

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROVVEDIMENTI
IN ITINERE DI ATTUAZIONE E DI REVISIONE
DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

22° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 NOVEMBRE 2004

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente PASTORE

INDICE

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>	D'AMBROSIO	Pag. 4, 10
BASSANINI (DS-U)	8, 10	GHIGO	3, 9, 10
VITALI (DS-U)	9	* VANDELLI	6, 11

Audizione del professore Antonio Baldassarre

PRESIDENTE	Pag. 12, 14, 18 e <i>passim</i>	* BALDASSARRE	Pag. 12, 14, 19 e <i>passim</i>
BASSANINI (DS-U)	16, 23		
* D'ONOFRIO (UDC)	14, 15, 17 e <i>passim</i>		
VILLONE (DS-U)	14, 17, 18 e <i>passim</i>		

Audizione del professore Beniamino Caravita di Toritto

PRESIDENTE	Pag. 23, 28, 29 e <i>passim</i>	* CARAVITA di TORITTO	Pag. 24, 29
* D'ONOFRIO (UDC)	29		

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Intervengono il presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome Enzo Ghigo, il presidente della Regione Marche Vito D'Ambrosio e l'assessore per gli affari istituzionali della Regione Emilia-Romagna Luciano Vandelli, accompagnati da Alessia Grillo, Alessio Limonet, Stefano Mirabelli, Laura Morandi e Iaia Pasquini, nonché il professore Antonio Baldassarre e il professore Beniamino Caravita di Toritto.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta del 18 novembre scorso.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Abbiamo dovuto rinviare questa audizione per impegni precedenti, ma comunque è importante avere la possibilità di svolgerla in tempi utili per il lavoro che stiamo compiendo sulla riforma costituzionale.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio per la loro presenza il presidente Enzo Ghigo, il presidente D'Ambrosio, il professor Vandelli e i loro collaboratori. Informo i membri della Commissione che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha già trasmesso un documento, che acquisiamo agli atti.

Cedo ora la parola al presidente Ghigo.

GHIGO. Signor Presidente, devo confessarle che, nel tentare di rientrare un po' nel clima della riforma, ho avuto qualche difficoltà. Noi l'abbiamo seguita in tutto il suo evolversi nella prima lettura al Senato e nel passaggio alla Camera; oggi la riforma approda nuovamente al Senato per la terza lettura. Il giudizio complessivo sulla riforma, come si evince dal nostro documento, se si escludono alcuni punti che riteniamo possano essere comunque considerati innovativi, è abbastanza non positivo. Ormai

siamo diventati dei maestri nell'esprimere pareri eufemistici per indicare giudizi che nella sostanza sono diversi.

Desidero evidenziare alcuni aspetti. Noi avevamo puntato molto – sia nell'interlocuzione, nella fase dell'esame in prima lettura, con i senatori, sia nel confronto con il ministro Bossi e poi con il ministro Calderoli – sul tema della contestualità delle elezioni regionali e di quelle di Camera e Senato. Questa riforma prevede la contestualità in maniera piena (è il mio parere, ma credo che sia condiviso da tutti i miei colleghi), sia pure rinviandone nel tempo l'applicazione, ma ci rendiamo conto tutti che questa era la condizione *sine qua non* perché nel dibattito parlamentare si potesse trovare su questa riforma un minimo punto di incontro.

Non voglio entrare troppo nei dettagli, eventualmente lo faranno il professor Vandelli o il collega D'Ambrosio. Posso osservare, però, che permane nelle Regioni una forte contrarietà al sistema di formazione delle leggi, che è il punto sul quale ci siamo maggiormente soffermati nelle nostre proposte emendative, alle quali, peraltro, non è stata fornita alcuna risposta nel corso del dibattito alla Camera. Tutte le nostre istanze, presentate in forme più o meno articolate, più o meno ampie, alla resa dei fatti non hanno trovato alcun riscontro, tranne la previsione – inserita all'ultimo minuto – della costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni.

Rimane completamente aperto il tema dell'attuazione dei meccanismi di federalismo fiscale previsti dall'articolo 119 della Costituzione. Dal testo di riforma non si evince alcun passo avanti, ma devo ammettere che anche all'interno della Conferenza ancora discutiamo su tale aspetto e addirittura sull'applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000 (recante la normativa vigente in materia di federalismo fiscale).

Procedo in modo sintetico, lasciando al professor Vandelli il compito di entrare maggiormente nei dettagli, essendo lui l'estensore materiale del documento che le Regioni hanno approvato e che vi abbiamo consegnato.

A proposito della nuova distribuzione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni o dello Stato e delle materie di competenza concorrente, anche se si nota una volontà di razionalizzazione che considero positiva, ci sono alcuni elementi di incongruenza – relativi al percorso legislativo del Senato federale – che secondo noi avrebbero dovuto trovare maggiore coordinamento.

Per concludere, non sappiamo se la riforma potrà essere nuovamente modificata in questo ulteriore passaggio al Senato, per cui manteniamo sospeso il nostro giudizio, che su alcuni aspetti rimane critico, pur in presenza di qualche elemento positivo.

D'AMBROSIO. Usando meno eufemismi, dirò che la posizione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome è preoccupata, perché riteniamo che nel testo della riforma siano presenti alcuni punti di criticità, mentre francamente le aperture ci sembrano molto scarse.

Scendendo nel concreto, devo dire che sono preoccupatissimo, non preoccupato, e non per ragioni di pregiudizio ideologico o politico (desi-

dero che ciò sia chiaro), ma perché sostanzialmente il meccanismo che è stato messo in piedi non funzionerà, se non a costo di un'atmosfera di conflittualità permanente, sia tra diversi livelli istituzionali, sia all'interno di essi.

Richiamo solo due o tre punti critici, poi eventualmente l'amico professor Vandelli potrà indicarne altri: la formazione delle leggi, l'indicazione delle materie di competenza (quindi la divisione delle competenze) e la potestà di intervento da parte del Governo centrale in caso di eventuale superamento del limite da parte della legislazione regionale.

Nelle soluzioni individuate in queste tre materie dal testo approvato dalla Camera c'è un tale tasso di discrezionalità, una tale possibilità di confusione e di lettura discrepante dei limiti delle competenze e delle possibilità di intervento che necessariamente, alla fine, ci si troverà di fronte ad un sistema in perenne squilibrio e alla costante ricerca di equilibrio.

Riteniamo, ad esempio, che l'istituzione di una Commissione mista, nel caso fosse necessario modificare il testo di una legge, e di una Commissione paritetica, per dirimere i conflitti di competenza tra i due rami del Parlamento, come soluzione dell'eventuale conflitto fra le due Camere (ipotesi nuova e del tutto impreveduta), sia francamente un sistema macchinoso, che lascia prevedere soluzioni difficilmente condivisibili. Analogo giudizio si può esprimere sull'intervento dello Stato per eventuali violazioni dell'interesse nazionale. Il rischio che concretamente si delinea in tutti questi casi è quello del ricorso a una stanza di compensazione, che non può che essere la Corte costituzionale, che a un certo punto non reggerà più. Teniamo conto che così facendo noi continuiamo in pratica ad affidare la scrittura delle norme di attuazione della nuova Costituzione ad un organo che non vuole (e lo ha detto), non può, non sa e non deve assumere poteri politici, ma deve semplicemente pronunciarsi sulle varie norme che gli vengono sottoposte sulla base delle prescrizioni costituzionali. Questo significa, ovviamente, da un lato caricare la Corte di responsabilità del tutto improprie, dall'altro non avere parametri definitivi e decisivi, perché è chiaro che la giurisprudenza costituzionale a quel punto si muoverà, come si muove anche adesso, con grande cautela e grande attenzione perché in effetti entra in campi che non sono i suoi; inoltre, tutto questo è reso ancora più complicato dalla previsione del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte dei comuni e degli altri livelli di governo autonomi, senza alcun tipo di filtro. Chi ha un minimo di conoscenza dei meccanismi di funzionamento degli organi giurisdizionali comprende bene che questo significa bloccare la Corte. Alla fine si realizzerà una situazione confusa di conflittualità e comunque di diversa lettura delle norme, il cui ambito di discrezionalità è eccessivo, senza che vi sia una possibilità di intervento in tempi ragionevoli, e questo è l'elemento più negativo e preoccupante. Se a ciò si aggiungono altri due o tre punti, come quello di non mantenere il meccanismo di garanzia abbastanza efficiente stabilito dal primo comma dell'articolo 132 della Costituzione relativamente all'istituzione di nuove regioni e il tentativo di inserire all'interno della normale dialettica politica anche un organismo che dovrebbe essere di garan-

zia come la Presidenza della Repubblica, vediamo che lo scenario che si delinea è preoccupante. In sostanza, viene meno la possibilità di funzionamento efficace di uno degli organi di garanzia, si riduce o annulla la terzietà di un altro organo di garanzia, si prevede, con dizione estremamente difficile da interpretare, una generica competenza concorrente di Stato e Regioni anche in materia di salute e di istruzione, tanto che alla fine molto probabilmente ognuno penserà di poter fare cose che altri penseranno che non potrà fare, e quindi il sistema non funzionerà.

PRESIDENTE. Ricordo non ai presenti, ma a chi ci ascolta, che abbiamo già una riforma conflittuale in atto, per cui ci auguriamo che non si aggiungano altri elementi di conflittualità in un quadro che è già critico. Dico questo solo per ricordare a chi non conosce la situazione che i problemi di riparto di competenze, nell'ambito del passaggio al federalismo, non nascono oggi ma risalgono al novembre 2001.

VANDELLI. Mi inserisco nelle considerazioni del presidente Ghigo e del presidente D'Ambrosio sottolineando alcuni punti del documento che abbiamo consegnato alla Commissione.

