza. Ritengo che esso soffra più di altri di una forte asimmetria istituzionale.

Se consideriamo l'ordinamento multilivello e, quindi, la sequenza degli ordinamenti che si stanno integrando fra loro - comunitario, statale, regionale, provinciale e comunale -, risulta evidente che a livello di Unione europea abbiamo sia una forte rappresentanza intergovernativa, sia una forte Camera di rappresentanza. Nel trattato che istituisce una Commissione per l'Europa, il Consiglio europeo assumeva persino il ruolo di una sorta di seconda Camera di rappresentanza dei Governi, sostanzialmente come un Bundestag nella composizione e nel rapporto.

Come ricordava poco fa il professor D'Atena, a livello regionale si è operato qualche progresso per integrare gli enti locali attraverso i consigli delle autonomie, aspetto limitato, che però, soprattutto dove esiste il modello forte - quale quello toscano con i 10 sindaci dei comuni capoluoghi, i 10 presidenti di provincia, più altri componenti di contorno -, può costituire uno strumento di forte integrazione delle autonomie territoriali dentro il meccanismo istituzionale regionale.

Quando si arriva al livello statale, però, si riscontra questo buco, che per Luisa Torchia è una testimonianza, e di cui bisogna parlare, perché non ritengo si debbano avere remore in questa sede.

Effettivamente, una Camera delle autonomie è necessaria, perché costituisce un completamento che rivela l'asimmetria creata nell'ordinamento multilivello, che funziona a livello di Unione europea e a livello di regioni - sebbene si possa fare molto di più - ma poi evidenzia un buco nell'ordinamento statale.

Tutto questo funziona in base a tre condizioni, che devono essere chiarite se si deve ammettere l'utilità di una Camera di rappresentanza delle regioni. In primo luogo, non serve se è competente soltanto per alcuni tipi di legge.

La teoria delle salvaguardie politiche del federalismo ci insegna che una seconda Camera a struttura federale ha un senso soltanto se interviene sulla legislazione federale più importante, rappresentata dalla legge finanziaria, la legge di bilancio, la legge comunitaria e le altre leggi *omnibus* con cui il Governo detta gli indirizzi. Se si esclude la seconda Camera da questo tipo di attività, essa non serve assolutamente. Il Bundestag tedesco è apparentemente fuori, ma in realtà ha un veto relativo nei confronti di tutte le leggi federali.

PRESIDENTE. Solo che hanno fatto una riforma proprio per evitare il potere di veto.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa*. È vero, però il meccanismo di cogestione e di collaborazione che innesta è stato interpretato dai politologi tedeschi, alla fine degli anni Sessanta-primi anni Settanta, come una forma di consociativismo anche politico, tutt'altro che disutile ai fini della costruzione di un sistema di governo efficiente. Si potrebbe discutere a lungo su tale tematica.

La seconda condizione è una questione di numeri, già ricordata dal professor D'Atena: se si deve costruire una Camera di questo tipo, un rapporto 1:48 fra Valle d'Aosta e Lombardia è totalmente privo di senso, perché comporterebbe l'effetto tipico di altri federalismi, per cui la seconda Camera ha fatto *flop*. In Australia e in Canada non funziona perché esiste un numero di rappresentanti assolutamente non proporzionale alla popolazione.

La relazione fra ordinamenti in un sistema multilivello costituisce l'aspetto decisivo. Come ricordava poco fa il professor D'Atena, questa è la ragione della crisi delle assemblee elettive. È chiaro che nel Parlamento nazionale questa crisi si avverte in modo minore, mentre nei consigli regionali, provinciali e comunali è una vera tragedia, perché gli eletti non contano assolutamente nulla e subiscono le decisioni degli esecutivi.

Ciò non significa che sia necessario modificare un meccanismo prezioso - inventato nei primi anni Novanta per rilegittimare la politica - quale quello dell'elezione diretta, però deve far riflettere sulla necessità del doppio binario, già rilevata dalla collega Nicotra. Quando si istituiscono forme di cooperazione fra esecutivi e si considerano le relazioni inter-governative di paesi federali come Stati Uniti, Canada, Australia, quindi soprattutto relazioni fra esecutivi, è necessario riconoscere che, qualora non si operi l'integrazione fra organi rappresentativi e non si introducano strumenti che consentano alle assemblee elettive di riappropriarsi di parte della politica, si rischia la crisi delle assemblee elettive, che oggi viviamo con le conseguenze che non occorre approfondire in questa sede.

Per quanto concerne il tema del federalismo fiscale, trovo incredibile, a fronte del decreto legislativo n. 112 del 1998 e degli altri decreti che hanno attuato la legge n. 59 del 1997, constatare che la spesa generale degli apparati centrali dello Stato sia cresciuta - come rilevato dal professor Macciotta - di oltre il 50 per cento. È dunque necessario individuare qualche strumento finanziario di correzione di questo andamento.

Ritengo interessanti i lavori condotti da Astrid, ma volevo aggiungere che - per quella che era allora l'opposizione - ho fatto parte dell'Alta commissione, e ritengo che da quel lavoro siano emersi dati molto utili, quale l'80 per cento della spesa pubblica che passa ormai per le autonomie territoriali, dato accertato dal Ministero del tesoro, non coerente con la spesa delle amministrazioni centrali. Il dato dell'Australia si rivela il più interessante: con il 12 per cento della spesa generale per il mantenimento del personale degli apparati pubblici, il Governo centrale spende circa il 70 per cento del bilancio complessivo. Da noi è esattamente l'inverso. Si tratta di un mistero da risolvere.

Ritengo siano da conservare due elementi dell'impianto degli studi realizzato dall'Alta commissione, il primo dei quali è costituito dalla fine dei tributi locali. L'au-

tonomia impositiva costituisce un'illusione, perché è stata molto utile nel corso degli anni Novanta, ma poi è mutata nel suo opposto, che rischia di essere percepito come fenomeno fiscale e tributario aggiuntivo rispetto ad una finanza statale già avvertita dai cittadini come pervasiva e invasiva.

Si tratta dunque di affidarsi prevalentemente a quote di tributi erariali, certo con il rischio che si allenti la responsabilità (eventualmente esistono correttivi); ma i sistemi più efficienti, come quello tedesco o quello spagnolo, fondano ormai esclusivamente il loro sistema su quote di tributi erariali e sull'eliminazione dei tributi locali e del potere impositivo locale, che rischiano di ingenerare confusione in un sistema già molto delicato. All'opposto, però, le regioni, i comuni, le province possono accettare un meccanismo di questo tipo, a condizione che vengano introdotti meccanismi quali quello esistente in Spagna sul coordinamento della finanza fra Stato e regioni. Si tratta di un meccanismo introdotto ai tempi del Governo Aznar, quando le regioni — soprattutto quelle non in linea con il Governo — concedevano la possibilità di ridurre le imposte, ma sottolineando come la riduzione dei tributi erariali non potesse riguardare la loro quota. È un meccanismo non pari a quello tedesco, ma che, tuttavia, presenta degli aspetti interessanti per il nostro sistema e restituisce grandi responsabilità ai governi regionali e al Governo nazionale.

Dunque, si tratta di quote di tributi erariali commisurate alle funzioni effettivamente assegnate ai vari livelli (almeno in teoria, e salvo la sussidiarietà), coordinate in modo tale che politiche neolibériste di tagli non si riflettano sulle risorse a disposizione del sistema delle autonomie locali, ciascuna delle quali resta libera di ridurre o ampliare la propria quota di tributo erariale in relazione al tipo di politica che intende portare avanti.

A questo si era giunti nelle discussioni dell'Alta commissione: mi pare sia un elemento da non perdere, perché potrebbe restituire credibilità all'intero sistema.

CLAUDIO ROSSANO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma*. Cercherò di essere breve, anche perché condivido molte considerazioni già svolte negli interventi precedenti.

Ritengo che nella elencazione dei temi così come proposti nella presente indagine conoscitiva possa individuarsi una effettiva circolarità tra di essi, per cui non mi sembra possibile trattare un tema senza prendere in considerazione anche gli altri. Infatti il problema della ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e regioni, malgrado il superamento del principio del cosiddetto parallelismo delle funzioni, va poi strettamente connesso con quello dei meccanismi amministrativi ed esecutivi che comunque dovranno essere posti in essere per rendere operative le discipline legislative. Gli stessi meccanismi vanno a loro volta strettamente collegati con l'aprestamento delle risorse finanziarie che consentano l'attuazione piena dell'articolo 119 della Costituzione.

Le problematiche non possono dunque essere affrontate separatamente. Basti pensare alle difficoltà che sussistono per la disciplina e l'attuazione della complessiva organizzazione amministrativa, nonché quelle che si presentano nella ripartizione degli uffici e delle risorse umane tra le varie componenti della Repubblica e per l'attuazione dell'autonomia tra gli enti. Significativo, per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative, mi sembra l'invito, cui questa mattina si è fatto riferimento, presente sia pure implicitamente in alcune decisioni della Corte costituzionale e rivolto agli organi di Governo, al Parlamento e alle regioni, per indurli ad attivarsi perché possano esercitarsi le competenze che ricadono sugli enti locali. Invito che peraltro presuppone la definizione delle necessarie risorse finanziarie in vista della loro successiva attribuzione. Ciò inoltre comporta che vengano previamente individuati organi di raccordo tra i soggetti istituzionali e che anche tali organi siano tra di loro coordinati, sia a livello esecutivo ed amministrativo, sia a livello legislativo.

Il punto nodale che è emerso dalle precedenti audizioni, ribadito anche in quella odierna, è rappresentato - per quanto riguarda l'attività legislativa - dalla mancata previsione di una clausola di supremazia, che poi si identifica con l'interesse nazionale. Interesse che la riforma del Titolo V ha improvvidamente ed assurdamente espunto dalla Costituzione, ma che, poi, la Corte costituzionale, per riparare a tale mancanza, si è vista costretta a reintrodurre, sia pure con un tortuoso ragionamento attraverso l'utilizzo dell'articolo 118.

Ora, se la Corte costituzionale è dovuta ricorrere a un artificio logico, che ha fatto leva sulla funzione amministrativa e sul principio di legalità, per cercare di sistemare adeguatamente la ripartizione delle funzioni legislative in vista delle esigenze unitarie dello Stato, ciò significa che esiste una esigenza di fondo. Condivido pertanto quanto affermato precedentemente sulla necessità di un intervento di modifica costituzionale per reintrodurre nella Costituzione una clausola di supremazia di questo tipo. Va peraltro soggiunto - sia pure incidentalmente - che in effetti una clausola del genere, sia pure intesa come limite esterno all'attività legislativa, già esiste nell'ordinamento costituzionale e va desunta dall'articolo 5 della Costituzione, il quale sancisce il principio dell'unitarietà e indivisibilità della Repubblica.

Questo invero costituisce un limite nei confronti delle regioni (ma potrebbe esserlo, in ipotesi, anche nei confronti dello stesso Stato). Con la conseguenza che, qualora venga violato l'interesse nazionale - in quanto coincidente col principio dell'unità della Repubblica -, sarà possibile adire la Corte costituzionale, in via impugnatoria, per l'annullamento delle relative leggi. Tuttavia, un intervento diretto a far valere l'interesse nazionale non potrà avere allo stato attuale carattere positivo, come avveniva prima della riforma del Titolo V secondo l'interpretazione data dalla Corte costituzionale all'interesse nazionale, nel senso cioè della possibilità di

interventi legislativi sostitutivi da parte dello Stato. Il vero *handicap* della riforma del Titolo V è proprio questo.

Ovviamente, una futura riforma costituzionale dovrà porsi anche il problema di evitare che, facendo valere l'interesse nazionale, possa verificarsi una sopraffazione dello Stato nei confronti delle autonomie regionali.

Per quanto concerne i rapporti tra Stato e regioni, l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha previsto la cosiddetta « Bicameralina »: Commissione peraltro rimasta ancora inattuata. Si propone ora di modificarla al fine di consentirle di avere una incidenza maggiore di quanto previsto dall'articolo 11 sull'attività legislativa dello Stato in ordine al raccordo con le regioni. Non vorrei però che in questo modo essa venisse a costituire una quarta Camera legislativa, accanto alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica ed al ruolo di supplenza che ha rappresentato la Corte costituzionale, la quale, invero, con il ricorso al criterio della ragionevolezza disancorato da precisi riferimenti normativi costituzionali, e con incisivi interventi sulla legislazione mediante le sentenze interpretative di accoglimento, manipolative e sostitutive, in realtà ha svolto un'attività normogena. Un ruolo quindi di supplenza nei confronti del legislatore, senz'altro utile e apprezzabile nei casi di carenza (e lacune) di attività legislativa parlamentare, ma che certamente la Carta costituzionale del 1948 non intendeva affidarle.

Dunque, è necessaria una certa cautela nell'ipotizzare di risolvere tutti i problemi attraverso la riforma (in via di legislazione costituzionale?) della cosiddetta « Bicameralina ».

La strada maestra - ne sono convinto, e concordo con chi lo ha affermato precedentemente - è invece la riforma del Senato, ovvero l'introduzione di una Camera rappresentativa delle regioni e, eventualmente, anche delle autonomie locali. Personalmente preferirei una Camera federale secondo la tradizione del vero federalismo, anche perché solo una Camera federale può dare compiutezza al federa-

lismo. Beninteso, se quella del federalismo è la soluzione istituzionale che ci si propone di realizzare!

La stessa Camera delle regioni, nel progetto di legge costituzionale della precedente legislatura, non era una Camera federale, ma regionale, in quanto in essa erano in realtà rappresentati solo i cittadini abitanti nelle singole regioni. Ed è già stata rilevata l'assurdità di creare a livello nazionale una Camera rappresentativa del popolo, così come allocato territorialmente, con un rapporto, ad esempio, di 1 a 48 rappresentanti tra Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste e Lombardia.

Al contrario, una Camera delle regioni dovrebbe essere rappresentativa degli enti-regioni come tali: questa quindi potrebbe essere la soluzione del problema, trasformando il Senato, anziché la cosiddetta « Bicameralina ». Tuttavia la questione è di difficile soluzione e necessita comunque di un imprescindibile accordo tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, se si vuole varare una riforma in tempi rapidi.

Ovviamente, una riforma del genere dovrebbe essere articolata meglio di quanto avvenuto nella precedente legislatura; dovrebbe anche prevedersi una ripartizione efficiente delle funzioni legislative tra le due Camere. In ogni caso, ed anche su questo concordo con chi mi ha preceduto, quella regionale dovrebbe essere configurata come Camera forte e le dovrebbero essere attribuite competenze legislative di rilievo.

Se non si procede con una riforma costituzionale, comunque correttiva della legge costituzionale n. 3 del 2001, mi sembra che nella situazione attuale ben poco si possa realizzare istituzionalmente e organicamente con lo strumento della legislazione ordinaria, dal momento che ci si scontra con le regole della Costituzione in vigore, la quale, tra l'altro, ha stabilito una serie di competenze che - come precedentemente rilevava D'Atena - si rivelano per un verso assurde e per altro verso incongrue nella ripartizione della funzione legislativa tra Stato e regioni. Ed in pro-

posito non si può certo ritenere che la Corte costituzionale possa risolvere tutti i problemi.

Tuttavia, anche se non si vuole affrontare il problema di un Senato regionale o federale e si voglia intervenire soltanto sulla « Bicameralina », in tale occasione mi sembra comunque indispensabile procedere anche ad una correzione dell'articolo 117 della Costituzione. Ma occorrerebbe risolvere, altresì, il problema della ripartizione delle funzioni a livello amministrativo.

La regola, stabilita dall'articolo 118, dell'attribuzione in linea di principio delle funzioni amministrative ai comuni, prevedendo poi la sussidiarietà in senso verticale, mi sembra eccessivamente rigida. Anche qui è auspicabile una maggiore elasticità. Occorrerebbe prevedere per certe materie una sorta di parallelismo di funzioni. È vero che l'articolo 120 prevede la possibilità del Governo di sostituirsi ad ogni organo e ente, mentre l'articolo 118 consente un conferimento di funzioni amministrative a livelli più alti, ma occorrerebbe introdurre un meccanismo che consenta allo Stato (ad esempio, ampliando la fattispecie prevista dal secondo comma, lettera *p*), dell'articolo 117 ed in linea con la possibilità di intervenire con la clausola di supremazia facendo valere l'interesse nazionale) di disciplinare organicamente e complessivamente determinate materie, caso mai introducendo tra le fonti il tipo di leggi organiche presente in alcuni ordinamenti stranieri, riservando a sé l'attività amministrativa. Anche in tale ipotesi si renderebbe comunque necessaria la collaborazione con le regioni, per adeguare tanto l'attività legislativa che quella amministrativa alle esigenze di unitarietà giuridica, sociale ed economica nel superiore interesse nazionale.

Ma, come dicevo prima, tutto ciò comporta altresì l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Se il problema non viene affrontato, se non si pone mano al trasferimento degli uffici - cosa ben difficile, oltre che impegnativa, perché significa trasferire personale e settori dal centro alla periferia - e non si provvede a

dotare di risorse finanziarie adeguate gli enti locali, l'attuazione della riforma costituzionale del 2001 rimarrà nel limbo delle buone intenzioni.

Si è anche affermato che essa non sarebbe stata sinora attuata perché nella precedente legislatura le forze politiche non avrebbero avuto nessuna intenzione di attuarla. Non intendo esprimere una valutazione di carattere politico, ma constato che comunque non è stata attuata e che attualmente sono già trascorsi diversi mesi dall'inizio della nuova legislatura nei quali ci si accorge delle difficoltà tuttora presenti, già avvertite precedentemente. Tant'è che mentre allora si era cercato di varare una riforma correttiva, peraltro concordemente criticata perché affrettata e inoltre voluta anch'essa solo da una maggioranza, come quella del 2001, anche adesso si propongono in effetti ulteriori modifiche costituzionali. In realtà va detto che le riforme organiche del nostro ordinamento costituzionale devono essere realizzate con il più ampio consenso politico possibile e con i dovuti approfondimenti tecnici.

Per quanto infine concerne le sedi di raccordo, di consultazione e di decisione, come la Conferenza Stato-regioni, la Conferenza delle autonomie locali, la stessa « Bicameralina », ritengo che debba essere evitato che esse possano dar luogo ad organismi che creino ulteriore burocrazia, con conseguente paralisi delle attività. Bisogna essere cauti nell'attuare un sistema di raccordi, intese e collaborazioni, mentre appare necessaria la previsione di un potere decisorio riservato ad una autorità superiore, che intervenga dopo che siano state sperimentate tutte le strade per giungere a un consenso.

Mi sembra dunque necessario evitare che, attraverso la proliferazione di organismi consultivi, intese, collaborazioni, consultazioni si blocchino l'attività legislativa e quella amministrativa, determinando ritardi e paralisi, come quelle che riguardano alcune grandi opere pubbliche, che impegnano lo Stato sul piano internazionale, ma non si riesce poi a realiz-

zare, magari per l'opposizione degli abitanti di un comune, di un sindaco o di una sola regione.

Ribadisco che per evitare siffatti inconvenienti occorre comunque un potere centrale forte, che sia in condizione di tutelare le esigenze unitarie e l'interesse nazionale non solo a livello legislativo, ma anche a livello esecutivo ed amministrativo.

CESARE RUPERTO, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Non andrò ora al di là di qualche considerazione, per non far perdere tempo prezioso, mentre più articolato sarà il modesto parere contenuto nel documento che consegnerò agli uffici.

Aderendo all'invito degli stessi uffici, ho limitato il mio intervento al tema A, però ho letto attentamente tutti i resoconti gentilmente inviati, che riguardano quattro temi. Ho dunque rilevato un'eccessiva cautela riformistica, che i due presidenti già avevano sottolineata e che mi sembra solo in parte rispecchiata negli interessanti interventi di oggi. Dissento da tutto questo, forse perché non sono un costituzionalista, ma un modesto cultore di diritto civile, ed anche perché, come presidente della Corte costituzionale, ho vissuto — per non dire gestito — solo il primo anno di contenzioso sul nuovo testo del Titolo V. Però, in tale primo anno abbiamo emesso la famosa sentenza n. 282.

Come autorevolmente evidenziato dal professor D'Atena, la Corte ha anzitutto avuto il coraggio di decidere. Poi, ha enunciato una serie di principi che ormai costituiscono un *corpus*, facendo opera di supplenza non solo del legislatore ordinario — per cui si potrebbe riparare con una nuova legge o integrando la legge La Loggia —, ma anche del costituente, perché ha cercato di coprire alcune lacune esistenti.

Quindi, non è possibile limitarsi a dare piena integrazione alla riforma del 2001. Parlo anche come cittadino, non essendo un costituzionalista; uno di quei cittadini che hanno votato « no » al referendum,

pur avendo consapevolezza del fatto che il Titolo V nella nuova stesura fosse migliore dell'attuale, perché i promotori avevano assicurato che nella nuova legislatura si sarebbe intervenuti a rivedere la riforma del 2001. Ritengo, però, inadeguato raccomandare cautela e accontentarsi di piccole riforme alla ricerca di una certezza immediata: la certezza deve essere definitiva.

È dunque necessario provvedere ad una riforma adeguata, che funzioni veramente, creandone i presupposti. Ritengo che il presupposto principe di una riforma che renda funzionale il sistema sia la creazione del cosiddetto Senato federale, che non dovrebbe chiamarsi o essere tale, bensì consistere in un Senato della Repubblica per le autonomie locali, che sia una nuova Camera veramente diversa, pur restando Senato della Repubblica. Esso dovrebbe porsi non più come organo eminentemente politico, ma soprattutto come organo di garanzia, per cui dovrebbero esserne cambiate la struttura, inserendo anche rappresentanze dirette della regione, e soprattutto le funzioni. La prima funzione da attribuire in modo esclusivo è l'elezione dei cinque giudici costituzionali di matrice parlamentare, così da poter conservare il felice schema del 5+5+5, soddisfacendo contemporaneamente le giuste esigenze delle regioni, che vogliono la loro rappresentanza nella Corte; regioni che, facendo parte anche di questo Senato, parteciperebbero anche alla scelta.

Inoltre, bisognerebbe attribuire, sempre in modo esclusivo, altre funzioni, come quella di determinare i principi fondamentali, così com'era specificato nella legge bocciata, e i livelli essenziali, che, in fondo, sono una forma di principi fondamentali e non una materia. Già la Corte ha affermato, nella sentenza n. 282, che non sono materia in senso stretto; meno cautamente, io ritengo che non sono affatto materia ma un limite alla legislazione, esattamente come lo sono i principi fondamentali. Devono quindi essere menzionati insieme ai principi fondamentali come limite alla legislazione regionale.

Concordo poi sull'idea, ribadita anche oggi ma già emersa nelle quattro sedute precedenti, secondo cui molte materie contenute nel comma terzo debbano essere ricollocate nel comma secondo, ovvero riportate alla legislazione esclusiva dello Stato. Non è mia intenzione elencarle tutte - alcune le ha citate anche il professor D'Atena -, ma, ad esempio, è inammissibile lasciare alle regioni la competenza in materia di trasporto dell'energia, di grandi strutture, di tutela del lavoro, di professioni.

Allo stesso tempo, bisognerebbe includere materie che sono state dimenticate e che la Corte ha cercato di inserire, forzando il testo. Mi riferisco, ad esempio, alla materia della circolazione stradale, ma ce ne sarebbero tante altre ancora.

Desidero altresì spezzare una lancia a favore di quanto autorevolmente affermato dal professor D'Atena: bisogna togliere l'avverbio « espressamente » che compare nel quarto comma dell'articolo 117 a proposito delle materie riservate alla legislazione dello Stato. A parte il fatto che è inusuale, esso addirittura trasforma la competenza delle regioni da residuale a generale, come se la competenza dello Stato fosse eccezionale, giacché quello che non è generale è eccezionale. La Corte ha cercato di ignorare questa espressione, facendo emergere implicitamente materie che non erano previste nella competenza esclusiva, così però forzando il testo. Ritengo che l'unico modo per riparare sia cancellare il termine « espressamente ».

Infine, come già aveva fatto la legge del 2005 riscuotendo ampio consenso, bisogna recuperare l'« interesse nazionale », che non deve però essere definito così, bensì « interesse generale », perché la nazione è una categoria astratta e indeterminata. Come cittadino, ho avuto allora l'impressione che avesse riscosso un grande consenso il recupero dell'interesse nazionale, sia come limite di legittimità, attribuendone il controllo alla Corte, sia come limite di merito, da attribuire a entrambe le Camere.

Lascio agli altri - anche per motivi di tempo - la valutazione di un possibile

inserimento anche della clausola di supremazia, che alcuni chiamano clausola esclusiva. Saranno i costituzionalisti — specialmente comparatisti — a valutare se e in quale misura abbia funzionato in Germania.

PRESIDENTE. Mi scusi, presidente, vorrei sapere se lei pensi alla coesistenza dell'interesse nazionale e della clausola di supremazia.

CESARE RUPERTO, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Direi di sì. Secondo me possono coesistere appunto perché l'interesse generale sarebbe deducibile anche in sede di merito e non solo di legittimità. Il tema sarà valutato, perché non ho voluto approfondirlo.

L'unica eventuale alternativa debole alla clausola di supremazia o esclusiva sarebbe recuperare — introducendolo anche nell'articolo 117 — il principio di sussidiarietà, secondo l'operazione effettuata dalla Corte costituzionale in sede interpretativa. Si tratta però di un'operazione forzata, di supplenza, mentre tale principio andrebbe proprio riportato nell'articolo 117, così come pure i principi collaterali e complementari della leale collaborazione e di proporzionalità, nonché il criterio di prevalenza. La Corte ha infatti cercato di recuperare proprio attraverso tale criterio alcune materie alla competenza esclusiva dello Stato e, poiché nessuno potrà elencare tutte le possibili materie, mi sembra logico che la Corte vi abbia più volte fatto ricorso (da ultimo con la sentenza n. 406 della scorsa settimana) — dopo aver notato appunto che la Costituzione non prevede espressamente alcun criterio per la composizione delle interferenze fra competenze — prima di passare al canone della leale collaborazione per difetto di una sicura prevalenza.

Auspico dunque il recupero di questi criteri.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, presidente Ruperto. Possiamo sospendere adesso i nostri lavori. Riprenderemo alle 14,30.

La seduta sospesa alle 13,35, è ripresa alle 14,30.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori. Il professor Zaccaria intendeva porre una questione agli studiosi ospiti.

ROBERTO ZACCARIA. Prima di tutto, volevo sottolineare che per noi l'incontro odierno, che corona un ciclo di audizioni molto significative, rappresenta il tentativo di ricostruire, attraverso i vostri interventi, una specie di minimo comune denominatore delle modifiche oggi possibili sul Titolo V della Costituzione.

Personalmente, ritengo che, in riferimento ad alcuni interventi, vada anche rilevato con franchezza che quello riguardante il Senato delle autonomie o Senato delle regioni costituisce un argomento di confine tra due grandi capitoli, perché rappresenta il coronamento di un modo di intendere il Titolo V, ma anche la soglia del capitolo molto più vasto della forma di governo. Ritengo che questa sia la ragione principale per cui potremmo lavorare più agevolmente all'attuazione della « Bicamerale » piuttosto che a questo capitolo, che ne richiama altri. Ovviamente si tratta di una mia opinione, sebbene condivisa. Al di là delle difficoltà citate dal professor D'Atena, questa è una ragione certamente corposa. Dobbiamo anche dimostrare, attraverso l'intervento di correzione del Titolo V, che potremmo percorrere una strada parlamentare abbastanza veloce, perché soltanto con un percorso virtuoso su questo terreno si può sperare di aprire altri capitoli qui evocati.

Il quesito che intendo porre emerge dall'ultima audizione tenutasi ad Aosta con i presidenti delle regioni e dei consigli regionali delle regioni ad autonomia speciale. Le autonomie speciali soffrono di questo percorso di riforma costituzionale che, in qualche modo, le ha avvicinate alle regioni ordinarie, e quindi pongono un problema di natura processuale che ne garantisca la specialità, ovvero chiedono l'inserimento nella Costituzione del principio pattizio. Ovviamente, questo è un principio che può avere giustificazione

anche in relazione alla vicenda storica che ha caratterizzato le autonomie speciali nel nostro paese. Sono però interessato ad avere una risposta da parte dei costituzionalisti sul punto concernente il modo in cui questo principio pattizio verrebbe recepito.

Oggi abbiamo alcune proposte di legge costituzionale che prevedono - mi pare che ce ne sia una di Boato e altre ancora - che le modifiche degli statuti delle regioni a statuto speciale avvengano con una particolare procedura. Le leggi costituzionali devono avere l'intesa delle assemblee legislative delle regioni a statuto speciale, che, secondo una certa interpretazione, si concretizzerebbe nella maggioranza qualificata dei due terzi a livello regionale.

Se non si formasse questa maggioranza dei due terzi, la legge costituzionale andrebbe avanti, ma, se ci fosse un'opinione diversa di questa maggioranza qualificata, il procedimento di revisione costituzionale si bloccherebbe. La Valle d'Aosta addirittura capovolge il meccanismo e lo rende ancora più pesante.

Le regioni a statuto speciale tengono in modo particolare a questo punto, ma personalmente nutro delle perplessità sul fatto che un procedimento di revisione costituzionale possa essere bloccato dal mancato raggiungimento dell'intesa, sia pure un'intesa che si realizza con un *quorum* particolarmente elevato. La mia opinione sarebbe quella di rendere più forte la necessità di maggioranza, in seconda lettura, qualificando e rinforzando il procedimento, senza poter arrestare il procedimento di revisione di legge costituzionale.

Questo è un punto al quale le regioni a statuto speciale sono particolarmente legate, ma che in termini di costituzionalità può presentare qualche problema. Quindi, sono contrario al blocco, ma favorevole all'aumento del *quorum* per la seconda lettura.

LUIGI VENTURA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catanzaro*. L'esame dell'esigenza di ri-

forma del Titolo V comporterebbe alcune premesse di carattere generale che, ovviamente, salterò in parte per evidenti ragioni di tempo.

Dirò soltanto che tutto ciò che è avvenuto rende quanto mai opportuno innalzare ai due terzi la maggioranza richiesta dall'articolo 138 per l'approvazione di una legge di revisione costituzionale. Per altri versi, il Titolo V, formulato in seguito alla riforma del 2001, essendo stato confermato anche dall'esito positivo del referendum relativo, ha una doppia legittimazione. Se questo esclude una modifica radicale della logica della riforma del 2001, ne consente tuttavia l'implementazione e l'attuazione in fasi successive, così come previsto dallo stesso Titolo V allora modificato.

Naturalmente, poi, nutro qualche dubbio sulla reale incisività delle revisioni del testo formale sul piano pratico. Ad esempio, l'esame delle tecniche di produzione normativa e della giurisprudenza costituzionale più recente mostra come l'impatto della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 sia stato molto meno significativo di quanto si potesse prevedere al momento della sua entrata in vigore; basti pensare alle nuove e surrettizie forme di contrattazione che si registrano nei processi produttivi delle leggi regionali. Sotto questo aspetto, la modifica dell'articolo 127 e l'eliminazione del controllo preventivo delle leggi regionali non hanno determinato affatto un'inversione di tendenza rispetto alle precedenti pratiche deteriori, così come ha rilevato la stessa Corte costituzionale, di modo che diverse leggi, che si trovano ad incidere come *ius superveniens* in giudizi di legittimità costituzionale, determinando la decadenza o la perdita del ricorso, sono appunto frutto di accordi Stato-regioni, come è stato certificato dalla dottrina.

Nella permanenza di siffatte pratiche, si rileva la straordinaria resistenza della politica nei confronti di revisioni normative anche di rango costituzionale, spesso dirette inutilmente a correggerne i comportamenti.

Nella più recente giurisprudenza costituzionale relativa ai vizi, che possono rispettivamente essere rilevati dallo Stato e dalle regioni, si è tornati, in sostanza, all'asimmetria delle posizioni, per cui lo Stato può impugnare leggi regionali per qualunque vizio e la regione può rivolgersi alla Corte solo per denunciare il vizio di incompetenza.

Pongo un problema in termini di assoluta chiusura e di ridefinizione del ruolo occupato dall'organo di giustizia costituzionale, considerando la notevole conflittualità tra Stato e regioni, aumentata anziché diminuita, di modo che da giudice dei diritti la Corte è diventata un giudice dei conflitti, innalzandosi il livello di politicità dei metodi di giudizio.

Un approccio metodologico prudente al tema delle riforme potrebbe essere quello volto a scegliere - fra le tante e diverse esperienze emergenti dalla prassi - quelle da consolidare attraverso un adeguato riconoscimento ed una protezione di rango costituzionale, nella convinzione che certi obiettivi, come è emerso stamattina, possono essere raggiunti con una legge di revisione costituzionale e non privilegiando la legge ordinaria, che spesso - nessuno me ne voglia - diventa una legge ordinaria incostituzionale a Costituzione vigente invariata.

Diversamente, perseverando in uno sperimentalismo estremo, volto ad introdurre in Costituzione soluzioni astratte non sufficientemente sorrette dall'esperienza, si rischierebbe di ricadere - come spesso è avvenuto - nella eterogenesi dei fini.

Per quanto concerne il punto trattato dal professor D'Atena concernente l'ambiguità dei principi ispiratori del Titolo V della Costituzione, e in particolare la commistione tra strumenti del cosiddetto regionalismo garantista e strumenti propri del regionalismo cooperativo, sappiamo come si tratti non di una dicotomia, ma di una dialettica fra i due principi. Tuttavia, al di là delle etichette, sembra doveroso affermare che, in un ordinamento pluralista caratterizzato da un alto tasso di complessità, la cooperazione si configuri

come un principio ispiratore necessario. Ma un esame realistico della dinamica dei rapporti tra enti rivela come sia assente questo principio, che, anzi, è invocato in ambito di risoluzione giurisdizionale dei conflitti solo quando manchi la leale cooperazione.

In definitiva, ad evocare la leale cooperazione è sempre la Corte, quando ne sancisca il difetto e ne raccomandi il rispetto. Inevitabilmente, ciò mi induce ad affermare che questo principio non possa essere considerato come un principio ordinatore, ma semmai ispiratore delle decisioni che risolvono autoritativamente il conflitto. La leale cooperazione, inoltre, proprio in quanto non effettivo principio ordinamentale ma rimedio a disposizione del garante, finisce con l'averne un contenuto di tecnica decisoria mai uguale a se stessa, alla stessa stregua del celebrato principio di ragionevolezza.

Così come la stessa ragionevolezza, la leale cooperazione c'è o non c'è, senza che sia effettivamente possibile imporla da parte dell'ordinamento, se non in caso di difetto in chiave sanzionatoria. Lo stesso si può affermare per il principio di separazione dei poteri, di cui il principio di leale collaborazione è un aspetto attuativo rovesciato, per così dire.

È ovvio che il principio cooperativo troverebbe - punto a lungo trattato oggi - la massima espressione, quantomeno sul piano strutturale, qualora si desse vita ad un autentico Senato federale, nel quale risiedessero i rappresentanti delle regioni e/o degli enti minori. Ma una tale prospettiva appare piuttosto irrealistica, non solo per il ben noto paradosso dell'autoriforma del riformatore, ma anche per una più profonda ragione di carattere storico-politico.

Il Senato federale si realizza dove esista uno Stato autenticamente federale, ma l'idea che il federalismo possa affermarsi attraverso processi caratterizzati da un andamento centrifugo è tuttavia contestabile, risultando lo stesso principio federalista storicamente funzionale all'unione di ciò che originariamente era diviso, e non viceversa alla separazione di ciò che era

unito. In sostanza, lo schema del federalismo per scissione appare più un'astrazione teorica che un modello concreto, a meno che non si voglia impiegare la terminologia federalistica per indicare fenomeni a noi noti come quelli dell'autonomia, del decentramento: concetti che, in realtà, non sono utilizzabili per motivi prevalentemente simbolici e politici.

Nell'impossibilità di procedere a radicali riforme degli stessi organi costituzionali centrali, sembrerebbe allora opportuno rafforzare gli organismi di cooperazione esistenti come le conferenze, prevedendo quantomeno la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni, modifica che, oltre a valorizzare tale luogo di cooperazione, ne garantirebbe le competenze a livello costituzionale.

Naturalmente, per la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie locali è necessario valutare quali siano le competenze per discuterne. Su questo versante, diverse ragioni spingerebbero - è questa la mia modesta proposta - verso una radicale soppressione della potestà ripartita o concorrente.

La difficile distinzione tra disposizioni di principio e disposizioni di dettaglio, causa di perenne conflittualità tra Stato e regioni, la maggiore facilità di espansione dell'intervento normativo dello Stato in ambiti materiali nei quali sia comunque richiesta - seppure in riferimento alla sola fissazione dei principi fondamentali - la sua legislazione, nonché l'applicazione in via giurisprudenziale del principio di sussidiarietà anche a livello legislativo, sembrerebbero rilevare l'inadeguatezza della potestà concorrente a soddisfare esigenze di coordinamento.

Si potrebbe avere la soppressione di tale potestà legislativa con la conseguente dislocazione di alcune materie, o porzioni di materie, nell'elenco di quelle rimesse alla potestà esclusiva dello Stato, o in quelle delle materie di potestà residuale delle regioni.

Più in generale, la potestà ripartita appare insufficiente ai fini della valoriz-

zazione delle autonomie. Pensate - è stato evocato in parte - alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ex articolo 117, secondo comma, lettera s), che può sovrapporsi alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali di competenza ripartita tra Stato e regioni, ma anche a tante altre materie attribuite alla potestà legislativa concorrente, come il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Analoghe considerazioni si possono fare, ad esempio, in materia di risparmio e in altre materie.

Allora, semplificare il sistema non significa ridurre il contenzioso giurisdizionale, in ragione del fatto che il conflitto può essere spostato dal riparto di competenze ai principi e soprattutto agli interessi sottostanti l'azione dello Stato o l'azione delle regioni. Quindi, si provocherebbe comunque un giudizio di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale.

Sebbene sia ovvio che il profilo di trasversalità sia in vigore in una società pluralista, che comporta la composizione degli interessi nazionali con gli interessi locali, il riparto delle competenze potrebbe essere un rimedio utile a tal riguardo.

Poi esiste il problema della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, introdotto dalla Corte con la sentenza n. 303 del 2003. Si può ritenere tale meccanismo coerente con una semplificazione del sistema di ripartizione delle competenze legislative. Tra l'altro, tale innovazione introdotta dalla giurisprudenza costituzionale, oltre all'ulteriore conferma dell'inevitabilità dell'intervento attuativo e, paradossalmente, riformatore operato dallo stesso giudice delle leggi, giunge a reintrodurre, seppur alla rovescia, il vecchio parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative eliminato dalla riforma del 2001.

La costituzionalizzazione del principio individuato dalla Corte conferirebbe comunque certezza al modello cooperativo, a condizione che vi sia un previo conseguimento di intese forti tra Stato e regioni.

Accennerò soltanto al problema del federalismo fiscale, assetto in via di principio assolutamente positivo e sicuramente foriero di vantaggi sotto il profilo di un maggiore controllo democratico dell'attività del Governo...

PRESIDENTE. Volevo chiederle di valutare i tempi, perché anche altri colleghi devono partire per le 15-15,30.

LUIGI VENTURA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Catanzaro*. Chiedo scusa, ma sto per finire.

Esiste, dunque, un problema di compatibilità - come spiegato nel testo scritto - del principio di solidarietà con la forma di federalismo fiscale, giacché, senza affrontare in modo chiaro il tema della distribuzione del potere di spesa, si tratterebbe di un tentativo vano.

C'è poi il problema della necessità di attuare il principio fondamentale di cui all'articolo 3 della Costituzione, perché la Repubblica - una e indivisibile, ai sensi dell'articolo 5 - è articolata in Stato, regioni ed enti locali, ai sensi dell'articolo 114, ed è quindi impegnata nei suoi apparati autoritari.

Per finire, nessuna riforma nel senso della regionalizzazione andrebbe apportata alla Corte costituzionale, il cui ruolo chiave nel sistema delle garanzie costituzionali impone imparzialità, che solo una composizione non politicizzata può assicurare. Cambiare la composizione nelle forme previste dalla riforma, poi respinta dal corpo elettorale, significa fornire una chiave politica e raggiungere un livello di politicizzazione della Corte che il sistema non potrebbe tollerare.

PRESIDENTE. Approfitto dell'amicizia con il professor Barbera per ricordare che dopo dieci minuti gli farò un segno per invitarlo a concludere.

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Bologna*. Cercherò di restare nei tempi, anche perché ho un testo scritto,

che consegnerò immediatamente, anche per allontanare ogni tentazione di rielaborarlo. Quindi, accennerò ad alcuni aspetti, rinviando poi al testo scritto.

In primo luogo, ritengo necessario puntare in alto, riorganizzando l'assetto territoriale del paese. Non credo che si debba procedere all'attuazione del Titolo V, perché ciò significherebbe procedere all'attuazione non di una riforma costituzionale, ma della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha sostanzialmente messo mano al Titolo V. È necessario che il Parlamento si riappropri di una funzione che è sua, la funzione politica, che non può essere lasciata ad un organo che ha svolto una supplenza non gradita all'organo stesso.

Inoltre, la giurisprudenza della Corte in alcuni casi ha sollevato dei problemi. Come rilevava Bassanini questa mattina, avere previsto la cosiddetta intesa forte in alcune materie finisce per accrescere i poteri di veto sia dello Stato nei confronti delle regioni, sia delle regioni e degli enti locali nei confronti dello Stato, il che conduce alla paralisi.

Da qui parto per porre un problema. Dobbiamo dare un senso al regionalismo o al cosiddetto federalismo, perché ritengo che in questi decenni si sia proceduto sulla base di astrazioni ideologiche, per tutelare autonomie viste come libertà locali, oppure in funzione tattica; nel 1970, vi era l'esigenza di dare spazio in periferia ai comunisti, nel 1995 era la Lega che sollevava il problema, e quindi era necessario andare in questa direzione.

Dobbiamo allora coraggiosamente porci la domanda di quale sia il senso del regionalismo. La mia risposta è che, proprio in relazione alle esigenze complessive del paese e ai problemi nuovi posti dalla globalizzazione, abbiamo bisogno, insieme, di maggiore flessibilità dello Stato, quindi di maggiori autonomie, ma anche di una funzione unificante, non uniformizzante dello Stato. È quindi necessario rilanciare il termine, ormai desueto, della programmazione nazionale, a cui possono essere utili autonomie regionali e locali forti.

Abbiamo un paese che è in declino, che non cresce, che va perdendo terreno, e credo che una riforma istituzionale debba dare un contributo anche in questa direzione. Se consideriamo le esigenze dell'economia globalizzata, comprendiamo che la competizione non tende più ad essere tra imprese, ma tra sistemi territoriali di imprese, cioè tra sistemi territoriali entro cui si collocano le imprese stesse. Pensiamo a quello che sta succedendo in Irlanda, nella regione del Reno settentrionale, o in quella di Tolosa.

C'è, quindi, la necessità di un contesto territoriale che non sia né centralizzato, né frammentato in logiche microlocalistiche e municipalistiche. Sotto questo profilo, vorrei ricordare che, se è un problema il centralismo, lo è anche il localismo.

Vorrei richiamare soltanto alcuni aspetti, primo fra tutti la pianificazione territoriale. Ogni campanile — pensiamo al Veneto — ha voluto una zona industriale, senza capacità da parte delle regioni di svolgere un'azione di programmazione. Ciò ha portato alle note conseguenze, quali ingolfamento, confini angusti della ricca rete delle aziende pubbliche locali — la Commissione affari costituzionali del Senato sta affrontando questo problema —, infrastrutture sottodimensionate, che sono uno spreco per l'opinione pubblica; basti pensare al sistema degli aeroporti (esiste un aeroporto in ogni capoluogo di provincia, utile soltanto a finanziare indirettamente le compagnie *low cost* a scapito dell'Alitalia) o al fatto che i comuni possono porre il veto su tutto. Si tratta di termovettori, di rifiuti, di impianti per la produzione di energia, dell'impossibile pianificazione ospedaliera, della disseminazione delle università in tutti i territori sulla base di spinte localistiche, che sprecano a volte anche denaro pubblico, sia pure per cinque anni, dopo i quali torna tutto nel bilancio statale.

Esiste dunque un problema, da un lato, di valorizzazione dei governi regionali e locali, dall'altro, di una funzione di programmazione nazionale. Ritengo quindi necessario procedere senza veli ideologici e senza tattiche politiche, ma andando

effettivamente alla costruzione di un sistema di cui il nostro paese ha bisogno.

Vengo ai suggerimenti, che sono poi meglio articolati nel testo scritto. In primo luogo, esiste una tentazione che ha percorso il testo del 2001. Il Titolo V era definito « Ordinamento federale dello Stato ». Per fortuna, un emendamento della Lega eliminò questo Titolo. Ebbene, spero che sia stata eliminata questa tentazione di definire ordinamento federale della Repubblica uno Stato che federale non è, né è destinato ad esserlo, che semmai può ispirarsi a principi di federalismo.

Il secondo suggerimento che mi permetto di dare è il seguente. Avrei tanto la tentazione di proporre di riscrivere l'articolo 114, pur essendo consapevole che ciò significa riaprire tutta la questione, però mi trovo in difficoltà a spiegare agli studenti che le città metropolitane sono sullo stesso piano dello Stato. È veramente una confusione ideologica negativa in una Costituzione che, su questo punto, è stata « deturpata ». Comunque, non voglio riaprire un tema che forse provocherebbe troppe dispute ideologiche.

Approfitto, però, per valutare un superamento delle province, perché esiste una sovrapposizione di enti nel governo locale, che non corrispondono alle esigenze dell'amministrazione e dei territori. Gli stessi servizi pubblici si vanno dislocando in forme che sono o sovraprovinciali, o infraprovinciali, ma che comunque non seguono i confini delle province. Per quanto ottime dirigenze politiche si stiano dando da fare nelle province, non riescono ad andare oltre la funzione pur importante della manutenzione e della costruzione delle strade.

In altro senso, non credo che le province siano in grado di svolgere un ruolo importante nello sviluppo dell'economia locale, semmai, i comuni hanno bisogno di momenti di aggregazione sovracomunale, ma li hanno già costruiti. Al di là dei confini provinciali, si potrebbe pensare ad un'assemblea politica dei sindaci che possa seguire degli orientamenti comuni.

Non escluderei neppure che si possa arrivare, sulla base di una legge di principi

nazionali, a dare l'ordinamento degli enti locali alle regioni, secondo l'esperienza positiva svolta nelle cinque regioni a statuto speciale ormai da diversi anni, che non ha creato grossi problemi e grossi conflitti, proprio perché i comuni della Puglia, per esempio, non sono la stessa cosa dei 350 comuni della provincia di Torino, ma realtà tra loro diverse. Mi rendo conto, però, che forse è un obiettivo troppo ambizioso.

Della terza proposta hanno parlato in tanti, quindi mi limito ad affermare la necessità di superare il riferimento alle materie e di puntare sulle funzioni, rendendo più flessibile il riparto delle competenze. Quindi, occorre eliminare la competenza concorrente, trasferire alcune funzioni oggi previste come competenza concorrente in capo alla potestà esclusiva dello Stato e lasciare il resto alle regioni, fermo restando che deve esistere una legge nazionale che, per i motivi elencati - unità giuridica ed economica, tutela degli interessi nazionali -, possa intervenire con il primato che esiste in tutti gli Stati veramente federali, che è stato chiamato « clausola di supremazia ». Questo « competenzismo », infatti, non regge neanche nei rapporti tra gli Stati e la Comunità europea.

Tra l'altro, ciò potrebbe anche consentire - altra proposta che avanzo - di superare l'ultimo comma dell'articolo 116, affermando la possibilità che alcune regioni abbiano uno statuto speciale, che è stato già chiesto dalla Lombardia e dal Veneto. Se questo non riguarderà tutte le regioni, emergerà una divisione dell'Italia in due parti, con regioni che si autoamministreranno ed altre che saranno invece amministrate dai ministeri romani, non garantendo così la tutela dell'unità di questo paese. Però, con quella « clausola di supremazia », la legge potrebbe prevedere che valga nei confronti di alcune regioni e non nei confronti di altre.

Mi spiace non poter avere qualche altro minuto, perché l'esperienza che abbiamo fatto sulla medicina del lavoro sotto questo profilo è essenziale. Quando, nel 1977, fu trasferita alle regioni la medicina del

lavoro e la sicurezza per gli infortuni, alcune regioni sfruttarono al meglio tale competenza - Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia -, mentre per altre è stato un disastro per quanto riguarda la tutela della salute del lavoratore. La legge potrebbe prevedere, con norme in alcuni casi cedevoli, che alcune regioni procedano oltre quanto previsto dalla legge statale, eliminando quindi l'ultimo comma dell'articolo 116.

Tutto questo presuppone che ci sia un luogo in cui si possano confrontare i legislatori, tema difficile per i motivi che ben conosciamo. Non m'interessano le formule; tutto sommato, la formula secondo cui il Senato poteva essere eletto contestualmente al consiglio regionale poteva anche andar bene, ma il problema è costituito dai poteri. Mi spiace che non sia qui il professor Carrozza, ma faccio notare che in tutti gli Stati, anche in quelli effettivamente federali, alla fine l'ultima parola spetta alla Camera politica.

L'aspetto negativo presente nel testo che gli elettori hanno rifiutato era che il Senato avesse l'ultima parola, o comunque fosse gravemente condizionante per la Camera, eccezion fatta per quanto riguarda le riforme costituzionali, per le quali c'è sempre un bicameralismo paritario. Il Bundesrat è paritario - e chiedo di essere eventualmente smentito da chi conosce il sistema tedesco - soltanto per la ripartizione dei proventi della birra.

Penultima proposta, che sarà rapidissima...

PRESIDENTE. Preferirei fosse l'ultima.

AUGUSTO BARBERA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Bologna*. Sto concludendo.

La penultima proposta è quella di circoscrivere l'autonomia regionale in ordine alla forma di governo e alla legislazione elettorale. Per fortuna non è accaduto nulla, però la possibilità che le regioni si diano una forma diversa non è prevista neanche negli Stati federali, dove tendenzialmente - o per limite della Costituzione, o per spontanea acquisizione - la

forma di governo è la stessa in tutte le regioni.

L'ultima proposta è quella di attuare l'articolo 119, che è ben meditato e merita attuazione. Inoltre, tale articolo è *bipartisan*, e infatti non è stato toccato nella precedente riforma.

Chiedo scusa, ma, non per polemica nei confronti del mio amico Zaccaria, considero totalmente assurda la proposta di un patto con le regioni a statuto speciale. Ciò significherebbe arrivare ad un federalismo costruito a tavolino e modificare l'articolo 138 della Costituzione, che tutti riteniamo intoccabile.

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli*. Concentrerò il mio intervento sulla questione dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001...

PRESIDENTE. Per il suo passato professionale, sa quanto sono importanti i tempi...

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università « Federico II » di Napoli*. Essendo stato un consigliere della Camera dei deputati, lo so bene e starò sicuramente nei tempi previsti per il mio intervento.

Desidero esprimere un'opinione difforme da quella che è stata diffusamente manifestata, sia nell'ambito delle altre sedute dell'indagine conoscitiva, sia oggi. Ritengo un grave errore attuare così com'è l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Mi riferisco, in particolare, all'effetto rinforzato dei pareri contrari o condizionati della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali sui progetti di legge riguardanti le materie di cui all'articolo 117, terzo comma, e all'articolo 119 della Costituzione. Come è noto, in base all'articolo 11, per discostarsene, la Camera ed il Senato devono adottare deliberazioni con la maggioranza assoluta dei loro componenti.

Ho consegnato un testo scritto nel quale esamino le varie questioni in maniera particolareggiata. Cercherò ora di essere sintetico, partendo da un problema che mi è sembrato non sufficientemente meditato, ossia quello del rapporto tra tali pareri e la questione di fiducia.

Chiediamoci cosa accadrebbe qualora il Governo ponesse la questione di fiducia sul mantenimento di una parte di un progetto di legge sul quale vi sia un parere contrario o condizionato della Commissione, e se l'esito della votazione fosse quello di un'approvazione con una maggioranza semplice. Si dovrebbe ritenere che il testo in votazione è respinto, ma il Governo mantiene la fiducia oppure che il Governo è obbligato a dimettersi perché ha posto la fiducia in un caso in cui è necessaria la maggioranza assoluta e quindi si deroga alla disciplina generale dell'articolo 94 della Costituzione?

Oppure si ritiene che non si debba giungere ad una tale situazione e che uno dei due regimi deve essere considerato prevalente? Si deve cioè ritenere che in caso di questione di fiducia non trovi applicazione l'articolo 11 o che non sia possibile porre la fiducia su deliberazioni alle quali si applica il *quorum* previsto dall'articolo 11?

Ogni soluzione si presta ad obiezioni pressoché insuperabili.

Il quadro appare ancor più complesso se si riflette sul fatto che, secondo la ricostruzione compiuta dal Comitato paritetico delle Giunte del regolamento della Camera e del Senato della scorsa legislatura - c'è agli atti la pregevole relazione dell'onorevole Boato -, vi sono delle ipotesi in cui il *quorum* qualificato si applicherebbe anche nel voto finale dei progetti di legge (per il dettaglio di queste ipotesi rinvio al testo scritto). Ed al Senato è possibile porre la questione di fiducia anche rispetto al voto finale, mentre alla Camera ciò è ancora in discussione, ma potrebbe essere possibile in base alla riforma regolamentare del voto segreto del 1988. Si deve inoltre tener presente che il *quorum* si applica non solo a progetti di legge interamente dedicati alle materie

indicate nell'articolo 11, ma anche a quelli che contengano una sola disposizione riguardante quelle materie, come potrebbe essere la legge finanziaria.

Si corre il rischio di avere conseguenze sulla stessa forma di governo, peraltro non presenti nell'ispirazione della riforma e dunque non sufficientemente meditate.

Una seconda questione. Il *quorum* dei pareri con effetto rinforzato costituirebbe un aggravio per le procedure di formazione delle leggi, già oggi molto complesse non fosse altro che per gli effetti del bicameralismo paritario. Mi sembra molto complicato far funzionare un organismo composto anche con soggetti esterni alle Camere durante le fasi convulse dell'esame in Assemblea degli articoli e degli emendamenti. Bisogna infatti tener presente che la Commissione bicamerale avrebbe titolo ad esprimere il parere anche sugli emendamenti presentati in Assemblea che toccano le materie degli articoli 117, terzo comma, e 119.

Una terza questione. L'articolo 64 della Costituzione afferma che le Camere deliberano a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione stessa prescriva una maggioranza speciale. In questo caso, l'articolo 11 parla di parti di progetti di legge che si votano a maggioranza assoluta. Però, come ho già detto prima, in alcune ipotesi anche il voto finale dovrebbe avvenire a maggioranza assoluta per un pieno rispetto del parere della Commissione bicamerale. In questi casi, si dovrebbe votare a maggioranza assoluta una legge senza che ci sia una disposizione costituzionale esplicita che deroga al *quorum* dell'articolo 64.

Una quarta questione. La mancata assegnazione per il parere di un progetto di legge per il quale esso è obbligatorio potrebbe dare luogo ad un vizio di costituzionalità di tipo procedurale. Si aprirebbe un altro fronte di contenzioso costituzionale in un momento in cui la Corte è già gravata dai conflitti fra Stato e regioni, e si esporrebbero i Presidenti delle Camere se, come appare conforme alle regole generali, fossero loro a decidere sull'assegnazione per il parere.

Infine, il problema della rappresentatività della Commissione integrata, che mi pare ridotta e discutibile. Non sono in generale particolarmente favorevole al cosiddetto federalismo multilivello, che tende a mescolare rappresentanze regionali e degli enti locali. Nel caso specifico, trovo singolare che rappresentanti degli enti locali votino un parere che ha gli effetti dell'importanza descritta su progetti di legge che riguardano il riparto di competenze Stato-regioni.

La mia personale conclusione — mi trovo in opposizione con tutti coloro che ho sentito questa mattina — è che bisogna ben guardarsi dall'applicare l'articolo 11, almeno così com'è attualmente, per le complicazioni che esso comporta.

PRESIDENTE. Se non ha funzionato fino ad ora, una ragione deve pur esserci...

VINCENZO LIPPOLIS, *Professore ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università «Federico II» di Napoli.* Stavo per dirlo, presidente. Ho svolto questo intervento perché ho registrato un diffuso favore per l'attuazione. È chiaro, dunque, che la via maestra per far partecipare gli enti di autonomia territoriale al procedimento di formazione delle leggi statali è la riforma del sistema bicamerale. La Commissione bicamerale integrata corre il rischio di essere solo una «superfetazione», in grado di squilibrare ancor di più l'impianto costituzionale.

Se proprio si ritiene impossibile modificare il sistema bicamerale, quantomeno si dovrebbe eliminare l'effetto rinforzato dei pareri della Commissione bicamerale integrata, prevedendo solo pareri obbligatori che, qualora non accolti dalle Commissioni di merito, vengano trasformati in emendamenti, ma senza prevedere *quorum* particolari. Ipotizzo una procedura simile a quella prevista per i pareri della Commissione bilancio dall'articolo 86, comma 4-bis, del regolamento della Camera.

Vi è anche un'altra soluzione, che ritengo preferibile. Senza costruire un ul-

teriore organo, che appesantisce ancora di più il panorama istituzionale, si potrebbe prevedere che le Commissioni di merito che esaminano i progetti di legge che incidono sulle materie di cui all'articolo 11 consultino delegazioni eventualmente istituzionalizzate di regioni ed enti locali. Il parere dovrebbe essere riportato nella relazione per l'Assemblea, nella quale dovrebbe essere indicato, con adeguate motivazioni, se la Commissione si è adeguata o se se ne è discostata. Può essere considerato poco, ma appare difficile andare oltre senza creare complicazioni che poi non risolvono il problema del raccordo tra centro e periferia, perché il vero nodo da sciogliere è un altro: il bicameralismo paritario.

Vorrei rispondere all'onorevole Zaccaria, che ritiene irrealizzabile in questo momento la riforma del bicameralismo in quanto trascina con sé il problema della forma di governo. È vero: se si volesse riformare il Senato, bisognerebbe riformare alcuni articoli relativi alla forma di governo. Faccio però presente che una riforma del Senato in senso di Camera delle autonomie non colliderebbe assolutamente con l'impianto di fondo dell'attuale forma di governo.

Sarebbe necessario modificare la parte del procedimento legislativo, prevedere che la Camera sia l'unica titolare del rapporto fiduciario, ma non v'è bisogno di immaginare riforme che cambino completamente l'attuale forma di governo. Il vero problema è semmai far approvare dal Senato una riforma del genere.

Concludo dichiarandomi concorde con gli intervenuti che hanno sottolineato la necessità di un intervento a livello di norme costituzionali. Anch'io non ritengo che si possa risolvere tutto con le leggi di attuazione. La riforma costituzionale della passata legislatura, tra le tante brutture tecniche, aveva qualcosa di buono, cioè alcune modifiche del Titolo V. Si può migliorare la confezione tecnica, ma le innovazioni in tema di riparto di competenze fra Stato e regioni e per delineare una clausola di supremazia a favore dello

Stato andavano nella direzione giusta. Ritengo quindi che un intervento almeno su questi due aspetti sia necessario.

FEDERICO PICA, *Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università «Federico II» di Napoli*. Questa è un'occasione per me importante. Devo dire che sono qui anche per svolgere alcune considerazioni come meridionale.

Mi riferisco, in particolare, al punto B3 del questionario inviatomi, in cui si dibatte se il federalismo fiscale possa produrre un certo grado di differenziazione tra le varie zone del territorio nazionale riguardo alle prestazioni concernenti i diritti sociali. Certamente, è implicito nel federalismo che vi sia autonomia, che significa libertà di gestire le proprie risorse secondo il proprio interesse.

Ciò produce differenziazioni. Il problema è capire a quali condizioni. La prima condizione è la trasparenza. Temo che il dibattito, per come è andato svolgendosi nelle diverse sedi, non sia abbastanza trasparente. Anche per quanto concerne l'ultima legge finanziaria - in particolare, la questione della cosiddetta compartecipazione IRPEF e le questioni relative al patto di stabilità -, il grado di trasparenza è a mio avviso insufficiente. Un regime effettivamente democratico richiede che sia chiaro chi ha titolo ad avere che cosa. Questo è il punto di partenza.

Su questo punto ci siamo duramente scontrati lo scorso anno, nelle diverse sedi, ed infine siamo riusciti a definire - con il concorso di molti - una posizione condivisa. Mi preoccupa il fatto che questa posizione non sia adesso pienamente vincente e sembri quasi di dovere ripartire da zero.

La posizione cui mi riferisco è anche quella della commissione Vitaletti, ma ancora prima si colloca l'accordo interistituzionale del 18 giugno 2003, con cui le regioni, i comuni, le province e le comunità montane hanno sottoscritto un documento che per il 99 per cento è condivisibile. Ad esempio, alcune questioni contenute nella relazione della commissione Vitaletti sono raccolte da questo accordo

interistituzionale, in particolare per il problema della correlazione.

Nel corso dei vostri lavori, ho sentito menzionare questo accordo solo dal professor Causi. Nel dibattito, è come se esso non fosse avvenuto.

In questo contesto, esistono due questioni, una ideologica e una fattuale. La questione ideologica è che un regime parlamentare, basato su scelte maggioritarie, è per dimostrata verità di scienza un regime largamente incongruo, secondo il teorema di Arrow. Le incongruenze di un regime maggioritario sono superate in presenza di un accordo vero del paese sulla Costituzione, ma questo accordo oggi manca. Per definirlo, è necessario enunciare con chiarezza i punti in questione e, in particolare, raggiungere un'intesa sull'articolo 119.

Venendo alle questioni fattuali, mentre si dibattono le questioni di carattere filosofico e scientifico, il sistema non regge. Questa mattina, avrei forse dovuto parlare subito dopo l'onorevole Macciotta, con cui vi è stata in questi anni una notevole consonanza di impostazioni; in realtà, ho preferito intervenire oggi pomeriggio per lasciare più spazio, o forse per averne di più, ma non so se questa speculazione fosse giusta...

PRESIDENTE. Temo che la sua speculazione sia sbagliata!

FEDERICO PICA, *Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università «Federico II» di Napoli.* Sarò molto rapido, allora.

Attraverso percorsi diversi, siamo oggi giunti alla stessa conclusione, ovvero che il sistema attuale non regge. Esso non è accettabile perché, sul piano fiscale, comporta che nelle zone più deboli si paghi di più per avere di meno. L'imposta pagata dal cittadino a parità di reddito è nel Mezzogiorno maggiore e la pressione fiscale correttamente intesa è più elevata. Ne è dimostrazione - nel testo scritto che vi ho lasciato - la quota dei comuni che applicano la massima aliquota ICI sulla prima casa, che rappresenta l'indicatore più chiaro di *stress* fiscale.

Questo indicatore ci dice che, in Calabria, il 50 per cento dei comuni applica l'aliquota del 6-7 per mille sulla prima casa, a fronte del 9,7 per cento nell'Italia nord-orientale. Se facciamo una graduatoria, ritroviamo, nell'ordine, la Calabria, la Campania e la Basilicata, le regioni del sud. In esse, a parità di reddito, l'onere è maggiore. A queste differenze concorre una situazione in cui il livello delle prestazioni è minore, perché il livello della spesa corrente è sensibilmente più basso.

Se raffrontiamo il livello della Calabria con il livello medio nazionale, il divario nel gettito passa da 200 a 300 euro *pro capite*. Abbiamo scarti enormi nella disponibilità dei servizi, a fronte di una dimostrata maggiore pressione fiscale nelle zone più deboli. Ciò non avverrebbe, se l'articolo 119 fosse correttamente implementato.

Il secondo punto è il patto di stabilità, che sta diventando una sorta di tregenda, sempre meno credibile. Poiché l'assetto sostanziale è scarsamente affidabile, la tentazione di eluderlo è molto forte. Inoltre, le disavvertenze che hanno posto in testa alla Corte dei conti un controllo sui bilanci preventivi - una stravaganza, perché la Corte dei conti controlla la gestione, non i bilanci preventivi - e che comportano un giro di carte che si svolge sinora sul bilancio preventivo 2006 non aiutano certamente. Mi riferisco, ovviamente, ai commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006, che attribuiscono alla Corte dei conti il controllo sui bilanci preventivi.

Il problema fondamentale che vorrei porre è l'oggetto del vincolo. Tutti vi siete lamentati del fatto che il vincolo concernesse l'entità della spesa e sembreremmo concordi nell'andare in direzione dei saldi. Sottolineo che, per come i saldi sono definiti - non vorrei fare riferimento a persone qui presenti -, ciò comporta che il disavanzo di gran lunga maggiore (2-3 volte) si verifichi nelle zone più deboli. Quindi, l'esigenza di aggiustamento, che nella prossima legge finanziaria è molto

forte, è elevatissima in Calabria, mentre nelle zone forti del paese è molto minore (il rapporto è 3 a 1).

Poiché stiamo ragionando del saldo, è chiaro che nelle zone più deboli, per correggerlo, occorrerà accrescere la pressione fiscale.

PRESIDENTE. La ringrazio molto. Il suo intervento è stato molto interessante.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma*. Mi sembra che, a differenza di quello che diceva poco prima il professor Augusto Barbera - da cui mi permetterò di dissentire ampiamente in nome della lunga amicizia e solidarietà -, lo *Zeitgeist*, lo spirito dei tempi, oggi non sia quello di una nuova riforma del Titolo V, quanto principalmente quello di aprire un procedimento di attuazione del Titolo V vigente.

Inducono a questa conclusione in primo luogo ragioni di tipo politico-costituzionale, giacché l'attuale Titolo V ha superato due voti referendari, nel 2001 e nel 2006. Ciò non vuol significare un congelamento del testo, ma, certo, non si può non tener conto che questo ha ricevuto non solo il consenso parlamentare, ma anche, per due volte, il consenso popolare.

Le ragioni di tipo istituzionale sono invece connesse all'esigenza di stabilità del paese, cui si risponde evitando di riaprire un'infinita discussione su come, quando e perché riformare.

Per quanto concerne i profili teorici, a me non spaventa il nuovo articolo 114, perché in esso è contenuta pienamente l'idea che la sovranità non è più dello Stato, ma appartiene al popolo, come afferma l'articolo 1 della Costituzione; e rispetto alla sovranità popolare, i diversi enti (Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni) operano come soggetti titolari della sovranità popolare di cui all'articolo 1.

La vera discrasia dell'articolo 114 è al secondo comma, dove si afferma che quattro di quei cinque soggetti sono autonomi,

lasciando intendere, erroneamente, che il quinto - lo Stato - sia sovrano, mentre non lo è, perché l'articolo 1 stabilisce che sovrano è il popolo. Questa è l'intuizione dei *Founding Fathers* statunitensi, i quali, per evitare di discutere se la sovranità spettasse alla Federazione o allo Stato, affermarono che essa spettava al popolo.

Esistono, inoltre, ragioni storico-comparative, cui qualcuno ha già accennato questa mattina. Questa spinta verso l'aumento dei poteri delle collettività locali è comune a tutti i paesi, non solo europei, ed è legata alla discussione sull'approfondimento del tessuto costituzionale europeo, ma anche alle tematiche della globalizzazione e dell'autonomizzazione delle collettività.

Dobbiamo dunque evitare che si avvii una discussione infinita, perché altrimenti - l'abbiamo verificato in questa sede - *tot capita, tot sententiae* su come, quando, dove riformare. Occorre invece ripartire dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prassi di questi cinque anni, anche tenendo presente - come saggiamente evidenziato dal presidente De Roberto - che qualsiasi riforma costituzionale richiederà una nuova fase di interpretazione giurisdizionale e istituzionale da parte degli organi istituzionali.

Bisogna, quindi, partire dal consolidato di questi anni - che non è poco, ed è comunque inevitabile - ed individuare quei numerosi punti che richiedono un'attuazione (che elenco solamente per titoli, senza soffermarmi su nessuno di essi), tra i quali, primo fra tutti, l'articolo 119 ed il federalismo fiscale.

Non entro nel merito, ma sottolineo soltanto che sull'articolo 119 della Costituzione non ci sono state proposte di riforma nella scorsa legislatura. Segnalo qui che è necessaria la predisposizione della legge di attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), che non è una riforma del testo unico degli enti locali. Non si tratta cioè di apportare piccole modifiche al TUEL, ma di eliminarlo e scrivere una legge che contenga solo la disciplina delle funzioni fondamentali, degli organi di governo e la legislazione

elettorale. Finché continuiamo a pensare di riscrivere il TUEL, saremo fuori strada.

Si può poi fare riferimento all'individuazione di alcune linee di azione comune fra Stato e regioni nella materia dell'articolo 116, comma terzo; qui esiste il delicato problema di quale sia il procedimento, nonché quello di quali principi del federalismo fiscale vadano rispettati, ai sensi dell'articolo 116, comma terzo.

Nonostante tutte le difficoltà prima elencate dal professor Lippolis, bisogna compiere uno sforzo, lavorando sui regolamenti, per attuare l'articolo 11, per riformare il sistema delle Conferenze (nate per gestire il federalismo amministrativo della legge n. 56 del 1997, si sono trovate con un panorama completamente diverso), per costruire un tavolo tra Stato, regioni, comuni e province per il trasferimento non solo delle risorse, ma anche delle funzioni del personale, per ricostruire un tavolo comune Stato-regioni per individuare i principi delle materie concorrenti. A me pare che l'ampiezza degli interventi necessari, da attuare attraverso strumenti subcostituzionali, sia tale che su di essi si debba concentrare lo sforzo del sistema politico e istituzionale italiano.

Ciò non toglie, naturalmente, che, all'esito — ma solo all'esito — di un tale processo, si possano individuare tre o quattro puntuali interventi di riforma sul testo (ritrasferire la materia dell'energia allo Stato ed altri interventi di questo tipo), e che essi possano anche realizzarsi. Comunque, se prima avviamo un processo di attuazione e solo dopo un processo di riforma su punti specifici, sarà molto più facile l'accordo su di essi.

Rimangono, naturalmente, numerosi problemi, che nell'ambito di un intervento necessariamente breve non posso toccare. Tuttavia ne voglio segnalare tre.

Per quanto riguarda il Senato, dopo aver lungamente ragionato in questo periodo, ritengo che la costituzione di una Camera federale delle regioni e/o delle autonomie non sia condizione né necessaria, né sufficiente per un buon funzionamento di un modello federale di governo. Evito di entrare nella discussione

Stato regionale-Stato federale, e mi riferisco a modelli federali di governo, sulla scorta di alcune riflessioni teoriche. Se, dunque, consideriamo il funzionamento dei sistemi comparati, non è affatto vero che buoni modelli federali di governo richiedano sempre e necessariamente una seconda Camera federale.

Forse, l'unico caso di Camera federale delle regioni funzionante in un sistema federale era la Germania di vent'anni fa. Per il resto, non riesco a trovare altri casi. Ciò che diviene indispensabile sono i sistemi di raccordo tra lo Stato e le entità sub-statali.

PRESIDENTE. Mi scusi, professore, c'è anche il punto di quali siano le grandi democrazie parlamentari che abbiano il bicameralismo perfetto.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma.* Il problema del bicameralismo paritario e perfetto, come quello italiano, è oggi un problema di forma di governo. Sotto il profilo della semplificazione della forma di governo, *nulla quaestio*: il nostro bicameralismo è una follia. Si tratta, però, di un problema di forma di governo e non di forma di Stato.

Il secondo problema riguarda le regioni a statuto speciale, non solo per l'aspetto — prima toccato dal professor Zaccaria — del patto per la modifica. Sono d'accordo con il principio enunciato dal professor Barbera e dal professor Zaccaria a proposito dell'aumento delle maggioranze, laddove parlare di potere di veto mi sembra eccessivo.

Il vero problema delle autonomie a statuto speciale è individuarne l'odierno senso storico e politico, come dimostra il chiedersi se le regioni a statuto speciale siano soggette al nuovo articolo 119 della Costituzione.

Oggi, la vera *ratio* della specialità è un regime finanziario diverso e speciale, che si pretende di mantenere tale anche dopo l'attuazione del nuovo articolo 119. È evidente, però, che una volta che si at-

tuasse l'articolo 119, il nuovo sistema deve rispondere alla domanda se tale articolo, con i principi in esso contenuti, si applichi anche alle regioni a statuto speciale. Se si applica anche ad esse, il dibattito è sostanzialmente chiuso.

Il terzo problema, infine, concerne il fatto che nel sistema rimane, nel riparto costituzionale delle competenze, la forte esigenza di introdurre meccanismi di flessibilizzazione e di cedevolezza nei rapporti fra Stato e regioni. Mi riferisco fondamentalmente non tanto all'esigenza di modificare il criterio della legislazione concorrente alla tedesca — che non ha funzionato comunque —, quanto a quella di introdurre un principio di cedevolezza, per cui lo Stato può legiferare anche nelle materie di legislazione concorrente, e forse anche nelle materie di legislazione residuale, salva la possibilità per le regioni di riprendersi quelle materie.

Se questo problema sia superabile con la Costituzione vigente o richieda una modifica costituzionale, mi sembra forse l'interrogativo cruciale del riparto costituzionale di competenze, fermi restando tutti gli altri. Ma, oggi, il tema sul tappeto è più quello dell'attuazione del Titolo V che quello del riavvio di una discussione sulla riforma.

FRANCESCO PALERMO, *Professore associato di diritto costituzionale comparato presso l'Università di Verona e direttore dell'Istituto per lo studio del federalismo e del regionalismo dell'Accademia europea di Bolzano*. La richiesta avanzata dai presidenti Violante e Bianco nel convocare questa indagine conoscitiva mirava ad ottenere possibili spunti di riflessione in ordine all'attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Stanti le attuali condizioni politiche, che rendono assai difficile la formazione di un ampio consenso per la riforma della costituzione, l'invito che viene rivolto ai costituzionalisti è alla predisposizione di ipotesi di soluzione dei problemi di scarsa funzionalità nei rapporti Stato-regioni a costituzione invariata. Pertanto, nonostante l'auspicio, che in via preliminare

occorre comunque formulare, affinché presto o tardi possa giungersi ad una revisione del testo costituzionale che ne corregga le lacune e fornisca ai rapporti Stato-regioni-enti locali la necessaria coerenza strutturale, mi limito alla breve trattazione di due profili problematici, rimanendo nel solco tracciato dai presidenti nel loro invito: il riparto delle competenze e i raccordi tra livelli di governo.

Il problema di un efficiente riparto delle competenze è comune a tutti gli ordinamenti composti. L'approccio prevalente, anche in Italia, sembra essere ancora quello del raggiungimento di un utopico equilibrio attraverso la predisposizione di cataloghi di competenze statali, regionali e concorrenti, predisponendo una clausola di chiusura sulla competenza residuale. Il più recente esempio di questo approccio, efficacemente definito « competenzaismo » (Barbera), si rinviene nella revisione costituzionale tedesca dell'estate 2006, che ha addirittura aumentato il numero dei cataloghi di competenze, prevedendo ben tre tipi di legislazione concorrente.