Per quanto riguarda la composizione del Senato, i Presidenti unanimemente hanno rilevato alcuni punti di debolezza del testo di riforma su cui siamo in dissenso. Esprimiamo un dissenso netto nei confronti della partecipazione minoritaria e marginale sia quantitativamente che qualitativamente dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie (44 a fronte di 315 senatori elettivi per dieci anni, a fronte di 255, se non vado errato, a partire dal 2016), una partecipazione – questo soprattutto è rilevante – cui non si accompagna il diritto di voto.

Un secondo punto che merita una sottolineatura è quello della contestualità delle elezioni regionali e di quelle politiche nazionali, così come affermata non nella disciplina del testo di revisione dell'articolo 70, ma nelle disposizioni transitorie, dove si spiega che in definitiva non ci sarà un circuito autonomo di elezione delle Regioni che influisce sulla contemporaneità delle elezioni dei corrispondenti senatori, ma all'inverso vi sarà un tempo determinato dalle scadenze nazionali in cui contemporaneamente, a partire dal 2011, verranno eletti la Camera, e dunque il primo ministro, il Senato e le Regioni con i relativi presidenti. Il che significa non dare una logica autonoma alle elezioni del Senato, ma al contrario dare una logica nazionale alle elezioni dei presidenti delle Regioni, visto che l'effetto di trascinamento del confronto tra i *leader* delle due coalizioni a livello nazionale è inevitabile. Non a caso nei vari Paesi europei le forze autonomiste – cito soltanto la formazione autonomista formata in Catalogna da Pujol – si sono sempre battute per avere delle scadenze autonome e proprie rispetto alle elezioni nazionali.

Venendo al tema della formazione delle leggi, già accennato dal presidente D'Ambrosio, ricordo che sulla *devolution* vi sono state opinioni diverse tra le varie Regioni, ma c'è piena concordanza sulla necessità di evitare confusioni e sovrapposizioni. Abbiamo allegato al documento

che abbiamo consegnato due schemi che rendono evidente qual è la nostra preoccupazione. Per una serie di importanti materie, gli stessi contenuti si ritrovano nelle competenze esclusive statali, nella legislazione concorrente, nella competenza esclusiva regionale. Nell'ambito del dibattito in corso all'interno delle Regioni sul tema delle competenze legislative sia in generale che con riferimento a specifiche materie, è emerso che, per esempio, la materia dell'ordinamento delle professioni intellettuali è di competenza esclusiva dello Stato, mentre è affidata alla competenza legislativa concorrente la materia delle professioni. In conseguenza di ciò, ciascun deputato legittimamente potrà ritenersi autorizzato a presentare una proposta di legge in materia di ordinamento delle professioni intellettuali; nel contempo, ciascun senatore potrà ritenersi altrettanto legittimamente autorizzato a presentare al Senato proprie proposte di legge in materia di professioni, magari con contenuti decisamente sovrapposti e contraddittori. In questo modo ciascuno dei due rami del Parlamento correrà il rischio di procedere con sovrapposizioni in diverse materie. L'esempio che ho citato è soltanto uno fra i vari che sono evidenziati negli schemi allegati al nostro documento (che, tra l'altro, si estendono dalla sanità all'istruzione).

Un altro punto che merita di essere sottolineato riguarda la posizione delle Regioni a statuto speciale. Fra le varie problematiche, richiamo quella dell'applicazione del principio di contestualità alle Regioni a statuto speciale, dato che esse hanno delle scadenze del tutto diverse ed ancora più complesse.

Per quanto riguarda il riconoscimento in Costituzione della Conferenza, avevamo segnalato l'esigenza di una Conferenza unica caratterizzata dall'imprescindibile presenza delle Regioni, integrata anche da rappresentanti degli enti locali nel caso di trattazione di materie riguardanti questioni di loro interesse. Gli enti locali avevano a loro volta chiesto la costituzionalizzazione della Conferenza unificata; base comune alle due logiche è evidentemente l'unitarietà dell'interlocuzione tra le autonomie e lo Stato. La soluzione adottata nel testo, al contrario, prevede, da una parte, la Conferenza Stato-Regioni e, dall'altra, un'eventuale Conferenza o più Conferenze tra lo Stato e le autonomie di cui all'articolo 114 della Costituzione, il che prelude ad una rivitalizzazione, addirittura a livello costituzionale, del rapporto tra Presidenza del Consiglio, dipartimento affari regionali e Regioni, da una parte, e Ministero dell'interno e autonomie locali, dall'altra. Si tratta di due canali distinti che tradizionalmente sono stati fonte di scoordinamento del sistema, non di coesione.

Un altro elemento di marginalizzazione delle Regioni riguarda poi le Città metropolitane. A questo proposito, varie soluzioni sono concretamente possibili, ma stabilire che le Città metropolitane, che inevitabilmente si trovano ad operare in una gran parte dei settori di competenza regionale, siano istituite sulla base di un rapporto diretto tra i Comuni e lo Stato, attribuendo alle Regioni, così come alle Province, un ruolo meramente consultivo mi sembra un segno di eccessiva marginalizzazione.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per i loro interventi.

Passiamo ora alle domande dei colleghi, che invito a svolgere interventi estremamente brevi in considerazione della mole di audizioni che dobbiamo svolgere.

BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, cercherò di essere breve, però non possiamo nasconderci di avere davanti a noi gli interlocutori fondamentali per questa riforma, forse per certi versi i più importanti, i quali hanno sottolineato aspetti di grande criticità che non possono non colpire anche chi, come me, notoriamente ha espresso critiche a questo progetto di riforma perfino più severe di quelle avanzate dalle Regioni. Sentire prospettare a nome della Conferenza dei Presidenti delle Regioni una serie di rilievi come quelli che in questa sede il presidente Ghigo, il presidente d'Ambrosio e il professor Vandelli ci hanno illustrato, non può non impressionare e quindi spingerci a rivolgere a loro qualche domanda.

Vorrei fare due domande, la prima brevissima, la seconda un po' meno. La prima è: ritenete realmente possibile proseguire senza un'attuazione immediata dell'articolo 119 della Costituzione? Non ritenete che vi sia il rischio, alla fine di un complesso processo di riforma che speriamo finisca bene, di varare una riforma del nostro sistema in direzione del modello federale che, per così dire, danneggi irrimediabilmente i protagonisti del nuovo Stato federale, cioè le Regioni e gli enti locali? Ritenete, in altre parole, che proseguendo sulla strada di un rinvio a tempi lunghi dell'attuazione dell'articolo 119 si rischi il collasso per asfissia finanziaria delle Regioni e degli enti locali?

La seconda domanda è: di fronte ai rilievi, fondatissimi a mio avviso, sull'assoluta confusione di competenze e sull'altissimo rischio di conflittualità, non sarebbe meglio – vorrei un'opinione personale più che istituzionale dai nostri interlocutori – andare verso un sistema che sostituisca la clausola dell'interesse nazionale, che non esiste nelle Costituzioni federali come strumento di intervento *a posteriori* sulle leggi regionali, con una vera clausola di supremazia? Il che significa trasferire quanto è stato scritto impropriamente nell'articolo 120 in tema di potere sostitutivo, nell'articolo 117, semplificando fortemente quest'ultimo, nel senso di prevedere un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato e una competenza delle Regione in tutte le altre materie non espressamente citate, salvo che, come è previsto, per esempio, nella Costituzione tedesca, il Parlamento non ritenga necessario intervenire con legge a tutela dell'unità dell'ordinamento o dell'universalità dei diritti costituzionali dei cittadini. In questo modo la norma è relativamente semplice: si stabilisce una bipartizione di materie, salvo che il Parlamento intervenga con una legge cornice per tutelare le finalità suddette. Ovviamente, la garanzia dovrebbe essere la partecipazione alla formazione di queste leggi di un vero Senato federale e quindi occorrerebbe avere il coraggio di fare una scelta in questa direzione. Il Bundesrat in Italia probabilmente non lo si può fare, ma sia la soluzione, frequentemente riproposta dal collega Vitali, del Senato francese, cioè un Senato formato di rappresentanti eletti dal sistema delle

istituzioni territoriali, sia quella di un Senato realmente misto, composto per metà da senatori eletti direttamente e per metà da rappresentanti delle Regioni, darebbero la garanzia di una partecipazione vera, in forme possibili, alla legislazione che può incidere sulle competenze regionali perché è quella che attua la clausola di supremazia.

Mi chiedo se un modello di questo genere non potrebbe rispondere a molte delle questioni prospettate e se quindi non si possa cominciare a lavorare in tale direzione. Dico subito che quanto da me prospettato si trova solo in parte nelle proposte dell'opposizione, ma a questo punto bisogna forse avere il coraggio di inventare soluzioni nuove, altrimenti si va verso il caos istituzionale.

VITALI (*DS-U*). Signor Presidente, mi ricollego a quest'ultima parte dell'intervento del collega Bassanini per fare anch'io una domanda sul punto del Senato federale, con una piccolissima premessa. Quando svolgo funzioni simili a quelle che oggi svolgono i presidenti e gli amministratori regionali qui presenti, ormai dieci anni fa, cercammo di ipotizzare una soluzione comune – il presidente d'Ambrosio se lo ricorderà perché ciò avvenne proprio a Bologna – a proposito dei temi del Senato federale. Il fatto che questa soluzione comune si sia sempre più allontanata e che soprattutto negli ultimi anni si siano registrate forti divaricazioni tra Regioni e autonomie locali proprio sul punto relativo al Senato federale, a mio modo di vedere ha contribuito in modo non indifferente a creare il groviglio che abbiamo di fronte. Se è vero che si è fatto male in passato, Presidente (non lo credo, però può essere), temo però che si potrebbe fare ancora peggio ora e penso che sia meglio evitare in ogni caso di andare in direzione della conflittualità istituzionale. Mi chiedo quindi anch'io se non sia il caso che da parte di tutti si compia uno sforzo per accettare qualche cambiamento delle proprie posizioni iniziali al fine di raggiungere una posizione comune. Ritengo che, pur non essendo possibile introdurre modifiche al testo se non per le parti modificate dalla Camera dei deputati, ciò potrebbe essere utile per consentire al Parlamento di riflettere ulteriormente nel corso di questa discussione. Pertanto, come ho chiesto ai rappresentanti dei Comuni, chiedo anche a voi: sareste d'accordo per un modello alla francese?