La prassi e la giurisprudenza costituzionale sembrano tuttavia indicare che, in via di approssimazione generale, pressoché tutte le competenze possono ormai considerarsi di fatto concorrenti, in quanto la gran parte dei settori è quanto meno funzionalmente connesso ad altri, attribuiti a diversi livelli di governo. Ambiti competenziali quali l'ambiente, l'energia, i trasporti e infiniti altri si riducono, com'è stato diffusamente ricordato, a scatole vuote, si « smaterializzano », e la loro previsione all'interno di rigidi cataloghi di materie rischia di risultare un esercizio stilistico. L'ulteriore conseguenza di questa giungla competenziale, ampiamente dimostrata dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni e diffusamente ricostruita dalla dottrina, finisce per essere, come in qualunque legge della giungla, la tendenziale prevalenza del più forte, e quindi normalmente dello Stato. Pertanto, paradossalmente, la frequente invocazione di cataloghi materiali da parte delle regioni risulta spesso essere controproducente per

le regioni medesime, assecondando una visione tendenzialmente ascensionale della sussidiarietà che finisce col lasciare di fatto inalterato il sistema competenziale, diminuendo però le garanzie di conoscibilità e prevedibilità del sistema a detrimento dei soggetti più deboli.

A fronte di questa situazione, esistono essenzialmente due strade: la prima consiste nel decidere di lasciare alla Corte costituzionale il compito di dirimere i conflitti di competenza. Si tratterebbe di una via forse poco gradita alla politica, ma in fondo non disdicevole, specie in considerazione del fatto che i conflitti di competenza molto spesso trovano uno sbocco giurisdizionale, e che la giurisdizionalizzazione dei conflitti di competenza rappresenta una tendenza naturale, e comune anche ad altre esperienze costituzionali. È ciò che accadrebbe, a ben vedere, in caso di perdurante inerzia del legislatore, costituzionale o ordinario. La seconda opzione, di converso, consiste nell'affidare alla politica la definizione degli ambiti di competenza dello Stato e delle regioni, attraverso la predisposizione di criteri generali. È quanto è stato fatto con la riforma del Titolo V nel 2001, almeno nelle intenzioni, e si tratta certamente di una via percorribile anche in futuro, per la quale occorre tuttavia discostarsi dal «competenzismo» finora invalso. Il problema non sta tanto nella determinazione di criteri astratti per la divisione delle competenze, quanto nell'erronea scelta dello strumento. Quali sono le alternative al catalogo di competenze, specie ragionando a costituzione invariata?

Un primo possibile passaggio è di tipo interpretativo e convenzionale. In presenza di un catalogo dettagliato e lacunoso come quello di cui all'articolo 117 della Costituzione, è possibile leggere le competenze non già come materie, ma come funzioni. La considerazione funzionale delle competenze potrebbe consentire di ridurre il contenzioso sul dettaglio della singola funzione, riconoscendo, come del resto già da tempo tende a fare la Corte costituzionale, l'esistenza di ambiti funzionali più o meno omogenei, che giustificano

un'attrazione di specifiche competenze. In altre parole, anziché litigare ad esempio sulla distinzione nel concreto tra tutela (oggi statale) e valorizzazione (oggi concorrente) dei beni culturali, si può riconoscere la presenza di una funzione culturale, necessariamente condivisa tra lo Stato e le regioni, in cui occorre individuare il prevalente livello di interesse e dunque il legislatore in prima battuta competente.

Il secondo passaggio consiste nel dotarsi di uno strumento per rendere possibile nel concreto questa operazione. In tal senso pare possibile valorizzare lo strumento della legge ordinaria, magari attraverso una modifica della legge «La Loggia». Questa prevede la ricognizione dei principi fondamentali delle materie, operazione che si è rivelata poco fruttuosa ma non per questo meno interessante. In analogia, potrebbe pensarsi ad una delega al Governo per l'individuazione dei criteri di prevalenza all'interno dei gruppi di materie «funzionalizzate» nel senso appena esposto. Si tratta, a ben vedere, di un'operazione abbastanza semplice, perché essenzialmente già compiuta in cinque anni di giurisprudenza costituzionale sul punto. Basterebbe così da un lato razionalizzare e sistematizzare la giurisprudenza costituzionale, dall'altro indicare alcune piccole correzioni di rotta rispetto ai criteri di prevalenza venuti cristallizzandosi attraverso il contenzioso.

In questo modo, una volta individuati e resi più agevolmente conoscibili i criteri di prevalenza, sarà possibile il terzo passaggio, la previsione di procedure di flessibilizzazione, variabili a seconda del gruppo di funzioni e del relativo criterio di prevalenza. Così, ad esempio, in presenza di un settore funzionale in cui vi sia una prevalenza dell'interesse statale (ad esempio, la tanto dibattuta questione dell'energia, attualmente spezzettata nel competenzismo introdotto dall'articolo 117, e che tutti ritengono necessario riattribuire *in toto* alla competenza statale), si potrebbe prevedere un potere di veto regionale sulle leggi solo se espresso a maggioranza qualificata all'interno di organismi rappresen-

tativi delle regioni (meglio, della maggioranza di queste), quali la Conferenza o la Commissione parlamentare integrata. Laddove si fosse invece in presenza di un settore funzionale a prevalente interesse regionale (ad esempio la gestione e lo sviluppo del territorio), potrebbe essere lo Stato a porre dei limiti intervenendo con maggioranze aggravate nei medesimi organismi, o negoziando soluzioni differenziate con singole regioni o gruppi di regioni, secondo lo schema dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione da utilizzare in questo caso « al contrario », secondo il criterio bi-direzionale della sussidiarietà. Sussidiarietà che — almeno a far data dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale — sappiamo essere un criterio che deve ritenersi applicabile anche al riparto delle competenze legislative.

Con ciò siamo al secondo profilo da trattare, relativo ai raccordi, dunque alle sedi e alle procedure in cui si forma la concorrente volontà statale e regionale. Su questo punto, anche la dottrina ha le sue « colpe », avendo per lungo tempo invocato (e continuando spesso a farlo tuttora) una soluzione non solo politicamente irrealizzabile, ma anche giuridicamente disfunzionale quale la « Camera delle regioni ». In tutti gli ordinamenti federali o regionali dotati di seconde Camere di rappresentanza territoriale (tra cui, almeno nelle intenzioni originarie dei costituenti, rientra sia pure in via estremamente attenuata anche l'Italia), questi organismi hanno sostanzialmente fallito nel loro intento. Persino in Germania — forse l'unico ordinamento in cui un siffatto organismo ha per lungo tempo efficacemente convogliato al centro gli interessi regionali, grazie alla sua composizione non camerale — la recente riforma costituzionale mira proprio a risolvere i problemi sorti dall'utilizzo del *Bundesrat* quale strumento di opposizione politica federale anziché come organismo di raccordo federativo. Le « Camere delle regioni », in tutte le loro declinazioni costituzionali, hanno insomma palesato insuperabili ostacoli rispetto alla funzione di raccordo tra i livelli di governo, seguendo

tutte un'evoluzione che è stata efficacemente definita « il paradosso di Madison » (Dehousse).

Se la « Camera delle regioni » non funziona né può funzionare, occorre interrogarsi sulle possibili alternative a costituzione invariata. L'esperienza comparata mostra che i raccordi alternativi rispetto alle seconde Camere sono essenzialmente di due tipi: dei surrogati di natura parlamentare (come, in Italia, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi della legge costituzionale n. 3 del 2001, se e quando mai lo sarà), oppure dei raccordi di natura governativa. Questa seconda strada è quella più diffusamente percorsa, anche in Italia con il sistema delle conferenze.

Il potenziamento di questi organismi è certamente necessario e possibile. Non può tuttavia dimenticarsi un dato fondamentale: le conferenze, anche laddove siano in grado di funzionare più efficacemente, sono strutturalmente in grado di rappresentare la volontà della maggioranza delle regioni, e mai quella della singola regione. Pertanto, simili organismi funzionano solo laddove le regioni abbiano forti interessi in comune e siano disposte a collaborare tra loro per il perseguimento di tali interessi, dunque in un sistema simmetrico e ad elevata vocazione cooperativa. Non è questo il caso dell'Italia, dove si registra un alto tasso di differenziazione (giuridica, economica, politica, sociale) tra le varie regioni e dove la cultura cooperativa, per quanto spesso imposta soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale, è piuttosto carente, per la differenza di priorità politiche regionali e di capacità istituzionale delle stesse regioni. In questo contesto (e in molti altri contesti analoghi, dalla Spagna al Belgio al Canada, ma persino in ordinamenti tradizionalmente più inclini alla cooperazione tra gli enti sub-statali), si registra una generale tendenza allo sviluppo di forme bilaterali di negoziazione, non necessariamente alternative ma quanto meno complementari rispetto alle sedi rappresentative degli interessi regionali maggioritari. Occorre allora riflettere sullo stato dei rapporti bi-

lateralmente tra Stato e regioni in Italia, interrogandosi su come poterli efficacemente sviluppare in un quadro di certezza giuridica e di unitarietà dell'ordinamento, giacché l'alternativa all'inerzia è la negoziazione in via esclusivamente politica.

Nel concreto, in presenza di ambiti funzionali di prevalente interesse regionale (o di alcuni di essi), potrebbero attivarsi procedure bilaterali di negoziazione dell'esercizio delle competenze. L'ordinamento costituzionale italiano ne contempla già due di particolare interesse, il cui potenziale è stato tuttavia sinora sottoutilizzato: la clausola di apertura di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e le norme di attuazione degli statuti speciali. Su questo versante l'iniziativa deve necessariamente venire dalle regioni, che si sono mostrate particolarmente inerti sul punto: nessuna procedura *ex* articolo 116, comma 3, della Costituzione, è stata finora conclusa e ad oggi nessuno dei nuovi statuti regionali ha previsto l'istituto delle norme di attuazione e delle commissioni paritetiche (e diverse regioni speciali le utilizzano molto al di sotto delle proprie potenzialità).

Le aspirazioni differenziali delle regioni possono manifestarsi non solo in negativo, bloccando i meccanismi di raccordo fondati sul principio maggioritario, ma anche in positivo, utilizzando gli strumenti di negoziazione bilaterale con lo Stato già previsti o introducendone di nuovi. Al di là della retorica sulla Camera delle regioni e dei necessari interventi correttivi sul sistema delle conferenze o sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, occorre che la dottrina e la politica (statale e regionale) si soffermino maggiormente anche sugli strumenti bilaterali di raccordo, che possono assicurare lo sviluppo della volontà e della capacità di differenziazione delle singole regioni nel solco di un sistema assistito da solide garanzie procedurali, aumentando così l'efficienza del sistema senza tuttavia compromettere le esigenze unitarie dell'ordinamento.

TANIA GROPPÌ, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Siena*. Ci sarebbero molti aspetti da evidenziare, naturalmente, ma mi soffermerò solo su un punto, rinviando per il resto al testo scritto.

Mi sembra che si continuino a fronteggiare due alternative: attuazione o modifica — sia pure con diverse ampiezze — della riforma del 2001. Premetto che mi collocherò sulla seconda posizione, quella di una modifica, seppure nell'ottica di una manutenzione straordinaria, della riforma del 2001.

Il nostro punto di partenza è al centro anche del vostro questionario: siamo di fronte ad uno scostamento macroscopico tra la Costituzione formale e la Costituzione vigente, in tutti gli aspetti del Titolo V. La potestà legislativa non è ripartita secondo quanto elencato dall'articolo 117; l'articolo 118 sulle funzioni amministrative non è stato attuato (tali funzioni non sono state trasferite ai comuni); l'articolo 119 sulla autonomia finanziaria resta sulla carta; quanto all'articolo 123, gli statuti non hanno la possibilità di determinare la forma di governo.

Di fronte a questo scostamento, a me sembra che, prima di ragionare su singoli interventi modificativi, dovremmo tornare ad interrogarci sulle ragioni stesse della opzione in favore di uno Stato decentrato, per richiamare quanto affermato dal professor Barbera.

Lo scostamento è esorbitante ed emerge con evidenza soprattutto quando dobbiamo definire la nostra forma di Stato di fronte a colleghi ed osservatori stranieri.

Ritengo che le misure per fronteggiare tale scostamento dipendano dalle cause che si individuano alla base dello stesso.

La premessa, ovviamente, è che lo scostamento vada superato, ovvero che si condivida l'assunto per il quale la Costituzione scritta deve tendere alla effettività e che il fatto che essa non sia vigente rappresenta un elemento patologico: giudizio che mi sembra condiviso anche dalla maggioranza degli intervenuti alle vostre audizioni.

Le ragioni della ineffettività della riforma del Titolo V - quella del 2001 - mi pare possano essere ricostruite seguendo due vie, che ci portano a due soluzioni diverse: una prima via ci induce ad individuare cause di tipo contingente: la riforma sarebbe inattuata essenzialmente per cause contingenti, ovvero perché nella scorsa legislatura la maggioranza politica era diversa da quella che l'aveva approvata. Mi sembra che, tra le cause contingenti della inattuazione e dello scostamento tra norme scritte e norme vigenti, si possano collocare, però, anche quelle cause che fanno perno sull'esistenza di alcune lacune, anche rilevanti, nel testo del 2001, per cui alcuni affermano che la riforma non si potesse attuare perché mancavano la seconda Camera federale o le norme transitorie. Se si concorda con questa linea, effettivamente non resta oggi che da attuare la riforma.

Ritengo, però, che esista anche una seconda linea, riguardante cause che ho definito - nel testo che vi consegnerò - di sistema, quindi non contingenti. In questo caso, il problema si rivela più complesso.

Parlando di cause di sistema, intendo riferirmi al fatto che il testo costituzionale, specialmente in materia di potestà legislativa - mi soffermo su questo aspetto dello scostamento tra Costituzione scritta e vigente -, nel 2001 conteneva formule assai vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali. Mi sembra che potremmo identificare una causa di sistema della inattuazione nel fatto che questo testo - con il modello di riparto della potestà legislativa fra lo Stato e le regioni basato sulla elencazione delle materie statali e l'attribuzione alle regioni delle competenze residuali - fosse inadeguato alle esigenze che in Italia emergono dal corpo sociale, e fosse pertanto sprovvisto di legittimazione. Questa mattina, la professoressa Torchia accennava proprio alla necessità che le norme trovino legittimazione.

Dovremmo tornare a riflettere sulle cause della differenziazione su base territoriale. Abbiamo, infatti, una forma di Stato che mette al centro il principio di eguaglianza, già a partire dall'afferma-

zione dello Stato liberale e di diritto nel XIX secolo, per cui accettiamo differenziazioni su base territoriale in quanto siano giustificate da una richiesta di autonomia.

Ritengo che un testo come quello del 2001 potesse trovare una giustificazione solo laddove si riconoscesse l'esistenza, in Italia, di forti motivi di tipo nazionale o storico per consentire una differenziazione a livello di fonti primarie, ovvero di quelle fonti che occupano tutti gli spazi che la Costituzione lascia aperti. Mi sembra, invece, che questi cinque anni abbiano mostrato come in Italia il senso di eguaglianza e di comune cittadinanza sia profondo e il tasso di differenziazione accettato sia minimo, specie quando siano in discussione scelte politiche di fondo, che attengono al godimento dei diritti.

Vi sono tanti indicatori e potrebbe essere utile approfondire il tema del tasso di differenziazione tollerato; vi sono i sociologi e i politologi, che sono in grado di misurarlo.

Se riteniamo che, in Italia, la scelta federale - basata su quel riparto di potestà legislativa, per cui in teoria lo Stato dovrebbe unicamente avere la potestà legislativa nelle materie dell'articolo 117, comma secondo, e dovrebbe porre i principi di cui all'articolo 117, comma terzo - non risponda alle esigenze delle comunità regionali, che non vogliono compiere scelte politiche così fortemente divergenti, è necessario ridiscutere le ragioni per cui vogliamo la differenziazione. Anche se non individuiamo ragioni forti derivanti dalla presenza di vere nazioni o di tradizioni storiche, tuttavia esistono esigenze quali il decentramento a scopo di efficienza e l'elemento partecipativo, che ci spingono a supportare l'autonomia.

Procedendo quindi per asserzioni, efficienza e partecipazione sono le ragioni che in Italia possono giustificare la differenziazione. Resta da chiedersi se l'assetto istituzionale delineato dalla riforma del 2001 risponda a queste primarie caratteristiche. Ribadisco che ritengo di no, ma mi sembra che neppure l'assetto di fatto - creatosi attraverso gli interventi della

Corte costituzionale, il riaccentramento delle competenze, la leale collaborazione in termini di relazioni intergovernative — risponda a queste medesime esigenze. Abbiamo da un lato un quadro di incertezza sul riparto delle competenze, dall'altro una debordante collaborazione tra esecutivi: proprio il contrario di efficienza e partecipazione.

A questo punto, non resta che prendere atto di ciò. Personalmente, mi ero collocata fra coloro che avevano sostenuto la riforma del 2001 proprio sul terreno del riparto della potestà legislativa, di una potestà legislativa forte, di una differenziazione forte tra le scelte regionali; tuttavia, è necessario prendere atto che questa scelta non si è rivelata adeguata alle esigenze della società italiana. Abbandonando quindi le ideologie e operando una scelta essenzialmente di tipo pragmatico, non resta che privilegiare un assetto non centrato su potestà legislative esclusive — soprattutto non delle regioni — che lasci spazi di flessibilità e in cui lo Stato possa intervenire nelle materie nelle quali la differenziazione non risponde ad esigenze di efficienza, con la possibilità di un regionalismo differenziato (articolo 116, comma 3, o altre vie) proprio per rispondere a queste differenti esigenze.

È dunque necessario far coincidere la Costituzione formale non con l'attuale assetto dei rapporti materiali, ma con i bisogni della società italiana, gli unici in grado di fornirle una base di legittimazione.

Un mancato intervento di revisione, chiarificatore, su questi aspetti rischia di prostrarre una situazione di incertezza, che mina proprio quegli aspetti di efficienza e di partecipazione che rappresentano, secondo la tradizione italiana, una delle principali motivazioni in favore di uno Stato decentrato. Dopo cinque anni, la mia impressione è che nel 2001 si sia tentato davvero, quanto alla potestà legislativa, di trapiantare un modello federale, che, estraneo alla tradizione italiana, è stato rigettato.

EMILIO GIARDINA, *Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università di Catania*. In questo mio intervento, che ritengo *extra ordinem* data la mia provenienza professionale di studioso di economia pubblica rispetto a quella degli altri intervenuti, toccherò solamente alcuni dei quesiti a noi rivolti, consegnando poi un contributo scritto. Mi esprimerò in termini veramente telegrafici, anche se questo andrà a scapito della sufficienza della mia argomentazione.

Ci si interroga su quale contributo l'analisi economica possa fornire al problema della ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di Governo, tenendo presente il principio della sussidiarietà, che ha avuto consacrazione costituzionale. È possibile mostrare come questo principio di sussidiarietà trovi un forte collegamento con la teoria economica del federalismo fiscale, ed in particolare col cosiddetto teorema del decentramento, secondo il quale il benessere della collettività viene accresciuto quando si realizza, presso ciascun livello di governo, una corrispondenza tra l'area di diffusione degli effetti dell'esercizio delle funzioni — benefici e costi — e l'ambito di esercizio del potere dell'ente territoriale. In estrema e grossolana sintesi, possiamo dire che allo Stato spettano le funzioni che per questa ragione definiamo nazionali, e così via, secondo un ordine decrescente.

Ma il principio di sussidiarietà, così come stabilisce la stessa nostra Costituzione, soprattutto per quanto riguarda il riparto delle funzioni amministrative, deve essere integrato con quello della adeguatezza. Nei termini della richiamata teoria, ciò significa che, in deroga al principio della sussidiarietà, le funzioni pertinenti ad un dato livello di Governo possono essere attribuite a livelli superiori per ragioni che attengono alle economie di scala, alle economie di multifunzioni, alle economie di organizzazione, quando nel necessario bilanciamento politico tali economie prevalgano sui benefici dell'autonomia decisionale.

In questa schematizzazione, devo sottolineare la necessità di riconoscere che si

tratta di scelte politiche, che coinvolgono in forte misura il bilanciamento espresso dagli organi decisionali sugli interessi contrapposti che emergono.

In questa ottica va esaminato il problema del riordino dell'attuale assetto degli enti locali e, quindi, della scelta tra le varie possibili soluzioni: fusione di comuni, deferimento di funzioni a livelli più alti, unioni di comuni, schemi misti.

È facile, entrando in un dettaglio delle singole situazioni, individuare le soluzioni preferibili e, in estrema sintesi, ritengo sia quella dell'unione dei comuni. Nella stessa logica va affrontato il problema dell'organizzazione dell'area metropolitana.

Desidero accennare brevemente al problema delle cosiddette funzioni conferite da Stato e regioni agli enti locali, su cui è in corso una disputa tra i costituzionalisti su come intendere e distinguere queste categorie. Mi sembra che, se per funzioni conferite intendiamo funzioni distinte dalle funzioni proprie, le funzioni conferite non possono essere connotate dal fatto che, secondo il principio di sussidiarietà, dovrebbero spettare agli enti locali. Si tratta invece di funzioni pertinenti a livelli superiori di governo che, per ragioni di adeguatezza, vengono attribuite a livelli subordinati. Le ragioni di adeguatezza, anche in questo caso, sono rappresentate da economie di organizzazione, economie di multifunzioni, economie di prassi consolidate di esercizio di questa attività a livelli più bassi, economie di funzioni condivise, come l'anagrafe e gli uffici di statistica, dove segmenti delle funzioni sono attribuiti in parte a livelli superiori e in parte a livelli subordinati.

Vengo al problema del finanziamento, in particolare a quello dell'applicazione dell'articolo 119, uno dei suoi nodi cruciali. Qui si tratta soprattutto di affrontare il problema del coordinamento, che coinvolge funzioni di legislazione concorrente tra Stato e regioni. La dottrina e l'Alta commissione hanno cercato di individuare i principi fondamentali di questo coordinamento, da Franco Gallo, che ne individua 7, fino all'Alta commissione che ne ha individuati 19.

A mio avviso, non si può parlare in questa materia di semplici principi di coordinamento, ma è necessario riferirsi a schemi di coordinamento, considerando le esigenze dettate dal federalismo solidale e dalla politica di perequazione ad esso connessa. Per attuare la perequazione e garantire la sufficienza finanziaria prevista dall'articolo 119, quarto comma, non si può fare a meno di una certa omogeneità nei sistemi tributari. Non si rivela quindi sufficiente che il legislatore nazionale precisi ciò che le regioni non possono fare nell'esercizio della loro autonomia tributaria - sovrapposizione di fattispecie, concessione di agevolazioni distorsive, tributi antitetici, eccetera -, né che precisi gli orientamenti generali che devono essere seguiti - contenenza, trasparenza, responsabilità, eccetera -, ma deve dettare una concreta disciplina della struttura del sistema tributario, indicando con precisione le opzioni aperte alle decisioni regionali in ordine almeno al tipo di tributi, alle relative basi imponibili, ai soggetti passivi, e forse anche ai sistemi di accertamento.

I principi individuati dalla dottrina e dall'Alta commissione, più che principi fondamentali rivolti alle regioni per il coordinamento regionale, mi sembrano principi dettati al legislatore dell'attuazione, che deve sostanzialmente seguirli, anche per l'esigenza di minimizzare il contenzioso costituzionale. Riguardo al divieto di duplicazione, ad esempio, ricordiamo quanto è successo, a livello europeo, nel caso dell'IRAP, accusata di essere una duplicazione dell'IVA, vietata dal trattato di Maastricht.

Per passare al problema della perequazione, del quale è punto cruciale il grado di essa, in dottrina si è sostenuto che la Costituzione, a questo proposito, non sarebbe chiara e che il legislatore della attuazione potrebbe seguire le indicazioni in modo diversificato. Ritengo, invece, che la Costituzione, all'articolo 119, si esprima con precisione nel senso di una completa perequazione quando definisce l'esigenza del principio dell'esercizio integrale delle funzioni, ovvero della sufficienza finanziaria.

Il collega Pica ha ricordato che su questo punto c'è stato un ampio consenso nell'Alta commissione. Ritenere che esista un indirizzo in questo senso da parte della Costituzione non significa affermare che siano chiare le modalità di applicazione, perché si tratta di definire i valori standard che riguardano i fabbisogni per l'esercizio integrale delle funzioni e quelli riguardanti la loro capacità fiscale. A questo proposito, si potranno avere varie definizioni di standard, dalle quali dipenderà - per ragioni di giudizio più tecnico che politico - una perequazione completa o parziale.

GIUSEPPE de VERGOTTINI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di Bologna*. Premessa: il proposito dichiarato dell'indagine è quello di acquisire opinioni sullo stato dell'attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e sulle prospettive del dibattito in corso. Pare quindi chiaro che l'orientamento che si sta seguendo non ignora la domanda di ulteriori interventi di riforma, ma intende tuttavia circoscriverli a limitati aggiustamenti del testo costituzionale quale è uscito dalla revisione del 2001. In tal senso è chiara la volontà politica dell'attuale maggioranza e del Governo, come è emerso nell'intervento del ministro per i rapporti con il Parlamento Chiti del 20 ottobre scorso e nell'intervento dell'onorevole Boato nella stessa data. Si vuole evitare che si apra un dibattito che conduca a porre in discussione altre parti della Costituzione, col rischio di replicare il non brillante precedente dell'ultima riforma del centrodestra naufragata con l'esito del *referendum* del giugno 2006. L'opinione di chi vi parla propende per considerare non chiuso il problema delle riforme che vadano oltre l'ambito formale del Titolo V e, in vista di futuri interventi, verte soprattutto sulla idea di introdurre un procedimento superaggravato di revisione in aggiunta a quello attualmente contemplato dall'articolo 138.

Rimane in prospettiva il problema delle riforme. A quest'ultimo riguardo, occorre

premettere una considerazione di carattere metodologico: il proposito politico di bloccare riforme che vadano al di là di modesti ritocchi del testo costituzionale, circoscritti alla risoluzione di alcune inadeguatezze della legge costituzionale n. 3 del 2001 e finalizzati alla formalizzazione delle sostanziose correzioni apportate in questi anni dalla Corte costituzionale, è destinato all'insuccesso. In altre parole, il piccolo cabotaggio potrebbe forse apparire sufficiente per affrontare una sorta di emergenza nei rapporti Stato-regioni di breve periodo, senza con ciò tacitare l'eventuale esigenza di « riforme organiche ». I modesti ritocchi di cui si parla non risolveranno certo le criticità, ma soltanto ne rinverranno il superamento facendo permanere le insoddisfazioni causate dal parziale invecchiamento del testo costituzionale periodicamente emergenti.

Infatti, nelle audizioni svolte col concorso di esponenti delle autonomie, delle professioni, dei sindacati, è emersa in modo non marginale la inadeguatezza della riforma del 2001, in particolare per quanto riguarda la mancata previsione della camera delle autonomie territoriali. La questione è significativamente percepita ben oltre le sole speculazioni accademiche. In diversi interventi è apparsa chiara la insoddisfazione per la carenza della camera delle autonomie territoriali, in altri è stata evidente la consapevolezza che il problema della riforma del Senato al fine di dare voce agli interessi regionali resta attuale ed irrisolto. Sappiamo che l'argomento è molto delicato e che l'introduzione di un Senato esclusivamente composto da rappresentanti delle comunità territoriali, sarebbe riforma sgradita ai senatori in carica di qualsiasi orientamento politico. Gli espedienti che erano stati in proposito escogitati nel testo della riforma del centrodestra bocciata dal *referendum* avevano, tra l'altro, lo scopo di non precludere la candidatura di soggetti che avessero già svolto un mandato politico parlamentare.

La riforma dell'attuale bicameralismo paritario investirebbe il ruolo complessivo del Parlamento nel quadro della forma di

governo e pertanto toccherebbe necessariamente un ambito più esteso di quello del Titolo V, sicché la determinazione politica di non debordare dal Titolo V induce a pensare che nell'immediato non se ne farà nulla. Ma in merito diviene inevitabile interrogarsi sulla possibilità di mettere a regime i rapporti Stato-regioni limitandosi a disquisire sugli elenchi di competenze e affannandosi alla ricerca di espedienti che assicurino la garanzia della leale collaborazione, senza ripensare seriamente i principi strutturali della rappresentanza degli interessi politici territoriali nel ganglio del potere legislativo centrale. Solo in tal modo, infatti, si potrebbe dare dignità al ruolo delle autonomie soddisfacendo correttamente l'aspettativa delle regioni: la Camera degli interessi territoriali sarebbe il punto di arrivo del processo di faticosa e contraddittoria affermazione delle autonomie a prescindere dai profili meramente nominalistici della forma di Stato; regionale o federale che sia la denominazione, quello che dovrebbe contare è la sostanza dei rapporti centro-periferia, destinati a conquistare un ruolo equilibrato solo se trattati in una Camera parlamentare, non essendo sufficienti e costituzionalmente in alcun modo garantite le relazioni oggi assicurate dal sistema delle conferenze. Quindi, come le audizioni confermano, vengono in realtà attese riforme che vanno ben oltre il semplice ritocco del Titolo V nella versione del 2001.

Si potrebbe obiettare che nel corso delle audizioni precedenti si è tenuto conto della esigenza di dare una sede di rappresentanza agli interessi regionali attraverso due vie: l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 tramite integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali e la razionalizzazione del sistema delle conferenze.

Si tratterebbe, a ben vedere, di un espediente sostitutivo della mancanza della riforma della seconda Camera, benché al momento la situazione appaia tutt'altro che destinata a ottenere esiti soddisfacenti.

In primo luogo, preme sottolineare che non è chiaro a quale livello normativo verrebbe individuato il congegno di collegamento fra regioni e Stato. Oggi la integrazione della Commissione per le questioni regionali è contemplata da una legge costituzionale ma non è inserita in Costituzione e l'articolo 11 della legge citata è norma transitoria. Il sistema delle conferenze è previsto da fonti subcostituzionali e, da quanto al momento consta sapere, l'idea del Governo è semplicemente quella di presentare una iniziativa di legge ordinaria che riordini il sistema quale si è sedimentato negli anni. La relazione illustrativa al disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della nuova Conferenza Stato-istituzioni territoriali afferma che la nuova iniziativa intende ribadire che le conferenze sono « la sede istituzionale in cui trova attuazione il principio di leale collaborazione tra Stato, regioni, ed enti locali » e prende atto del dato di fatto per cui il sistema delle conferenze « non ha impedito finora il contenzioso in Corte costituzionale »; però assolutamente non fornisce elementi in base ai quali lasciare comprendere che il fallimento delle conferenze quali sedi in cui evitare le incomprensioni e gli attriti fra i protagonisti del potenziale rapporto collaborativo verrebbe superato dalla nuova normativa. Il disegno di legge razionalizza l'esistente ma non pare in grado di garantire la funzionalità esauriente della collaborazione.

Siamo piuttosto lontani da risolutive forme di attribuzione di concreta dignità costituzionale ai congegni di collegamento Stato-regioni, pur se sostitutivi di una inesistente Camera degli interessi territoriali. La prima questione sospesa, dunque, è quella della fonte maggiormente idonea alla razionalizzazione di simili collegamenti. L'altra questione, molto dibattuta nelle audizioni e tuttora alquanto confusa, è quella dei soggetti o delle entità che dovrebbero far parte della Commissione bicamerale integrata (i consigli regionali o anche gli esecutivi?): si è fatta strada l'idea che la Commissione sarebbe la sede di incontro fra Parlamento e consigli re-

gionali mentre le giunte regionali si confronterebbero col Governo nella conferenza. In realtà, su questi argomenti le opinioni manifestate sono state molte e diversificate ma non si è ancora compreso se qualcuno sarà in grado di fare una proposta organica. Quello che risulta certo è che sul punto non ci sarebbero proposte di modifica del testo costituzionale di iniziativa della maggioranza e del Governo, negandosi in tal modo l'esigenza che il sostituto della seconda Camera debba essere disciplinato a livello costituzionale. Se le cose stanno in questi termini, l'impressione è che nonostante eventuali interventi a livello di legge ordinaria la situazione non dovrebbe sensibilmente mutare rispetto a quella odierna.

Quali riforme al di là del Titolo V? Si è fatto riferimento al bisogno di intervenire sui criteri di formazione e sulle funzioni della seconda Camera in quanto il tema è strettamente legato alla concezione dei rapporti Stato-regioni e quindi al nucleo delle questioni che sono oggetto diretto delle audizioni. Eppure è di tutta evidenza che vi sono altre parti della Costituzione, estranee al Titolo V, che richiederebbero interventi di aggiornamento non marginali e su cui da diverse parti si sono suggeriti interventi di riforma. Si pensi alla assenza della clausola europea, ormai presente in molti testi revisionati, quali quello francese, tedesco, austriaco, nonché alla opportunità di superare il faticoso ricorso alla interpretazione del tutto creativa dell'articolo 11 della Costituzione. Si pensi anche alla assenza di una clausola che legittimi l'invio delle missioni militari all'estero, alla mancata disciplina di alcuni diritti, quali quello alla riservatezza o all'ambiente, all'invecchiamento dell'articolo 21 che ignora un quarantennio di evoluzioni del diritto dell'informazione e della comunicazione.

Si ricordi inoltre il nutrito dibattito svoltosi sul premierato e sugli auspicati emendamenti della forma di governo, coinvolgenti il potere di revoca dei ministri, la sfiducia costruttiva, lo scioglimento anticipato. Si aggiunga quanto è emerso in

questi anni, dopo la legislazione elettorale maggioritaria e la bipolarizzazione, sull'utilità di un rafforzamento delle garanzie, sulla mancanza di uno statuto dell'opposizione e sulla esigenza di costituzionalizzazione delle autorità di garanzia. Probabilmente non sarebbe difficile stilare un elenco delle carenze dell'attuale testo costituzionale, che potrebbero essere razionalmente superate pur mantenendo fede ai principi di fondo del costituente. Ovviamente, tutto questo non porta a negare che esista un importante spazio per riforme da compiersi con legge ordinaria le quali, una volta introdotte, potrebbero influenzare in modo significativo il funzionamento complessivo del sistema. Si può menzionare la richiesta di ripensare la attuale legge elettorale, questione su cui il dibattito è aperto anche per impulso della iniziativa diretta a sottoporre la legge a *referendum* abrogativo.

Infine, è opportuno richiamare l'attenzione sulla grave inadeguatezza della attuale disciplina della legge finanziaria, disciplina manifestatasi assai insoddisfacente e tale da condurre ad attuazioni del tutto distorte del rapporto maggioranza-opposizione e ad una aberrante distruzione di ogni razionalità del procedimento legislativo quale disciplinato dalla attuale Costituzione.

L'alternativa tra cultura del mantenimento e cultura del cambiamento del testo costituzionale: a questo punto appare necessario riflettere sulla esigenza di superare un *tabù* familiare a parte della cultura politica e costituzionalistica italiana: quello secondo cui cambiare il testo costituzionale sarebbe come tradire il proposito del costituente e sostanzialmente violare i principi informatori della Costituzione quali configurati dall'originario patto di fondazione dell'attuale ordinamento. Qui occorre fare uno sforzo di obiettività e riconoscere che il cambiamento del testo costituzionale - quando la realtà dei rapporti presenti nella società politica lo richieda con insistenza - non

deve essere visto come un tradimento delle radici costituzionali. Da un sintetico esame comparativo emerge come la modificabilità del testo formale della Costituzione sia principio pacificamente accolto dagli ordinamenti contemporanei, che tuttavia si preoccupano di assicurare il rispetto dei principi quadro caratterizzanti. E ciò anche se talvolta si nota una resistenza ad operare adeguamenti formali alla mutata realtà politico-costituzionale, resistenza spesso implicante il ricorso a tecniche compensative della mancata revisione formale tramite modifiche adeguatrici in via interpretativa ad opera dei giudici, come avvenuto in Italia con la giurisprudenza costituzionale che ha creativamente rielaborato parte del Titolo V, o tramite la formazione di convenzioni che consentano un adeguamento alla nuova realtà fattuale pur in vigenza di normative formali insufficienti.

La questione assume profili diversi a seconda che la ipotetica esigenza di procedere a modifica formale del testo costituzionale investa singole clausole costituzionali senza intaccare profili caratterizzanti dell'ordinamento o che invece investa istituti sensibili o intere parti del testo costituzionale. In altre parole, appare differenziabile la valutazione a seconda che si verifichino i presupposti di una revisione ordinaria o di una revisione totale, secondo quanto previsto in costituzioni quali quella svizzera, spagnola e austriaca.

La necessità di ricorrere a tecniche compensative è ben nota alla esperienza italiana, dove oltre al ruolo della giurisprudenza e delle prassi convenzionali vanno ricordate le modifiche apportate dagli interventi referendari e dalla legislazione ordinaria. Si pensi al significato dell'intervento referendario sulla legge elettorale del Senato nel 1993 e alla influenza indiscutibile delle successive modificazioni della legislazione elettorale sull'operare pratico della forma di governo. In particolare dobbiamo richiamare come esempio del tutto probante l'incidenza che ha avuto il *referendum* abrogativo e la conseguente azione del legislatore sulla legislazione elettorale, pur senza interventi

che toccassero le norme formali del testo costituzionale. A causa del *referendum* e della legislazione derivatane era possibile riscontrare una profonda modifica della forma di governo, in quanto veniva rimosso quel principio proporzionalistico che per decenni era stato utilizzato nella legislazione elettorale per il Parlamento, per i consigli regionali, per il Parlamento europeo, per il Consiglio superiore della magistratura, ed era stato considerato quale principio/valore caratterizzante la costituzione materiale italiana, condizionante l'equilibrio dei rapporti corpo elettorale-Parlamento-Governo, con pesanti ricadute sul principio di imparzialità della pubblica amministrazione, a causa della sua degenerazione lottizzatrice, e sui cittadini. La valorizzazione del proporzionalismo costituiva anche uno dei più sicuri presupposti per una lettura in chiave consociativa della Costituzione in sede di attività parlamentare con particolare ricaduta sulle modalità di assunzione delle decisioni di indirizzo.

Il *referendum* e la successiva legislazione ordinaria, pur senza incidere formalmente sul testo costituzionale, hanno rimosso dall'ordinamento costituzionale il principio proporzionale aprendo problematicamente la strada all'introduzione del maggioritario e agevolando un mutamento nei rapporti fra organi costituzionali evidenziato dall'affermarsi della bipolarizzazione con alternanza fra maggioranza e opposizione. Al tempo stesso, gli interventi ricordati non sono stati accompagnati da modifiche formali delle norme costituzionali relative al Governo. Per ragioni note che qui non è dato riepilogare, è rimasta inevasa l'esigenza da tempo sentita di un ripensamento organico del ruolo del Presidente del Consiglio e dei suoi poteri, con particolare riferimento alla revoca dei ministri e allo scioglimento delle Camere. La materia è stata oggetto di riflessione e di puntuali iniziative legislative provenienti dalle opposte parti politiche, è stata affrontata nel lavoro delle Commissioni bicamerali e ha costituito oggetto di voto ai sensi dell'articolo 138 in occasione dell'ul-

timo naufragato tentativo di revisione. La questione sembrerebbe matura per una conclusiva decisione.

Resta quindi il dato difficilmente negabile della permanenza di una aspettativa di « grande riforma » che non viene soddisfatta non tanto perché in linea di principio contraria a Costituzione (malgrado alcuni dei contenuti e delle formulazioni della riforma votata dal centrodestra nel 2005 siano stati valutati come incostituzionali), quanto perché a livello politico è prevalsa la riluttanza a procedere a (radicali) revisioni formali delle complesse intese raggiunte inizialmente in sede costituente. Di conseguenza si preferisce continuare sulla strada dei compromessi interpretativi che sfruttano elasticità e capacità di adattamento del testo costituzionale ma che, come tutti i compromessi, non sono in grado di accantonare quei problemi la cui soluzione richiede un cambiamento esplicito di regole formali.

La revisione totale: quando la revisione concerne, dal punto di vista qualitativo, istituti interessanti il ruolo del cittadino e di suoi diritti e l'ordinamento politico dello Stato o, dal punto di vista quantitativo, larghe parti del testo costituzionale, affiora il problema della titolarità della legittimazione ad intervenire sulle scelte del costituente originario. In altre parole, si presentano situazioni in cui il ricorso alla revisione dimostra come pur non facendosi appello al potere costituente, in quanto l'edificio costituzionale rimane il medesimo, gli interventi assumono una portata radicale o almeno sono considerati tali dai soggetti politici. La revisione totale qualifica una forma di revisione diversa dalla forma ordinaria di revisione identificante l'emendamento di puntuali clausole costituzionali. In ordinamenti quali quello svizzero (articolo 193), spagnolo (articolo 168), austriaco (articolo 44), la revisione totale è contemplata dalla stessa Costituzione come procedimento speciale rispetto a quello ordinario che riguarda la generalità dei casi diversi da quello della revisione totale.

Nell'ordinamento spagnolo, alla riforma totale è assimilata la revisione del

titolo relativo ai principi politici fondamentali, di quello relativo ai diritti fondamentali ed alle libertà pubbliche, di quello relativo alla corona. Il procedimento comporta una fase di iniziativa che non si differenzia da quella propria del procedimento di revisione ordinaria e che si sviluppa secondo il criterio della doppia legislatura. Le Camere ricevute il progetto di revisione lo deliberano in sede di approvazione preliminare a maggioranza dei due terzi (di poco superiore a quella dei tre quinti prescritta nel procedimento ordinario). Esse vengono poi sciolte e quelle successive devono ratificare la scelta di massima delle precedenti e intraprendere la elaborazione del nuovo testo costituzionale. Inizia così la discussione dettagliata e la redazione del testo fino alla approvazione finale con la maggioranza dei due terzi. Viene infine prevista la sottoposizione necessaria a *referendum*, in modo da realizzare una integrazione fra delibera dell'organo rappresentativo e delibera popolare. Qui si ha, invero, un doppio voto popolare: l'uno inteso ad incidere sulla rappresentanza politica (elezioni generali), anche in connessione agli orientamenti che partiti e candidati manifestano circa il progetto di revisione, l'altro specificamente orientato al solo esame della proposta di revisione. Nel procedimento ordinario non vi è ricorso all'intervento articolato sulle due distinte legislature e il *referendum* è rimesso all'eventuale richiesta di un decimo dei componenti di una delle due Camere.

Nell'ordinamento svizzero, fin dalla costituzione del 1874 si prevedeva che « la Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo totalmente o parzialmente », previsione oggi contemplata dall'articolo 192, comma 1. Il procedimento di revisione totale può essere promosso da un certo numero di cittadini o da una sola delle due Camere, nel qual caso viene sottoposto agli elettori un quesito preliminare sulla opportunità di procedere alla revisione totale, quesito che ha esito favorevole ove approvato dalla maggioranza dei voti espressi. Nell'ipotesi di parere favorevole del corpo elettorale si procede

secondo il sistema della doppia legislatura: scioglimento e sottoposizione del progetto di riforma alle Camere neolette. Quando invece l'iniziativa di revisione parte da delibera bicamerale conforme non c'è sottoposizione preliminare al vaglio dell'elettorato e non c'è scioglimento anticipato. La fase finale del *referendum* confermativo obbligatorio è comune a entrambe le ipotesi, oltre che per le revisioni ordinarie. La riforma è approvata se ottiene il consenso della maggioranza dei votanti e dei Cantoni.

Dato comune agli esempi citati è la suddivisione del procedimento in due fasi parlamentari, una diretta a valutare l'iniziativa di massima della revisione, seguita da scioglimento, l'altra di conferma della scelta iniziale da parte del Parlamento rieletto, fino al voto finale del progetto. Conclusa la fase parlamentare, segue necessariamente quella del voto referendario confermativo o meno del lavoro parlamentare. Infatti, considerata l'ampiezza o comunque l'essenzialità degli istituti coinvolti nella revisione totale, si è fatta strada la convinzione che debba essere il titolare del potere sovrano ad essere coinvolto in modo inequivoco nella decisione di riforma.

Storicamente l'inserimento necessitato del corpo elettorale in sede referendaria nel procedimento di revisione è già avvenuto ripetutamente in Italia con le leggi costituzionali che hanno istituito le Commissioni bicamerali incaricate di procedere a « grandi riforme ». Tali leggi hanno introdotto a titolo temporaneo procedimenti straordinari di revisione. In altre parole, una tecnica in parte simile a quella prevista per la revisione totale in altri ordinamenti è già stata sperimentata a livello di previsione normativa, anche se in concreto non c'è stata occasione per far svolgere la consultazione referendaria. Quanto al metodo vi è tuttavia una significativa differenza fra quanto avvenuto in Italia rispetto a quanto previsto in altre esperienze costituzionali. Da noi il procedimento di revisione differenziato ha avuto natura straordinaria e non è stato inserito quale procedimento speciale in

modo permanente nel testo costituzionale, a differenza di quanto contemplato in altri ordinamenti.

Il procedimento differenziato sulle grandi riforme: l'assenza di normative stabili che affrontino il tema del metodo da seguirsi per giungere a « grandi riforme » appare oggi una preoccupante lacuna del testo costituzionale. E questo, si badi, alla luce dell'esperienza dei dibattiti svoltisi a livello politico e dottrinale e degli esiti delle precedenti esperienze di riforme volte a modificare larghe parti della Costituzione

La mia netta convinzione è che occorrerebbe cogliere l'occasione per domandarsi se il procedimento offerto dall'attuale articolo 138 sia tale da meritare di essere conservato inalterato o se piuttosto non sia necessario impostare un diverso metodo, distinguendo in modo netto la revisione-emendamento di clausole puntuali dalle revisioni organiche o « totali » del testo originario.

L'attuale formulazione può considerarsi idonea a emendamenti di puntuali clausole, però non soddisfa le esigenze proprie di revisioni di ampia portata. In effetti l'esperienza del passato conferma che nei due casi in cui si peroravano revisioni interessanti ampie porzioni del testo costituzionale, ossia coinvolgenti istituti ritenuti qualificanti, si è sentito il bisogno di congegnare un procedimento differenziato escludente la facoltatività-eventualità del *referendum* popolare confermativo delle scelte parlamentari prevedendolo invece come necessario. In tali casi la modifica al testo dell'articolo 138 veniva ottenuta tramite la tecnica della deroga temporanea al testo costituzionale con introduzione di meccanismi innovativi destinati ad essere riassorbita all'esaurirsi del procedimento attivato. Le leggi di rottura costituzionale introducevano quindi procedimenti precari di revisione che comportavano l'obbligatorio intervento del « sovrano » per verificare, confermando o respingendo, la determinazione del corpo rappresentativo.

Il fatto è che, una volta ammesso che l'intervento referendario non possa rima-

nere soltanto eventuale a fronte di riforme organiche, non si è fatto l'ulteriore passo di costituzionalizzare un procedimento rinforzato dalla previsione della necessità del *referendum* per qualsiasi futura vasta riforma. Ci si limita qui a portare l'attenzione sulla sola opzione del *referendum* obbligatorio, in quanto criterio già introdotto con le precedenti leggi di rottura del 1993 del 1997 e in quanto la prospettiva del ricorso alla duplice legislatura non pare oggi di immediata praticabilità, oltre che essere stata in via di principio rifiutata ai tempi della Costituente. Probabilmente sarebbe opportuno prevedere la presentazione ai votanti nella consultazione referendaria di più quesiti ove la materia sottoposta al loro vaglio non fosse omogenea; a tale fine, potrebbe prescrivere il requisito della unità di materia per la ricevibilità dell'iniziativa di revisione oppure concepirsi un giudizio di ammissibilità del *referendum* costituzionale da parte della Corte costituzionale sulla falsariga di quello vigente per il *referendum* abrogativo. Ma qui si entrerebbe già nel dettaglio delle proposte di riforme dell'articolo 138 da studiarci. È questo dunque il passo che il Parlamento dovrebbe prima o poi aver la volontà di compiere. E ciò perché talune esigenze di profonda riforma, al momento accantonate, potrebbero riemergere, siano esse riferibili alla introduzione della camera territoriale, al premierato, alla clausola europea e via dicendo.

La proposta di introdurre ulteriori forme di aggravamento nella procedura revisionale, tra l'altro, di per sé non è nuova. Vale la pena ricordare che in occasione dei lavori della bicamerale D'Alema e di iniziative legislative successive si sono affacciate ipotesi di strumenti che per le riforme organiche suggerivano maggioranze aggravate, scioglimento del Parlamento in cui veniva fatta la proposta di revisione e votazione della stessa nel Parlamento successivo secondo il sistema della doppia legislatura, proposizione di quesiti differenziati in occasione del *referendum* popolare, ricorso alla doppia maggioranza dei votanti e delle regioni per le

questioni interessanti le competenze regionali e la forma di Stato, esclusione della clausola preclusiva del *referendum*.

Oggi, dopo il contrasto fra le parti politiche sulla riforma respinta dal *referendum* del giugno scorso, mi pare che le reazioni che si sono manifestate circa un ripensamento del metodo della revisione vertano soprattutto sulla proposta di aumentare la percentuale di voti necessari per la delibera parlamentare in modo da assicurare sempre una alta maggioranza che imponga una confluenza di consensi sul progetto di riforma atta a superare l'area della maggioranza di governo. Resta in questo caso l'incognita di quale dovrebbe essere il ruolo del *referendum* in simili circostanze, in quanto è evidente che la consultazione referendaria difficilmente si concilierebbe col raggiungimento di un altissimo consenso in Parlamento. L'idea poi di imporre l'obbligatorietà della consultazione, chiedendo sempre una verifica da parte del sovrano, finirebbe per essere scartata in quanto non sarebbe credibile preconstituire una ipotesi di conflitto fra rappresentati e rappresentanti che potrebbe condurre, come è evidente, allo scioglimento anticipato ove il risultato referendario smentisse la volontà espressa da una ampia maggioranza parlamentare.

MARIA ELISA D'AMICO, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università statale di Milano*. Ringrazio i presidenti Bianco e Violante, nonché i deputati e i senatori che mi hanno concesso l'onore di intervenire, e ringrazio anche per questa anticipazione del mio intervento, dovuta al fatto che devo partire. Poiché ho un testo scritto che invierò nei prossimi giorni, cercherò di essere molto sintetica. Ritengo però necessario sottolineare, preliminarmente, l'importanza di questo dialogo del mondo politico con gli studiosi e l'attenzione rivolta anche alle problematiche scientifiche connesse all'inveramento della riforma costituzionale del 2001, perché, per riformare bene, bisogna conoscere profondamente le problematiche.

Prescindo dal testo scritto per sottolineare — ricollegandomi anche all'intervento del professor Bassanini — che occorre partire dal fatto che la riforma costituzionale del 2001 ha un impianto importante — che, come studiosa, ho sempre condiviso e condivido ancora oggi —, autonomista anche se non federale, come appunto diceva il professor Barbera, e che le cause del suo insuccesso non sono da attribuire solamente ed esclusivamente al testo, ma al modo in cui questa riforma è stata attuata. Dopo il 2001, infatti, lo Stato comincia a legiferare in materie di competenza regionale, le regioni in parte non sanno esercitare le competenze, alcune regioni non hanno ancora il proprio statuto; quindi, si riscontra una difficoltà delle regioni nell'attuare pienamente questa autonomia, per cui, nella scorsa legislatura, lo Stato — in particolare la maggioranza di Governo — si è concentrato su altre riforme.

Esistono dunque vari motivi per cui oggi, dopo cinque anni, è necessario attuare la riforma costituzionale del 2001. Il risultato di questa situazione è che sono state scaricate sulla Corte costituzionale la gestione, l'interpretazione e la correzione della riforma.

Da questo punto di vista, vorrei fare un'osservazione, che emerge dagli interventi. Se si segue la giurisprudenza costituzionale, ne traspare una certa insofferenza per il criterio del riparto delle materie. La Corte è molto attenta, in alcune decisioni, a sottolineare come alcune materie siano trasversali, come la logica della contrapposizione tra Stato e regione debba essere abbandonata; con la sentenza n. 303 del 2003, essa giunge a dare una linea interpretativa che, sotto quel profilo, potrebbe scardinare completamente l'impianto stesso della riforma costituzionale del 2001.

Oggi, mi sembra che una parte del dibattito, seguendo lo schema della sentenza n. 303 del 2003, si sia concentrata sull'obiettivo di giungere, anche in via legislativa, a procedimentalizzare alcune

sedi di coordinamento tra Stato e regioni, nonché le intese e gli accordi di questo sistema.

Da questo punto di vista, si afferma che non occorrono riforme costituzionali bensì bisogna attuare la riforma del 2001 in sede legislativa. Personalmente, terrei distinto questo piano fondamentale, perché è necessario rafforzare sedi in cui lo Stato e le regioni cooperino, partendo dal basso, dall'aspetto più semplice, che può essere anche una riforma del sistema delle Conferenze tra Stato e regioni che, però, come ha ricordato il presidente Violante in apertura, dia spazio agli esecutivi regionali. Ciò dovrebbe essere quindi accompagnato, nel breve periodo, dall'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e quindi dall'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali integrata, aspetto che darebbe spazio anche ai consigli regionali.

Per l'esperienza maturata nella commissione statuto regione Lombardia (che peraltro ancora non ha uno statuto), mi preme rilevare l'attuale grado di conflittualità tra consiglio e giunta, che spesso si rivela paralizzante proprio per l'attuazione della stessa riforma costituzionale del 2001. Naturalmente, il punto di arrivo — che, come studiosa, ribadisco — sarebbe la riforma del bicameralismo paritario, visione però di lungo periodo e difficile da attuare politicamente e costituzionalmente.

Quindi, il profilo dell'attuazione dell'inveramento della giurisprudenza costituzionale, dal punto di vista procedimentale e sul piano legislativo, mi sembra un aspetto importante, senza dimenticare che, in relazione all'articolo 117 della Costituzione, sarebbero auspicabili piccole correzioni, come ha detto il professor Bassanini nel suo intervento, una sorta di *lifting*, di *restyling*, di aggiustamento, che dovrebbe svolgersi sul piano della riforma costituzionale e che, a mio avviso, non deve necessariamente seguire questa prima parte. Possono infatti procedere parallelamente l'aspetto della attuazione legislativa e quello, invece, di una riforma costituzionale precisa che, per esempio, riporti

allo Stato materie come le grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale, l'ordinamento della comunicazione, l'energia, andando incontro anche a forti esigenze emerse nel mondo economico e produttivo.

Si tratta di due aspetti diversi ma importanti, e, seguendo la logica della giurisprudenza costituzionale, non vorrei che si perdesse di vista che è una scelta del legislatore costituzionale quella di seguire una logica di riparto di materie, seppur con una certa flessibilità. Tale logica esiste, ed è chiaro che sia possibile ovviare, qualora sia stato commesso un errore o l'esperienza abbia dimostrato che una materia debba essere ricentralizzata o riposizionata meglio, come, ad esempio, nel caso dell'ambiente, che potrebbe essere materia di competenza concorrente fra Stato e regioni. Questo può essere realizzato seguendo il criterio, fornitoci dalla Corte costituzionale, della storicità e della storicizzazione delle stesse materie.

Vorrei aggiungere un ultimo punto. Poiché è stato fatto un accenno alla possibilità che i comuni intervengano, o addirittura siano titolari di un ricorso davanti alla Corte costituzionale - aspetto molto interessante -, la Corte costituzionale, anche per risolvere alcuni problemi tecnici, potrebbe allargare il proprio contraddittorio anche alle regioni terze. Quindi, auspicherei un'attuazione ma anche una limitata riforma.

PRESIDENTE. Grazie, aspettiamo anche il suo testo scritto.

PIERO ALBERTO CAPOTOSTI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Desidero innanzitutto scusarmi, perché questa mattina non sono potuto intervenire ed essere presente. Il mio intervento sarà molto breve, in primo luogo perché mi rendo conto delle esigenze delle Commissioni, secondariamente perché ho già inviato un testo che, eventualmente, se lo riterrete opportuno, potrò volentieri integrare.

Vorrei esprimere alcune considerazioni di carattere preliminare e, direi, generale.

Anche a me sembra importante l'introduzione del nuovo Titolo V nella Costituzione. Ha dato una svolta al nostro sistema: se non proprio in senso federale, comunque rafforzandone l'impianto regionalista. In questa ottica, direi che, se vanno introdotte delle modificazioni, esse non debbono essere di tipo palinogenetico, bensì puntuali e specifiche su determinati punti.

A questo riguardo comincerei col dire che nel testo introdotto nel 2001 - e quindi bisognerebbe evitare uno sbaglio identico nel nuovo testo - è mancata la previsione di disposizioni di attuazione e, soprattutto, di disposizioni transitorie. Ciò ha creato una serie di problemi, dovendosi ricorrere essenzialmente al principio di continuità nell'applicare, nella fase intertemporale, tale testo ad atti, ad organi, ad istituti di carattere processuale, e così via. Peraltro, le disposizioni transitorie sono state previste anche con riferimento alla novella dell'articolo 111 della Costituzione. Quindi mi sembra coerente, soprattutto considerando una modifica abbastanza corposa, come quella che si prevede per il Titolo V, l'ipotesi di introdurre una serie di disposizioni transitorie.

Questo è il primo punto da sottolineare.

Il secondo punto che intendo considerare è la mancanza, nonostante l'impostazione data, di un principio di tutela delle esigenze nazionali, o dell'interesse nazionale, ovvero delle esigenze unitarie: la formula, di per sé, è poco importante. È una mancanza, perché, in certi casi, si è visto che è proprio necessario avere, al di là della competenza per materia, una sorta di valvola di sicurezza, che consenta l'esercizio da parte dello Stato di determinate funzioni regionali, quando ricorrano appunto esigenze unitarie. La previsione di tali esigenze potrebbe richiedere « quorum » approvativi qualificati, o aggravamenti procedurali consistenti, ad esempio, nel parere obbligatorio (e vincolante?) della Conferenza Stato-regioni, oppure fare riferimento all'eventuale inerzia legislativa regionale in materia. Si tratta di soluzioni diverse da esaminare accurata-

mente, al fine di non vanificare le varie competenze regionali costituzionalmente prestabilite.

Fra l'altro, non sarebbe una proposta del tutto sconvolgente, se pensiamo che in ordinamenti tipicamente federali - dagli Stati Uniti alla Germania - esiste una clausola di supremazia dell'interesse nazionale.

Inoltre, desidero rammentare che l'unico caso in cui - se non erro - si dice che esiste la possibilità di intervenire a tutela dell'unità giuridica od economica del paese, riguarda i poteri sostitutivi del Governo, in casi, tuttavia, particolari di inadempienza; quindi non è un principio applicabile in linea generale come clausola di supremazia dell'interesse nazionale.

Questa mancanza di tutela dell'interesse nazionale ha determinato, a mio avviso, un'interpretazione problematica del principio di sussidiarietà verticale. Soprattutto in alcune decisioni della Corte costituzionale: dall'ambito proprio dell'articolo 118, relativo alle competenze amministrative, attraverso il ricorso al principio di legalità, si è arrivati ad applicare il criterio della sussidiarietà alle competenze legislative e, quindi, a derogare all'articolo 117, riconoscendo, in certi casi, la legittimità dell'esercizio statale di funzioni attribuite alle regioni.

Si tratta di un meccanismo che in dottrina è stato da alcuni criticato e che, comunque, presenta aspetti problematici. Vero è che nelle prime sentenze - precedentemente la collega citava la sentenza n. 303 del 2003 - si prevedeva una serie di cautele: ad esempio, da un lato, la ragionevolezza dell'assunzione statale di funzioni regionali e, dall'altro lato, la sussistenza di specifiche intese fra Stato e regione. Peraltro questo accenno, in qualche recente sentenza della Corte costituzionale, non si trova più (o almeno così mi sembra), cosicché questo aspetto, in qualche modo, va chiarito. L'applicazione (in questo modo e in questo campo, voglio specificare) del principio di sussidiarietà rivela appunto la mancanza di una norma costituzionale che tuteli l'interesse nazionale.

Parlando dei problemi relativi alla definizione delle materie, probabilmente occorrerebbe adottare un metodo meno analitico per ciò che concerne la loro elencazione. Forse, sarebbe più opportuno fare un riferimento alle politiche e agli interessi coinvolti, anziché una puntuale descrizione, che - come è noto - crea grossi problemi interpretativi. Al di là dell'interpretazione della Corte, infatti, è molto difficile, ad esempio, cogliere la differenza esistente tra tutela e valorizzazione dei beni culturali. Esiste certamente un'interpretazione consolidata della Corte costituzionale, che però - come tutte le interpretazioni - è opinabile.

Ancora, ad esempio, se facciamo riferimento alla materia dell'istruzione, si rilevano - se non erro - cinque livelli: norme generali riservate allo Stato; principi fondamentali in materia propri della legislazione cornice; l'istruzione come materia di competenza regionale concorrente, ed infine, proprio perché fatte salve, l'autonomia scolastica riservata alle istituzioni scolastiche e l'istruzione e la formazione professionale di competenza regionale residuale. Insomma, credo che questa varietà di competenze crei senz'altro qualche problema. Su ciò bisogna ragionare, al fine di sciogliere questi nodi.

Un altro profilo che andrebbe risolto riguarda la collocazione nelle competenze concorrenti di alcune materie che, probabilmente, dovrebbero essere affidate allo Stato, anche perché, così come sono posizionate, creano qualche problema. Ne indico alcune: grandi reti di trasporto e comunicazione; produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia elettrica; commercio con l'estero; ordinamento della comunicazione, e via discorrendo. Queste materie, collocate nell'ambito della competenza concorrente, danno origine ad alcune difficoltà.

Converrebbe forse sfrondare l'elenco; personalmente non sarei dell'opinione di eliminare le competenze concorrenti, bensì di ridurle, poiché è soprattutto nel loro ambito che si solleva il maggior numero di cause di fronte alla Corte costituzionale; quindi, occorre asciugare, ridurre.

Del resto, il tentativo della Corte costituzionale di uscire da una schematica contrapposizione tra competenze statali e competenze regionali è anche dimostrato - come prima veniva detto - dal ricorso alle cosiddette competenze trasversali, come, ad esempio, l'ambiente. Anche questo è un indizio della volontà di sfuggire ad una logica di separazione netta.

D'altra parte, a me sembra che in uno Stato post-industriale come il nostro sia difficile vedere un regionalismo di tipo conflittuale; viceversa, si vede un regionalismo di tipo cooperativo. Quindi, quando si indicano competenze trasversali è perché si riconosce che in certe materie esistono interessi - ecco qui che ritorna il tema della rilevanza degli interessi - sia dello Stato sia delle regioni nonché, solo in certi campi, degli enti locali minori. Pertanto, è un po' rischioso operare una separazione netta tra l'uno e l'altro ambito di attribuzioni.

Altri punti, sui quali nutro qualche perplessità, riguardano ad esempio il tema della forma di governo regionale. La forma di governo regionale indicata dagli articoli 122 e 126 - se ricordo bene - è per l'appunto specificamente indicata, anche se nella norma è scritto «...salvo che lo statuto regionale non disponga diversamente». Però, mi pare di capire che questo sia un modo suggestivo di inserimento del modello prescelto nel testo costituzionale, anche perché nell'articolo 126 si parla di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto a suffragio diretto ed universale. Quindi, sembra che quello sia il modello, starei quasi per dire che quello sia l'unico modello che le regioni possono adottare. Ebbene, in un momento in cui si riconosce l'autonomia regionale, prestabilire sostanzialmente una forma unica di governo regionale mi pare francamente eccessivo.

Vorrei far notare al proposito che, con l'attuale Titolo V, è ben possibile che una regione stabilisca di avere una forma di governo di tipo parlamentare o - paradossalmente - di tipo direttoriale, che sono modelli alternativi a quello presidenziale. Mentre, invece, trova molte difficoltà

l'introduzione di forme ibride, miste, che presentino insieme elementi di presidenzialismo, di parlamentarismo, e così via. Si dice, infatti, che questa non rappresenta un'alternativa legittima rispetto al sistema prefigurato in Costituzione, ma piuttosto una violazione della Costituzione stessa. Secondo me, anche in questo campo, bisognerebbe essere coerenti con lo spirito di riconoscere l'autonomia più ampia possibile alle regioni.

Un'ultima considerazione la vorrei esprimere per quanto riguarda l'articolo 118. Il problema del riconoscimento della funzione amministrativa ai comuni, sia pure in via di principio (come di fatto avviene), indubbiamente può creare perplessità. Difatti, pensare che lo Stato, neppure nelle sue materie, cioè quelle di competenza esclusiva, possa avere potestà amministrativa, in qualche caso colpisce veramente. Tra l'altro, se si considera che allo Stato è riconosciuta la potestà regolamentare (nelle materie riservate ovviamente alla sua competenza), ma non quella amministrativa - che, in fondo, sono connesse tra loro -, ci si rende conto che questo è un altro punto da ritoccare.

Concludendo, Presidente, a me sembra che interventi specifici e puntuali, che lascino tuttavia invariato l'impianto di fondo del Titolo V, possano eliminare alcuni problemi e alcune difficoltà interpretative che si sono incontrate nei primi tempi. Insomma, credo che in questo modo si possano superare delle incertezze, che, in fondo, inducono l'incremento del contenzioso costituzionale. Concordo peraltro sul fatto che, anche a questi fini, andrebbero accentuati i raccordi tra Stato e regioni e che quindi bisognerebbe dare ampio spazio alle Conferenze nelle loro varie formazioni.

Precedentemente, un collega - forse de Vergottini, ma non vorrei equivocare - parlava dell'eventualità di costituzionalizzare le Conferenze. Ricordo che il sistema delle Conferenze è stato introdotto negli anni ottanta addirittura con un decreto del Presidente del Consiglio e soltanto in seguito è stata approvata la legge relativa. Ad ogni modo, il sistema delle Conferenze

rientra in quel quadro di regionalismo collaborativo o cooperativo, chiamiamolo come volete, che indubbiamente è adatto alle esigenze attuali del nostro Stato.

Mi fermo qui con il mio intervento, che intendeva in qualche modo completare le opinioni precedentemente espresse, Presidente, rimanendo tuttavia a disposizione per eventuali integrazioni del testo già inviato.

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto di questioni costituzionali*. Grazie, presidente, per l'invito a partecipare alla seduta odierna.

Per brevità, mi limiterò ad affrontare quella che, a mio avviso, è la questione principale. Certamente, l'esito del referendum costituzionale del 25 giugno ha confermato il Titolo V del 2001, ma non credo che abbia avuto una sorta di effetto miracolistico. Intendo dire che non ritengo che abbia trasformato le lacune e i limiti del Titolo V, riconosciuti dall'intera comunità scientifica, dagli operatori e persino da gran parte delle forze politiche che l'hanno approvata, in piccoli inconvenienti, cui sarebbe possibile porre rimedio con interventi minimali da realizzare con legge ordinaria e in sede di attuazione dello stesso Titolo V.

Tra l'altro, come è stato detto, non si tratterebbe, per molti aspetti, di attuare il Titolo V, bensì le decisioni della Corte costituzionale, la quale ha svolto un encomiabile ruolo di supplenza e ha posto rimedio a situazioni altrimenti molto gravi, trovandosi però costretta, a questo fine, ad intervenire con una giurisprudenza « creativa » che ha di fatto modificato il Titolo V. Non credo, comunque, che si siano risolti i problemi relativi ai limiti e alle lacune del Titolo V.

Sia chiaro: in linea generale, è sempre meglio contenere la portata degli interventi legislativi, specie di natura costituzionale. Ma è anche necessario capire se gli interventi minimali sono, oltre che compatibili dal punto di vista costituzionale, idonei a risolvere i problemi che abbiamo di fronte. Personalmente, credo che alcune questioni di fondo non possano

essere risolte attraverso la strada dei provvedimenti di attuazione con legge ordinaria, strada che può essere percorsa solo in alcuni casi specifici, come, ad esempio, l'articolo 119 che presenta i problemi che sono stati illustrati, in particolare, dal dottor Macciotta.

A mio avviso, il limite maggiore del Titolo V - questo è il tema che voglio affrontare - risiede nella sua impostazione di fondo, cioè nella sua idea di risolvere il problema principale di un assetto autonomistico, quello riguardante « chi fa che cosa » o, ancora meglio, « come e dove si decide chi fa che cosa », attraverso la compilazione di elenchi rigidi di materie.

Da questo punto di vista, non riesco a capire come si possa ovviare attraverso qualche ritocco agli elenchi di materie. Certamente, essi sono molto difettosi e presentano gravi incongruenze da correggere, ma non è questo il problema principale: sappiamo infatti che le politiche legislative agiscono per finalità ampie, trasversali rispetto sia ai livelli territoriali sia alle aree di competenze per materia, per cui, anche redigendo i migliori elenchi, non risolveremmo comunque il problema di fondo.

Le conseguenze dell'impostazione basata su elenchi rigidi di materie le conosciamo bene. Da essa è scaturito un « federalismo » rissoso e confuso con l'esplosione dei conflitti di competenza tra Stato e regioni. Con ulteriori gravi conseguenze: la « sede » di questo federalismo è diventata la Corte costituzionale - suo malgrado - e lo « strumento » la giurisprudenza costituzionale. Cioè una sede e uno strumento impropri e non idonei perché non politici, con grave danno per la certezza del diritto e per la sovranità del Parlamento, che è stata trasferita, di fatto, dall'organo rappresentativo della volontà popolare ad un organo tecnico-giuridico, quale è la Corte.

Questo è il nodo di fondo da affrontare e risolvere. In che modo? Per quanto mi riguarda, credo sia necessario affrontare entrambi i problemi: quello relativo allo « strumento » e quello legato alla « sede ».

Lo strumento - è stato ricordato da molti - può sicuramente consistere nell'introduzione di una clausola di chiusura (o di supremazia, o di necessità, o di flessibilità, chiamiamola come vogliamo, ma comunque una clausola di questo tipo, come esiste proprio nei sistemi federali) che consenta al Parlamento di intervenire al fine di assicurare l'interesse nazionale o l'unità giuridica ed economica o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Possiamo scegliere la definizione migliore, ma l'importante è che tale clausola consenta di conferire un certo grado di flessibilità al sistema e, al di là degli elenchi rigidi di materie, consenta di determinare bene « chi fa che cosa ». Del resto, è solo nel momento in cui si discute una legge volta a raggiungere determinate finalità che si può capire bene e quindi decidere puntualmente « chi fa che cosa », cosa fa lo Stato e cosa le regioni.

Sicuramente, a mio avviso, questa clausola va introdotta attraverso una modifica costituzionale, che può essere anche relativamente limitata (un comma da inserire nell'articolo 117). Invece, non può essere certamente limitata la modifica costituzionale necessaria per risolvere l'altro aspetto, quello della « sede » del federalismo, del luogo dove viene deciso il « chi fa che cosa ».

Infatti, concordo con l'intento di rafforzare le sedi di cooperazione. Il federalismo, o un assetto autonomistico, deve essere certamente competitivo, ma allo stesso tempo anche solidale e cooperativo.

È necessario individuare una sede di raccordo a tal fine. La questione è: può essere il sistema delle conferenze - la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata - il luogo in cui possono essere raggiunte intese che non riguardino soltanto il coordinamento amministrativo, ma anche le scelte legislative? Questo è il problema. A mio avviso la Conferenza è una sede istituzionale inadeguata a sciogliere i nodi delle competenze legislative perché non implica una discussione pubblica, ampia, trasparente e con chiare assunzioni di responsabilità, quale solo il

Parlamento può assicurare ai cittadini. Peraltro, non avremmo alcuna garanzia che la negoziazione delle materie fatta nella Conferenza sia risolutiva e che venga pertanto risolto il problema del contenzioso costituzionale, in quanto sarebbe comunque difficile impedire il ricorso alla Corte costituzionale. Il Parlamento sarebbe così privo di un reale potere di intervento, schiacciato tra il potere propositivo della Conferenza e l'autentico potere decisionale della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda la cosiddetta Bicameralina di cui all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, c'è da aggiungere poco dopo l'intervento del professor Lippolis. Essa non può costituire la soluzione del problema. Tra l'altro, la presenza in essa di rappresentanti dei Consigli e non dei presidenti delle Giunte regionali, complicherebbe la questione piuttosto che risolverla. Infatti i titolari della rappresentanza delle regioni, che decidono l'eventuale ricorso alla Corte, sono i presidenti delle Giunte. Occorre responsabilizzarli prevedendo la loro presenza nella sede parlamentare, se si vuole facilitare il raggiungimento delle intese.

Capisco bene che la questione relativa ad una Camera delle regioni è politicamente difficile da risolvere per i motivi che conosciamo, ma credo che il Parlamento debba essere chiamato ad assumere una decisione estremamente importante, va messo di fronte ad un'assunzione precisa di responsabilità.

Infatti, il Parlamento deve essere chiamato a decidere se vuole o no realizzare la riforma del bicameralismo paritario che, tra l'altro, è essenziale anche per la forma di Governo (infatti non esiste e non esisterà mai al mondo una legge elettorale capace di assicurare la stessa maggioranza nelle due Camere).

Ritengo che una Camera delle regioni sia indispensabile come sede di raccordo tra Stato e regioni per compiere scelte che sono inevitabilmente politiche. La decisione se una data competenza appartiene allo Stato o alle regioni certamente deve essere presa sulla base di determinati

criteri, ma si tratta di una scelta che in gran parte è politica e che non può essere assunta se non in una sede politica.

Il Parlamento, dunque, deve essere consapevole della scelta che compie; può rinunciare a questa riforma, ma deve sapere quali sono le conseguenze: delegare le scelte politiche ad altre sedi, non politiche e non rappresentative della volontà popolare. Quindi, il rischio è che il Parlamento venga esautorato delle proprie funzioni, perché schiacciato a monte dalla Conferenza Stato-regioni e a valle dal potere ultimo e decisivo della Corte costituzionale.

Si vuole davvero questo? Credo che questa sia la riflessione da sottoporre all'intero Parlamento. Le forze politiche di maggioranza ed opposizione devono interrogarsi circa la strada da intraprendere.

Capisco che si tratta di un percorso molto difficile da portare avanti. Ho assistito nella scorsa legislatura alle grandissime difficoltà per giungere alla riforma del bicameralismo, purtroppo cancellata dal referendum del 25 giugno. Quella riforma aveva certamente moltissimi difetti, ma è stata persa un'occasione forse irripetibile per i prossimi venti anni. Me ne rendo conto, ma si tratta di un fatto grave che va sottoposto nuovamente ad una riflessione del Parlamento, il quale poi deve decidere se rinunciare al proprio ruolo e alle proprie funzioni. Di questo si tratta.

PRESIDENTE. Siamo arrivati alla fase conclusiva della seduta. Dal momento che abbiamo ancora un'ora circa a disposizione, invito tutti a considerare i limiti di tempo che ci rimangono.

Ringrazio il professor Onida, che ha accettato di chiudere il giro degli interventi degli studiosi, mentre per parte nostra sarà il presidente Bianco a concludere la discussione.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università «La Sapienza» di Roma. Sulla attuazione del principio di sussidiarietà: il filo rosso che percorre e guida la riforma

del Titolo V. Una trattazione completa e sistematica intorno allo stato di attuazione del Titolo V richiederebbe un tal numero di pagine ed uno sviluppo così ricco ed articolato da andare oltre ogni ragionevole limite applicabile ad un contributo quale si richiede in questa sede. Per questa ragione mi sono chiesto se esiste nella riforma del 2001 un filo rosso che lega, quale che sia il grado di coerenza e completezza interna, le molte disposizioni nuove introdotte nel testo costituzionale, e se a tale filo rosso, che costituirebbe naturalmente il principio fondamentale che innerva tutte le disposizioni particolari, sia stata data una significativa attuazione (il che significherebbe che avrebbero ricevuto una significativa attuazione anche le molte disposizioni particolari che dipendono da quel principio).