GHIGO. Non ci si può esimere dal tentare di dare qualche ulteriore elemento di chiarimento in relazione alle sollecitazioni che ci sono venute. Sui modelli e l'organizzazione in questi anni si sono svolte tante discussioni. D'altro canto, discutemmo molto anche all'epoca della revisione del Titolo V della Costituzione, una riforma che personalmente ho sostenuto e appoggiato pur nella convinzione unanime che essa non fosse necessaria. Se si vuole semplificare, tra il non iniziare un percorso verso il federalismo e la modifica del Titolo V, è stato sicuramente utile introdurre tale riforma che, come ormai tutti ammettono, ha dimostrato di non essere completa e di presentare delle criticità per quanto concerne il riparto delle

competenze legislative e il conseguente relevantissimo contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, tutti elementi di cui oggi già si è parlato molto.

A questo punto, nella speranza – certamente ben riposta – di essere ben interpretato, devo dire che è ovvio che ciò che si è prodotto è quanto di meglio è stato possibile produrre. Tutto è migliorabile e indubbiamente l'attuale formazione del Senato federale, che non è esattamente quella da noi auspicata, è il risultato di una discussione parlamentare, in cui una maggioranza si è rapportata con l'opposizione, che ha permesso di arrivare fino ad un certo punto.

Ora, è chiaro che facendo parte di una maggioranza politica faccio il tifo per essa, ma se poi nell'ambito della discussione parlamentare si riesce a trovare un'intesa tra maggioranza ed opposizione da cui scaturisca una sintesi migliore di quella fin qui prodotta, non posso che auspicare che ciò avvenga.

Per quanto riguarda il modello francese, per parte nostra non ci siamo soffermati più di tanto su questa ipotesi né ci siamo addentrati in una analisi degli eventuali modelli per realizzarlo. Siamo sempre partiti dal modello tedesco come elemento di riferimento dal quale far discendere qualsiasi mediazione. Nell'ambito della lunga discussione che si è svolta al nostro interno abbiamo immaginato più volte un sistema misto, ma onestamente devo dire che sul modello francese, cioè su una rappresentanza diretta degli amministratori, non abbiamo svolto un dibattito. Peraltro, va detto che l'ordinamento francese è diverso in quanto gli amministratori non hanno i nostri poteri, ad esempio, dal punto di vista legislativo.

BASSANINI (DS-U). Ormai ci stiamo avvicinando molto. Bisogna tenere anche conto che in Francia la legge ha un campo d'applicazione limitato.

GHIGO. L'argomento non è mai stato approfondito né siamo più di tanto entrati nel merito del modello francese, che, per quanto mi risulta, non è stato mai preso come riferimento né è stato oggetto di discussione da parte dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie.

D'AMBROSIO. In termini molto rapidi voglio rispondere alla prima domanda del senatore Bassanini, che mi sembra fondamentale. Non può esistere federalismo senza federalismo fiscale. Noi stiamo vivendo attualmente momenti complicatissimi e difficilissimi proprio perché abbiamo contemporaneamente competenze crescenti e finanze decrescenti, che in realtà sono in larghissima parte ancora dei trasferimenti. La nostra, quindi, è una finanza derivata e con essa il federalismo non si può realizzare. La strada indicata dall'articolo 119 della Costituzione era già lunga e complessa, ma è stata ulteriormente allungata. Pertanto bisogna decidersi. O si applica tale articolo in tempi ragionevoli, o altrimenti non si può pensare ad un federalismo reale. Fingeremmo di voler costruire qualcosa che poi non ha le basi per rimanere in piedi.

In risposta alla domanda sul tipo di modello che riteniamo preferibile, posso intanto dire che quello che per tutte le Regioni sicuramente non va bene è il modello attuale, in cui si evidenzia una rappresentanza marginale, minimale e oltretutto di senatori di «serie B», tanto per semplificare al massimo. Infatti, in un'assemblea che si esprime attraverso il voto, chi non ha diritto al voto non è certamente alla pari con chi invece può esercitare questo diritto. Chiarito questo, devo dire che si erano individuate diverse ipotesi che forse si potrebbero riprendere. Come dice giustamente il collega Ghigo, all'ipotesi francese non avevamo pensato apertamente, anche se ad un certo punto ci siamo avvicinati all'idea di un modello simile a quello francese, nella considerazione che esso configuri una forma di *Bundesrat* temperato, una rappresentanza che poteva essere intera o anche ridotta alla metà, con rappresentanze non soltanto a livello regionale ma anche degli enti locali.

Forse un passo avanti potrebbe essere fatto riprendendo un percorso che avevo indicato a Bologna, e che poi fu abbandonato, secondo cui si prevedevano in sostanza delle sessioni destinate specificamente ad una delle due Camere almeno, cioè al Senato federale. Questa ipotesi nasceva dal fatto che si riteneva che la sessione legislativa, esperienza nota a tantissimi altri ordinamenti, consentisse di concentrare in determinati tempi gli impegni e anche di condividere o meglio di reggere insieme impegni pesanti. Quella che secondo me era comunque una perplessità sulla partecipazione diretta ed esclusiva dei presidenti e anche dei sindaci alla Camera federale, potrebbe essere superata in questo senso. Quello che è certo è che l'attuale modello sicuramente non va bene.

Quanto alla contemporaneità delle elezioni dei senatori e di quelle regionali, anche se si pone il problema del significato della contestualità in entrata se non ve ne è una in uscita – banalizzo e sintetizzo perché sappiamo tutti di cosa stiamo parlando – il dato fondamentale – come diceva il collega Vandelli – è che se c'è un collegamento con il territorio, questo non può che essere svincolato da una consultazione politica nazionale, altrimenti verrebbe ad essere schiacciato completamente sull'evento nazionale. Questo è senz'altro un punto fondamentale.

VANDELLI. Tra le varie ipotesi discusse, le Regioni hanno preso in considerazione la clausola di supremazia, anche se nelle proposte presentate a suo tempo in Senato si era preferita una clausola che prevedeva leggi di armonizzazione che si applicassero a tutti, in modo tale da ritornare all'idea di fissare con una legge rinforzata pochissimi principi che coprissero tutto l'arco della materie regionali, così da non doverle individuare di volta in volta a seconda delle singole esigenze. Questa proposta non è stata però presa in considerazione nel testo approvato.

Per quanto riguarda altri modelli, sul Senato le Regioni fondamentalmente hanno adottato una posizione teoricamente preferita, cioè il *Bundesrat*, e una posizione realistica. Quest'ultima si basava, tenendo conto del dibattito politico, sul prevalere di un'opzione per una elezione diretta dei senatori. Oltre a queste due ipotesi, che hanno trovato recepimento nei do-

cumenti delle Regioni, non se ne sono approfondite altre, quali quelle ora accennate in questa sede.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo, certamente utile ai fini del nostro lavoro di indagine.

(I lavori, sospesi alle ore 14,50, sono ripresi alle ore 14,55).

Audizione del professore Antonio Baldassarre

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione del professore Antonio Baldassarre, al quale chiediamo di darci il suo contributo sul disegno di legge costituzionale n. 2544-B, il cui esame è iniziato da più di un anno ed ora è approdato al Senato per la seconda lettura.

BALDASSARRE. Signor Presidente, sarebbero molte le osservazioni da fare, quindi cercherò di soffermarmi solo sugli aspetti più rilevanti.

Sfogliando il testo, l'elemento che maggiormente balza agli occhi di un giurista è quello della disparità di regime giuridico, si potrebbe dire, a cui sono sottoposti la Camera dei deputati e il Senato federale. È vero che le Camere hanno competenze distinte, tuttavia a entrambe sono assegnati competenze legislative e poteri importanti.

Mi sembra di capire che il circuito fiduciario si risolva semplicemente tra Primo ministro e Camera dei deputati. Questa, sinceramente, la ritengo un'anomalia abbastanza rilevante; il Senato federale, una volta eletto, è praticamente inamovibile e non è sottoponibile a nessuno di quei poteri (come lo scioglimento) che sono, lo ricordo anche se non ce ne sarebbe bisogno, di garanzia e per questo motivo spettano ad un organo indipendente come il Presidente della Repubblica. Credo pertanto che su questo punto debba essere introdotta qualche previsione normativa, che invece oggi manca, se si vuole elaborare un testo coerente con i principi fondamentali della nostra Costituzione. Al momento, si rileva un privilegio troppo forte a favore di una delle Camere rappresentative.

Nel nuovo testo dell'articolo 70 della Costituzione, al comma in cui si disciplinano le leggi bicamerali, noto un'anomalia, una lacuna che a me sembra abbastanza grave a proposito delle materie coperte da riserva di legge. Non vorrei sbagliare, ma mi sembra che in questo nuovo terzo comma sia stato soppresso il riferimento ai diritti fondamentali, riferimento che, sebbene lacunoso, esisteva nel testo precedente approvato dal Senato e non può essere colmato dalle disposizioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m*), facendo riferimento questo solo ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Se così è, ne risulta leso un principio essenziale dello Stato di diritto.

Sul premierato le opinioni possono essere diverse. Ci sono giuristi, costituzionalisti molto seri che ne sostengono l'opportunità. Personalmente, non vedo con grande favore questa ipotesi, anche se su questo

punto le considerazioni non sono tanto di diritto costituzionale. Diciamo che è una delle opzioni possibili.