A mio parere questo filo rosso, questo principio unificatore esiste, epperò non ha ricevuto alcuna attuazione da parte del Parlamento ed in generale delle forze politiche, mentre è stato usato dalla Corte costituzionale in modo così incisivo da andare oltre il testo scritto della Costituzione (però in modo non sistematico e casuale, come è inevitabile per un organo che non ha iniziativa e dipende dalle domande che altri gli sottopongono): questo principio è quello di sussidiarietà in senso verticale (o istituzionale; di quello cosiddetto orizzontale o sociale non tratterò, sia perché la comunanza del nome è ingannevole, trattandosi di principio del tutto diverso dal primo, sia perché esso va idealmente collocato, a conferma del punto precedente, nella prima parte della Costituzione, sia perché, come ovvia conseguenza dei punti precedenti, pretende di guidare e deve conciliarsi con un insieme di disposizioni costituzionali molto più ampio e complesso di quelle guidate e coordinate dal principio di sussidiarietà in senso verticale; va poi chiarito che il primo comma dell'articolo 118 cita a rigore tre principi distinti, e cioè di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, ma a mio parere il principio è unico, e cioè il principio generale è quello

di sussidiarietà, all'interno del quale emergono i due profili, tra i molti, della differenziazione e della adeguatezza).

Definizione del principio di sussidiarietà: definisco, come premessa necessaria, il principio. Il principio di sussidiarietà, anche se viene semplicemente citato col suo nome e non definito esplicitamente dal testo costituzionale, può essere definito, in termini generali condivisibili da tutti, sulla base del significato che ha assunto dopo molti anni di dibattito in sede italiana ma soprattutto comunitaria, nella quale comunque ha ricevuto una definizione che noi possiamo tranquillamente riprendere, dato il rapporto che sussiste tra diritto italiano e diritto comunitario (articolo 5 del Trattato sulla Comunità europea): il principio, adattandolo al nostro ordinamento che prevede non due livelli (come accade nel rapporto tra Comunità e Stati aderenti) ma quattro, dice che, se vi sono più livelli di governo disposti in modo verticale, e se il principio è applicabile (giacché, come vedremo, non sempre esso è applicabile: lo dice espressamente l'articolo del TCE prima citato, escludendo dalla applicazione le materie espressamente riservate alla competenza della Comunità), nessuno di questi livelli è competente in via esclusiva e tutti sono potenzialmente competenti, purché, individuato il livello di partenza e quindi i livelli sussidiari rispetto a questo, si dimostri caso per caso che, date le circostanze, l'allocazione di un compito o di una funzione presso un livello specifico dà risultati migliori di qualunque altra allocazione.

Elenco ora, dopo aver definito il principio, le ragioni che dimostrano come esso percorre gli snodi fondamentali della riforma ed è indispensabile per intenderli ed applicarli (se esiste volontà di intenderli ed applicarli).

Il principio spiega perché si parte dai comuni nella allocazione di funzioni amministrative. In primo luogo il principio spiega perché l'articolo 118, primo comma, attribuisce tutte le funzioni amministrative al comune: come è evidente dal seguito dello stesso articolo, questa articolazione

del principio di sussidiarietà non vuol dire che effettivamente tutte le funzioni, e neppure che la maggioranza delle funzioni, verranno esercitate dai comuni; vuol dire che per applicare il principio bisogna indicare il punto di partenza, e cioè indicare qual è l'ente che normalmente, in assenza di specifiche indicazioni, è competente, appunto per poter poi eventualmente, in nome ed in applicazione del principio, indicare l'ente che interviene in funzione sussidiaria; insomma bisogna dire ogni volta chi viene sussidiato e chi sussidia. La Costituzione dice che in principio viene sussidiato il comune, e quindi da lì bisogna ogni volta partire, non per confermare necessariamente o attribuire necessariamente la competenza amministrativa al comune, ma per articolare correttamente il ragionamento che applica il principio, e quindi spiegare se e perché il livello comunale appare adeguato, e se e perché invece non appare adeguato e quale livello al suo posto, in sussidiarietà, appare adeguato.

Il principio consente di distinguere univocamente nei confronti di comuni e province tra funzioni « attribuite », « conferite », « fondamentali », « proprie ». Il principio è necessario per interpretare in modo coerente ed univoco i quattro aggettivi che connotano le funzioni amministrative di comuni e province: vi sono funzioni chiamate « attribuite », funzioni « conferite », funzioni « fondamentali », funzioni « proprie ». Sul tema vi è un'enorme confusione, ma, se si tiene fermo il principio di sussidiarietà, e con esso altri principi costituzionali pertinenti, tutto si ricompone in modo ragionevole. « Funzioni attribuite » è il nome per indicare tutte le funzioni di comuni e province ad essi attribuite dalle leggi o assunte in autonomia, secondo l'onnipresente e pervasivo principio di sussidiarietà (per cui bisogna dimostrare sempre, da parte di chi legittimamente decide l'attribuzione, perché una funzione anziché essere attribuita al comune, viene attribuita alla provincia o alla regione o allo Stato).

« Funzioni conferite » sono quelle che vengono conferite appunto dalle leggi sta-

tali, nelle materie statali, o da leggi regionali, nelle materie regionali: conferite, si badi bene, sempre attuando il principio di sussidiarietà, cosicché né lo Stato né la regione possono arbitrariamente trattenere presso di sé oppure scegliere arbitrariamente l'ente a cui conferire la funzione, ma debbono sempre applicare il principio e quindi dimostrare che il livello più appropriato è quello statale, o quello regionale, o quello provinciale, o quello comunale.

« Funzioni proprie », posto che l'articolo 23 della Costituzione (che stranamente viene spesso dimenticato da sindaci e amministratori locali, ma anche purtroppo da alcuni giuristi) pone una riserva di legge, statale o regionale secondo le materie, per quanto riguarda la imposizioni di obblighi di fare o non fare e di prestazioni a carico dei soggetti dell'ordinamento (posto dunque che mai potrebbero essere funzioni proprie, e cioè assunte in autonomia, quelle che comportano poteri di comando dell'ente locale nei confronti di altri), sono quelle funzioni che si risolvono in un dare o fare a vantaggio dei destinatari e che comuni e province assumono direttamente, per propria decisione, senza previa legge statale o regionale che attribuisca tali funzioni (ferma restando naturalmente la sottoposizione alle leggi statali o regionali legittime che in qualche modo vengono coinvolte nell'esercizio della funzione).

« Funzioni fondamentali » di comuni e province sono quelle funzioni che lo Stato ritiene appunto fondamentali, anche in materie regionali, con tutte le conseguenze che discendono da questa qualificazione: in particolare, come detto, attraverso la qualificazione di fondamentale, vi saranno funzioni in materie regionali che vengono attribuite a comuni e province non con legge regionale ma con legge statale, diminuendo pertanto la competenza regionale, ma applicando però pur sempre il principio di sussidiarietà, in base al quale si dovrà dimostrare perché tale funzione spetta necessariamente a province o comuni, giustificando in tal modo che a decidere sia la legge statale e non quella

regionale; la qualificazione di una funzione come fondamentale rimbalza sulla applicazione dell'articolo 119, e cioè costituisce il criterio principale in base al quale individuare quelle fonti di entrata che debbono comunque essere garantite a comuni e province appunto per esercitare le loro funzioni fondamentali.

Il principio chiarisce in che senso e perché la Repubblica si compone paritariamente di comuni, province, regioni e Stato (tralascio le città metropolitane perché oggi non costituite): non perché questi enti siano in tutto pari (dal momento che solo lo Stato è sovrano, e gli altri sono autonomi; solo lo Stato in principio legifera nelle materie statali, e solo le regioni legiferano nella materie regionali, e altre differenze che qui non mette conto citare) ma perché il principio di sussidiarietà li rende tutti fungibili, se e quando questo principio trova applicazione.

Il principio tocca anche la funzione legislativa. Il principio trova applicazione sia nella allocazione di funzioni amministrative, sia necessariamente nella produzione e nella interpretazione delle leggi, sia addirittura nella distribuzione della funzione legislativa (come ha mostrato la famosa sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, seguita da altre coerenti con la prima). Funzione legislativa e funzione amministrativa non sono, non possono essere funzioni irrelate e del tutto indipendenti, se non altro perché ogni funzione amministrativa si fonda sulla legge o comunque su atto normativo che la prevede e la disciplina. Se una legge istituisce e/o disciplina una funzione amministrativa, quale che sia l'ente presso cui tale funzione viene collocata, anzitutto deve fare applicazione del principio di sussidiarietà, in secondo luogo sarà interpretata alla luce di tale principio. Se il principio dimostra in un caso specifico che una specifica funzione amministrativa, in ipotesi rientrante nelle materie legislativamente regionali, verrà svolta meglio a livello statale, allora di necessità sarà la legge statale a disciplinare tale funzione, cosicché il principio riguarda anche la allocazione della funzione legislativa: la

legge statale, grazie alla applicazione del principio, diventa competente (è costituzionalmente legittima) anche se interviene in una materia che nell'elenco dell'articolo 117 della Costituzione in principio appartiene alla regione. Naturalmente bisogna dimostrare che sussistono le ragioni pertinenti al principio di sussidiarietà che fondano tale spostamento. Che poi, secondo la Corte, tale spostamento esige il consenso delle regioni nella attuazione della legge è altro problema, che qui non tratto limitandomi a segnalare che in tal modo la Corte ha creato diritto non scritto in Costituzione e che sarebbe opportuno che il Parlamento si riappropriasse del punto. Qui interessa ribadire che, in applicazione del principio di sussidiarietà, la legge statale può diventare competente anche in materie regionali.

Il principio è necessario per delimitare la riserva di regolamento comunale o provinciale; il principio di sussidiarietà è necessario per impostare correttamente il rapporto tra leggi statali o regionali e regolamenti provinciali e comunali. La Costituzione, sempre in applicazione del principio, ha già chiarito (articolo 117, sesto comma) che non solo sussiste una potestà regolamentare, e cioè normativa, di comuni e province, cosicché il fondamento di tali regolamenti non sta nelle leggi ordinarie ma nella stessa Costituzione, ma che esiste una riserva regolamentare in capo a tali enti, per quanto riguarda l'organizzazione e le procedure relative alle funzioni loro attribuite (ed è ovvio, alla luce del principio di sussidiarietà, che l'ente che svolge una funzione amministrativa sia in principio anche l'ente che organizza il suo apparato e le procedure per lo svolgimento della funzione che deve svolgere, in base alle leggi statali o regionali, o ha deciso di svolgere come funzione propria). Se la quasi totalità delle funzioni amministrative di province e comuni saranno funzioni conferite (a parte stanno le sole funzioni proprie, ricordando che anche quelle fondamentali sono pur sempre funzioni conferite), e se una legge che conferisce una funzione amministrativa ovviamente disciplina tale

funzione per lo meno nei suoi aspetti essenziali che permettano almeno di dire in che cosa consiste tale funzione, come si fa a tracciare la linea di confine tra competenza legislativa statale o regionale e competenza normativa comunale o provinciale rispetto a tale funzione? Di nuovo sarà il principio di sussidiarietà a governare il problema: bisognerà volta per volta dimostrare che in forza del principio una parte della disciplina della funzione è opportuno o necessario che sia previamente stabilita direttamente nella legge statale o regionale che conferisce la funzione, cosicché tutto il resto, per gli aspetti organizzativi e procedurali, spetta necessariamente a province o comuni.

Sulla effettiva applicazione del principio: come è pensabile in concreto l'applicazione del principio di sussidiarietà? Come, in altre parole, articolare in specifiche regole giuridiche il principio, in modo tale che anzitutto sia possibile a chi deve e vuole applicarlo seguire percorsi decisionali coerenti e conformi al principio, e in secondo luogo sia possibile a chiunque voglia verificare la correttezza nella applicazione del principio formulare giudizi ragionati e affidabili, e infine sia possibile un controllo di costituzionalità, come vuole la Costituzione per tutte le sue norme (principi compresi).

È evidente anzitutto che il principio non dice mai a chi spetta una competenza o un compito: esattamente al contrario dice che è l'applicazione del principio che conduce chi deve decidere ad individuare volta per volta il soggetto competente. La prima conseguenza di questa constatazione è che qualcuno deve decidere sulla applicazione del principio di sussidiarietà, e questo qualcuno naturalmente non può essere individuato dal principio stesso o da una sua applicazione, perché appunto bisogna prima sapere chi legittimamente dovrà decidere applicando il principio.

La Costituzione individua quattro livelli (non tratto delle città metropolitane che per ora non esistono e che comunque, se fossero costituite, starebbero al posto delle province per quanto riguarda il territorio appunto metropolitano); possiamo poi

trarre dal sistema costituzionale due principi in qualche modo ovvi. Innanzitutto, di massima nelle materie statali decide sulla applicazione del principio di sussidiarietà la legge statale, nelle materie regionali decide la legge regionale; però la legge statale può eccezionalmente decidere in materie regionali se l'applicazione del principio sposta la funzione o il compito a livello statale (come ha già statuito la Corte costituzionale) oppure la funzione viene ritenuta fondamentale per comuni e province, cosicché, anche se sta entro una materia regionale, la legge statale la conferisce a comuni o province; comuni e province, salve le riserve di legge, e salva la subordinazione alle leggi, possono assumere di propria iniziativa e per propria decisione funzioni e compiti amministrativi in assenza di leggi o se le leggi lo consentono. In secondo luogo, un livello inferiore non può decidere per un livello superiore: non è ammissibile che una legge regionale trasferisca alla Stato, in nome del principio, compiti e funzioni amministrative in materie regionali, o che possano farlo province e comuni per le loro funzioni trasferendole o allo Stato o alla regione; a rigore, attenendosi al principio di sussidiarietà, non appare inconcepibile che questi trasferimenti possano essere concordati tra gli enti interessati: il problema però è che, in presenza della funzione legislativa, non si vede come ciò potrebbe accadere se non sulla base di una legge (si possono però ipotizzare per le funzioni proprie accordi direttamente tra comuni e province, o tra comuni, o tra province, anche se in questi casi, del tutto volontari, appare improprio parlare di principio di sussidiarietà).

Comunque, per semplicità, ipotizziamo di aver già risolto il problema di chi deve decidere sulla applicazione del principio. Le domande successive che si pongono da sole, automaticamente, sono le seguenti: in base a quali criteri il soggetto competente deciderà? Con quali procedure? Faccio notare che in sede comunitaria proprio queste sono state le domande che gli Stati e gli organi comunitari si sono posti, e, a testimonianza della serietà con la quale il

principio è stato elaborato e accolto, esistono un protocollo allegato al trattato di Amsterdam proprio sulla applicazione del principio, e un accordo interistituzionale ancora più analitico sul punto, con i quali le due domande sopra indicate hanno ricevuto una sufficiente risposta.

Il principio di sussidiarietà di per sé non dice e non può dire in base a quale o quali criteri va decisa l'allocazione migliore di una funzione o di un compito. È ovvio che i criteri possono essere molti, e che è impossibile stabilire preventivamente quali e quanti sono, e quale peso specifico va attribuito a ciascuno quando essi concorrono nella decisione. È ovvio che questa questione è politica, e solo organi dotati di potere politico possono decidere quali criteri selezionare, quale compromesso stabilire tra i molti criteri ritenuti applicabili, e quindi alla fin fine come decidere. Questo però non vuol dire che non è possibile in materia alcuna regola e alcun controllo. Anzitutto, se si stabilisce l'obbligo di motivazione (nella Comunità europea tutti gli atti giuridici della Comunità vanno motivati, e tutti gli atti portano lunghe e accurate motivazioni, divise in visti e considerando, e la Corte di giustizia delle Comunità spesso porta il suo giudizio proprio sulla motivazione e se del caso annulla atti comunitari perché non sufficientemente o mal motivati), è possibile appunto controllare se un atto manca assolutamente di motivazione, oppure la motivazione è generica e insufficiente, oppure si basa su fatti dimostrati falsi. In secondo luogo, ogni qual volta si intende decidere di spostare una competenza da un livello ad altro livello, sia verso l'alto che verso il basso, sembra implicito nel principio che l'ente che viene spogliato e quello al quale viene trasferita la funzione o il compito (se diverso dall'ente che decide) abbiano il diritto di essere previamente sentiti, cosicché la mancanza di questa audizione e la mancanza di motivazioni rispetto alle ragioni addotte da tali enti diventano ragioni sufficienti per ritenere illegittima la legge che doveva fare applicazione del principio di sussidiarietà.

Necessità e contenuto di una legge costituzionale se si intende applicare effettivamente il principio di sussidiarietà: è questo il punto essenziale del mio contributo. Il principio di sussidiarietà in Italia non ha ricevuto da parte delle forze politiche, e del Parlamento e del Governo in particolare, alcuna applicazione espressa e controllabile, perché non esiste l'obbligo di motivare gli atti normativi, ed anzitutto le leggi, almeno quando si deve fare applicazione del principio, e non esiste alcuna procedura codificata che garantisca la partecipazione dei livelli di governo interessati ogni qual volta si fa applicazione del principio. Per conseguenza non esiste alcuna possibilità di verifica della applicazione del principio da parte di tutti (tranne la Corte costituzionale in casi eccezionali, come eccezionali sono i casi nei quali si è pronunciata avvalendosi del principio; in ogni caso la Corte cerca essa stessa i criteri che a suo dire stanno alla base di una decisione assunta secondo, sempre a suo dire, il principio; se la Corte riprende gli argomenti della Avvocatura dello Stato, resta il fatto che ufficialmente il Parlamento o il consiglio regionale non hanno detto nulla di ufficiale e certo sul punto): non possono verificarlo gli stessi produttori di leggi, perché non seguono una procedura codificata che li obblighi a pronunciarsi sul punto; non possono verificarlo i soggetti esterni, che non hanno nulla di ufficiale e certo su cui appoggiare la loro volontà di analisi; non possono a rigore verificarlo gli organi giurisdizionali competenti perché non esiste nulla in termini prescrittivi che permetta loro di formulare un giudizio sul punto (come detto, se la Corte costituzionale, avvalendosi dei suoi poteri senza controllo, compie un giudizio del genere, inventa le ragioni o comunque le cerca da sola attraverso vari indizi non ufficiali).

A qualcuno potrà sembrare che introdurre l'obbligo di motivazione anche nei confronti delle leggi sia una diminuzione del potere e dell'autorità del Parlamento e dei consigli regionali. A mio parere le cose stanno esattamente all'opposto, come dimostra l'esperienza degli atti comunitari:

la Corte di giustizia delle Comunità europee, quando giudica sulla legittimità degli atti comunitari, è costretta a misurarsi con le motivazioni, approvate ufficialmente dagli organi competenti, e dunque non può immaginare o ricavare da elementi non ufficiali, e quindi non certi e non affidabili, le motivazioni dell'atto, come fa ed è costretta a fare la nostra Corte costituzionale, soprattutto quando usa il criterio della ragionevolezza (e cioè in più della metà dei casi).

Inoltre l'obbligo di motivare le leggi avrebbe queste ricadute positive: come tutti gli obblighi di motivare, costringe chi decide a riflettere con maggiore attenzione e sistematicità intorno a ciò che sta deliberando; aumenta la trasparenza, sia nei rapporti tra gli stessi parlamentari, sia nei rapporti tra le diverse forze politiche, sia soprattutto nei rapporti tra organi rappresentativi e popolo; per conseguenza se ne avvantaggiano da un lato la democrazia, e dall'altro l'efficienza degli organi pubblici; aumenta l'autorevolezza ed il prestigio degli organi rappresentativi, le cui decisioni appaiono sostenute comunque da ragioni espresse, e, si spera, ben ponderate e bene scritte.

A mio parere la prima e principale cosa da fare per la effettiva attuazione del nuovo Titolo V della parte II della Costituzione è la elaborazione e approvazione di una legge costituzionale che, in analogia con quanto è già stato fatto a livello comunitario: prescriva che ogni legge o atto normativo dica preventivamente se sta facendo applicazione del principio oppure se e perché l'oggetto disciplinato esclude l'applicazione del principio (una legge che modifica il codice civile rispetto ad uno specifico contratto per definizione non implica il principio di sussidiarietà verticale); nel caso la legge ordinaria o l'atto normativo debba fare applicazione del principio, prescriva che l'atto deve essere motivato analiticamente indicando sia le fasi procedurali obbligatorie seguite, sia le ragioni che spiegano la scelta compiuta in applicazione del principio di sussidiarietà; prescriva che, se si tratta di spostare una competenza o un compito da un livello ad

altro livello, l'ente o gli enti spogliati ed eventualmente quelli destinatari dello spostamento (se diversi da quello che decide) siano previamente sentiti, e delle loro ragioni sia fatta accurata menzione e giudizio; prescriva che i giudici, ed in particolare la Corte costituzionale, ciascuno secondo le competenze ad essi attribuiti dalla Costituzione e dalle leggi, possa e debba verificare la corretta applicazione del principio (che vuol dire non sostituirsi a chi decide politicamente, ma verificare che la procedura sia stata seguita e la motivazione sia sufficiente e veridica). Per mio divertimento, ma sperando di fare anche cosa utile, ho provato anche a redigere un tale progetto di legge costituzionale.

Progetto di legge costituzionale (prima versione): Norme sulla motivazione degli atti pubblici, comprese le leggi e gli atti normativi, e sulla applicazione del principio di sussidiarietà previsto dal primo comma dell'articolo 118 della Costituzione; (seconda versione): Norme sulla applicazione del principio di sussidiarietà previsto dal primo comma dell'articolo 118 della Costituzione (i due diversi titoli naturalmente dipendono dalle due serie diverse di articoli proposti).

Articolo 1 (prima versione) - Motivazione di tutti gli atti di autorità pubbliche.

Tutti gli atti di autorità pubbliche, comprese le leggi e gli atti normativi, debbono essere sufficientemente motivati, per iscritto se l'atto è scritto.

La motivazione è parte integrante dell'atto, va pubblicata legalmente insieme all'atto se l'atto è normativo, costituisce oggetto e criterio di giudizio da parte di chiunque, secondo i rispettivi poteri e doveri.

Articolo 1 (seconda versione) - Motivazione delle leggi e degli atti normativi che applicano il principio di sussidiarietà.

Le leggi e gli atti normativi che debbono applicare il principio di sussidiarietà verticale debbono recare una sufficiente motivazione.

La motivazione è parte integrante dell'atto, va pubblicata legalmente insieme ad esso, costituisce oggetto e criterio di giu-

dizio da parte degli organi ai quali è attribuito il controllo giuridico sull'atto.

Articolo 2 (comune) - Diritti degli enti coinvolti nella applicazione del principio.

Se una legge o comunque un atto legittimo, in applicazione del principio di sussidiarietà, sposta una funzione o un compito da un livello ad altro livello, sia l'ente o gli enti privati della funzione o del compito, sia l'ente o gli enti cui viene attribuita la funzione o il compito, se diversi dalla autorità decidente, hanno diritto di essere ascoltati e di allegare le proprie ragioni, e l'autorità decidente deve nella motivazione rispondere in modo sufficiente alle ragioni addotte dai partecipanti.

La legge ordinaria, statale o regionale secondo le rispettive competenze, stabilisce la sede e i modi per attuare la disposizione di cui al comma precedente.

Articolo 3 (comune) - Competenza della legge statale in materie regionali in applicazione del principio di sussidiarietà.

La legge statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, può attribuire alle amministrazioni statali, oppure provinciali, oppure comunali, funzioni e compiti amministrativi anche in materie regionali. In tal caso le regioni interessate debbono essere ascoltate sia preventivamente sia in sede di attuazione della legge, e la legge può prevedere casi per i quali è necessaria la intesa con le regioni interessate. Se la legge prevede intese, le leggi successive non possono togliere tale intesa a meno che non venga abrogata ed eventualmente sostituita la intera legge che la prevedeva.

Articolo 4 (comune) - Risorse personali, materiali e finanziarie nei casi di sussidiarietà.

Quando, in applicazione del principio di sussidiarietà, una funzione o un compito viene spostato da un livello ad altro livello, l'atto che dispone lo spostamento deve indicare anche le risorse personali, materiali e finanziarie che vengono spostate o comunque assegnate.

Articolo 5 (comune) - Principio di continuità.

Quando in applicazione del principio di sussidiarietà una funzione o un compito è stato spostato o viene spostato da un livello ad altro livello, gli atti giuridici già deliberati relativi a quella funzione o a quel compito restano in vigore fino a quando l'ente sussidiario non li sostituisce.

Articolo 6 (prima versione) - Regioni speciali.

Il principio di sussidiarietà e le disposizioni della presente legge si applicano anche alle regioni speciali, in deroga ai rispettivi statuti.

Articolo 6 (seconda versione) - Regioni speciali.

Le disposizioni della presente legge non si applicano nelle regioni speciali, se incompatibili con i relativi statuti.

Rispetto a questo mio contributo, preparato in precedenza, trovo due punti manchevoli: sul primo si rende necessaria una integrazione che costringe a prendere posizione sull'attuale *status* costituzionale delle comunità montane e comunità isolate, e più in generale sulla ammissibilità di altri enti locali oltre quelli garantiti dalla Costituzione; il secondo esige una correzione del mio contributo, giacché in esso non ho preso in considerazione il Consiglio delle autonomie locali.

Per quanto riguarda il primo tema, è ben noto che la riforma del 2001 volutamente non ha più riprodotto le precedenti disposizioni che prevedevano la possibilità di altri enti locali oltre quelli menzionati, e soprattutto col nuovo articolo 114 ha dato un rilievo prima sconosciuto anche a comuni, province e città metropolitane, oltre che ovviamente a Stato e regioni. In sintesi, se teniamo presente che la città metropolitana si colloca al medesimo livello della provincia (nel senso che, su un determinato territorio composto da più comuni entro la stessa regione, il livello intermedio tra comuni e regione o è costituito dalla città metropolitana oppure è costituito dalla provincia), i livelli verticali di governo previsti dalla Costituzione sono quattro. Data questa constatazione, sono ammissibili altri enti locali?

Qui va chiarito preliminarmente che non ci stiamo chiedendo se sono ammis-

sibili enti pubblici distinti da Stato, o regioni o province, o comuni, se questi enti pubblici sono istituiti e disciplinati dallo Stato nelle materie statali, dalla regione nelle materie regionali, dalla provincia e dai comuni nelle rispettive competenze. Questi enti sono enti strumentali nei confronti dell'ente rappresentativo che li ha istituiti e disciplinati, e sul piano costituzionale non danno luogo ad alcun problema. Il problema che sto ponendo è se un ente di rango costituzionale quale lo Stato o la regione può istituire un nuovo tipo di ente locale, riducendo di conseguenza e inevitabilmente poteri e funzioni di province e/o comuni. È appunto il caso delle comunità montane e di quelle isolate, o di un qualunque ente costituito nello stesso modo o in modo analogo. La legge La Loggia parla tranquillamente di comunità montane e comunità isolate dando per scontato che sono costituzionalmente ammissibili; la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi su alcune questioni relative alle comunità montane (ed in particolare ha per lo meno dovuto riconoscere che si tratta di enti non garantiti dalla Costituzione), ma non si è posta minimamente il problema della loro ammissibilità alla luce del nuovo testo; quasi nessuno fin qui ha messo in discussione la legittimità delle comunità montane così come oggi sono disciplinate (e cioè con legge statale più leggi regionali di attuazione). Resto del parere già espresso pubblicamente in altra sede che oggi le comunità montane e qualunque altre ente simile sono incostituzionali: in base al principio di continuità restano in funzione finché non saranno sostituite da chi ne ha il potere (e cioè dai comuni per le funzioni che rientrano in quelle comunali e dalle province per le funzioni che rientrerebbero in quelle provinciali), ma comuni e province possono riappropriarsi delle loro funzioni nei territori montani, oppure creare volontariamente enti in comune che svolgano le funzioni, in tutto o in parte o in maggior misura, che oggi svolgono le comunità montane.

Nella proposta di attuare con legge costituzionale il principio di sussidiarietà

la questione ora sollevata non può essere tralasciata, come io stesso ho fatto nel mio precedente intervento: è necessario chiarire che, a partire dal comune, gli enti sussidiari nelle funzioni amministrative sono soltanto province o città metropolitane o regioni o Stato, giacché a decidere sulla applicazione del principio sono appunto enti diversi da quelli che vengono sussidiati (che cioè in tutto o in parte vengono spogliati di una funzione che viene trasferita ad altro ente), cosicché non è ammissibile che o lo Stato o la regione tolga funzioni a comuni o province per attribuirle ad enti non previsti dalla Costituzione. Se invece si ritiene che enti sussidiari possano essere anche le comunità montane come oggi sono disciplinate, o altri enti, è necessario dirlo con una revisione della Costituzione.

Per quanto riguarda il consiglio delle autonomie locali, questa sembra la sede già prevista in Costituzione per permettere agli enti province o comuni di essere ascoltati prima di provvedere ad un trasferimento di funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà. Il problema di coordinamento tra la legge costituzionale qui ipotizzata ed i consigli delle autonomie locali nasce dal fatto che la Costituzione si limita a prevederli e demanda la disciplina agli statuti regionali; gli statuti a loro volta non dicono nulla di più e demandano la disciplina di tali organi alla legge regionale, oppure dicono poche cose e demandano la parte più corposa alla legge regionale. Bisogna dunque trovare una formula entro il progetto che salvaguardi da un lato i consigli delle autonomie locali e le discipline statutarie, e dall'altro l'obiettivo della legge proposta, che è quello di creare forme adeguate di consultazione. Il nuovo testo dell'articolo 2 è un tentativo in questa direzione.

Articolo 2 (comune) — Diritti degli enti coinvolti nella applicazione del principio di sussidiarietà.

Se una legge o comunque un atto, in applicazione del principio di sussidiarietà, sposta una funzione o un compito da un livello ad altro livello tra quelli previsti

dall'articolo 114 della Costituzione, sia l'ente o gli enti privati della funzione o del compito, sia l'ente o gli enti cui viene attribuita la funzione o il compito, se diversi dalla autorità decidente, hanno diritto di essere ascoltati e di allegare le proprie ragioni, e l'autorità decidente deve nella motivazione rispondere in modo sufficiente alle ragioni addotte dai partecipanti.

La legge ordinaria statale, se a decidere è lo Stato, stabilisce la sede e modi per attuare la disposizione di cui al comma precedente.

Nelle regioni il consiglio delle autonomie locali costituisce la sede primaria ai fini della applicazione delle disposizioni del primo comma di questo articolo, ma la legge regionale può stabilire sedi e modalità integrative.

AGOSTINO CARRINO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « Federico II » di Napoli.* Sarò brevissimo, anche perché mi sembra che ormai abbiamo espresso i concetti fondamentali sui temi posti alla nostra attenzione. Ho letto i materiali presentati per questa audizione e devo dire che, dal dibattito che si è sviluppato, sono emerse una serie di questioni che in qualche misura sono riconducibili tutte, alla fine, ad un problema di coerenza dell'ordinamento. È un punto che il presidente Violante ha più volte sottolineato nelle audizioni precedenti, quando ad esempio ha posto il problema della cosiddetta norma di chiusura del sistema.

Avvertiamo l'esigenza fondamentale, in questo momento, di capire innanzi a quale tipo di sistema giuridico ci troviamo. L'esigenza di dare risposta a questo problema pare evidente, ad esempio, dal fatto che i termini usati quest'oggi sono stati sostanzialmente due: regionalismo e federalismo. Termini che sono stati spesso adoperati considerandoli interscambiabili; in alcuni casi — penso ad esempio all'intervento del professor Barbera, che ha posto il tema della paura del federalismo —, si è anche voluto sottolineare che il nostro sistema non è federale, bensì regionale.

Il problema originario consiste nel comprendere, riguardo alla riforma del 2001, se il legislatore abbia voluto approntare una riforma di tipo regionalista o federalista. A mio avviso, il tema è ovviamente politico, ma ha ricadute molto forti sulla configurazione giuridica del sistema. Ritengo che il problema del cosiddetto Stato federale, che viene normalmente contrapposto allo Stato unitario, dal punto di vista della scienza giuridica sia mal posto. Lo Stato federale non è affatto una forma di Stato contrapposta allo Stato unitario; si tratta semplicemente dello Stato unitario che, in una dialettica tutta interna allo Stato moderno in quanto tale, tra centralizzazione e decentralizzazione, ad un certo momento decide di decentralizzarsi di più, oppure di centralizzarsi di più.

In un sistema coerente, occorre avere consapevolezza che il punto di imputazione finale esiste e deve esistere sempre, anche in un sistema di tipo federale. Punto di imputazione finale che allo stato attuale, invece, sembra in qualche modo mancare. Volendo, infatti, svolgere una disamina puramente teorica (ma con ricadute sia giuridiche sia politiche), mi trovo dinanzi al fatto che l'articolo 114 stabilisce che la Repubblica si articola tra l'altro in Stato e città metropolitana, quasi a dire che lo Stato e la città metropolitana in qualche modo si trovano sullo stesso piano, cosa che ho sempre avuto difficoltà a spiegare agli studenti (nella riforma del 1990 le città metropolitane erano enumerate e avevano un significato assai meno indeterminato). Ciò giustifica, ad esempio, l'intervento del professor Caravita, quando afferma che lo Stato non è sovrano.

Il punto è dunque il seguente: possiamo ipotizzare, dal momento che la sovranità appartiene al popolo, che possa non esistere un punto finale di imputazione e di sovranità, in altri termini di decisione in ultima istanza? Io credo di no, tant'è che poi, sulla base sia dell'articolo 5 sia dell'articolo 120 della Costituzione, è stata più volte dedotta l'esistenza nel nostro sistema della cosiddetta clausola di supremazia dell'interesse generale, e così via,

cioè della norma di chiusura, che in fondo non è nient'altro che la norma fondamentale di un sistema giuridico. Un momento finale di decisione è ineliminabile anche e soprattutto in un sistema giuridico che si voglia federale e questa decisione richiama non solo una norma di chiusura in senso formale (qual è l'organo decisorio ultimo), ma anche l'esigenza di un contenuto politico di questa norma. Proprio questa mattina qualcuno ha parlato di clausola di supremazia e interesse generale, quasi fossero due cose diverse. Personalmente ritengo che una clausola di supremazia, ovvero una norma fondamentale, ha necessariamente come contenuto l'interesse nazionale.

Da questo punto di vista, l'esigenza della norma di chiusura avente come contenuto l'interesse nazionale è necessaria non soltanto per dare coerenza e per risolvere i problemi che permangono, per esempio, relativamente alla richiesta avanzata da alcune regioni (in particolare la regione Lombardia) di applicazione dell'articolo 116, comma 3, e quindi del regionalismo o federalismo differenziato. Qui si tratta di capire cosa si intende, quando si chiede l'applicazione dell'articolo 116, anche — e stranamente oggi non è emersa questa esigenza — in riferimento ad un altro livello con il quale quotidianamente facciamo i conti, che è il livello comunitario.

L'affermazione dello Stato come punto di imputazione finale di un processo di possibilità di decisione, quindi in qualche modo di tutela dell'interesse nazionale, ha non soltanto una funzione di coerenza per l'ordinamento nella fase discendente verso le regioni o i comuni, ma svolge o può svolgere una funzione anche per quanto riguarda il tema del rapporto tra Stato nazionale ed Unione europea.

I temi sono quindi tanti, ma — secondo me — il problema fondamentale è capire se riteniamo che il nostro Stato debba (o possa, o voglia) essere di tipo federale, o meno. Lo Stato federale è, appunto, molto semplicemente, un grado di decentralizzazione dello Stato, sicché non mi parrebbe

rivoluzionaria, a certe condizioni, una accentuazione federalistica della struttura statale.

Da questo punto di vista è chiaro che si tratta di intervenire sulle materie, sulle competenze. È evidente (non lo ripeto, è stato detto più volte) che l'attuale sistema non è razionale, non è coerente. Credo che una riforma che passi sia attraverso l'attuazione della riforma del 2001 sia attraverso una manutenzione, ovvero una revisione mirata del sistema, debba porsi come obiettivo primario quello di riportare nel sistema la razionalità e la coerenza, finalizzate alla difesa dell'interesse nazionale.

Lo si può fare, per esempio, attraverso il tema della sussidiarietà, che è stato più volte sottolineato. Non può trattarsi di sussidiarietà delle materie; deve essere, invece, una sussidiarietà degli interessi delle popolazioni che vivono su un determinato territorio. Decisivo è il tema del federalismo fiscale, ma contestualmente — proprio in virtù della clausola dell'interesse nazionale — quello della realizzazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 119. È chiaro che, in questa misura, ritengo che la scelta fondamentale sia una scelta politica: si tratta di capire fin dove si vuole arrivare nel processo di decentralizzazione dello Stato.

Qui il giurista si ferma, nel senso che può semplicemente constatare, cosa che hanno già fatto molti colleghi nella giornata, la necessità e l'urgenza di inserire in Costituzione una nuova norma. In questo caso non è possibile semplicemente restare alla fase dell'attuazione o della revisione, che pure era l'oggetto dell'altra domanda, ma si tratta di innovare su un cardine dell'ordinamento costituzionale.

Credo che, ormai, si debba attuare questo sistema, non soltanto perché esso è stato confermato da un referendum popolare, ma anche perché le Costituzioni oggi è difficile farle e quando si è di fronte alla necessità di modificarle occorre intervenire con prudenza e in maniera molto razionale e quando possibile condivisa.