Nel 1995, quando sono stato sentito dal Governo di Israele, che si accingeva a varare un sistema in cui si prevedeva una figura di Primo ministro simile a questa, ricordo di aver fatto una prognosi infausta. Ero presidente della Corte costituzionale e il mio omologo, cioè il presidente della Corte costituzionale israeliana, era d'accordo con me: egli, separatamente e indipendentemente, fece la stessa prognosi, che purtroppo poi è stata confermata dai fatti. Ribadisco che personalmente ho qualche riserva su tale sistema, che in Israele si era pensato di poter utilizzare per tenere a freno le frange estreme fondamentaliste di carattere religioso, ma si è poi rivelato uno strumento assolutamente insufficiente a questo fine, tanto che poi è accaduto esattamente il contrario e il Primo ministro è diventato ostaggio delle frange radicali fondamentaliste. Forse c'è qualche barlume di ciò anche nella esperienza attuale italiana. In sostanza quel sistema, che era stato pensato per bloccare le spinte centrifughe delle estreme frange religiose delle maggioranze (più della maggioranza di centro-destra, per la verità, che di quella di centro-sinistra, almeno in Israele), ha prodotto come risultato esattamente il contrario, dato che le minoranze hanno reso il Primo ministro ostaggio dei loro poteri di veto. Questo rischio è presente in ogni forma di premierato, per cui sottopongo tale considerazione alla vostra riflessione.

Sulla questione del voto di fiducia, mi sono già espresso prima.

Non esprimo un giudizio positivo sulla nuova formulazione, proposta a suo tempo, dell'articolo 89 della Costituzione – so che in questi giorni state dibattendo molto su tale argomento – poiché, insieme a poteri sicuramente presidenziali (come ad esempio i messaggi alle Camere o la nomina dei giudici costituzionali), sarebbe esclusa dalla controfirma anche la concessione della grazia. Su questo punto avevo e ho tuttora forti perplessità. Capisco che avete anche problemi di attualità, però sinceramente non è mai stato così. In Italia il potere di grazia, sia nell'epoca monarchica, sia nell'epoca repubblicana, è stato sempre duale. Il motivo è duplice: da un lato, occorre una collaborazione effettiva tra i due organi (lo ricordava anche Esposito, che pure era un giurista molto favorevole al potere presidenziale), perché la verifica del comportamento del graziando può essere effettuata soltanto dal Ministro della giustizia; dall'altro, perché la grazia spesso incide su materie politiche. Leopoldo Elia ha ricordato la grazia data dal presidente Einaudi ad alcuni responsabili di vicende gravi nel passato recente. Si può aggiungere la grazia concessa dal presidente Saragat a Moranino: furono casi che destarono grande polemica politica e che finirono in Parlamento. E chi va a rispondere in Parlamento, in questi casi, se non c'è il controfirmante? Sulla base del nuovo testo, nessuno. Io vedo in ciò un grave *vulnus* del sistema parlamentare. Mi pare quindi che anche su questo elemento sia opportuna una riflessione.

Circa il Titolo V (continuo a passare in rassegna gli aspetti più macroscopici), non vi sono grandi modifiche rispetto a quelle già apportate con la legge costituzionale n. 3 del 2001, almeno per l'aspetto delle com-

petenze. Ho già avuto modo di esprimere in questa sede il mio giudizio sulla riforma del Titolo V del 2001, sapete che non è un giudizio positivo e quindi rinvio a quello.

Piuttosto, sull'interesse nazionale, non so quale sia l'ultima versione, perché ho letto a volte sui giornali che si era fatto ricorso alla clausola di supremazia: non so se questa sia stata votata.

PRESIDENTE. C'è un testo nuovo.

D'ONOFRIO (*UDC*). È scritto in modo tale che non si capisce bene, comunque si tratta dell'articolo 120.

BALDASSARRE. Quel che vorrei far presente è che la clausola di supremazia, come ben sanno gli studiosi di diritto americano, può essere efficace soltanto se viene lasciata, per così dire, un'ampia, ma regolata, razionale, ragionevole discrezionalità al potere centrale, perché tale clausola si attiva in presenza di situazioni che la legge non può prevedere in astratto, situazioni di interesse nazionale che spesso, appunto, sfuggono ad una previsione astratta preventiva.

D'ONOFRIO (*UDC*). Non è una vera e propria clausola di supremazia quella introdotta dalla Camera. È complicato capire come essa sia inserita nell'articolo 120; peraltro, nonostante la definizione che ne viene data, non è una vera e propria clausola di supremazia. È come nel caso del federalismo.

BALDASSARRE. Questo pone un problema a noi poveri professori che ci troviamo a dover spiegare agli studenti che non sempre il nome di una cosa ne chiarisce la sostanza, che spesso non corrisponde alla definizione.

VILLONE (*DS-U*). Bisogna vedere se è nato prima l'uovo o la gallina: si potrebbero creare categorie nuove per spiegare cose nuove. Non che mi piaccia quello che ha fatto il centro-destra, sia chiaro.

BALDASSARRE (*ridendo*). Senatore Villone, cominci lei, da professore, a fare quello che dice.

Sulla Corte costituzionale ho qualche perplessità. C'è una norma che credo sia sacrosanta, quella del quarto comma del testo approvato dal Senato, cioè quella che vieta ai giudici di fare attività politica e di assumere cariche successivamente.

Mi lascia un po' perplesso la ripartizione degli equilibri della Corte costituzionale, laddove vi è sicuramente una componente, quella di provenienza regionale, che ha un peso molto forte rispetto alle altre. Mi domando se questo nuovo equilibrio individuato dal testo sia il più confacente alle funzioni delicatissime e importantissime della Corte costituzionale.

C'è invece un problema che non viene affrontato rispetto alla composizione della Corte, perché, come peraltro avviene anche attualmente, per quanto riguarda i giudici provenienti dalla Corte di cassazione, che come è noto sono tre, si verifica, non essendoci regole e poiché le sezioni civili della Cassazione sono più numerose di quelle penali, che questi siano scelti sempre nelle sezioni civili. Non c'è mai stato un giudice che provenisse da una sezione penale. Di più, nel novanta per cento dei casi essi provengono dalla più numerosa tra le sezioni civili, cioè dalla sezione lavoro. Forse sarebbe opportuno introdurre qualche regola al riguardo, magari in una legge ordinaria e non necessariamente in un testo costituzionale. Dunque, essendo ben tre i giudici che vengono dalla Cassazione, vi è uno squilibrio, almeno nella composizione attuale, che non riflette esattamente tutti gli ambienti della Corte di cassazione. Poiché si tratta di tre giudici su un totale di quindici, quindi di una percentuale consistente, credo che la situazione attuale per questo aspetto non sia molto ragionevole.

Sono a disposizione della Commissione per rispondere ad eventuali domande.

D'ONOFRIO (*UDC*). Professor Baldassarre, mi soffermo su due questioni in particolare.

In sede di seconda deliberazione del Senato, credo si debba porre in termini probabilmente più decisivi una questione che è già stata posta in passato in modo che ritengo, per così dire, non decisivo. Dico «probabilmente» perché, contrariamente all'opinione che si era formata e che in qualche misura è stata espressa anche poco fa dal presidente Ghigo, quello approvato dalla Camera lo considero per molti aspetti un testo molto importante per le parti in cui coincide con quello del Senato, ma non un testo definitivo. Vi è quindi una questione di fondo che riguarda le eventuali modifiche del testo, su cui gradirei conoscere la posizione politica dei colleghi dell'opposizione, riservandomi di replicare alla fine.

Richiamandomi a quanto è stato osservato in alcuni interventi, approfittando della sua presenza, professor Baldassarre, per chiederle se ritenga possibile o meno, costituzionalmente parlando, fare una riforma costituzionale, tenuto conto dell'articolo 138 vigente, che investa in modo così massiccio queste parti della Costituzione. Infatti, è stato affermato il dubbio, da più di uno dei colleghi intervenuti, che sia costituzionalmente illegittimo procedere a una simile revisione costituzionale. È ovvio che, se si accettasse questa tesi, non si potrebbe neanche parlare di intesa; in radice non esisterebbe il potere di farlo.

Dico ciò pensando che la seconda deliberazione del Senato potrebbe, per assurdo, essere definitiva, perché, qualora approvassimo il testo licenziato dalla Camera, si dovrebbe procedere poi soltanto all'approvazione a maggioranza assoluta. Ma ovviamente quello che pongo è un problema preliminare: chiedo se, alla luce degli studi fatti, delle cose dette, esista un limite al potere di revisione costituzionale *ex* articolo 138, in che misura esista, come possa essere sanzionato e cosa succeda, perché questa è

una questione posta più volte, che riguarda il contenuto, ma prescinde, in un certo senso, dall'esame dei singoli articoli.

La seconda questione, che riguarda l'ordine costituzionale in modo specifico, è quella della differenziazione delle due Camere. La si è ritenuta (questo è un problema molto serio che oggi ho sentito porre da lei, professor Baldassarre, per la prima volta in modo molto puntuale) conseguenza normale dell'avvento di un sistema che, se non lo chiamiamo federalistico, diciamo che apre al federalismo, che vede una Camera raccordata con il Governo, l'altra Camera strutturalmente non raccordata con il Governo come rapporto di fiducia. Prescindendo dalla discussione sulla composizione: senatori eletti direttamente, Senato misto, solo autonomie locali, modello *Bundesrat*, si dà per acquisita l'idea che il rapporto di fiducia, con tutto ciò che ne consegue, riguarda una sola Camera. Oggi ho sentito riproporre la necessità che il rapporto di fiducia riguardi entrambe le Camere, se elette direttamente. Poiché il modello indicato dal Senato prima, e confermato dalla Camera successivamente, è quello secondo il quale la seconda Camera, chiamata Senato federale, è composta di senatori eletti direttamente, fino a che punto questa elezione diretta dei senatori non è compatibile con la scomparsa del rapporto di fiducia? Infatti, se così fosse, dovremmo essere orientati a una composizione del Senato completamente diversa: o al mantenimento del bicameralismo o ad un Senato non composto esclusivamente di senatori eletti. Queste due questioni sono preliminari rispetto a quelle di contenuto che sono state avanzate prima; le evidenzio perché fanno parte di una riflessione che si concluderà al termine delle audizioni perché, dal mio punto di vista, non si tratta di un passaggio puramente procedurale, bensì di un passaggio costituzionalmente e politicamente significativo perché conclude o non conclude una vicenda.

BASSANINI (*DS-U*). Sono anch'io molto curioso di conoscere la risposta alle due domande molto opportunamente prospettate dal senatore D'Onofrio e quindi mi associo, per così dire.

Un'altra domanda che vorrei rivolgere al professor Baldassarre riguarda la famosa clausola di supremazia. La Camera sembra aver inteso introdurre la clausola di supremazia all'articolo 120, ma questa in realtà è un allargamento del potere sostitutivo, in quanto si dice che lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite, quindi anche nelle loro funzioni legislative. Ma si tratta di una sostituzione che è riferita alle singole Regioni. Non pensa invece, professore, come del resto nel caso americano, di elaborazione giurisprudenziale, e nel caso tedesco, ove vi è invece una precisa norma costituzionale, che la clausola di supremazia dovrebbe essere scritta nell'articolo 117 nella forma di un potere del Parlamento federale di legiferare nelle materie di competenza legislativa delle Regioni quando ciò sia richiesto da esigenze di unità dell'ordinamento o di tutela dell'universalità dei diritti costituzionali? Non pensa inoltre che introducendo in questo modo, nitidamente, la clausola di supremazia si potrebbe semplificare tutto l'impianto dell'articolo 117, andando verso

un sistema che prevede un elenco di materie di competenza esclusiva federale e che attribuisce tutte le altre materie non espressamente citate alle competenze delle Regioni, fatta salva la clausola di supremazia che consente alla legge federale di prevalere sulla legge regionale quando sia necessario e quanto il Parlamento giudichi che sia necessario? Si tratta di un modello che in fondo mette insieme elementi comuni al sistema tedesco e a quello statunitense.

Non so se lei ha avuto modo di esaminare il testo dell'articolo 70, che è diventato un articolo di 140 righe rispetto alle due originarie e che rende estremamente complicato l'*iter* legislativo e anche il relativo contenzioso. Infatti, una legge può diventare incostituzionale perché non ha iniziato il suo *iter* nella Camera giusta o perché non lo ha finito nella Camera giusta, sulla base di una tripartizione tra leggi a prevalenza Senato, leggi a prevalenza Camera e leggi bicamerali. La mia domanda è: ci sono altri sistemi così complicati oppure il massimo di complicazione, per quanto riguarda l'attività legislativa, lo si raggiunge con la distinzione tra leggi della Camera politica e leggi bicamerali, sul modello tedesco, oppure con un bicameralismo sostanzialmente paritario, come nel caso americano?

VILLONE (*DS-U*). Signor Presidente, vorrei avere un chiarimento dal senatore D'Onofrio e poi qualche commento dal nostro illustre ospite di oggi. Vorrei capire bene quello che dice il collega D'Onofrio quando si interroga sulla percorribilità dell'articolo 138. Se il professor Baldassarre o altri illustri ospiti o comunque noi ci convincessimo che questa ipotesi non è percorribile, il relatore pensa di rinunciare e di chiudere la partita? Lo vorrei capire perché questa è una sede politica.

D'ONOFRIO (*UDC*). Tale questione è stata posta in termini forti nel corso della discussione e, essendo questa una sede politica, ritengo che essa sia ovviamente preliminare a qualunque risposta politica. Quindi, sto raccogliendo le diverse opinioni su questo punto.

VILLONE (*DS-U*). Ma il senatore D'Onofrio non ha una sua opinione in proposito? Se ho capito bene, potrebbe anche cambiare idea sul punto.

D'ONOFRIO (*UDC*). È una questione preliminare a tutto il resto, è ovvio. Può darsi che in merito possa maturare da parte mia un'opinione diversa.

VILLONE (*DS-U*). Accolgo con piacere l'apertura.

PRESIDENTE. Poiché abbiamo acquisito anche il parere del presidente Elia, vorremmo conoscere anche l'opinione del professor Baldassarre sul punto.

VILLONE (*DS-U*). Naturalmente il problema, come il senatore D'Onofrio certamente sa e come certamente sa anche il presidente Baldassarre, non è se l'articolo 138 sia formalmente percorribile, ma se si possa attraverso questa norma approvare rimodulazioni della struttura fondamentale della Costituzione, che potrebbero essere anche di sole tre righe. Si potrebbe infatti approvare una norma di revisione della Costituzione che stabilisca: «È abrogato l'articolo 3 della Costituzione». Probabilmente già questo ci porrebbe un problema di fondo. Ma queste sono questioni su cui sentiremo l'opinione del collega Baldassarre.

D'ONOFRIO (*UDC*). Certo.

VILLONE (*DS-U*). Invece, tornando ai suoi commenti e a integrazione di quanto diceva il collega Bassanini sulla clausola di supremazia, che anch'io ritengo uno degli snodi fondamentali del discorso che abbiamo davanti, sono innanzi tutto d'accordo con il senatore Bassanini quando sottolinea che quella proposta attualmente non è una clausola di supremazia ma un potere sostitutivo, che è stato poi un po' rimpolpato nel passaggio alla Camera.

D'ONOFRIO (*UDC*). È anche la mia opinione.

VILLONE (*DS-U*). Ed anche la mia; tecnicamente è così, non c'è dubbio.

D'ONOFRIO (*UDC*). Non è un'opinione condivisa dai miei colleghi dell'UDC della Camera.

VILLONE (*DS-U*). Secondo me non c'è dubbio, perché è chiara la differenza tra una clausola di supremazia e uno strumento che si attiva soltanto sulla premessa di un'inerzia o della mancanza di un qualcosa che comunque non viene fatto da soggetti diversi. Quindi sono d'accordo sul fatto che si tratti di una clausola di sostituzione.

Ragioniamo adesso, come indicava anche il professore Baldassarre, in termini di clausola di supremazia. Vorrei chiedere al nostro ospite se, a parte la formulazione tecnica che ovviamente, come egli giustamente sottolinea, ed è sicuramente vero, deve essere vista in un contesto di razionale disegno delle possibilità di intervento dello Stato centrale, non crede che la clausola di supremazia sia uno dei passaggi nodali per risolvere la vera questione di fondo del sistema federale, quella cioè della flessibilità del sistema. Vorrei sapere se il presidente Baldassarre è d'accordo sul fatto che lo Stato federale moderno si connota per essere essenzialmente un modello assai flessibile, nel quale cioè il riparto rigido di competenza non è il criterio fondamentale di rapporto tra centro e periferia. L'esperienza ci dice che oggi in realtà lo Stato federale, laddove ritenga che vi sia un interesse di rilievo federale, in qualche modo riesce ad entrare nelle diverse competenze. Il professor Baldassarre conosce benissimo

l'esperienza del federalismo statunitense nel quale il riparto di competenze in senso stretto, come lo definiremmo noi, ha retto grosso modo fino agli anni Trenta del secolo scorso e poi è stato superato a seguito di una serie di vicende e non ha mai recuperato la centralità che per vari motivi aveva avuto fino ad allora. Noi invece nella nostra riflessione abbiamo seguito una strada diversa, che poi s'è tradotta anche nelle nostre riforme costituzionali, dando luogo ad un impianto che parte dalla premessa che il contenzioso sia un elemento centrale della struttura complessiva, secondo una logica secondo la quale si finisce con il ritenere che al contenzioso ci si deve arrivare per forza. Non vi sono clausole di flessibilità generali, di supremazia o di altro genere, che consentano alla politica di entrare nel merito per risolvere diversamente il problema degli equilibri. Questo è tanto vero che già adesso si sta sperimentando una giurisprudenza della Corte costituzionale che faticosamente ricostruisce quello che in Costituzione non è previsto. Mi riferisco alla riforma del centro-sinistra – e dunque prescindendo da eventuali polemiche – anche se questo modello è stato poi tradotto pari pari nella riforma del centro-destra, che non fa compiere in alcun modo passi avanti significativi. La Corte costituzionale sta faticosamente ricostruendo la controversa materia dell'interesse nazionale, come il professor Baldassarre sicuramente sa, considerato che un interesse nazionale, come ho sempre detto, non può non esserci.

Riallacciandomi a quanto diceva anche il collega Bassanini, vorrei sapere dal professor Baldassarre se non ritenga che sia bene arrivare ad una definizione netta, chiara, di una clausola di supremazia, che ovviamente non può non esserci – è un'altra delle cose necessarie senza le quali uno Stato federale non sta in piedi – o comunque di clausole generali che assicurino un tasso di flessibilità di sistema significativamente più alto di quello oggi esistente e di quello che in prospettiva si realizzerebbe con la riforma del centro-destra.

BALDASSARRE. I temi suscitati dalle domande che sono state formulate sono tutti di grande interesse e anche tutti molto discussi soprattutto nell'ambito della dottrina straniera, a cominciare dalla prima questione posta dal senatore D'Onofrio. Nella dottrina tedesca si è molto discusso se una revisione totale della Costituzione, usando poteri di revisione assimilabili a quelli previsti dall'articolo 138 della Costituzione italiana, fosse possibile in modo da dare luogo addirittura ad una Costituzione nuova.

In realtà, la dottrina su questo punto si è schierata in ambedue i sensi. In questo caso mi sembra, però, che si sia in una ipotesi molto più limitata. Se addirittura alcuni giuristi tedeschi hanno ammesso, anche in relazione al *referendum* in Svizzera – lì la Costituzione si può modificare tramite *referendum* – che una revisione totale è possibile, credo che ancora più facilmente ed agevolmente tale soluzione sia possibile nel caso italiano o in casi analoghi in cui la revisione è molto complessa, molto articolata, ma non è totale.

Il limite che si pone, lo ha accennato prima il senatore Villone, per giurisprudenza costituzionale ormai consolidatasi specie grazie alle sen-

tenze in materia concordataria e comunitaria, è il limite dei principi supremi. Certo, mi rendo conto che probabilmente quella giurisprudenza, almeno sotto certi aspetti, sul versante comunitario dovrà trovare qualche aggiustamento se verrà ratificato in Italia il Trattato costituzionale europeo, considerato che quella giurisprudenza è condizionata dalla premessa, che poi è comune anche alla giurisprudenza tedesca, per la quale lo Stato italiano mantiene la riserva dei principi supremi della Costituzione in quanto si ritiene che la Comunità europea non garantisca il medesimo livello di principi e diritti fondamentali della persona.