L'ultimo punto è quello relativo alla seconda Camera. In molti interventi è emerso anche questo tema: se si decidesse di procedere sul tema di un federalismo e quindi di una decentralizzazione forte dello Stato unitario che imponga, comunque, la difesa dell'interesse nazionale (cioè, il contenuto della norma di chiusura del sistema giuridico), è evidente che non si può, come hanno fatto in molti stamattina, non sottolineare, contro ipotesi di nuovi organi bicamerali, l'esigenza di una trasformazione (difficile, ovviamente) della seconda Camera in Camera federale di rappresentanza degli interessi territoriali, anche perché non condivido le perplessità che qualcuno questa mattina ha espresso sul ruolo e l'utilità pratica della seconda Camera in altri paesi.

Io mi fermerei qui, presidente, rinviando poi al testo che consegnerò successivamente alla segreteria della Commissione.

FABIO RUGGE, *Professore ordinario di storia delle istituzioni politiche presso l'Università di Pavia*. Signor presidente, ringrazio dell'invito rivoltomi, dell'opportunità quindi offertami di esprimere delle considerazioni e soprattutto di ascoltarne altre così qualificate e interessanti.

Per quanto mi riguarda, mi limiterò a toccare un tema soltanto: i controlli sui rendimenti amministrativi degli enti locali nel momento in cui saranno chiamati ad esercitare le funzioni loro attribuite in virtù del rinnovato Titolo V. Si tratta di un tema connesso in modo specifico alla domanda B6 del questionario, dove ci si interroga sugli « strumenti » ed i « criteri » per « verificare » il rispetto « in ciascun ambito territoriale e nella concreta azione amministrativa » dei livelli essenziali delle prestazioni di cui parla l'articolo 117. Ma al di là di questo aggancio specifico, a me pare che la questione dei rendimenti amministrativi, della loro verifica e del loro controllo, si connetta a tutta la materia oggetto dell'indagine conoscitiva. Non per caso la questione dei controlli è stata menzionata dal presidente Bianco, nella seduta di apertura di questa indagine, tra

le questioni aperte da questa fase attuativa del nuovo Titolo V.

So che evocare il tema dei controlli espone inesorabilmente chi lo fa al sospetto di vocazioni centraliste. È comprensibile in un paese in cui i controlli esterni hanno rappresentato per circa un secolo e mezzo uno strumento dell'assetto accentrato del paese. E probabilmente non è un caso che l'argomento sollevato dal presidente Bianco nella seduta di apertura si sia poi — per dir così — inabissato: sostanzialmente non sia stato ripreso da alcuno. In effetti è un argomento spinoso.

Mi preme allora chiarire — proprio perché sia inteso bene il senso del mio intervento — che ritengo la cancellazione dell'articolo 130 del vecchio testo costituzionale un punto fermo nella realizzazione dei principi contenuti nell'articolo 5 della nostra Costituzione.

Del resto, considero che l'intera riforma del 2001 rappresenti un'espansione coerente e matura di quei principi. E poiché anche su questo siamo chiamati ad esprimere la nostra opinione, dirò che sono del tutto in sintonia con l'opzione di concentrare gli sforzi del legislatore e delle istituzioni repubblicane più sulla attuazione che sulla modifica di quella riforma. Dico questo anche perché ho la sensazione che spesso non ci si renda conto che questa attuazione può rappresentare l'agenda piuttosto di una generazione che di una legislatura. Non ci si rende conto per esempio — e per non divagare rispetto al mio tema — che realizzare il precetto della competenza amministrativa generale dei comuni, contenuto nell'articolo 118, comporta un lavoro tremendo di ridistribuzione di risorse normative, finanziarie e umane. O forse tutti se ne rendono conto e pochi ci credono per davvero.

Comunque sia, nessuna nostalgia per il regime dei controlli sugli enti locali sepolto cinque anni fa. Sennonché nel questionario che ci viene sottoposto è opportunamente formulata la domanda cui prima accennavo. È una domanda molto importante, ed anche formulata in modo molto prudente. Parla infatti di verifica e non di controllo. Tuttavia non ci si può

non domandare se nel caso di inadempienza, in qualunque modo verificata, rispetto a prestazioni dovute per legge, quella verifica possa poi rimanere fine a se stessa. Soprattutto nel caso che quella inadempienza derivi da evidenti errori gestionali. È concepibile, in questo caso, che la verifica non dia luogo a qualche meccanismo di correzione da parte del sistema di *governance*? Qui ci si avvicina esplicitamente alla problematica del controllo.

La questione della verifica o del controllo viene sollevata anche — sembra a molti — dalla previsione dell'articolo 119, comma 5. Perché, in qualunque modo siano « determinati » i comuni, le province, le città metropolitane cui lo Stato destinerà « risorse aggiuntive » o « interventi speciali », è immaginabile e comunque è corretto che questi fondi vengano erogati a prescindere da una qualsiasi valutazione delle capacità gestionali dei beneficiari?

E ancora. Figuriamoci di distinguere tra titolarità ed esercizio delle funzioni amministrative e di attribuire il secondo solo a certi comuni o province, in base ai criteri di differenziazione ed adeguatezza (è quanto propone lo stesso ANCI). Ebbene, è ammissibile che nel definire l'adeguatezza siano escluse valutazioni di correttezza e bontà delle performance amministrative?

Presidente, potrei forse aggiungere qualche altro elemento a questo ragionamento, ma il suo indirizzo penso sia chiaro. Il processo attuativo del Titolo V, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, dovrà essere accompagnato da attività di controllo e verifica sulla gestione delle funzioni amministrative conferite agli enti stessi. E oggetto di questa verifica dovranno naturalmente essere non solo la correttezza legale di quella gestione, ma anche la sua economicità, efficacia ed efficienza.

Del resto i controlli in questo senso esistono già e sono attribuiti per legge alla Corte dei conti. Guardandoci però intorno in Europa possiamo individuare modelli che a questo proposito forniscono forse spunti di riflessione utili, sia pure per

ragioni diverse. Vorrei accennare brevemente all'esperienza del Regno Unito e della Repubblica federale tedesca.

Nel Regno Unito, a partire dal Local Government Act del 1999 si ha, a norma dell'articolo 3 di quella legge, un controllo di gestione sulle attività degli enti locali trasformati in *best value authorities*, chiamati cioè a garantire progressi crescenti del modo in cui le loro funzioni sono esercitate, sulla base di un criterio combinato di economia, efficienza ed efficacia.

Un ruolo cruciale in questo controllo spetta alla Audit Commission, che, nella sua qualità di istituto indipendente, nomina e istruisce i controllori e gli ispettori, produce dei rapporti sull'andamento del governo locale, dà una valutazione dei rendimenti dei singoli enti. La valutazione sugli enti in particolare è incorporata nel famigerato *comprehensive performance assessment*. In sostanza, alle singole prestazioni dell'ente locale vengono assegnati punteggi dall'1 al 4, poi ponderati in una valutazione complessiva che utilizza una scala in cinque livelli: da « scarso » ad « eccellente ».

Si tratta di un modello che, considerato dal punto di vista del sistema delle autonomie italiano, presenta un corollario inaccettabile. Infatti, la valutazione della Audit Commission ha conseguenze immediate sul volume dei trasferimenti statali e, in questo senso, è al servizio di un ordinamento sostanzialmente accentrato come è quello britannico. Tuttavia si tratta anche di un modello che affronta di petto la questione dei rendimenti amministrativi, che — come ho cercato di dire — anche per noi è ineludibile.

Dal punto di vista della comparabilità con il caso italiano, forse è più pertinente quello tedesco. In realtà, è noto che, riferendosi alla Germania, si fa riferimento a una pluralità di assetti, essendo la materia dei controlli disciplinata differenzialmente in ciascun *land*. Un'esperienza interessante è quella che si va conducendo nel Nord-Reno Vestfalia, a partire dal 2002, con il *Gemeindeprüfungsanstalt*. Si tratta di un'istituzione di diritto pubblico incaricata di esercitare i controlli di ge-

stione sulle attività degli enti locali prescritti dalla legge comunale. La peculiarità del GPA è di essere governato da un consiglio di amministrazione composto da nove membri eletti dalle associazioni degli enti locali e da un rappresentante del ministero dell'interno del *land*.

Questa peculiarità esclude ogni connotazione centralistica del controllo esercitato, al tempo stesso garantendo una sufficiente imparzialità dell'istituto. Può essere utile richiamare uno dei motivi che hanno presieduto alla creazione di questo istituto, un motivo che si è fatto valere contro la proposta di non ammettere altri controlli che quelli locali. I sostenitori dell'istituto hanno affermato che le valutazioni di economicità, efficacia ed efficienza non potevano essere realizzate appropriatamente se non da un'agenzia che potesse stabilire raffronti translocali dei rendimenti amministrativi.

Anche nel Baden-Wuerttemberg, nella Baviera, nella Bassa Sassonia i controlli di gestione sugli enti locali sono affidati ad agenzie speciali; mentre negli altri *laender* restano in capo alle Corti dei conti (e solo in un paio di casi, Brandenburg e Saarland, sono compito del ministero dell'interno).

Un interessante elemento di convergenza tra il caso del Regno Unito e quello del Nord Reno Vestfalia consiste nella precisa denotazione dell'attività di controllo, rispettivamente svolta dalla Audit commission e dal GPA, come « collaborativa ». Riguardo al caso inglese vi è anzi già una letteratura — di matrice politologica — che attesta sviluppi in questo senso. E ho detto che si tratta di una denotazione interessante perché, in fondo, risulta convergente con le tendenze affermatesi in Italia a proposito dell'attività di controllo della Corte dei conti.

Sappiamo che vi sono obiezioni in ordine alla plausibilità che l'azione della Corte riesca veramente a qualificarsi in senso « collaborativo », perché a ciò osterebbe il concomitante esercizio da parte della Corte di una funzione giurisdizionale. Ma è fuor di dubbio che la Corte venga in questione nel momento in cui si

discute degli strumenti istituzionali che, in un'ottica di *governance* complessiva, devono accompagnare il processo devolutivo prescritto dall'articolo 118. Nella Corte infatti si trovano congiunti il carattere imparziale, translocale, professionale richiesti al controllore o al verificatore dalle circostanze, anche normative, di cui stiamo discutendo.

Piuttosto, a proposito di professionalità, mi sia consentita una nota conclusiva; una nota a margine, seppure strettamente legata alla questione dei rendimenti amministrativi. Il processo attuativo del Titolo V ha un presupposto che è anche un requisito indispensabile di successo: che siano avviate azioni di sistema capaci di provvedere gli enti locali di risorse umane qualificate, a livello dirigenziale e non. Dicono azioni di sistema penso ad iniziative e processi che coinvolgano tutti i livelli di governo. Del resto senza queste azioni di sistema e senza quelle risorse credo che non solo il Titolo V non sarà attuato, ma che non avremo troppo a pentirci della sua mancata attuazione. Mi piacerebbe molto soffermarmi su questo punto, ma mi rendo conto che oggi è fuori tema e quindi termino qui. Grazie, signor presidente.

ORAZIO ABBAMONTE, *Professore ordinario di storia della giustizia presso la Seconda Università di Napoli*. Presidente, limiterò il mio intervento, dati i tempi, a quello che mi sembra il problema centrale di questa vicenda, cioè i riflessi che la riforma del 2001 ha provocato sul sistema delle fonti.

Quando in uno Stato si discute non più soltanto della compatibilità costituzionale delle leggi, ma su chi queste leggi è chiamato ad adottare, probabilmente c'è da dubitare che ancora ci si trovi in uno Stato (almeno secondo le categorie tradizionali attraverso le quali veniva definito), perché suo primo compito è fare chiarezza sulle regole della civile convivenza.

Io ritornerei al dato di partenza, quello che ci è stato ricordato sin dalle prime battute di questa audizione. Parlare secondo modelli, infatti, è utile in termini

euristici, ma quando poi bisogna costruire una risposta istituzionale, è ai problemi - per come si presentano - che bisogna guardare.

Ci è stato infatti ricordato che l'ultimo anno monitorato relativo alla giurisprudenza della Corte costituzionale, il 2005, ha registrato circa 350 capi di contestazione tra Stato e regioni per stabilire chi dovesse legiferare, il che significa che siamo quasi ad un livello, non vorrei usare parole grosse, di guerriglia istituzionale. In ogni caso, emergono due punti. In primo luogo che, chiamiamolo pure come vogliamo, un investimento dello Stato sulla dimensione regionale c'è stato, tanto che le regioni hanno assunto una rilevanza politica tale da renderli soggetti politici, appunto, contrapposti continuamente alla dimensione statale. Aggiungerei anche un'altra osservazione: a completa smentita dei tentativi (coraggiosi per alcuni, fantasiosi per altri, alchimistici per altri ancora) della Corte costituzionale di elaborare criteri per la soluzione del contenzioso, quest'ultimo non solo è rimasto, ma è andato incrementandosi.

In secondo luogo, altro dato importante, le categorie produttive interpellate nel corso delle precedenti audizioni hanno manifestato il bisogno di certezza e - addirittura - di uniformità (il che poi farebbe dubitare dell'ispirazione regionalistica di questa comunità). E certezza - non vorrei ora peccare troppo di pragmatismo - mi sembra essere un po' quella che il giudice Holmes definiva una « causa vinta »: si ha certezza, soprattutto in situazioni così complesse e di alto livello, quando c'è qualcuno che possa dire nell'ordinamento la parola ultima (la decisione, di cui parlava prima il collega Carrino).

Ora, a me pare che la Corte costituzionale non sia la sede adatta per dare risposte adeguate, soprattutto per un motivo. Al di là della sua legittimazione politica e della sovraesposizione cui viene certamente indotta quando deve rispondere su piani squisitamente politici, il punto è che la Corte costituzionale fornisce risposte quando le leggi sono in stato

di avanzata esecuzione. Con i tempi attuali dei processi economici, i danni procurati da un annullamento *ex-post* di normative per - in questo caso - difetto di attribuzione delle regioni o dello Stato sono enormi.

Basti pensare, per esempio, a quello che è accaduto nella mia regione, in un incrocio di ricorsi per conflitto che si è verificato a proposito di una legge di sanatoria edilizia. Lo Stato è ricorso contro la regione, che ha fatto una legge e a sua volta è ricorsa contro lo Stato: attualmente siamo di fronte ad un annullamento della Corte, in una situazione di assoluto caos, con conseguenze, in questo caso, sulla certezza del diritto di proprietà (che non è proprio una cosa da nulla, nell'attuale organizzazione sociale).

Mi pare, quindi, che la Corte costituzionale non sia la sede adatta.

A mio giudizio non c'è una soluzione diversa: in questo concordo con quanto osservava l'onorevole Calderisi.

Il Parlamento deve stabilire se vuole continuare ad essere arbitro dei conflitti e delle fonti del sistema giuridico ed, in questo caso, a mio giudizio, non c'è altro da fare che pensare ad un Senato delle regioni, o Camera delle regioni, o Senato federale, al quale affidare, insieme all'altra Camera, un procedimento legislativo per così dire certificato. Vale a dire che nella soluzione dei conflitti, in un sistema in cui si punta molto sulla dimensione regionale (che non è una dimensione matura, da noi), la rissosità di contenzioso - tante volte evocata in quest'aula da chi mi ha preceduto - è un indice chiarissimo di deficit di coscienza istituzionale della dimensione regionale. Chi ha la consapevolezza di rappresentare un potere dello Stato, difficilmente va davanti a un giudice per litigare con un altro potere dello Stato: ci va in casi eccezionali. È già capitato fra i poteri sommi dello Stato (e le regioni dovrebbero esserlo, se viene loro riconosciuta la sovranità legislativa) in casi assolutamente eccezionali. Si pensi a quanto fu sofferto lo scontro tra il Presidente

della Repubblica ed il ministro della giustizia sul potere di grazia. Questo deve far pensare.

A mio giudizio sarebbe molto più corretto immaginare e sperimentare un procedimento certificato di legislazione nelle materie di potestà concorrente (è difficile evitare la potestà concorrente senza un'esperienza seria di regionalismo, per i motivi che dicevo), da non sottoporre alla Corte costituzionale. Del resto, volenti o nolenti, se alle regioni si dà potestà legislativa, anche esclusiva, mi pare che siamo in presenza di un attributo tipico della sovranità (limitata quanto si vuole, ma pur sempre sovranità). Ebbene, io non credo che il sistema più corretto per la composizione dei conflitti tra organi sovrani di uno Stato sia quello giurisdizionale.

Capisco che chi ha alimentato e coltivato una mentalità da giurista, difficilmente accede ad una soluzione del genere: il massimo modello di soluzione dei conflitti, per un giurista, è il giudice terzo. Ma, considerato anche che la Corte costituzionale non sarebbe proprio giudice terzo, mi sembra che da una parte la dimensione degli interessi, e dall'altra la necessità di maturare un processo regionalistico, giustifichino un procedimento che chiuda il problema nelle aule parlamentari, ovviamente composte in maniera da dare rappresentanza effettiva e significativa alla dimensione regionale.

Quella giurisdizionale mi pare una soluzione più che altro formale, che neppure tiene conto di un altro dato. Noi abbiamo richiamato tante volte l'esperienza tedesca, l'esperienza americana, addirittura; ma - insomma - le regioni da noi non sono un qualcosa che si è eteroimposto con proprio spessore politico all'ordinamento dello Stato o addirittura grazie ad un atto rivoluzionario. Le regioni sono un parto del popolarismo sturziano e sono cresciute molto lentamente fino al 1996, direi anche fino al 2001, senza maturare una sostanziosa esperienza politica. Dunque, non mi pare sia proprio inaccettabile, per loro, chiudere il processo a livello legislativo, dove potrebbero far valere il loro spessore di organismi, appunto, legislativi. Invece,

davanti alla Corte costituzionale, si troveranno probabilmente assai più dequotate e la risposta, soprattutto se la composizione della Corte rimarrà questa, sarà giuridico-formale o comunque mascherata dietro argomenti giuridici e non darà tutta la rilevanza politica che le regioni devono invece rivendicare.

GAETANO AZZARITI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università «La Sapienza» di Roma*. Ringrazio il presidente, per l'invito rivoltomi. Ho consegnato agli uffici un testo scritto che mi consentirà di essere breve, sebbene temo un po' schematico. Rinvio comunque a quanto scritto per le argomentazioni che sostengono il mio dire.

Vorrei fare rapidamente tre premesse, che credo siano indispensabili per ogni riflessione sulle riforme costituzionali e sul Titolo V in particolare.

La prima, evidentemente, riguarda il referendum costituzionale: un fatto che è inteso, ed è, limitativo della libertà del legislatore. Credo però che debba essere anche assunto come un fatto che induce finalmente ad uscire dalla retorica (o dall'illusione) della grande riforma costituzionale, che ha dominato il dibattito del passato, neppure solo il più recente. Potrebbe inoltre servire a far uscire dalla contingenza e dall'uso politico la riflessione sulle riforme costituzionali, permettendo al Parlamento di concentrarsi sulle reali situazioni di crisi delle istituzioni.

Non credo che il referendum costituzionale «pietrifichi» il testo scritto della Costituzione; poiché sono certamente possibili, anche dopo il referendum di giugno, riforme costituzionali puntuali, anche significative. Ritengo però che - questa è la seconda premessa che intendo fare - dopo il referendum sia opportuno adottare una certa cautela. Credo pertanto che il Parlamento debba procedere per singole questioni e non per riforme complessive; debba preferire, fintanto che è possibile, la via ordinaria rispetto a quella della riforma costituzionale; debba, nel caso volesse modificare la Costituzione, delimitare preventivamente l'ambito della revisione.

La terza ed ultima premessa è la seguente: sono dell'opinione che non sia difficile individuare le due direttrici che il Parlamento dovrebbe seguire per affrontare le questioni del Titolo V, almeno se si riconoscono - come normalmente avviene - l'alta conflittualità istituzionale e l'eccessiva complessità del sistema delle autonomie. Se questi sono i difetti, è chiaro che gli obiettivi devono essere uguali e contrari, ossia tentare di ridurre l'allarmante livello di conflittualità e semplificare il sistema delle autonomie.

Per quanto riguarda l'obiettivo della riduzione della conflittualità, credo vi sia una base di partenza rappresentata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Sebbene gli stessi presidenti della Corte hanno lamentato il fatto che, a volte, i giudici costituzionali hanno dovuto svolgere, in quest'ultimo periodo, un'opera di supplenza parlamentare, non riterrei comunque utile che il Parlamento, recuperando finalmente la sua autonomia, operasse al di fuori delle direttive definite della Consulta, e questo per due ragioni.

In primo luogo, perché mi sembrano ragionevoli le direttrici che la Corte costituzionale ha nel suo complesso fornito. In secondo luogo, perché rimettere in discussione gli indirizzi appena espressi dal giudice delle leggi e dei conflitti riaprirebbe il contenzioso contribuendo ad un ulteriore inasprimento delle controversie, il che in termini di politica del diritto mi sembrerebbe sbagliato.

Sul piano più specifico, esiste in realtà una via maestra per ridurre la conflittualità tra enti territoriali, da molti auspicata: rivedere l'articolo 117, semplificandolo. Qualcuno, nelle audizioni precedenti, ha addirittura auspicato l'eliminazione pura e semplice della legislazione concorrente (una misura che ritengo francamente eccessiva), altri sollecitano la riassegnazione di alcune competenze esclusive allo Stato.

Personalmente credo che questa sia - in via di principio - una giusta prospettiva, ma temo non esente da pericoli. Voglio elencare quelle che potrebbero essere, o dovrebbero essere, le materie da riportare alla competenza esclusiva dello

Stato. Anzitutto quelle già individuate nell'ambito della revisione costituzionale della passata legislatura (poi bocciata dal referendum). Uno dei pochissimi punti di quella sciagurata riforma che non fu fortemente contestato. Allo Stato dovevano ritornare: le grandi reti strategiche dei trasporti e della navigazione, l'ordinamento della comunicazione, l'ordinamento delle professioni intellettuali e quello sportivo, la produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

Oltre a quelle appena indicate, riterrei corretto assegnare alla competenza esclusiva dello Stato le norme generali sulla tutela della salute, la disciplina dei rapporti di lavoro, la tutela e la sicurezza sul lavoro, la previdenza complementare ed integrativa. Ciò si porrebbe, a mio avviso, in lineare continuità con gli articoli 32, 35-38 della parte I della Costituzione.

Infine, è vero è che l'articolo 33 già pone una riserva assoluta in materia di università, ma sarebbe in ogni caso auspicabile che alla competenza esclusiva dello Stato fosse esplicitamente attribuita la potestà legislativa in materia di istruzione universitaria, alta cultura ed accademie.

Ritengo queste modifiche al testo dell'articolo 117 riforme costituzionali possibili, anche alla luce dell'esito del referendum costituzionale, perché di carattere certamente integrativo e di natura indiscutibilmente puntuale. Ciò nondimeno esse possono ritenersi anche rischiose per un possibile « effetto slavina »: vi ho voluto elencare alcune delle materie da riportare alla competenza esclusiva per evidenziare, da un lato, il numero non esiguo delle competenze da trasferire o assegnare allo Stato (altre materie potrebbero completare l'elenco qui solo abbozzato senza alcuna pretesa di essere esaustivo), dall'altro, l'importanza di alcune di esse, che toccano il cuore della forma di Stato. Chi può essere, allora, sicuro che la prospettiva di ridiscutere la singola disposizione costituzionale non diventi una breccia all'interno della quale possano transitare le latenti pulsioni « neocostituenti », che appaiono, nonostante l'esito referendario, tutt'altro che superate?

Pertanto, prima di assumere una qualsiasi iniziativa di riforma costituzionale, tanto più essa fosse incisiva, mi parrebbe opportuno che, in sede politica, si conveniva sulla inderogabilità dei limiti entro cui deve contenersi la riforma stessa. Diversamente, il rischio di riaprire la stagione costituente sarebbe elevato.

Esiste, poi, un'altra via per raggiungere l'obiettivo di ridurre la conflittualità tra enti, che non necessariamente si pone in alternativa a quella della revisione esplicita e puntuale dell'articolo 117, ma è a questa parallela. È quella della definizione dei principi fondamentali delle materie, ai sensi dell'articolo 117, comma 3. Un'attuazione costituzionale necessaria, cui il Parlamento credo debba occuparsi cercando di recuperare il ritardo accumulato del 2001 ad oggi.

Permettetemi di fare in proposito solo una rapida battuta (per ragioni di tempo rinvio al testo scritto). Ricordo che il volto dello Stato regionale, in passato, è stato definito dalla legislazione ordinaria, dai decreti legislativi, prima del 1972 e poi del 1977. La razionalizzazione dei rapporti tra Stato e regioni fu conseguita - sebbene in un contesto costituzionale certamente diverso - definendo per via ordinaria le materie di competenza degli enti. Oggi, mi sembra venga sottovalutata, l'importanza politica, di razionalizzazione dei rapporti tra gli enti e tra i diversi livelli di governo, che conseguirebbe ad un intervento non episodico di determinazione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente, in attuazione del terzo comma dell'articolo 117.

Un altro ambito dove si giocherà la stabilizzazione dei rapporti tra Stato ed enti autonomi riguarderà la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Credo che questo sia un terreno scivoloso e pieno di insidie, ma è anche il campo dove si ridefinirà - se e quando il Parlamento darà attuazione a quanto disposto in Costituzione - il nuovo Stato sociale. È materia strettamente politica, su cui il costituzionalista non può che tacere; è un crocevia di fondamentale importanza, che non può essere superato distrattamente.

Molto si parla di federalismo fiscale o della sussidiarietà, ma spesso non si considera quella che a me sembra la questione fondamentale. Le competenze fiscali ovvero i principi che regolano la sussidiarietà sono legati alle funzioni svolte in concreto dai diversi enti territoriali, e queste, a loro volta, sono collegate alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

È un crocevia politico di difficile superamento e al costituzionalista credo spetti soltanto il compito di ricordare il principio costituzionale che dovrebbe presiedere ad una legislazione in questa materia: si tratta, ovviamente, del principio di uguaglianza. Se l'uguaglianza è il principio costituzionale che sostiene una legislazione in materia di livelli essenziali, allora credo che il legislatore nazionale dovrebbe proporre una determinazione dei livelli essenziali puntuale e stringente.

A chi dovesse rivendicare l'autonomia delle regioni, mostrando insofferenza per una normativa statale troppo stingente in materia di livelli essenziali (non invece solo « minimi »), vorrei ricordare che la partita del federalismo non si gioca puntando sulla disarticolazione o sulla disparità dei diritti, ma più fondatamente sul piano dell'organizzazione dei servizi, e su quello della rivendicazione delle risorse (articolo 119). Ciò non impedisce, anzi impone, al legislatore nazionale di determinare puntualmente, in modo stringente, al fine di garantire il rispetto del principio di uguaglianza, i livelli essenziali.

Poche battute sulla necessaria semplificazione del sistema delle autonomie, l'altra direttrice che, come indicavo inizialmente, il Parlamento dovrebbe seguire nella sua opera riformatrice. Devo anzitutto confessare che l'articolo 114 mi mette a disagio, causa non ultima della complessità - fino alla disarticolazione - dell'ordinamento della Repubblica. Credo che l'aver rinunciato in via generale alla determinazione di un « modello » di Stato delle autonomie, equiparando - ma solo in via astratta e formale - tra loro tutti gli enti territoriali e lo Stato abbia prodotto un eccesso di confusione e, in ogni caso,

non abbia evitato una gerarchizzazione tra i livelli di governo. Questi rapporti che definiscono comunque gerarchie si vanno componendo in via di fatto o di legislazione ordinaria, quindi senza copertura costituzionale, cosa che non mi sembra in sé positiva.

Vorrei soffermarmi, a proposito di semplificazione del sistema delle autonomie, su altri due punti. Il primo è il cosiddetto « federalismo differenziato ». Credo abbia poco senso proporlo o attuarlo, perché si perseguirebbe un'ulteriore frammentazione organizzativa dell'ordinamento costituzionale. La mia contrarietà non si basa su ragioni ideologiche, ma essenzialmente su ragioni di fatto. La riforma del Titolo V, con l'inversione del principio delle competenze, con l'introduzione del principio di sussidiarietà, con l'assegnazione della competenza « residuale » alle regioni, con il nuovo sistema relativo alle funzioni amministrative definito dall'articolo 118, ha sostanzialmente eroso la tendenziale distinzione tra regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, tant'è che l'articolo 10 della legge costituzionale del 2001 prevede l'allineamento delle competenze delle regioni a statuto speciale verso l'alto.

Siamo, dunque, oggi in una situazione in cui le regioni a statuto ordinario possono avere un'autonomia maggiore rispetto a quelle delle regioni a statuto speciale. In questa situazione penso che meglio farebbero le regioni ad impegnarsi a realizzare le forme e le condizioni « normali » di autonomia, anziché avventurarsi a ricercare « ulteriori forme particolari ».

Sul punto voglio ricordare da ultimo un rilievo del professore Elia. L'articolo 116 può realizzare un'ipotesi di revisione costituzionale, di cui non conosciamo la portata, senza le garanzie del 138. C'è il rischio, in qualche modo - sono le parole del professore Elia - che il regionalismo sia « sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione ».

L'ultima questione riguarda le sedi di raccordo: il sistema delle conferenze (che il Governo si è impegnato a riformare) e la cosiddetta « Bicameralina » prevista al-

l'articolo 11 della legge costituzionale del 2001. In entrambi i casi il mio giudizio è molto critico e preoccupato.

Sul sistema delle conferenze credo sia sufficiente leggere le parole del ministro Lanzillotta pronunciate nel corso dell'audizione di fronte a queste stesse Commissioni: « È stato del tutto perso e dequalificato il ruolo delle conferenze, degradate a sede di burocratici passaggi per sfornare pareri. Se questa, a parere del Governo, è la situazione del sistema delle conferenze, credo che ci sia molto da lavorare ».

Penso francamente - dovrei dirlo al Governo, piuttosto che al Parlamento - che chi volesse intervenire efficacemente non potrebbe limitarsi ad un'opera di manutenzione del sistema delle conferenze, limitandosi, in ipotesi, a riunificare le diverse Conferenze. Bisogna pensare a qualcosa di più radicale, come ad un esame selettivo degli atti, ad una diversificazione delle sedi, dei modi, dei soggetti. Nel testo che vi ho consegnato fornisco alcuni dati statistici che mi sembrano impressionanti su come il sistema delle conferenze vada radicalmente ripensato.

Sulla cosiddetta « Bicameralina », esprimo un'opinione forse minoritaria (questo pomeriggio ho sentito esprimere alcune riserve solo dal professor Lippolis), un'opinione fortemente perplessa circa la sua istituzione. Rinvio a quanto ho scritto nel testo che ho consegnato a queste Commissioni per l'illustrazione delle ragioni che mi inducono ad auspicare che il Parlamento non dia corso a quella che ai sensi dello stesso articolo 11 della legge costituzionale del 2001 è solo una « possibilità » (... i regolamenti parlamentari « possono prevedere » è scritto nel testo della legge), per questioni di tempo mi limiterò qui a richiamare unicamente la ragione di fondo che sostiene il mio pensiero. Il meccanismo previsto dall'articolo 11 (partecipazione di rappresentanti delle autonomie alla Commissione parlamentare per le questioni regionali) non risolverebbe il problema dell'assenza di dialogo tra livelli di governo, della mancanza di un'unica sede politica di raccordo tra autonomie e Stato centrale, della necessaria

partecipazione delle autonomie alle scelte del Parlamento e dello Stato centrale in genere, si avrebbe invece solo una imitazione scadente della Camera delle autonomie, senza una sua effettiva e necessaria legittimazione politico-istituzionale.

Concludo con una battuta. Credo debba ormai chiudersi il tempo delle sperimentazioni costituzionali. Pertanto se un Parlamento avesse il coraggio, la forza politica e l'equilibrio, potrebbe affrontare di petto la questione costituzionale di fondo relativa alla forma di Stato lasciata aperta dalla riforma del Titolo V. Potrebbe ambire a realizzare una vera « Camera delle autonomie ». Provando a sciogliere nodi ingarbugliatissimi e tutt'altro che di tranquilla soluzione.

Devo essere franco: non credo che questa legislatura sia, a causa degli incerti equilibri politici e della non maturazione di un « modello » di Stato federale (regionale o municipale? Con quale ruolo degli organi di governo delle diverse autonomie? Con quali poteri da far valere in sede centrale? Quale « tipo » di rappresentanza? eccetera), in grado e nella possibilità di istituire la « Camera delle autonomie », neppure invero di affrontare la questione, perché i problemi sarebbero rilevantissimi e alla fine si rivelerebbero paralizzanti; malgrado ciò, realizzare un succedaneo, in via sperimentale, credo che sarebbe ancor peggio.

AURELIO ANSELMO, *Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università di Palermo*. Cercherò addirittura di non utilizzare interamente il tempo concessomi. Come avviene sempre dopo una giornata di lavoro, a prescindere dal fatto che ho consegnato una relazione scritta su tutte le tematiche, ho rivoluzionato il mio intervento a seguito delle sollecitazioni che ho ricevuto oggi, talune veramente estremamente interessanti e coraggiose.

La prima questione che attrae la mia attenzione è quella relativa all'« attuazione » o alla « riforma » della riforma del Titolo V. Il professor Azzariti ha chiarito che, quando si parla di Senato federale o

Senato delle autonomie, esso è già inserito nel testo del Titolo V della riforma costituzionale che si ipotizza.

Vado velocemente, per gradi. Dobbiamo constatare che ancora oggi, dopo tante bicamerali, dopo vari tentativi, dopo la riforma del 2001, continuiamo a parlare di riforma del regionalismo in Italia. Concordo con l'affermazione di Tania Groppi e vi confesso che ho un grande imbarazzo a parlare di federalismo istituzionale. Non per niente il mio ultimo lavoro parla di neoregionalismo. È un termine che non ho inventato; qui accanto, casualmente, trovo una persona a cui mi sono rifatto nella mia relazione, Augusto Barbera, che già nel lontano 1991, come presidente della Commissione per le riforme, parlava di « neoregionalismo ».

Il difetto fondamentale dell'impianto della Costituente, a proposito dell'assetto istituzionale, quindi regionale, dell'ordinamento, fu quello di non avere previsto adeguati strumenti di collegamento tra Stato e regione, peraltro concependo la regione, per me in modo equivoco e antitetico, come ente di governo e ente di amministrazione contemporaneamente. Credo che su questo siamo tutti d'accordo.

Dobbiamo constatare che cinquant'anni di storia costituzionale sicuramente ci hanno consegnato un centralismo esasperato, uno statalismo che ha investito un po' tutto e che, di fatto, ha svuotato la direttiva costituzionale dell'articolo 5, che imponeva allo Stato di adeguare principi e metodi della legislazione nazionale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Io sostengo che si è così finito per « deconstituzionalizzare » l'articolo 117. Badate, non è una mia affermazione: ho letto uno scritto di Massimo Severo Giannini che indicava l'articolo 117 come una « pagina bianca ». Aggiungo un'altra affermazione non mia: questo statalismo ha finito con il depauperare le funzioni regionali, ritagliandole sempre di più, tanto che c'è stato chi ha detto che siamo di fronte ad un « tema da svolgere con ampia discrezionalità ». Queste sono affermazioni di Livio Paladin.

Allora, se è vero come è vero, che si voleva attuare questo decentramento, casualmente, scartabellando, ho ricavato alcuni dati a proposito della burocratizzazione, quindi del centralismo esasperato, dell'ordinamento statale. I dirigenti ministeriali - non me ne vogliano - nel 1991 erano 5.600; nel 1998 erano scesi a 4.600; nel 2002, dopo la riforma del Titolo V, dopo le riforme Bassanini, dopo tutta la ventata riformatrice, che doveva sfrondare e decentrare, sono passati a 5.900. I conti non tornano: vogliamo decentrare o vogliamo accentrare? Oppure, continuiamo a decentrare materie e ad accentrare risorse organiche e finanziarie? C'è dunque qualcosa che in questo percorso si è sicuramente inceppato.

Ho detto che mi sarei soffermato soltanto sul tema c), relativo al raccordo, anche se concordo con coloro i quali hanno detto, parlando di questo argomento, che non possiamo nel contempo non accennare ad argomenti che fanno capo ad altri temi proposti. C'è sicuramente - l'ha detto la professoressa Torchia - un'esigenza di istituzionalizzare, questa volta in modo strutturale, nuovi momenti di raccordo, nuovi organismi che non necessariamente devono essere di nuova istituzione. Sarebbe sufficiente porre mano a quelli che già esistono, per attuare quei momenti di consultazione e di codecisione tra Stato, regioni ed enti locali di cui tanto parliamo.

Sono pure perplesso sulla « Bicamerale », perché vedo di più facile sperimentazione le commissioni paritetiche, addirittura prodromiche e preventive rispetto a certe attività, onde evitare il contrasto e il conflitto tra gli enti. Questa sera ho ascoltato finalmente delle affermazioni coraggiose, (finora abbiamo discusso ma in maniera molto *soft*). Il presidente Ruperto ha detto che dobbiamo avere il « coraggio » di fare le riforme. Ebbene, fare le riforme significa proseguire nel percorso tracciato nel 2001, non di abrogarlo.

Con il garbo che le è congeniale, Tania Groppi ha detto che non vede il « federalismo » in Italia; con la veemenza che gli è tipica e che gli proviene da una profonda

conoscenza della materia, lo ha detto anche Augusto Barbera. Casualmente l'ho ritrovato nel testo della mia relazione e quindi richiamo alla vostra attenzione questo aspetto.

Che cosa fare, come ha detto il professor Rescigno? Signori miei, se riuscissimo un momento a riflettere e a studiare tutto quello che è successo e quanto hanno prodotto esimi studiosi, oltre che eminenti politici, ci renderemmo conto che abbiamo una montagna di materiale che proviene dalla normativa comunitaria sulla sussidiarietà e dai lavori svolti da talune Commissioni (ho ricordato quella presieduta da Barbera, ma non dimentichiamo la Commissione De Mita-Iotti che ipotizzava, all'epoca, il ribaltamento delle materie dell'articolo 117). Insomma, abbiamo tutta una serie di elementi, anche provenienti dalle esperienze di organismi parlamentari pregressi, dai principi desunti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, compresi quelli provenienti dalle esperienze di altri ordinamenti di diritto comparato, dai quali trarre elementi utili ed univoche indicazioni sulla strada da percorrere efficacemente, sol che se ne abbia la seria volontà politica.

Da giuspubblicista comparatista devo dire che ho ascoltato affermazioni che, insieme ad Abbamonte e a de Vergottini, mi hanno fatto sentire a disagio a proposito dell'assunto fallimento della seconda Camera e della sua utopia. Oggi come oggi, non mi pare che il Senato statunitense sia un organo fallimentare, come non lo è il *Bundesrat* nell'ambito di un regime diverso. Ricordavamo tra di noi che nella Russia sovietica avevamo il *Soviet* delle nazionalità e il *Soviet* dell'unione, cioè si avvertiva anche lì un'esigenza di rappresentatività a livello centrale delle comunità locali.

Secondo me questo è il passo fondamentale, per cui oggi non possiamo parlare di continuare a fare riforme se non abbiamo il coraggio di intraprendere una riforma, non dico del Senato, bensì del bicameralismo, perché c'è differenza non solo terminologica ma anche soprattutto sostanziale. Provate a pensare quanto

tempo si potrebbe risparmiare se non tutto dovesse passare in entrambe le Camere! È vero che in Germania esiste il bicameralismo, ma è pur vero che il *Bundestag*, con un voto qualificato a maggioranza, può superare l'opposizione della Seconda Camera.

Per esempio il *Bundesrat* non ha assolutamente il controllo rispetto alla responsabilità politica del Cancelliere, il quale gode della *Richtlinienkompetenz*: un po' quello che si è tentato di fare a livello regionale, quando abbiamo inventato i governatori che indirizzano politicamente il governo regionale.

PRESIDENTE. Si sono autodefiniti, governatori.

AURELIO ANSELMO, *Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università di Palermo*. Esatto. Nello scritto che ho consegnato ai due presidenti ho evidenziato che tale terminologia non trova riscontro in campo costituzionale. Oggi noi parliamo di federalismo, e ho sentito parlare di sovranità in un modo che mi lascia perplesso, per certi versi, perché una cosa è la sovranità a livello federale, altra è quella di cui parliamo.

Chiudo invitando a fare comunque attenzione alle riforme costituzionali. Proprio in questi giorni è stato pubblicato l'epistolario di Dossetti. Richiamo alla vostra attenzione il fatto che Dossetti, a proposito di questa tentazione di riforme costituzionali a valanga, ha paventato il rischio dello stravolgimento costituzionale a colpi di referendum, trasformati in mezzo emotivo ed irresponsabile di plebiscito, non essendo la politica di allora - ritengo non lo sia ancora oggi, purtroppo - capace di stabilire con chiarezza il punto limite tra federalismo e svuotamento delle istituzioni democratiche e nazionali.

A questo punto, in un altro scritto, all'indomani del 2001, a proposito della riforma del Titolo V, intitolato *Instant reflections*, scritto in onore del professore Antonino Pensovecchio, mi chiedevo se con tale riforma avevamo concluso un

percorso con il relativo referendum del 2001, o se avevamo invece aperto un « cantiere » di riforme costituzionali ed istituzionali, di cui conosciamo l'inizio ma di cui non è ben delineata la fine.

Speriamo che la maturità dei nostri politici, evitando l'intervento della Corte, ci conduca ad un lieto fine.

RAFFAELE BIFULCO, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università « Parthenope » di Napoli*. Ruberò solo pochi minuti, tenuto conto che ho depositato la relazione questa mattina. Riuscirò forse apodittico, ma faccio riferimento alla relazione che ho depositato.

Nella relazione ho tentato di rispondere ai plurimi quesiti rientranti nei quattro temi. Vorrei soffermarmi anch'io, brevemente, sul tema dei raccordi, che credo sia, alla fine, quello più delicato. Proverò a farlo cercando di analizzare quello che c'è, anche perché la lettura dei resoconti delle precedenti sedute mi ha dato l'impressione di una precisa tendenza ad utilizzare l'esistente e di una cautela sul problema delle ulteriori riforme costituzionali.

In assenza di una Camera di rappresentanza degli interessi regionali e territoriali, il sistema delle conferenze ha rappresentato finora l'unica risposta istituzionale possibile per mettere in relazione tra di loro i vari livelli di governo. Addirittura, mi pare di poter dire che la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, soprattutto negli ultimi anni, ha consacrato il ruolo fondamentale delle conferenze sotto varie modalità, non ultima, ancora una volta, la sentenza n. 303 del 2003 e le sue applicazioni.

Potrebbe sembrare una peculiarità, ma non è così: l'osservazione delle forme di Stato composte ci mostra una forte correlazione tra Stati federali, forme di governo parlamentari, o a tendenza parlamentare, e sviluppo delle conferenze tra livelli di governo. Negli Stati federali con organizzazione parlamentare è possibile riscontrare una maggiore presenza ed efficacia delle conferenze, soprattutto di tipo verticale, rispetto a quegli Stati federali

organizzati con forme di governo di tipo differente. Questo probabilmente è dovuto alla circostanza che gli esecutivi centrali, presenti sempre, a vario titolo, nelle conferenze, possono tendenzialmente implementare in via legislativa quanto stabilito nelle sedi informali delle conferenze, perché dispongono normalmente della relativa maggioranza parlamentare. Le conferenze sono, dunque, in questi sistemi effettivamente il cuore delle relazioni intergovernative ed è quindi naturale che l'Italia, pur non essendo formalmente uno Stato federale, ma essendo uno Stato a forte decentramento, composto da forme di governo parlamentare, non si sottragga a questa stranezza.

Quello che caratterizza il sistema italiano a mio avviso sono due aspetti dal punto di vista del sistema delle conferenze: una sostanziale debolezza della cooperazione orizzontale - anche se esistono forme di organizzazione orizzontale, queste sono ancora in posizione di debolezza rispetto a quanto accade negli Stati federali - e il forte ruolo della dimensione locale, anche nella configurazione del sistema delle conferenze, a differenza di quanto accade nei sistemi federali.

Questa peculiarità della forma di Stato italiana, la cui traduzione costituzionale si trova negli articoli 114, primo comma, e 118, primo comma, può essere favorita e assecondata anche e soprattutto attraverso le sedi di raccordo. Ciò vuol dire che le conferenze, le cui molteplici funzioni - lo abbiamo sentito anche dai richiami all'intervento del ministro Lanzillotta - non possono incidere direttamente sulla funzione legislativa - ce lo ha ricordato la Corte nella sentenza n. 437 del 2001 dove si è ragionato, con grande precisione, di irrilevanza formale degli atti delle conferenze sul procedimento legislativo -, devono continuare a coinvolgere soprattutto gli enti locali, che sono per scelta costituzionale i titolari delle funzioni amministrative.

Da questo punto di vista, la riforma del sistema delle conferenze, nel senso della riduzione dello stesso ad un'unica Conferenza unificata, eventualmente a geome-

tria variabile, può essere giudicata positivamente. L'unificazione, però, implica chiarezza di idee sulle funzioni della Conferenza che dovrebbe accentuare il ruolo di snodo fondamentale tra la funzione legislativa propria del Parlamento e le funzioni amministrative che, invece, spettano agli enti locali.

La riforma del sistema delle conferenze, quindi, dovrebbe andare, a maggior ragione, di pari passo con l'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata - non la chiamerei « Bicameralina », perché mi sembra dispregiativo - e con l'effettiva istituzione dei consigli delle autonomie locali.

In presenza di un riparto della funzione legislativa, a « bocce ferme », che è ancora fortemente incentrato sulla potestà concorrente, e lo è ancor di più a seguito della giurisprudenza costituzionale, che pare aver sfrondata le ali ed aver concentrato l'attenzione sulle potestà concorrenti, un forte impulso al rafforzamento dell'efficienza dei sistemi di rapporti tra livelli di governo potrebbe, a mio avviso, conseguire dall'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali.

Nelle precedenti audizioni molti parlamentari - in particolare i senatori Boato e Vizzini - hanno fatto riferimento alle difficoltà incontrate nella stesura delle ipotesi del Comitato paritetico. Nonostante ciò, e nonostante i limiti dello stesso articolo 11 per la parte in cui, lo ribadisco, coinvolge gli enti locali in una funzione consultiva sull'attività legislativa - laddove l'articolo 117 dice che la funzione legislativa spetta esclusivamente allo Stato e alle regioni -, l'attuazione potrebbe costituire il primo fondamentale tentativo di rappresentanza degli interessi territoriali all'interno del procedimento legislativo.

Mi avvio alla conclusione con due cenni ai problemi che mi paiono principali, nel momento in cui si dovesse decidere per l'istituzione della Commissione. Il primo riguarda la composizione. Su questo, il principio dell'autonomia regionale do-

vrebbe permettere di lasciare ai singoli statuti regionali la designazione del rappresentante regionale e, come soluzione alternativa, la proposta Mancino sembra altrettanto accoglibile, vale a dire che l'integrazione dovrebbe essere realizzata con rappresentanti dei consigli e delle assemblee dei vari livelli di governo periferici.

Per quanto riguarda il secondo aspetto (i criteri di votazione), la soluzione della doppia maggioranza cui si è fatto riferimento nelle precedenti audizioni, che era quella adottata dal Comitato paritetico, per cui le deliberazioni della Commissione non sono valide se non c'è la doppia maggioranza di parlamentari e del complesso dei rappresentanti di regioni ed enti locali, rappresenta una soluzione assolutamente comprensibile dal punto di vista politico, ma non sembra adeguata ad un'utilizzazione della Commissione integrata come momento transitorio verso una Camera delle regioni.

Faccio notare che l'assenza di una delle due componenti non solo permetterebbe di bloccare l'attività della Commissione, ma soprattutto non favorirebbe la ricerca di soluzioni di compromesso che, invece, rappresentano il cuore di ogni sistema federale.

Per queste ragioni bisognerebbe sforzarsi per trovare soluzioni alternative, anche radicali - come ad esempio il voto per testa - che facessero della Commissione parlamentare integrata un collegio capace di esprimere sempre il proprio parere e in cui le parti contrapposte siano costrette a trovare soluzioni concrete.

MASSIMO CARLI, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico*. Ringrazio innanzitutto per l'invito. Affronterò tre argomenti, ma poiché le Commissioni faranno un consuntivo delle opinioni della dottrina sui tanti temi contenuti nel vostro questionario, dichiaro il mio totale consenso su di un tema che non tratterò, cioè la clausola di chiusura, osservando però che non si può introdurre tale clausola senza integrazione della Commissione di cui all'articolo 11, o qualche altro rac-

cordo tra Stato e autonomie. Infatti, nel momento in cui viene dato allo Stato il potere di entrare nelle materie regionali, sulla base di formule che, necessariamente, debbono essere generiche, perché debbono potersi adattare alle varie circostanze, è necessario che nel Parlamento non ci sia solo chi guarda all'unitarietà della Repubblica, ma anche chi guarda alla differenziazione.

Il primo argomento riguarda il nuovo articolo 118, sul quale, a mio avviso, c'è, a torto, un'attenzione molto minore rispetto alla potestà legislativa: non così il documento redatto dalle regioni, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM, il quale vi dedica una pagina e mezzo: quindi semplifico, rimandando a quella sede.

Il questionario chiede una valutazione, alla luce dell'esperienza concreta, sulle prime applicazioni dell'articolo 118: ma l'articolo 118, secondo comma, non è ancora stato applicato.

La potestà legislativa è cambiata ma le funzioni amministrative ancora no perché il trasferimento delle funzioni non è ancora stato fatto. La Costituzione indica le materie di competenza legislativa delle regioni, ma non quelle di competenza amministrativa, limitandosi a indicare il criterio che Stato e regioni dovranno seguire, ciascuno nelle sue materie, e cioè il criterio della sussidiarietà, con preferenza per i comuni. Operazione questa che, pacificamente, non può essere fatta dal centro per tutti i comuni d'Italia e nemmeno dalle singole regioni da sole, senza gli enti locali. Di qui la necessità di una normativa di attuazione che obblighi Stato e regioni a dare attuazione, in tempi certi, all'articolo 118, prevedendo un procedimento che coinvolga fin dall'inizio gli enti destinatari delle funzioni e che veda come attore principale il prefetto, come rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie (articolo 10.1, legge n. 131 del 2003) per quanto riguarda le funzioni statali, e la regione, con il consiglio delle autonomie locali, per quanto riguarda le funzioni regionali.

Rendiamoci conto che al cittadino poco importa chi fa le leggi: a lui interessano,

come è stato detto giustamente stamattina, buone e rapide decisioni. Pensiamo, per fare solo un esempio, alle materie industria e commercio. Il Ministero dello sviluppo economico continua a fare le stesse cose che faceva prima e le regioni non reclamano il trasferimento delle nuove funzioni perché, date le note difficoltà di bilancio, hanno paura, come è già successo, di ricevere funzioni senza le necessarie risorse. Questa mi pare una situazione contraria al principio del buon andamento: chi ha le funzioni non può più cambiare le norme, perché il principio di continuità consente di gestire, ma non di modificare le regole, mentre invece chi può modificar le regole non ha le funzioni e quindi non modifica la normativa vigente che disciplina funzioni che non svolge.

Inoltre, le funzioni amministrative, per passare dal centro alla periferia, hanno bisogno della individuazione delle risorse finanziarie, ma questo adempimento non è stato fino ad oggi considerato urgente, tanto è vero che la legge La Loggia lo ha rinviato ad una legge allegata alla finanziaria, una qualsiasi, anche del 2010!

Su questo tema, segnalo l'opportunità di prendere in esame il decreto legislativo n. 266 del 16 marzo 1992 che, all'articolo 4, terzo comma, prevede che nelle materie regionali lo Stato non può disporre spese, né concedere direttamente o indirettamente finanziamenti o contributi per attività svolte nell'ambito del territorio regionale.

Ho fatto parte della commissione paritetica della regione Trentino-Alto Adige e posso dirvi che questa norma ha consentito una buona difesa delle competenze delle province autonome di Trento e di Bolzano. I ministeri vogliono poter spendere, ma questa norma impedisce loro di farlo, e così diminuiscono le resistenze al trasferimento delle funzioni. Perché, allora, non prevedere una norma di questo tipo per tutte le regioni?

Il secondo argomento riguarda le intese. Ci diceva questa mattina Luisa Turchia che ci sono i raccordi funzionali e strutturali. L'intesa è la cosa più bella: la

Corte ci ha detto che è lo strumento di cooperazione paritaria. Ma se non si raggiunge? Qual è lo strumento di uscita dalla mancata intesa? In Italia lo strumento di uscita della mancata intesa è che il Governo, dopo 30 giorni, decide lui: ma un soggetto che sa che dopo 30 giorni può decidere da solo, non ha interesse a raggiungere l'intesa.

Ricordo che il primo piano sanitario è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte, perché l'intesa non c'era, ma la Corte non se l'è sentita di dire che non era legittimo il procedimento della intesa necessaria solo entro trenta giorni, ripiegando sul difetto di motivazione dei motivi che hanno portato alla mancata intesa.

La cooperazione, per essere reale, richiede che, in caso di mancata intesa, decida un soggetto terzo: solo così i due attori della cooperazione se rischiano, entrambi, di perdere la competenza all'emanazione dell'atto, cercheranno effettivamente l'intesa.

Chi è il soggetto che li può sostituire? Non è semplice, però, la Commissione per le questioni regionali o una Commissione parlamentare mi parrebbe l'organo giusto per sanare un contrasto di merito tra Governo ed autonomie.

Ultimo punto: nel citato decreto legislativo n. 266 del 1992, vi è un meccanismo di rapporto delle fonti che, a mio avviso, se rimane la potestà legislativa concorrente, come mi pare di capire, potrebbe essere utile (infatti, non si capisce perché ci debba essere un sistema delle fonti solo per la regione Trentino-Alto Adige e per le province di Trento e Bolzano). Nella regione Trentino-Alto Adige, se viene approvata una nuova legge cornice, questa non cancella subito la normativa regionale preesistente, ma solo dopo un certo periodo di tempo. Oggi, invece, per le altre regioni, una nuova legge cornice, che contenga principi e dettagli recessivi, si sostituisce completamente alla legislazione regionale. Poi la regione, se vuole, può sostituire con una sua legislazione i dettagli statali recessivi, ma nel frattempo si applica tutta la legge statale.

Nel Trentino-Alto Adige, invece, la regione e le province autonome hanno sei mesi per adeguarsi alla nuova legge cornice e nel frattempo continua ad applicarsi la normativa regionale. La regione, naturalmente, si deve adeguare alla nuova riforma e, se non si adegua, il Governo può far ricorso alla Corte, contro la normativa esistente conforme ai vecchi principi, ma non ai nuovi. Nelle altre regioni, invece, quando viene approvata una legge cornice, ci si chiede: la legge regionale è in contrasto con un principio fondamentale o con una norma di dettaglio della nuova legge cornice? E nessuno può rispondere con certezza. Il meccanismo previsto per la regione Trentino-Alto Adige mi pare un passo avanti dal punto di vista della certezza e della valorizzazione delle autonomie regionali.

GIAN CANDIDO DE MARTIN, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università LUISS «Guido Carli» di Roma*. Ringrazio, presidente, per l'invito e per la disponibilità all'ascolto, nonostante sia potuto venire solo nel pomeriggio per vincoli con il senato accademico della mia università.

Cercherò di concentrare il mio intervento essenzialmente su due punti, anche se le suggestioni del questionario e del dibattito del pomeriggio, naturalmente, solleciterebbero anche altre considerazioni.

Il punto di riferimento è il B4 del questionario dove, considerato che il Titolo V c'è da cinque anni, si domanda quali indicazioni trarre dall'esperienza fin qui realizzatasi (o dalla non esperienza fin qui realizzatasi, si potrebbe aggiungere).

Questi cinque anni di non attuazione, di vanificazione della riforma costituzionale, segnata anche da una serie di contraddizioni e di neocentralismi, hanno determinato una serie di incertezze anche nei soggetti che avrebbero dovuto e potuto applicare concretamente a livello regionale e locale alcuni aspetti della riforma costituzionale. Il rischio forte è stato quello di uno svuotamento, oltre che di uno scostamento dal quadro costituzionale del 2001.

Peraltro, mi riconosco sostanzialmente nel valore intrinseco del nuovo quadro di riferimento costituzionale del 2001, al di là di taluni limiti, di esigenze di correzioni puntuali su alcuni aspetti, compreso il catalogo delle materie. Si tratta di aggiustamenti sicuramente opportuni, ma nel complesso la nuova statualità policentrica, la Repubblica delle autonomie disegnata dal nuovo Titolo V (che, se si vuole, si può anche chiamare via italiana al federalismo), rappresenta un punto di riferimento in cui anche il concetto di sovranità tradizionale va rimesso in discussione.

È un nuovo quadro da realizzare processualmente, che implica una serie di interventi molto complessi, ma deve esserci un disegno chiaro, un itinerario preciso, e questa indagine conoscitiva è certamente utile a tal fine: può rappresentare una chiave per dare un itinerario puntuale ai vari adempimenti.

Dal mio punto di vista sottolineerei essenzialmente due considerazioni. Una riguarda, per così dire, il completamento della riforma costituzionale; l'altra, l'attuazione.

Sul piano del completamento, si tratta di circoscrivere al massimo gli interventi che devono dare una razionalità complessiva a quello che già nel Titolo V è stato stabilito.

Io sono meno affezionato di altri, che qui sono intervenuti, all'idea della clausola di supremazia dell'interesse nazionale come norma di chiusura, che potrebbe determinare tante ambiguità. Il professor D'Atena l'ha chiamata una clausola-vampiro. In ogni caso, se si dovesse fare, certamente con le cautele di cui parlava poco fa il professor Carli, a me pare che ci siano due esigenze di completamento del sistema costituzionale che invece sono importanti, imprescindibili per dare un equilibrio complessivo al nuovo quadro costituzionale basato sulle autonomie.

Il primo punto riguarda la garanzia di accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale. Qui è stato appena accennato in un intervento nel pomeriggio, non so se altri ne abbiano parlato nella mattinata, ma, a me pare, non da oggi (l'ho

segnalato anche in una audizione del 2004 presso la Commissione affari costituzionali della Camera), che questo sia un anello essenziale per dare equilibrio al sistema. Si rileva una serie di sfasature che, altrimenti, non hanno uno sbocco utile. Certo, si può pensare a qualche rimedio: la professoressa D'amico prima diceva che c'è un possibile coinvolgimento istruttorio, che la Corte potrebbe allargare agli enti locali, però io credo che ci siano esigenze di coerenza, soprattutto con l'articolo 114. Tali esigenze richiedono che le autonomie locali possano mettere in discussione sia il legislatore statale, sia il legislatore regionale, laddove non tengano conto coerentemente del quadro costituzionale.

D'altra parte, non solo la Carta europea delle autonomie locali all'articolo 11 sottolinea questa esigenza, ma anche la precedente Bicamerale D'Alema e poi il testo della riforma costituzionale della XIV legislatura contenevano questa previsione: uno dei pochi punti che personalmente condividevo di quel testo, ora, comunque, bocciato.

Conosciamo esperienze straniere, relative a sistemi simili al nostro, che inducono a pensare con attenzione a questa prospettiva: il sistema tedesco, il sistema austriaco, il sistema svizzero, ungherese, romeno, ma vorrei dire, soprattutto il sistema spagnolo.

Nel 1999 la Spagna con la legge organica n. 7 ha introdotto un'esplicita previsione di accesso delle autonomie locali al tribunale costituzionale. L'ha fatto, naturalmente, prevedendo alcuni filtri per evitare la proliferazione di ricorsi e il rischio di intasamento della Corte. Quest'anno c'è stato un primo caso di attuazione di questa legge, che dimostra come in Spagna si sia trovato un punto di equilibrio.

I filtri da noi potrebbero essere costituiti, per esempio, dal consiglio delle autonomie a livello regionale, o dalla conferenza a livello nazionale, prima di arrivare alla Corte, oppure da una quota parte degli enti locali interessati per categoria. Comunque, non entro nel merito. Mi limito a segnalare una questione che ri-

tengo, ripeto, assolutamente non trascurabile al fine di dare una chiusura coerente al sistema.

Il secondo punto riguarda quella che io chiamo la specialità regionale squilibrata, mi riferisco al doppio binario del regionalismo, e se vogliamo adesso anche ad una sorta di terzo binario che si apre con l'applicazione dell'articolo 116, ultimo comma.

Ma è soprattutto la differenza tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario che credo non possa essere accantonata per una riflessione che tenga conto, non tanto della differenza di potestà legislative e amministrative tra le due categorie di regioni, quanto soprattutto delle risorse finanziarie che sono messe a disposizione delle regioni a statuto speciale.

Siamo di fronte a dati - l'amico Macchiotta li ha forniti in modo inequivocabile di recente - che mettono in evidenza come tutto il prelievo fiscale, praticamente, riguardo ad alcune regioni a statuto speciale e province autonome, venga devoluto alle stesse realtà territoriali, addirittura in qualche caso superando i dieci decimi. Quindi, siamo di fronte ad una situazione in cui il sistema Paese carica sulla parte restante delle istituzioni il finanziamento di queste realtà speciali che già hanno realizzato, e spesso bene, obiettivi sul piano economico-sociale che portano, però, ad una grossa differenziazione tra le due realtà.

Io sono personalmente testimone dei disagi, del malessere crescente che nasce da questa disparità di trattamento, da questa condizione che si può, credo, qualificare di autentico privilegio sul piano delle risorse finanziarie e su quello dell'applicazione del principio di uguaglianza e di solidarietà.

Sono questioni che, a mio parere, stanno minando, in sede tecnica, più che politica, le stesse basi dell'unità nazionale, della coesione del sistema. La richiesta frequente di migrazione di comuni da una regione all'altra, che si sta moltiplicando soprattutto nel nord del Paese, è la spia di una situazione che non si tiene più.

Quindi, io credo che ci sia una necessità di farsi carico di un riequilibrio su questo terreno.

E da questo punto di vista aggiungo che c'è un altro problema che non va perso di vista: la latitudine dei poteri delle regioni a statuto speciale sul piano dell'ordinamento degli enti locali. Da questo angolo visuale, siamo di fronte ad una situazione che dopo la riforma costituzionale del 2001 dovrebbe portare ad una lettura diversa dell'ampiezza del potere delle regioni a statuto speciale, nel senso che i principi della riforma di cui sopra, riguardanti le autonomie locali dovrebbero essere comunque riconosciuti anche ai comuni e alle province nell'ambito delle regioni a statuto speciale, ciò che invece, sostanzialmente, in molti casi non avviene.

E questo è uno squilibrio di sistema sul quale bisogna tenere gli occhi aperti pensando, ad esempio, alla imminente definizione, mi auguro, delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province. Una volta definite le funzioni fondamentali, esse valgono per tutti gli enti locali della Repubblica, sono invarianti a livello del sistema nazionale, o soltanto nell'ambito delle regioni a statuto ordinario? Io credo che una risposta sia obbligata.

Da questo punto di vista ci sono anche ricostruzioni che possono essere portate ad esempio, ma mi limito a segnalare una recentissima sentenza della Corte costituzionale dalla quale si può trarre uno spunto per sviluppare un punto. Nella sentenza n. 370 del 2006, vi è un passaggio che personalmente ritengo opinabile; si potrebbe forse arrivare ad una conclusione diversa, affermando che l'adeguamento automatico previsto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non vale per le autonomie locali, ma vale solo per le autonomie regionali. È un punto sul quale personalmente ho scritto cose diverse, ma quello che mi interessa sottolineare è il successivo passaggio in cui si dice espressamente: «...il che significa che la legge regionale» - qui il problema riguardava una questione del consiglio delle autonomie della provincia di Trento - «o provinciale dovrà regolamentare il

settore rientrante nell'ambito della propria potestà legislativa nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale del 2001 ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate».

Ecco, credo che questo sia un riferimento dal quale non si possa prescindere, per dare equilibrio al sistema ed evitare la tendenza frequente nelle regioni a statuto speciale regione-centrica o neocentralistica, dimostrata da alcune leggi che vogliono riproporre, per esempio, forme più o meno mascherate di controllo regionale sugli enti locali dopo l'abrogazione dell'articolo 130.

Quindi, da questo punto di vista, segnalo una necessità che richiede, probabilmente, qualche ritocco costituzionale, fermo restando che la questione dello squilibrio finanziario ha una via d'uscita probabilmente utile, anche se non facile; essa è stata indicata dal professor Caravita, dal professor Giardina, dal professor Pica, credo anche dal professor Macciotta, ed è rappresentata da una corretta attuazione dell'articolo 119. Questa è la norma chiave con la quale si può perequare e riequilibrare il sistema, anche rispetto alle regioni a statuto speciale. È l'unica occasione che abbiamo per evitare una deriva molto rischiosa.

Chiudo dicendo solo che per il resto rinvio ad un testo scritto che lascerò, ma il problema, al di là di questi ritocchi e di queste questioni cui ho fatto riferimento, è in ogni caso quello dell'effettiva attuazione della riforma costituzionale, che prefigura una reale responsabilità delle autonomie regionali e locali, sul piano dell'autordinamento e dell'autocontrollo, salvo alcune garanzie di sistema.

Le inattuazioni di questi anni hanno rischiato di compromettere per molti versi le potenzialità di questo disegno: adesso è necessario ripartire secondo un ordine chiaro, in cui la priorità non è, a mio giudizio, quella della chiarificazione del potere legislativo tra Stato e regioni (su questo, ormai, la Corte ha definito molti punti), quanto, soprattutto, quello della

riallocazione delle funzioni amministrative, cioè della messa a regime del sistema amministrativo.

Quello che hanno detto il professor Rescigno e il professor Carli lo condivido, da questo punto di vista: un'applicazione corretta della sussidiarietà, semplificando il sistema su due livelli locali di amministrazione, significa anche decentrare fortemente l'amministrazione regionale e riqualificare il ruolo delle regioni rispetto alla loro tendenza amministrativistica.

Il resto poi, naturalmente, viene da sé: tutto quello che è stato detto mi pare utile. Aggiungerei solo che si tratta di una grande questione di sistema, che richiede non solo consapevolezza della complessità e coerenza di impostazione, ma anche forte condivisione politica. Si tratta, quindi, di un processo di attuazione — per così dire — *bipartisan*: se non c'è una forte condivisione, mi pare difficile imboccare questa strada che deve riuscire a valere, come diceva il professor Ruge, in una dimensione che va oltre la legislatura. Credo che in ogni caso si debba realizzare una condizione in cui tutto il sistema istituzionale dell'articolo 114 deve essere coinvolto, per poter attuare senza interventi sostitutivi una riforma così complicata.

L'attuazione dell'articolo 11 da un lato e la razionalizzazione delle conferenze dall'altro, sono due strade che devono servire per aiutare questo processo.

LUCIANO VANDELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Bologna*. Grazie, presidente. Chiedo scusa se non ho potuto partecipare ai lavori della giornata e spero di non ripetere cose già dette da altri.

Ritengo che il tema di fondo ruoti attorno ad una novità storica, che è il crollo del mito dell'uniformità, la ricerca di nuove flessibilità tra un'unitarietà di diritti fondamentali, la ricerca di un'unitarietà di regole unificanti e la differenziazione rispetto alle esigenze dei singoli territori.

Credo che una flessibilità di questo genere sia comune a tutta l'Europa. Per-

fino la Francia, l'unico grande paese che non ha rotto il monopolio legislativo del Parlamento, nel 2003 ha approvato una riforma costituzionale per introdurre delle flessibilità con regolamenti derogatori rispetto alla legislazione. Ritengo, quindi, si tratti di un fenomeno ormai generalizzato ed irreversibile che, peraltro, risponde ad obiettivi fondamentali della nostra epoca: non si tratta di rinunciare al principio di uguaglianza, ma di cogliere le differenze sostanziali. In questo, credo ci sia un pieno rispetto del realismo che ispira il secondo comma dell'articolo 3. Prendiamo atto di ciò che è diverso nella sostanza per dare delle risposte differenti, in un quadro unificante.

Ciò che ha caratterizzato la vicenda italiana di questi anni è, tuttavia, una difficoltà nel chiarire i ruoli e i rapporti, con una conflittualità conseguente a questa incertezza, sulla cui natura, evoluzione e contenuti credo occorra soffermarsi. Ancora oggi ho sentito ricondurre questa conflittualità ad un impatto generale del Titolo V; mi sembrerebbe opportuna una valutazione costante rispetto alla tendenza. Il presidente della Corte nel 2005 era Annibale Marini; egli scriveva che riteneva di trovarsi di fronte ad un fisiologico processo di assestamento, conseguente alle modifiche apportate al Titolo V, e pensava che questo cambiamento avrebbe prodotto inevitabili contrasti destinati ad assorbirsi. Personalmente, credo dicesse una cosa sostanzialmente corrispondente alla realtà dei dati. A mio parere, è importante prestare attenzione ai dati e alla loro evoluzione e ritengo debba essere considerata la natura delle singole controversie. Non credo che ci siano ricerche su questo versante, ma ho avvertito oggi una diffusa sensazione ad identificare le competenze concorrenti come determinanti questa conflittualità. Io non credo che i dati dicano questo; è anzi molto più elevata la conflittualità sul *finium regundorum*, sulla delimitazione, sull'individuazione dei contenuti delle materie e su altre norme del Titolo V.

Ho provato a fare dei calcoli considerando i primi tre anni di applicazione del

Titolo V: la contrapposizione riguardo al fatto che una determinata norma statale sia principio fondamentale o meno non supera il 16-17 per cento dei casi che arrivano davanti alla Corte, almeno in quella fase. Credo, dunque, che il meccanismo del principio fondamentale, inteso - come ci ha insegnato la Corte - come ricerca di un nucleo essenziale del contenuto normativo di una materia, lasciando alle regioni un adeguato spazio per la scelta degli strumenti al fine di perseguire gli obiettivi indicati, vada recuperato nelle sue valenze. Il che significa un ruolo di grandissimo rilievo per il legislatore statale nella determinazione degli ambiti di principi di questa natura.

Questo è uno dei temi chiave che compongono il ruolo dello Stato e, anzitutto, del Parlamento. Tale ruolo è centrale nel ridisegno delle competenze, perché si tratta di dare contenuti ai capitoli aperti dal Titolo V. Lo Stato è chiamato a fissare la disciplina di materie esclusive, tra le quali sono di grandissima importanza quelle trasversali, a partire dai livelli essenziali, dalla concorrenza, dall'ambiente, dalle funzioni fondamentali degli enti locali - per citarne soltanto alcune -, che definiscono le dinamiche dei rapporti con le discipline locali.

Sottolineo, inoltre, l'importanza dell'articolo 119, evocato da molti, che è il punto chiave di equilibrio tra la responsabilità, implicita nell'autonomia, e la solidarietà.

Sul tema dei raccordi, le conferenze sono soltanto uno degli aspetti di questo versante, ma richiedono una revisione davvero sostanziale. Mi pare siano state dette cose pienamente condivisibili ed interessanti.

C'è poi la chiusura del sistema disegnata dalla Corte in termini che, tuttavia, non arrivano a risultati sostanziali molto dissimili da quanto è conosciuto in ordinamenti comparati, talora attraverso una disciplina esplicita in Costituzione, talora per elaborazione giurisprudenziale.

In tale quadro, l'ultimo tema da affrontare è relativo alla collocazione delle autonomie locali, le quali, come si è detto in altri ordinamenti, si trovano in una

collocazione bifronte: per certi versi guardano allo Stato e per certi versi alle regioni. Non esiste, nella nostra Costituzione, una materia «ordinamento delle autonomie locali»: non c'è stata una scelta né di riservarla in via esclusiva allo Stato, né di demandarla alle regioni, né di collocarla nell'elenco delle materie concorrenti. C'è, invece, una pluralità di interventi che scinde alcune sottomaterie; in questo senso, il tema delle funzioni fondamentali diventa chiave, con tutta la problematicità, ma anche con l'esigenza di trovare, in queste, lo snodo tra i livelli di garanzia assegnati su un piano nazionale e la necessaria riserva ad ogni regione della disciplina delle materie in cui le funzioni sono destinate ad operare.

Con queste considerazioni, credo di avere esaurito il tempo a mia disposizione. Vorrei solo sottolineare che tutte le questioni puntuali di cui ci stiamo occupando pongono una domanda di fondo che, forse, presuppone qualche ricognizione su quello che sta avvenendo e qualche riflessione sull'evoluzione e sul futuro del sistema: quale livello di differenziazione si è fin qui conseguito nel nostro Paese e quale livello di differenziazione è proficuo e accettabile rispetto al comune sentire della nostra società?

PRESIDENTE. Rimangono due brevi interventi, quello del professor D'Atena, che ha chiesto di intervenire su una questione specifica, e quello dell'onorevole Boato.

ANTONIO D'ATENA, Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università «Tor Vergata» di Roma. La ringrazio, presidente, di avermi dato la parola.

Desidero raccogliere l'invito del professor Zaccaria in relazione al principio pattizio per la revisione degli statuti regionali speciali. Da quanto ho avuto occasione di sentire in questa sede, mi sembra che l'opinione prevalente sia in senso negativo. Essendo io, invece, orientato in senso positivo, credo possa essere di qualche interesse che io illustri le ragioni della mia posizione.

Innanzitutto, vorrei sdrammatizzare il tema.

Gli statuti speciali si compongono di due parti: una organizzativa e una attinente al riparto delle competenze. Per quanto riguarda la parte organizzativa, è noto che essa ormai è modificabile liberamente dalle regioni stesse per effetto della legge costituzionale n. 2 del 2001; in quest'ambito, dunque, si è realizzata una piena decostituzionalizzazione. La parte residua - riparto delle competenze - è una parte per la quale, secondo me, l'accordo si giustifica: essendo assolutamente ragionevole che alle modifiche del riparto di competenze partecipino entrambi i livelli territoriali di governo da esse interessati. Non è - ad esempio - casuale che su questa filosofia siano costruiti gli statuti d'autonomia spagnoli, i quali hanno ad oggetto il riparto di competenze tra lo Stato e le comunità autonome. Analoga è, inoltre, la soluzione accolta dall'articolo 116, ultimo comma, della nostra Costituzione, nella parte in cui prevede che la specialità acquisibile dalle regioni ordinarie sia disciplinata da una legge, previa intesa con la regione.

Qual è la differenza rispetto a questi esempi? La forma dell'atto. Per gli statuti regionali speciali, infatti, la Costituzione prevede la forma della legge costituzionale. E tutti abbiamo una certa esitazione ad ammettere che un procedimento, quale quello di cui all'articolo 138, possa essere bloccato da un veto regionale.

La questione va, tuttavia, ridimensionata.

In Spagna, è vero che lo statuto d'autonomia regione non è una legge costituzionale, ma una legge organica. È, peraltro, una legge che fa parte del *bloque de constitucionalidad*, costituendo, al pari della Costituzione, parametro di costituzionalità. D'altra parte, lo statuto speciale italiano non è una legge di revisione della Costituzione, ma è una legge costituzionale (una delle «altre leggi costituzionali» evocate dall'articolo 134 della Costituzione): un atto, quindi, il quale, pur interagendo con la Costituzione, non incide direttamente su di essa.

Vorrei infine ricordare che, come ho accennato prima, con la legge costituzionale n. 2 del 2001 si è addirittura decostruita parte degli statuti speciali, consentendone la modifica attraverso interventi unilaterali delle regioni. In questo caso si chiede qualcosa di meno: non l'intervento unilaterale della regione, ma la sua partecipazione ad un procedimento statale...