Con la ratifica del Trattato internazionale probabilmente quella parte subirà qualche aggiustamento, però il principio che esistono alcune norme supreme fundamentalissime è difficile che possa essere «scalzato» anche dalla giurisprudenza successiva della Corte costituzionale, perché mi pare che sia un principio abbastanza consolidato e che ha avuto varie applicazioni non soltanto in campo comunitario. Pertanto, anche se dovessero intervenire aggiustamenti sul versante comunitario, in ogni caso il principio probabilmente rimarrà vitale anche per altri aspetti nella giurisprudenza costituzionale.

In definitiva, una riforma di questo genere, attraverso lo strumento indicato dall'articolo 138 della Costituzione, è certamente possibile e gli argomenti che emergono al riguardo nel dibattito tedesco e svizzero sono comunque utili.

Con riferimento alla seconda domanda del senatore D'Onofrio sul rapporto tra fiducia e scioglimento e sulla differenza tra Senato e Camera, rimango fermo alla convinzione tradizionale, che i giuristi più giovani hanno un po' perso per strada o fanno finta di non conoscere, che il meccanismo fiduciario del sistema parlamentare presuppone a monte una fiducia ulteriore: quella tra il popolo e il Parlamento. Il potere di scioglimento non avrebbe alcun senso se non si presupponesse che tra corpo elettorale – il popolo – e assemblee vi sia una consonanza permanente, che è apprezzata ed apprezzabile soltanto da un'istanza come il Capo dello Stato, il Presidente della Repubblica. Il Presidente del Consiglio, essendo il *leader* di una parte (la maggioranza) è sicuramente meno adatto. Forse nell'introduzione non l'ho detto, ma ho qualche perplessità sul modo in cui nella proposta è disciplinato il potere di scioglimento. È un aspetto assai importante che nell'introduzione mi era sfuggito.

VILLONE (*DS-U*). Può precisare i termini delle sue perplessità su questo punto che è fondamentale?

BALDASSARRE. Proprio perché il rapporto di fiducia e il potere di scioglimento sono le due facce di un medesimo duplice rapporto, la consonanza tra popolo e Camere e il rapporto di fiducia vero e proprio tra Camere e Governo, sono entrambi legati tra loro, non si possono separare. È chiaro che tra Parlamento e Governo c'è un rapporto di fiducia vero. Nei classici del parlamentarismo, però, si parlava di *trusteeship* anche tra popolo e Camere. Diciamo pure che oggi non sia proprio parlare di

un rapporto riconducibile alla fiducia quanto piuttosto di una consonanza, tanto è vero che su tale base il Presidente della Repubblica può decidere per lo scioglimento, come è accaduto anche nel recente passato. Mi riferisco allo scioglimento che ha portato alle elezioni del 1994, quando questo motivo, insieme ad altri, è stato esplicitamente invocato. Se così è, credo che una decisione di questo genere difficilmente possa essere adeguatamente presa dal capo della maggioranza, dal Presidente del Consiglio, dal *Premier*, in quanto per le valutazioni ad essa sottese è necessario un organo *super partes*, quale il Presidente della Repubblica, cioè un organo che può apprezzare adeguatamente, non dovendo rispondere ad una propria «*constituency*», la sussistenza della consonanza tra il popolo nella sua interezza e le Camere. Questa valutazione, a mio avviso, la può fare soltanto il Presidente della Repubblica.

VILLONE (*DS-U*). Pertanto, lei in nessun caso riferirebbe un potere di scioglimento al Presidente del Consiglio? Chiedo al professor Baldassarre di esprimere con chiarezza il suo pensiero su questo punto di cui non deve sfuggire l'importanza.

BALDASSARRE. Il Presidente del Consiglio, come già avviene adesso, può chiedere, se non vi sono più le condizioni per mantenere in piedi la maggioranza, lo scioglimento, però l'apprezzamento finale spetta comunque al Presidente della Repubblica e ritengo che anche in futuro sia bene che spetti ad esso. I principi costituzionali non valgono in astratto. Un buon costituzionalista è tale solo se applica i principi alla realtà che ha di fronte e la realtà attuale, lo dico sapendo di dirlo in un ambiente solenne qual è una Commissione del Senato, è quella di una conflittualità tra le forze politiche che è forse eccessiva rispetto ad un buon funzionamento del sistema democratico. Se è così, vedo con pericolo che il potere di scioglimento sia sbandierato come arma politica nelle mani del *leader* di una delle due maggioranze. Per questo sono convinto che, tanto più in una situazione come quella italiana, sia bene mantenere questo potere al Presidente della Repubblica. D'altra parte, come avviene da noi e in Inghilterra, è evidente che, quando il Presidente del Consiglio chiede che si proceda a nuove elezioni perché non ha più la maggioranza, sarà molto difficile per il Presidente della Repubblica negarle, a meno che non ci siano ragioni di salute nazionale, come si diceva, che impongano il contrario.

Il rapporto di fiducia e lo scioglimento sono due poteri che si legano. Allora, non mi sembra una previsione provvida che il Senato federale sia in qualche modo svincolato dalla fiducia (l'ho detto prima e lo ripeto), perché non ha poteri molto diversi nella sostanza rispetto a quelli della Camera: il Senato federale ha poteri legislativi sui quali la Camera interviene, come del resto il Senato federale interviene rispetto alle leggi della Camera. È veramente anomalo che un organo dotato di poteri legislativi sia svincolato da un rapporto di fiducia, proprio per la natura di tale rap-

porto, che in fin dei conti arriva fino al popolo sovrano. Ritengo quindi abbastanza anomala la configurazione che è stata data da tali norme.

A proposito della clausola di supremazia, concordo con le domande – piuttosto retoriche – dei senatori Bassanini e Villone, i quali sostanzialmente hanno affermato che nel testo in esame si tratta di un'altra cosa. Già nella riforma del 2001 non si faceva alcun riferimento alla clausola di supremazia, però si prevedeva il potere sostitutivo. In questo testo c'è un allargamento o, se volete, una precisazione di quel potere che era già previsto nella legge del 2001, tant'è vero che in dottrina ci si è interrogati anche sull'ipotesi che la clausola di supremazia fosse nascosta dietro l'articolo 120 della Costituzione, come modificato a seguito della riforma del 2001.

Credo invece, come avete detto voi, che si tratti di due aspetti totalmente diversi, non solo dal punto di vista tecnico, ma anche sotto il profilo del fondamento giuridico, della *ratio*. Il potere sostitutivo si ha in tutti i casi in cui i poteri delle Regioni e i poteri delle autorità centrali cooperano o sono in interferenza o, comunque, nei casi in cui il mancato esercizio del potere da parte delle Regioni lede un interesse che fa capo all'autorità centrale. In questo caso, subentra il potere sostitutivo dell'autorità centrale.

La clausola di supremazia, invece, si fonda – lo avete accennato anche voi – sulla salvaguardia della unitarietà economica e giuridica, ed è nata in America con la *commerce clause*: gli Stati Uniti facevano valere prima di tutto l'unità economica e poi l'unità giuridica del Paese. È un potere, lo diceva prima il senatore Villone e lo conferma la scienza del diritto, che funziona grazie alla sua flessibilità.

Al riguardo, concordo con quanto diceva il senatore Villone: tutte le esperienze federali, almeno le principali che conosciamo (solo un giurista bugiardo può dire di conoscerle tutte), cioè quella americana, quella tedesca e in parte quella canadese, hanno dimostrato che senza flessibilità un sistema federale non può funzionare. Quindi, senza una vera, autentica clausola di supremazia, è difficile che un sistema riesca a funzionare adeguatamente e soprattutto a salvaguardare quegli interessi di fondo che lo Stato deve sempre tutelare e che vanno sotto il nome di interesse nazionale.

Aggiungo solo che forse ci si potrebbe illudere di salvarsi da questa clausola non inserendola nella riforma. Vi ricordo tuttavia che, almeno negli Stati Uniti, la clausola di supremazia sui rapporti commerciali tra Federazione e Stato è stata imposta giurisprudenzialmente, non è certo prevista nella Costituzione. Quindi, data l'esperienza americana ed anche altre esperienze, come recenti sentenze della Corte costituzionale italiana, non posso escludere che poi la clausola di supremazia sia affermata a livello giurisprudenziale. Se permettete, dico che, anche se non sarà inserita nella riforma, mi auguro che la clausola di supremazia sia affermata dalla giurisprudenza, perché credo che un sistema federale senza di essa non possa funzionare adeguatamente. Ricordo inoltre che l'articolo 5 della Costituzione dà una grande spinta a favore di questa eventualità: una Corte

che avesse un minimo di coraggio ad andare oltre le singole norme, potrebbe, secondo il mio punto di vista, far leva su questa disposizione costituzionale.

BASSANINI (*DS-U*). Come è accaduto con la «sentenza Mezzanotte» sulla legge obiettivo. È la stessa logica.

BALDASSARRE. Sì, esatto, si può fare leva sull'articolo 5 e introdurla attraverso sentenza.

Mi soffermo infine sull'articolo 70. In linea generale, l'osservazione del senatore Bassanini è giusta, perché più si pongono condizioni di procedura, anche formali, e più è facile dare luogo a litigiosità tra le parti, in questo caso tra Stato e Regioni o anche con i cittadini. È vero che questo Paese non sta attraversando un periodo molto brillante dal punto di vista del rispetto della legalità anche da parte dei poteri pubblici. Ho visto di recente che uno statuto – quello dell'Umbria – è stato approvato in due versioni diverse, nella doppia lettura, e che l'Avvocatura dello Stato, nonostante ciò, non lo ha impugnato. Capisco quindi che c'è un abbassamento dei livelli di guardia sulla legalità in questo Paese anche da parte di alcuni poteri pubblici. Ho ricordato un caso in cui, rispetto a questa previsione dell'articolo 70, mi sembra che non ci fossero tutti i «trabocchetti» facilmente reperibili nella formulazione di questo articolo. Quindi, nella sostanza, condivido l'osservazione del senatore Bassanini.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Baldassarre per il suo contributo al nostro lavoro e soprattutto per le risposte puntuali alle domande che gli sono state rivolte e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori proseguono in altra sede dalle ore 15,40 alle ore 16,30.