PRESIDENTE. Mi scusi, professore, il punto sul quale ci siamo incontrati e scontrati ad Aosta era il seguente: la maggioranza dei due terzi deve essere una maggioranza positiva o negativa? Alcuni dei soggetti presenti ritenevano che, se manca il voto favorevole dei due terzi, il procedimento costituzionale si interrompe. A questo punto, si concede a una minoranza del consiglio regionale la possibilità di bloccare un precepto costituzionale.

ANTONIO D'ATENA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « Tor Vergata » di Roma*. Ritengo che richiedere la maggioranza dei due terzi sia eccessivo. È sufficiente la maggioranza assoluta.

PRESIDENTE. Non contestiamo le intese, ma discutevamo questo punto...

MARCO BOATO. È stato utile questo intervento del professor D'Atena. Quello che ha trattato è uno dei temi che volevo richiamare anch'io, ma a questo punto eviterò di farlo.

Condivido l'intervento del professore, ma vorrei comunque ricordare che le proposte di legge sulle intese, all'esame della Camera - una è mia -, prevedono che con la maggioranza dei due terzi si possa non consentire l'intesa, e non viceversa, come invece è richiesto da un documento convenuto di comune accordo, ma certamente su iniziativa della Valle d'Aosta.

In ogni caso, si tratta di un tema che la Commissione - alla Camera e al Senato - dovrà affrontare rapidamente. Condi-

vido, lo ripeto, sia l'intervento del professor D'Atena, sia alcuni richiami fatti opportunamente dal professor Carli.

In questa audizione - forse l'unica -, nessuno di noi parlamentari, eccetto i due presidenti, ha avuto occasione di interloquire. Non si è trattato di disinteresse dei pochi che sono presenti - mi dispiace per quelli che non ci sono -, ma di una forma di rispetto per tutti i docenti che sono venuti in Commissione, alcuni anche da lontano. Sarebbe stato inelegante, da parte nostra, intervenire in corso d'opera, costringendo magari qualcuno a ripartire senza essere intervenuto. Questo è il motivo per il quale io e altri colleghi qui presenti non siamo intervenuti.

Tuttavia, vorrei svolgere qualche considerazione rapidissima, anche se ho avuto modo di farne alcune, sul complesso delle questioni, alla fine della IV sessione tenutasi in Senato.

A me pare un falso problema quello che ho sentito ricorrere in alcuni interventi, attinente alla definizione « federalismo » o « regionalismo ». Chiunque sa che possono esistere forme di federalismo meno avanzate di forme definite solo « regionalismo », e viceversa, per quanto riguarda l'uso di questi termini. Personalmente, non ho il feticcio dell'uso del termine « federale » e penso che sia molto più corretto parlare delle norme costituzionali, delle procedure, dell'attuazione, senza una disputa su questo aspetto, che però è ricorso in alcuni interventi.

Per quanto riguarda tutta la materia che è al nostro esame - ovviamente, esprimo pareri personali e rapidissimi; bisognerà poi analizzare il lungo resoconto stenografico che riassumerà l'indagine in corso, trattandosi di un materiale di enorme interesse, che spero i membri della Commissione, non solo quelli presenti, vorranno studiare per proseguire il nostro lavoro -, giustamente da molti è stata posta l'attenzione soprattutto su alcuni aspetti relativi alle enormi responsabilità che competono oggi al Parlamento e al Governo in materia di attuazione del Titolo V. Già allora, si era ben consapevoli - il Titolo V è entrato in vigore nel 2001

ma è stato elaborato nel 1999-2000 -, seppur con i limiti che conosciamo, che si trattava di una riforma parziale, che necessitava di un successivo completamento.

Tuttavia, molte delle questioni che sono state sollevate in relazione agli articoli 117, 118 e 119 - quest'ultimo non è più stato toccato dopo la prima approvazione, e ho ricordato più volte che è stato scritto a più mani, da esponenti del centrosinistra e del centrodestra, nella fase istruttoria, in questa Commissione - comportano oggi un immane lavoro di attuazione costituzionale, su cui non ritorno perché moltissimi sono intervenuti sull'argomento.

Sarei propenso a ritenere che non convenga, in questa prima fase, incidere su alcuni spostamenti di materie, nell'articolo 117, fra i commi 2 e 3, anche perché, a sommarle tutte, arriviamo ad una quindicina di materie. Sarebbe un segnale spaventoso, di una totale ricentralizzazione e ristatalizzazione, a squilibrio del sistema delle autonomie regionali. Alcune di queste materie hanno un fondamento - non le ricordo, ma sono state citate -, ma sommandole risulta una lista di una quindicina di materie da ristatalizzare. Suggerirei a noi stessi, in quanto Parlamento, una grande cautela al riguardo, perché andremmo in una direzione tale da sollevare reazioni molto pesanti.

Si pongono, però, alcune questioni di revisione costituzionale, che sono nuove rispetto al testo vigente. Una di esse, ricorso negli interventi di molti e che io condivido - fra l'altro, pur dissentendo dal testo della passata legislatura, è una proposta che avanzai nella fase istruttoria -, è la costituzionalizzazione delle conferenze. Credo che, se arrivassimo a dare una copertura costituzionale al sistema delle conferenze (o alla Conferenza unificata, poi articolata al suo interno, purché in Costituzione si scriva una norma molto semplice), ciò sarebbe sicuramente positivo sotto il profilo della leale collaborazione tra gli esecutivi, ma è necessario affrontare anche il problema della leale collaborazione tra i legislativi.

Altro aspetto su cui vorrei soffermarmi è quello della cosiddetta clausola di su-

premazia, condiviso, a quanto mi sembra, pressoché da tutti, salvo invitare a fare attenzione che, se si inserisce solo questa clausola e si depotenzia la tutela del sistema delle autonomie, allora anch'essa rischia di avere una valenza diversa.

Sono in totale disaccordo con alcuni - pochi, a dire la verità - che hanno ritenuto equivalente la cosiddetta clausola di supremazia all'interesse nazionale. Vi invito a rileggere l'articolo 127, comma 2, nel testo bocciato dal referendum (non lo faccio io per ragioni di tempo) e vi chiedo se, a vostro parere, è un testo che si inserisce in un sistema federale, di neo-regionalismo - chiamatelo come volete -, di equilibrato rapporto tra unità nazionale e sistema delle autonomie.

Nell'articolo 127, comma 2 - che reca « Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale [...] » -, come si vede, si parla di interesse nazionale, assente nell'articolo 120 (Titolo V oggi in vigore) e nel nuovo testo.

Professor Calderisi, conosco questo testo a memoria, anche se l'ho bocciato. Quell'articolo, a mio parere, è pazzesco: era la bandierina ideologica da dare ad uno dei partiti della coalizione perché la sventolasse. Secondo l'articolo in questione, il Parlamento si sarebbe dovuto riunire in seduta comune per bocciare, ad esempio, un comma di una legge regionale, cosa che non sta né in cielo né in terra. Ho scritto 75 pagine di appunti da questa mattina e, se volete, posso elencare tutti coloro che hanno affermato quanto dico. Non lo faccio perché sto intervenendo in maniera generica. Credo che sia sbagliata questa equiparazione tra clausola di supremazia e concetto di interesse nazionale; semmai, ha un senso, con il primo comma dell'articolo 114, parlare di interesse della Repubblica, ma già l'articolo 120 presenta una serie di riferimenti che sono esaustivi, salvo il soggetto. L'articolo 120 comincia con « Il Governo », perciò bisogna modificare il testo facendo riferimento allo Stato, perché non è solo una questione amministrativa, ma è anche una questione legislativa.

Qualcuno ha detto, questa mattina, che c'è un buco da coprire. C'è qualcosa nel quinto comma dell'articolo 117, riguardo all'ordinamento comunitario, e nell'articolo 120, che però fa riferimento al Governo e non allo Stato, cioè non al Parlamento. Tutto questo deve essere bilanciato con gli aspetti che riguardano il raccordo istituzionale.

Da questo punto di vista, ho ascoltato con attenzione la critica del professor Lippolis - peraltro antico funzionario parlamentare, quindi profondo conoscitore di queste materie - all'articolo 11, così com'è stato approvato nel 2001. Credo che questo non sia un motivo sufficiente per affermare che non se ne fa nulla; o si elabora un'ipotesi di attuazione dell'articolo 11 diversa da quella che fu prospettata allora nel comitato paritetico, di cui ero uno dei relatori, oppure si modifica l'articolo stesso. Questo è possibile, ma l'idea che non se ne fa nulla non è condivisibile. Mentre tutti dicono che bisogna superare il bicameralismo perfetto e arrivare a un Senato delle regioni o delle autonomie, e che non sarà possibile farlo in questa legislatura (basta vedere quali sono le condizioni parlamentari per avere la consapevolezza delle difficoltà), immaginare di lasciare totalmente scoperto qualunque momento di raccordo a livello legislativo significherebbe squilibrare completamente il sistema e ricentralizzare e ristatalizzare la situazione, in una direzione opposta a quella che molti giustamente hanno sottolineato.

Non intendo ora ridiscutere la questione della supplenza della Corte costituzionale; è un dato di fatto che la supplenza di qualche altro potere si verifica quando il Parlamento e/o il Governo - in questo caso, il Parlamento - non riesce ad assumersi le proprie responsabilità. Tale supplenza si è verificata in questi anni e nessuno della maggioranza, nella scorsa legislatura, ha voluto attuare il Titolo V. Ciò che emerge dalle audizioni finora svolte è che è giunto il momento che sia prima di tutto il Parlamento, ovviamente su impulso del Governo - mi dispiace che

non partecipi a queste nostre audizioni -, ad assumersi le responsabilità sul piano legislativo.

Una parte dei conflitti continuerà a esserci. Bisogna depotenziarli, ma essi sono previsti nella nostra Costituzione dal 1948 ed è, quindi, un dato fisiologico del sistema la presenza dei conflitti, mentre è un dato patologico che ce ne siano a centinaia.

Sono personalmente convinto - lo dico al mio amico Augusto Barbera - che, in questa fase, perseguire l'idea di sopprimere le province significa non risolvere nulla. Il *Sole24Ore* porta avanti da mesi una campagna a questo proposito; tuttavia, riprendere in mano il Titolo V e andare a incidere su di esso sopprimendo le province significa avere intenzione di non fare assolutamente nulla.

Vorrei ricordarvi che l'articolo 116, comma 3, che qualcuno ha chiesto di sopprimere, è in vigore dall'ottobre 2001, data del referendum. Ricordo anche che il centrodestra ha fatto la sua riforma - non polemizzo, è un dato storico -, poi bocciata dal referendum, sopprimendo tale articolo e che, adesso che è stata bocciata la riforma costituzionale, sono proprio le regioni governate dal centrodestra (soprattutto, ma mi auguro non solo) ad appellarsi all'articolo in questione. Credo che l'articolo 116, comma 3 - non lo leggo, sebbene avrei la tentazione di farlo -, abbia tanti e tali paletti (compreso il primo e più importante, che impedisce di procedere nel caso in cui manchi l'intesa), nelle procedure e nei rapporti tra Stato e regioni, nel rapporto con il Parlamento, nella compatibilità con l'articolo 119, nel parere del Consiglio delle autonomie - paletti che ho contribuito a scrivere con il collega Bressa, il principale coautore di questo comma -, che tutte le fughe in avanti o le disarticolazioni del sistema sono preoccupazioni esagerate.

Avevo intenzione di richiamare la questione delle regioni a statuto speciale, ma credo che l'intervento del professor D'Atena mi abbia assolto dal dovere di intervenire al riguardo. Vorrei però ricordare che, da questo punto di vista, in

Trentino-Alto Adige è in atto un enorme processo di decentramento, con l'istituzione delle comunità di valle e con il passaggio dei poteri dalla provincia alle stesse, e via dicendo. Questo va esattamente nella direzione opposta a quella citata. Ovviamente, non dappertutto è così.

Siccome si è tenuta di recente un'audizione con le regioni a statuto speciale e in questa sede abbiamo ascoltato, salvo l'intervento del professor Carli e del professor D'Atena, solo interventi in chiave di omogeneizzazione — per usare un eufemismo —, credo sia opportuno almeno lasciare traccia, alla fine di questo dibattito, della necessità di fare qualche riflessione al riguardo.

Signor presidente, la ringrazio per avermi dato la parola. È stato non un supplizio per i pochi o molti che sono rimasti, ma un segno di attenzione, di rispetto e di ringraziamento per tutti coloro che hanno partecipato a questa audizione.

GIUSEPPE CALDERISI, *Esperto di questioni costituzionali*. Intervengo semplicemente perché rimanga agli atti che si può parlare dell'utilizzazione del limite dell'interesse nazionale in chiave sia preventiva sia repressiva. Il riferimento, nel mio intervento, ma forse anche in quello di altri, era l'introduzione del limite dell'interesse nazionale in chiave preventiva.

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Chiedo scusa per non aver potuto partecipare fin dall'inizio a questa audizione. Credo che abbiate sentito talmente tanti interventi — sarà stato detto tutto e, mi auguro, non il contrario di tutto — che sarò necessariamente molto sommario, offrendo qualche suggerimento ed indicazione, prima sul terreno delle possibili modifiche, poi su quello dell'attuazione, visto che avete introdotto questo bipolarismo.

A mio parere, l'impianto complessivo è da mantenere. Sono possibili ritocchi, ma è bene che se ne facciano il meno possibile, per evitare di complicare le cose. Se posso dare un suggerimento, ascoltate le

indicazioni che vengono dalla prassi, da ciò che è accaduto in passato e da ciò che sta accadendo, piuttosto che le indicazioni teoriche di noi studiosi. Certo, un tema sul tappeto è quello della riforma del bicameralismo, che sono convinto coinvolga molto di più che non il Titolo V. Se si vuole prevedere una Camera politica, una Camera che dà la fiducia al Governo, l'altra può essere organizzata come Camera delle autonomie o delle regioni. Mi pare che non siamo nella situazione concreta, dal punto di vista costituzionale, per poter affrontare questo tema, che quindi tralascio.

Per quanto riguarda l'impianto del Titolo V, sul riparto delle competenze si è detto molto. Sul piano delle competenze amministrative, il principio di sussidiarietà — è stato detto — consente molto e va nei due sensi, è un ascensore che sale e che scende. Sul piano delle competenze legislative, non credo che la parola « sussidiarietà » possa essere considerata un *passerpartout*, perché — lo ricordo — anche in sede comunitaria il principio di sussidiarietà è preceduto da un altro principio, quello di attribuzione. Quindi, prima deve esserci un'attribuzione, poi, nell'esercizio delle attribuzioni, c'è la sussidiarietà.

Mentre nell'amministrazione l'articolo 118 consente di passare dal tutto al niente con la massima elasticità, avendo soppresso il parallelismo fra legislazione e amministrazione, nella legislazione non si può immaginare che la sussidiarietà consenta di flessibilizzare tutto (cioè che lo Stato possa fare tutto, e così la regione). Occorre mantenere una certa separazione di competenze, pur con tutte le clausole di flessibilità. Questo significa che anche la famosa « chiamata in sussidiarietà », di cui parla la Corte costituzionale, presuppone che chi fa la chiamata abbia un titolo legislativo per intervenire in quel campo: le grandi opere hanno quasi tutte competenze concorrenti e lo Stato può anche attrarre a sé la sussidiarietà di funzioni amministrative e di legislazione minuta, cioè di dettaglio, per regolare l'esercizio di quelle funzioni amministrative. Non si può immaginare che, in nome della sussidia-

rietà, uno Stato che non abbia nessuna competenza, o che pretenda di intervenire in un ambito totalmente di competenza regionale, la attragga in nome di una clausola del tutto astratta. Occorrerebbe semmai chiarire - non credo sia necessario sul piano testuale - che la premessa per un intervento che sposti le competenze legislative deve essere per forza l'esistenza di un titolo per poter legiferare.

Quanto alle clausole di supremazia o di interesse nazionale, intese nel senso preventivo, ho solo qualche dubbio: potrebbero essere certamente utili, ma in un contesto nel quale ci sia maggiore chiarezza e maggior rispetto dei confini reciproci e nel quale, quindi, queste clausole possano servire a consentire i necessari interventi in casi eccezionali, o comunque importanti, ma soprattutto a fissare i patti di questi interventi, come è stato fatto in Germania, dove hanno precisato i motivi per i quali il *Bund* può intervenire al di là delle materie espressamente attribuitegli. Semmai, in tal senso, clausole di questo genere dovrebbero servire a limitare il ricorso, non a consentire al centro di compiere qualsiasi intervento.

È inutile illudersi di avere una totale chiarezza nel riparto delle materie. Qualunque elenco di materie è sempre suscettibile di incertezze e di aggiustamenti. Sarei portato a fidarmi abbastanza degli aggiustamenti giurisprudenziali: la Corte, è vero, avrà fatto della supplenza, ma tali aggiustamenti sono indispensabili (anche la Corte suprema degli Stati Uniti ne ha fatti molti). Per adattamenti, mi riferisco alla chiamata in sussidiarietà, alle materie trasversali, alle interpretazioni, forse anche troppo estensive, alla tutela della concorrenza in senso dinamico. A questo proposito, troviamo un piccolo difetto del Titolo V, che ha dimenticato di prevedere interventi nell'economia, i quali non si vedono e non si capiscono. Per questo motivo, la Corte ha dovuto aggiustarsi...

PRESIDENTE. Dice il presidente Bianco che dipende da un eccesso di giuristi in Parlamento...

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Questa è forse una delle ragioni fondamentali.

Quanto all'articolo 116, comma 3, a mio parere deve essere conservato. È chiaro che il nesso è con tutto il resto, ossia come si attua e, soprattutto, come si connette con la parte finanziaria.

Sul rapporto tra regioni ed enti locali, raccomanderei di non dimenticare che il sistema delle autonomie è un sistema unitario. Non si può immaginare di continuare ad avere enti locali, regioni e Stato che operano come una sorte di triade, uno contro l'altro: gli enti locali che utilizzano lo Stato contro le regioni e le regioni che utilizzano gli enti locali contro lo Stato, o viceversa. Il sistema autonomistico è unitario e, da questo punto di vista, secondo me, è migliore il sistema delle regioni a statuto speciale, che hanno un maggior potere, nel campo degli enti locali, anche se, naturalmente, devono rispettare anch'esse i principi di fondo della Costituzione.

Se il sistema autonomistico è un sistema unitario, la regione deve poter adattare l'esercizio delle funzioni al proprio interno, essendo la regione stessa che legifera, non l'ente locale, il quale emana solo regolamenti di organizzazione e di funzionamento.

Quanto alle regioni a statuto speciale, sono convinto che si stia oggi correndo il rischio di un eccessivo appiattimento. La specialità non ha perso le sue ragioni. Il motivo fondamentale è quello che è stato indicato, ossia un sistema finanziario troppo squilibrato: essendo nato diversamente (uno con il sistema dei sette decimi, dei nove decimi, e l'altro con quello del fondo comune), si è creato, nel tempo, uno squilibrio, che spiega le pressioni ad andarsene, che non nascono da radicamenti locali o da fatti culturali, ma da interessi materiali.

La via è quella dell'articolo 119: attuando quell'articolo, bisognerà realizzare un sistema di finanza regionale che elimini questa eccessiva disparità e che fondi l'autonomia finanziaria sugli stessi criteri di base, sia per le regioni a statuto speciale

sia per quelle a statuto ordinario, tenendo conto che, se la specialità comporta maggiori funzioni (o problemi speciali da affrontare sul piano finanziario), sono necessarie maggiori risorse. Il criterio base dovrebbe essere lo stesso: lo spazio di autonomia da lasciare alle regioni a statuto speciale e a quelle a statuto ordinario dovrebbe essere commisurato alle loro funzioni, non configurato partendo da presupposti totalmente diversi, come invece oggi accade.

L'attuazione, dunque, credo sia la parte più importante. Attuazione, non frequente violazione. Credo che uno dei fenomeni negativi di questo periodo sia stato l'eccesso di legislazione ordinaria non rispettosa del Titolo V. Abbiamo visto che le leggi finanziarie - sono quel che sono, lo sappiamo -, progressivamente nel tempo, hanno incontrato sempre più contestazioni regionali e dichiarazioni di incostituzionalità. Una Corte che non è certo iper regionalista mi pare abbia dichiarato incostituzionali due norme della legge finanziaria per il 2002, sette della legge finanziaria per il 2003, tredici della legge finanziaria per il 2004 (poi ho smesso di contarle). Insomma, c'è una crescita di disposizioni minute, singole, che vengono dichiarate incostituzionali perché non sono per niente coerenti con il disegno del Titolo V. Il problema, allora, è di non rendere schizofrenica la legislazione: da un lato, si fa la riforma del Titolo V, dall'altro una legislazione ordinaria che la ignora. Riguardo a questo, bisognerebbe che il Parlamento fosse molto attento.

Quanto all'articolo 11, personalmente, lo sperimenterei. Ho maggiori perplessità sulla costituzionalizzazione del sistema delle conferenze, nel senso che vedo in essa un rischio. Se non ho capito male, il presidente Violante ha affermato che le conferenze servono agli esecutivi. Ritengo che questo doppio circuito sia rischioso, perché già i consigli regionali, muovendosi nell'ambito del diffuso presidenzialismo regionale, cercano spazi; sarebbe, quindi, negativo che le regioni avessero due volti. La regione, al centro, deve avere un volto solo; non può accadere che gli esecutivi

facciano un discorso in conferenza, mentre i consigli ne fanno altri in Parlamento. La regione deve avere un modello unificato: questo è il senso delle Camere delle regioni, del Bundestag, dove si vota per *land*, non per teste. Inoltre, la regione dialoga, ovviamente, con lo Stato, che ha il verso governativo e quello parlamentare. Mi sembra rischioso, però, un doppio circuito di dialogo Stato-regioni, che potrebbe diventare conflittuale.

Il tema centrale, secondo me, è quello riguardante l'articolo 119. Se il Parlamento, in questa legislatura, vuole affrontare il tema del regionalismo, deve attuare questo articolo. Mi rendo conto che non è cosa facile. Il ragionamento della Corte vi ha dato molto spazio, dicendo che fino a quando non interviene la legge generale l'autonomia fiscale della regione non viene esercitata, o comunque si esercita in misura minima. Non si può pensare, però, di andare avanti così ancora per molto. Tra l'altro, oltre a stabilire questo, la Corte ha detto anche che non si può andare indietro, né in senso contrario. Mi sembra, quindi, sia una via sbagliata immaginare di continuare a lavorare sul sistema tributario, come se non ci fossero le autonomie fiscali delle regioni e degli enti locali. Occorre un disegno generale, ed occorre rispettarlo. È inutile fare una legge generosa (anche troppo) e poi intervenire con deroghe ad ogni passo. Cito solo un esempio: le tasse automobilistiche sono regionali da tanto tempo, eppure nella legge finanziaria si interviene « allegramente » su di esse. Si deve decidere qual è lo spazio dell'autonomia finanziaria delle regioni, quali sono i meccanismi di perequazione indispensabili (le quote di risorse trasferite dalle regioni più ricche alle regioni più povere), ma poi occorre anche rispettare lo spazio dell'autonomia fiscale.

Credo che sia questo il punto più importante, quello su cui mi auguro che questa legislatura possa davvero realizzare degli obiettivi.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al presidente Bianco, vorrei ringraziarvi, anche a nome della Commissione affari

costituzionali della Camera, per la vostra pazienza e per la qualità degli interventi.

ENZO BIANCO, *Presidente della 1^a Commissione permanente del Senato*. Anch'io, naturalmente, mi associo ai ringraziamenti del presidente Violante. Innanzitutto, vorrei esprimere un apprezzamento motivato per la qualità del lavoro svolto nella giornata odierna. Abbiamo avuto la possibilità di ascoltare gli interventi di sei presidenti emeriti della Corte costituzionale, di due giudici emeriti della stessa Corte (che tra l'altro sono stati relatori di importanti sentenze) e del presidente del Consiglio di Stato; inoltre, abbiamo ricevuto un intervento scritto del presidente della Corte dei conti e abbiamo avuto la presenza di oltre trenta esperti, molti dei quali sono rimasti qui per più di otto ore. Ringrazio tutti, in particolare coloro che ancora sono presenti nella Sala della Regina.

Credo che il lavoro fin qui svolto sia un patrimonio importante per le riflessioni e le iniziative, anche legislative, che assumeremo nelle prossime settimane e nei prossimi mesi. Proprio per questa ragione, io e il presidente Violante abbiamo pensato di far pubblicare, dal Senato e dalla Camera, gli atti delle audizioni sin qui svolte, naturalmente comprendendo anche i testi scritti che avete consegnato (vi ringraziamo anche di questo doppio esercizio: interventi orali succinti ed interventi scritti più organici). Vi preghiamo di farci pervenire gli eventuali interventi scritti entro il 15 gennaio, in modo tale da poterne articolare la pubblicazione in appendice al resoconto. Vorrei, anche a nome del presidente Violante, ringraziare i funzionari e i dipendenti della Camera e del Senato che, nel corso delle cinque audizioni che abbiamo sin qui svolto — anche quella in Valle d'Aosta, svoltasi con la collaborazione della regione —, ci hanno consentito di organizzare in modo così efficace i nostri lavori.

Nel corso degli interventi, qualcuno di voi ha posto la questione se vi sia, da parte delle Commissioni di Camera e Senato, la consapevolezza della complessità del-

l'azione a cui andiamo incontro. Questa consapevolezza c'è, e pienamente, tanto nella Commissione della Camera quanto in quella del Senato, così come c'è la consapevolezza che interventi in questa materia — attuazione e revisione del Titolo V della Costituzione — non possano che inserirsi in un quadro che definiamo organico, avendo in mente un disegno di interventi non realizzati in modo sporadico. È la ragione per la quale abbiamo avviato questo lavoro proprio con un'indagine conoscitiva di particolare complessità, che a questo punto costituisce per noi un orientamento importante ai fini di un intervento che abbia sufficienti caratteristiche di sistematicità.

La consapevolezza di questa complessità comporta la certezza che, su una materia delicata come questa, l'intervento non può che avere caratteristiche *bipartisan*. Quindi, su una complessità di interventi che tocca sia materia costituzionale, sia materia che costituzionale non è, anche se inserita nell'ambito di un disegno complessivo, è chiaro che questo non può che avvenire con la ricerca — assolutamente necessaria ed indispensabile — della massima unità possibile.

Il tema degli interventi, in particolare nella giornata di oggi, si è sviluppato frequentemente sull'antinomia attuazione o revisione del Titolo V. Abbiamo tutti consapevolezza che questa antinomia è in realtà largamente apparente, quali che siano le tesi sostenute. Chi ha sostenuto che occorra andare prevalentemente verso l'attuazione del Titolo V è consapevole del fatto che alcuni interventi legislativi di revisione sono probabilmente necessari; così come chi è convinto che occorra andare verso una revisione del Titolo V della Costituzione sa che una larga parte del lavoro comporterà necessariamente l'attuazione di quello che è stato determinato.

Si tratta, quindi, di un'antinomia in larga parte apparente, anche se abbiamo ascoltato, nel corso degli interventi, opinioni diverse su questo argomento. Ci sono

differenze di fondo e la ricchezza delle tesi sostenute sarà, per noi, argomento di riflessione.

Come dicevo poco fa, anche in questa occasione un ruolo centrale è stato attribuito all'attuazione del Titolo V della Costituzione, prima ancora che alla sua eventuale modifica. È una fase, quella dell'attuazione, che ha registrato, secondo quanto sottolineato in molti interventi, un rallentamento, che deve ora essere superato.

Tra le indicazioni più ricorrenti emerse nel corso dei nostri lavori, troviamo in primo luogo la riforma del Testo unico delle autonomie locali - il cosiddetto codice delle autonomie -, che provveda ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali, differenziando le funzioni dei diversi livelli di governo locale e, mi permetto di aggiungere, diversificando le funzioni anche all'interno dello stesso livello di ente locale, sulla base delle dimensioni. Per esempio, per quanto riguarda il comune, è in atto una discussione di grande interesse sul fatto che occorra prevedere una tipologia di interventi e modalità di funzionamento per i piccoli comuni diversificate rispetto alle medie o alle grandi città.

Un'altra indicazione emersa è quella dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, resa particolarmente urgente dall'andamento della spesa pubblica negli ultimi anni. In tale opera, si è segnalata l'esigenza di valorizzare un principio di responsabilità degli enti territoriali e una particolare attenzione è stata posta al problema di stabilire un limite massimo all'imposizione, dovendosi privilegiare, secondo alcuni, la partecipazione a quote di tributi erariali, anziché l'autonomia impositiva (nell'intervento di questa mattina è stata sostenuta questa tesi). La motivazione è il rischio di un aggravamento della complessiva pressione fiscale.

Molti interventi hanno sottolineato l'esigenza che l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale si accompagni necessariamente alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

In terzo luogo, troviamo la definizione degli interventi essenziali delle prestazioni, con interventi legislativi settoriali, che consentiranno anche una ricognizione delle funzioni stesse.

Elenco altri interventi attuativi segnalati nel corso dell'audizione: leggi di trasferimento di funzioni, competenze e risorse precedute da una ricognizione di quanto già trasferito (il cosiddetto *screening* delle funzioni amministrative), anche con l'attivazione di sedi di concertazione fra Stato ed enti territoriali; determinazione di nuovi principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente (una delle questioni che hanno suscitato maggiore interesse).

Numerosi auditi hanno posto l'accento sull'esigenza di interventi correttivi alla riforma del 2001, alcuni di natura ordinaria, altri da realizzare con norme di rango costituzionale. In primo luogo, si tratta di modifiche limitate all'articolo 117 della Costituzione, che riconducano a razionalità il riparto di competenze in alcune materie. Vorrei sottolineare che ci sono stati alcuni interventi, molto efficaci, sulla decisione di superare il principio della ripartizione di competenze per materie; viceversa, in alcuni interventi è stato posto con grande lucidità il passaggio ad una ripartizione anche con modalità di tipo funzionale, tenendo conto degli interessi sottesi alla rappresentazione delle competenze che vengono delineate.

È stata sollecitata, inoltre, una modifica del quarto comma, che espunga il riferimento alle materie espressamente riservate allo Stato, ridefinendo il criterio di competenza residuale generale a favore delle regioni, attualmente delineato con una formulazione che la stessa Corte costituzionale non ha interpretato letteralmente (faccio riferimento all'intervento del presidente Ruperto).

Preso atto che il riparto per materie non può essere esaustivo - anche perché spesso non vi è coincidenza tra il livello degli interessi e il riparto di competenze a livello istituzionale -, molti interventi hanno sottolineato l'esigenza di proceduralizzare il riparto, attraverso il coin-

volgimento diretto degli enti territoriali. Al riguardo, si è parlato, da parte di alcuni, della necessità di un doppio binario, ossia di un coinvolgimento degli enti territoriali, sia a livello di esecutivi, sia a livello di organi rappresentativi, pur tenendo conto - penso a quanto osservato, da ultimo, dal presidente Onida - dell'assoluta necessità che le regioni, nell'interlocuzione con gli altri livelli, in particolare con quello statale, abbiano un'unicità di rappresentazione.

Sotto il primo profilo, molta enfasi è stata data al tema delle conferenze. La riforma del sistema delle conferenze viene generalmente considerata cruciale, prefigurandosi, da parte di alcuni, l'opportunità di una copertura costituzionale del loro ruolo. Si è sottolineata la loro funzione di prevenzione del contenzioso costituzionale e sono stati espressi giudizi positivi sulla possibilità di prevedere un'unica conferenza, articolata al suo interno a seconda delle competenze, garantendo comunque l'emersione e il rilievo delle posizioni degli enti territoriali. La legge dovrebbe, inoltre, definire le modalità procedurali per superare l'*impasse* che può derivare dal mancato raggiungimento dell'intesa quando questa sia necessaria (ipotesi di intesa forte).

In ordine al secondo profilo, quello che concerne gli organi assembleari, è stata da più parti ricordata l'esigenza di una riforma del bicameralismo perfetto - in realtà, il tema è emerso anche sotto altri profili -, che conduca ad una Camera delle autonomie o a un Senato federale. I termini utilizzati sono stati diversi, ma in generale questo tema, nella seduta odierna, è stato posto con particolare attenzione, più di quanto non fosse emerso nel corso di precedenti sedute.

Naturalmente, vi è consapevolezza piena che questo tema non riguarda solo il Titolo V della Costituzione, né solo la forma di Stato, ma riguarda anche, e soprattutto, la forma di governo. Questa è una delle questioni a cui guardare con attenzione per capire l'ampiezza del disegno riformatore con cui si intende intervenire e la sussistenza delle condizioni

politico-parlamentari per un disegno che riguardi anche questo aspetto. È la grande questione aperta, che consegniamo a future riflessioni e approfondimenti.

Nella consapevolezza della complessità di questa riforma, è stato comunque posto l'accento - con opinioni diverse, alcune favorevoli, altre contrarie - sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, attuando e, secondo alcuni interventi, anche modificando l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rafforzandone il ruolo mediante l'attribuzione di ulteriori competenze ed, eventualmente, ridefinendone le procedure di funzionamento, che presenterebbero problemi di non facile soluzione.

Diversi interventi - quasi tutti, per la verità - hanno segnalato la necessità di dotare il nostro ordinamento costituzionale di una clausola di supremazia, presente nella generalità degli ordinamenti federali. Tale modifica costituzionale è stata ritenuta da alcuni utile anche nella prospettiva di consentire un federalismo a geometria variabile (articolo 116, comma 3, della Costituzione), garantendone l'uniforme tutela dei diritti, anche in alcune materie regionali.

Abbiamo presente l'osservazione formulata da ultimo dal professor Carli, secondo la quale la materia relativa alla clausola di supremazia in qualche misura va a confrontarsi con il tema speculare, ma egualmente importante, relativo all'esistenza di un organismo in cui le istanze delle regioni e degli enti locali possano trovare una sede propria, condizione essenziale per l'equilibrio del sistema.

Si è parlato di positivizzazione dei principi di giurisprudenza costituzionale e, in particolare, di quello, espresso nella sentenza n. 303 del 2003, della chiamata in sussidiarietà delle funzioni. Ad una sussidiarietà legislativa si è, inoltre, accennato sollecitando una modifica dell'articolo 120 della Costituzione.

Alcuni interventi - e, da ultimo, mi pare di ricordare quello del professor De Martin - hanno posto il tema dell'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale, consentendo loro la possibilità di presen-

tare ricorso, naturalmente con modalità e procedure che non blocchino, per eccesso di inflazione, il lavoro della stessa Corte. Sono state qui ricordate alcune possibilità concrete che possono garantire questo: ad esempio, un certo numero di enti locali che rappresentino una quota della popolazione del paese o i rappresentanti delle conferenze regionali degli enti locali, o ancora - domani, qualora ci fossero - organismi di livello nazionale. C'è, comunque, un problema, anche se tutti abbiamo chiaro che le procedure sono in questa vicenda particolarmente significative e importanti.

Un altro dei temi posti è stato quello della modifica dell'articolo 138 della Costituzione, con l'esigenza di rafforzare il carattere rigido della Carta costituzionale e garantire il carattere largamente condiviso delle riforme costituzionali. Un intervento ha segnalato l'opportunità di una modifica dell'articolo 114 della Costituzione, quantomeno sopprimendo le province. Qualche accenno è stato fatto alle città metropolitane, al rango costituzionale e all'originalità di questa previsione. Si è anche suggerita l'abrogazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione da parte di alcuni, accompagnata dalla possibilità per lo Stato di dettare disposizioni cedevoli, modificabili quindi dalle regioni.

Un'ulteriore modifica costituzionale, ritenuta opportuna da un intervento, dovrebbe riguardare la necessità di circoscrivere il potere legislativo delle regioni sulla rispettiva legislazione elettorale e forma di governo. Invece, alcuni interventi hanno posto il problema dell'articolo 118 e, quindi, delle funzioni amministrative ai comuni. Da parte di qualcuno è stata indicata come un limite efficace rispetto ad una rioccupazione, da parte dello Stato, di materie amministrative, con nuove forme di accentramento, la previsione che lo Stato non possa spendere in materie di competenza sostanzialmente delegata.

Un altro tema posto è stato quello dell'articolo 119, relativo alle norme at-

traverso cui si può perequare anche nel rapporto tra regioni a statuto speciale ed enti locali.

È stato posto il problema di una legge costituzionale che preveda l'obbligo di motivazione per tutti gli atti, anche per leggi adottate in applicazione del principio di sussidiarietà. Tale soluzione, delineata sulla scorta dell'esperienza europea, consentirebbe di individuare la *ratio* dell'intervento legislativo mediante un atto ufficiale, senza affidare tale comparto alla Corte costituzionale. Infine, in un intervento è stato posto il tema delle verifiche e dei controlli.

Naturalmente, questo intervento riassuntivo non ha pretesa di organicità, visto che è stato predisposto rapidamente. Abbiamo richiamato gli interventi che sono stati svolti, sebbene non in modo esaustivo; molti altri meriterebbero un ulteriore approfondimento.

Il presidente Violante ed io consideriamo molto utile questo incontro. Credo che sarebbe per noi particolarmente positivo - quando le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato dovessero delineare il percorso ulteriore con cui intendiamo procedere, e dopo la definizione dei testi legislativi nelle materie che abbiamo affrontato, secondo una caratteristica di organicità - avere la possibilità di ascoltare le vostre riflessioni e valutazioni, in modo tale che questo incontro sia doppiamente utile.

Vi ringrazio ancora per la qualità dei vostri interventi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 19,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

Licenziato per la stampa
il 26 febbraio 2007.

PAGINA BIANCA

€ 2,28



15STC0002210