Audizione del professore Beniamino Caravita di Toritto

PRESIDENTE. Riprendiamo l'indagine conoscitiva, precedentemente sospesa, con l'audizione del professore Beniamino Caravita di Toritto, che ringrazio per aver accolto il nostro invito e al quale cedo subito la parola perché svolga le sue considerazioni sul tema oggetto dell'indagine conoscitiva che la Commissione sta svolgendo, cioè sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione, con particolare riferimento al disegno di legge costituzionale n. 2544-B (modifiche alla Parte II della Costituzione), all'esame della Commissione in sede referente.

CARAVITA di TORITTO. Signor Presidente, ringrazio dell'onore che mi viene fatto di poter esprimere qualche mia valutazione su questo testo, chiaramente molto difficile e complesso.

Intervengo in questa sede in veste di professore di diritto costituzionale; ci sono in questa Commissione professori di diritto costituzionale più

autorevoli di me, ma che siedono in questa sede in veste politica. Le mie sono quindi, inevitabilmente, valutazioni di diritto costituzionale, che non tengono conto del profilo politico e anche della fase in cui siamo in questa difficile procedura di revisione costituzionale.

Vorrei parlare non più di un quarto d'ora, riservandomi di rispondere poi ad eventuali domande.

Partirò da una prima osservazione che riguarda la modifica dell'articolo 117 del testo vigente della Costituzione. A me pare che, dopo le modifiche che si sono succedute nel lavoro di revisione, il testo di modifica dell'articolo 117 che arriva oggi al Senato costituisca un punto d'arrivo, sicuramente perfezionabile e su cui si può continuare a riflettere, ma in ogni caso molto interessante. Il testo modifica, senza stravolgimenti, uno degli aspetti più delicati della riforma del Titolo V, tenendo conto ampiamente delle oramai numerosissime indicazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale e delle evidenti difficoltà pratiche che la riforma del Titolo V aveva creato nella gestione delle materie.

Non entro nel merito delle singole modifiche, ricordo soltanto che alcune materie di competenza concorrente (penso all'ordinamento delle comunicazioni, all'energia, alle professioni) giustamente sono state o riportate al centro ovvero scomposte fra aree di interesse generale e aree di interesse regionale.

Per quanto riguarda il quarto comma dell'articolo 117, continuo a pensare che sulla cosiddetta *devolution* vi sia stata molta più discussione di quanto probabilmente questo testo meriti. La materia dell'assistenza e dell'organizzazione sanitaria già ricade in larghissima misura, ai sensi dell'ordinamento vigente, nell'area di competenza regionale. È sì vero che nell'ultima versione del disegno di legge si apporta una modifica abbastanza delicata, cioè si toglie la «tutela della salute» dall'area concorrente inserendo la materia «norme generali sulla tutela della salute» nell'area di legislazione esclusiva dello Stato, ma è altrettanto vero che lo stato dell'ordinamento attuale non conosce più una legge quadro, una legge di principi in materia di tutela della salute, giacché il decreto legislativo n. 512 del 1992, come modificato dalla cosiddetta riforma Bindi, è oggi assolutamente inesistente. Si tratta di un testo di settanta-ottanta pagine assolutamente svuotato di qualsiasi pratica efficacia nell'ordinamento. Allora, tanto vale riportare al centro le norme generali che, nell'intreccio con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sono in grado di influenzare la gestione concreta in materia sanitaria da parte delle Regioni.

Per quanto riguarda la competenza esclusiva delle Regioni in materia di «organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche», mi pare che le competenze che rimangono in capo allo Stato per le «norme generali sull'istruzione» siano talmente forti da impedire rischi di frammentazione. Peraltro, io credo che il problema non è più se i programmi sono diversi fra la Sicilia e la Lombardia, piuttosto se i programmi sono diversi fra la Sicilia e

la Svezia, poiché oggi il quadro di riferimento è quello unitario dell'Unione Europea.

Circa la modifica, introdotta alla Camera tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, che ha cambiato la dizione «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» in «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa regionale e locale», si tratta della stessa nozione già presente nel decreto legislativo n. 112 del 1998 (ribadita nella modifica all'articolo 117, comma 4, della Costituzione).

Quindi, per quanto concerne il quarto comma dell'articolo 117, che sicuramente configura un avanzamento dei poteri delle Regioni, non credo che siano seri e credibili i timori di secessione.

Circa il ruolo del Primo ministro nelle fasi dello scioglimento delle Camere e della formazione del Governo, parto sempre dall'idea che nessun testo costituzionale riuscirà mai a disciplinare tutto ciò che il futuro può presentare e che quindi qualche caso sfuggirà sempre; forte di questo principio, ritengo che sarebbe sempre preferibile se le norme costituzionali fossero sufficientemente ampie ed elastiche sì da poter far ricadere al loro interno anche quelle fattispecie che, originariamente non previste, potessero presentarsi in futuro.

Pertanto, sul rapporto fra Presidente della Repubblica e Primo ministro, io avrei sinceramente preferito una norma la quale dicesse che il Presidente della Repubblica, nel rispetto del risultato elettorale, nomina il Primo ministro e che quest'ultimo nomina e revoca i ministri. Mi rendo conto che nel nostro Paese viviamo ancora oggi la sindrome del ribaltone: l'esperienza immediatamente successiva al 1994 e l'esperienza della Presidenza della Repubblica di quel periodo hanno accentuato questo tipo di sindrome: ciò ha portato a una volontà di scrivere un testo molto dettagliato. Questo testo molto dettagliato, mantenendo ferma la critica di principio che indicavo all'inizio, a mio giudizio non si allontana molto dai modelli del parlamentarismo europeo, abbandonando invece i modelli del parlamentarismo razionalizzato, che permettono interventi incisivi del Capo dello Stato.

Peraltro, mi pare che nell'ultimo testo si sia superata la logica del Governo di legislatura del *premier*, per andare verso la logica del Governo di legislatura di maggioranza, attraverso i meccanismi che sono stati introdotti nel nuovo articolo 88.

Circa il Senato, è sì vero che è difficile parlarne in questa sede, ma proprio questa è la sede che dovrà decidere di questo punto. Se si vuole inserire qualche margine di raccordo e di rappresentanza nell'idea del Senato federale, il meccanismo secondo cui il Senato è eletto e sciolto insieme ai Consigli regionali mi sembra il modo per raccordare Senato e Regioni. Riterrei quindi preferibile tale soluzione a quella originaria della cosiddetta contestualità affievolita presente nel precedente testo approvato dal Senato, sapendo comunque che in realtà nemmeno questo schema soddisfa le richieste delle Regioni, che vanno nel senso della costituzione di

un vero e proprio Senato modello *Bundesrat*, modello che probabilmente è difficilmente accettabile nel contesto italiano.

Considero altresì positiva la previsione che il Senato, ai sensi del nuovo articolo 127-ter, attivi meccanismi di coordinamento interistituzionale con le istituzioni decentrate della Repubblica. Mi sembra un modo per consentire al Senato di divenire un luogo e uno strumento di raccordo con le istituzioni decentrate.

Non nascondo le preoccupazioni per la complicazione del procedimento legislativo introdotto dal nuovo articolo 70, anche se ha il merito di superare la tradizionale difficoltà del procedimento legislativo italiano, che ha sì un inizio ma che poi nella *navette* tra Camera e Senato può non finire mai.

Non mi spaventa nemmeno la tripartizione dei procedimenti legislativi. Se si va a leggere il testo della Costituzione tedesca si vede che questa è altrettanto complicata per quanto riguarda l'individuazione dei procedimenti. Mi sembra che l'idea di leggi a prevalenza Camera, leggi a prevalenza Senato e leggi bicamerali perfette abbia un senso. Vedo però alcuni problemi. Primo grande problema: la definizione delle materie. Sapete meglio di me quanto sia difficile individuare in quale materia ricada un testo e non so se l'ultimo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 70, quello che stabilisce che i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, stabiliscono criteri secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi, sia sufficiente a superare tali difficoltà.

Un secondo problema che vedo, e mi riferisco ad aspetti più tecnici, è quello delle leggi di principio, che continuano a essere un animale abbastanza strano nel nostro ordinamento. Si porrebbe infatti la seguente questione: si possono dedurre principi fondamentali da leggi non a prevalenza Senato, visto che la giurisprudenza della Corte continua ad affermare che i principi si trovano nell'ordinamento?

Mi pongo poi il problema del ruolo del Presidente della Repubblica. Reinserire il Capo dello Stato nel processo di valutazione dei presupposti costituzionali di un disegno di legge al fine di autorizzare il Primo ministro ad esporre al Senato le motivazioni della essenzialità di tale disegno di legge per l'attuazione del suo programma, significa veramente metterlo al centro della politica, paradossalmente dopo aver tentato di tirarlo fuori. Tenete presente che questa è una vicenda diversa dall'autorizzazione del Presidente alla presentazione dei disegni di legge governativi, perché qui al Presidente si chiede di verificare i presupposti costituzionali, per cui non si tratta di una mera autorizzazione bensì di una autorizzazione che segue ad una verifica dei presupposti.

Altrettanto delicata mi sembra la previsione che i Presidenti delle due Camere possono convocare una commissione per risolvere il contrasto tra le due Camere nel caso di leggi perfettamente bicamerali. Che cosa significa quel «possono»? Sarebbe forse meglio dire «devono» convocare, oppure «convocano» una commissione. L'espressione utilizzata indica una discrezionalità dei Presidenti? Mi parrebbe discutibile attribuire ai Presi-

denti il potere discrezionale di convocare la commissione di conciliazione. Se contrasto c'è, la commissione di conciliazione va convocata.

Ho già parlato del problema del Primo ministro nel suo rapporto con il Parlamento e il Capo dello Stato. Vorrei aggiungere qualche altra osservazione. In merito al potere sostitutivo. Circa il potere sostitutivo previsto all'articolo 120, secondo comma – che giustamente, ritengo, si estende anche alle funzioni legislative, perché vi possono essere casi in cui l'inerzia regionale deve essere superata – non mi sembra che l'inserimento della formula «nel rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà» sia in grado di giustificare la soppressione del precedente riferimento ad una legge che specifichi le modalità della sostituzione dei poteri legislativi regionali.

Inoltre, la procedura relativa alla tutela dell'interesse nazionale di cui al nuovo articolo 127 è complicata e farà la stessa fine di quella di cui al vecchio articolo 127, cioè sarà sostanzialmente inutilizzabile. Mi chiedo se non sia sufficiente l'esercizio del potere sostitutivo. È vero, qui c'è l'aspetto particolare dell'interesse nazionale, però di certo questa procedura è molto macchinosa e il rischio è quello di non riuscirlo ad attivare.

Circa l'impugnazione delle leggi statali e regionali da parte dei Comuni e delle Province, capisco benissimo le ragioni, le motivazioni e le pressioni alla base di una proposta del genere, ma affidare un tale potere a 8.100 soggetti diversi comporta un rischio non piccolo di aggravamento del lavoro della Corte.

Mi sembra positiva la previsione di una procedura per l'istituzione delle Città metropolitane, così come le modifiche all'articolo 118, in particolare il riconoscimento degli enti di autonomia funzionale.

Vorrei inoltre far presente come gli studiosi di diritto costituzionale pensano sempre che la composizione della Corte sia piuttosto felice. Qualche volta vi è stato qualche squilibrio, ma forse tali squilibri non sono da collegare alle nomine parlamentari; non posso non esprimere le mie perplessità circa una modifica delle norme che regolano la composizione della Corte.

Da ultimo, anche se mi rendo conto che si tratta di osservazioni rapsodiche, ma voi conoscete il testo molto meglio di me, esprimo un'osservazione relativa al federalismo fiscale. Con riferimento all'articolo 57 approvato dalla Camera, ritengo che il principio secondo cui l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione non può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva non dovrebbe essere contenuto nelle disposizioni transitorie ma nel testo della Costituzione. L'area dell'attuazione del federalismo fiscale è comunque una di quelle che creano maggior disagio e che bloccano l'evoluzione dell'ordinamento attuale.

PRESIDENTE. Faccio riferimento proprio alla sua ultima osservazione sul federalismo fiscale per introdurre il seguente argomento. Lei sa, professore, che questa Commissione già nel novembre del 2001 ha intrapreso un'indagine conoscitiva, cosa abbastanza anomala, sulla nuova legge, senza che fosse intervenuta ancora una sua concreta applicazione,

proprio al fine di chiarire alcune questioni controverse. Credo che sia stata un'iniziativa opportuna che ha prodotto risultati utili per il lavoro parlamentare. Nell'ambito di tale indagine ci si lamentava del fatto che la riforma del Titolo V non contenesse disposizioni transitorie. Ciò ha determinato e determina tutt'oggi – occorre ricordare che la riforma del Titolo V è pienamente in corso – una conflittualità perenne e una difficoltà concreta di applicazione delle norme sul federalismo. Questa norma che lei ha ricordato è presente nell'ordinamento unitamente ad un'altra disposizione che riguarda il trasferimento degli uffici e del personale amministrativo dei Ministeri. Sul tema delle norme transitorie le chiedo una valutazione che possa aiutarci anche nel prosieguo dei lavori.

Un'altra questione riguarda l'articolo 70, relativo alla formazione delle leggi. Al riguardo, la Camera dei deputati ha introdotto una novità, laddove si prevede che una competenza a prevalenza Senato – e dunque una materia che riguarda i principi generali dell'ordinamento – sia attratta dalla Camera in due ipotesi: quella in cui ciò sia ritenuto essenziale nel programma del Governo e quella, che non va sottovalutata e che anzi io ritengo estremamente significativa, in cui sia necessario realizzare le finalità di cui all'articolo 120, secondo comma, in particolare quelle collegate all'unitarietà dell'ordinamento.

Ora, a prescindere dalla procedura, cioè dalla idoneità del Presidente della Repubblica a fungere da «arbitro» di questo passaggio di competenze dal Senato alla Camera dei deputati, mi chiedo se molti dei conflitti che potrebbero porsi nel riparto di competenze Stato-Regioni, laddove al secondo comma è prevista una competenza della Camera e al terzo comma una competenza del Senato, che potrebbero addirittura determinare due legislazioni, per esempio una relativa alle professioni intellettuali di tipo A e l'altra sui principi generali dell'ordinamento delle professioni in genere, di valenza contrastante, non potrebbero risolversi facendo riferimento proprio al terzo comma dell'articolo 70.

Con l'attrazione del potere legislativo alla Camera anche in materia di principi generali si verrebbe – ovviamente in casi limite e non abitualmente – a lasciare ad un'unica Camera la competenza sia per le materie di competenza esclusiva dello Stato, sia per i principi generali dell'ordinamento in materie che possono essere al confine con quelle statali. Ho citato la materia delle professioni ma posso citare anche le infrastrutture. È chiaro che le infrastrutture sia di livello nazionale che regionale, pur se geograficamente individuali ed individuabili, hanno però bisogno di una cornice omogenea se non identica, per cui questa omogeneità potrebbe essere assicurata proprio da questa norma che prevede l'attrazione della competenza Senato presso la Camera dei deputati e quindi nell'area sostanzialmente di Governo.

D'ONOFRIO (*UDC*). Può darsi che mi sia sfuggito qualche punto dell'intervento del professor Caravita, però non mi sembra di aver sentito considerazioni su alcuni temi su cui si sono concentrati molti rilievi, come per esempio le soluzioni da adottare per la forma di Governo, il premie-

rato, lo scioglimento, le norme antiribaltone. Lei ritiene che le norme individuate al riguardo siano condivisibili oppure che permane qualche dubbio? La soluzione adottata è a suo modo di vedere adeguata?

Mi sembra che, al di là delle questioni che attengono alla devoluzione e al procedimento legislativo, le critiche di fondo riguardino la forma di Governo. Il testo trasmesso dalla Camera dei deputati, che ha mantenuto le scelte di fondo precedentemente assunte dal Senato, pur modificando alcune questioni non determinanti, è a suo giudizio condivisibile, oppure ritiene che si pongano dei problemi al riguardo?

PRESIDENTE. Riallacciandomi a quanto ho osservato poc'anzi sulla questione della competenza che dal Senato passa alla Camera, devo dire che i rappresentanti delle Regioni ci hanno oggi consegnato un documento che contiene alcuni schemi che, pur non essendo esaustivi, sono indicativi di alcune difficoltà che si riscontrano nelle questioni di competenza in varie materie. Gli schemi in questione, in cui si fa una precisa distinzione tra le materie di competenza statale e quelle di competenza concorrente, mostrano che molte materie non rientrano solo nella competenza dello Stato e delle Regioni ma anche in quella della Camera e del Senato, laddove si tratti di principi generali dell'ordinamento.

Mi chiedevo se questa attrazione della competenza del Senato verso la Camera, per la realizzazione degli scopi di unità dell'ordinamento previsti dalla norma che lei ha ricordato, non valga anche per risolvere questioni di competenza del Parlamento che possono riflettere le materie che sono state indicate.

CARAVITA DI TORITTO. Con riferimento alla forma di Governo avevo detto che mi pare che il testo, nella parte in cui si modificano gli articoli 87, 88, 92 e 94 della Costituzione – cioè il cuore della forma di Governo – abbia il difetto di pretendere di essere eccessivamente puntuale, di voler disciplinare ogni singolo aspetto. A mio avviso, dato che è sempre possibile che sfugga qualche fattispecie, sarebbe preferibile fare riferimento a norme elastiche e ad un testo che partisse dall'idea che il Presidente della Repubblica, nel rispetto dei risultati elettorali, nomina il Primo Ministro, facendo poi discendere tutte le altre norme da questo presupposto.

Ciò posto, però, non mi pare che la riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica, nella fase della formazione e dello scioglimento del Parlamento, si ponga in alcun modo in contrasto con gli orientamenti e le tendenze delle grandi democrazie parlamentari, cioè delle forme di governo parlamentari che noi oggi attualmente conosciamo. In tutte le forme di governo parlamentare, siano esse monarchiche – e in questo caso è indubbio che il Capo dello Stato è escluso dal circuito della decisione politica sulla formazione del Governo e sullo scioglimento delle Camere – siano parlamentari – penso ad esempio alla Repubblica federale tedesca – il Capo dello Stato è escluso da questo circuito, perché non rap-

presenta in alcun modo l'orientamento popolare e non gode di una legittimazione particolare nell'intervenire in queste fasi politiche.

La nostra forma di governo, come prevista negli attuali articoli 92 e 94 della Costituzione, risente della riflessione sulle forme di governo parlamentari razionalizzate che viene elaborata fra le due guerre, secondo cui, di fronte allo scontro politico tra le classi che avviene nei Paesi europei dopo la prima guerra mondiale, si introduce un soggetto in grado di bilanciare lo scontro fra maggioranza e opposizione dentro il Parlamento e a tal fine si assegnano poteri peculiari al Capo dello Stato.

A mio giudizio, sulla scorta dell'esperienza del parlamentarismo, non vi è alcuna contraddizione con gli ordinamenti moderni nella riduzione ed esclusione, in questa fase, dei poteri del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda l'articolo 70, a me pare che il rischio di sovrapposizioni fra leggi a prevalenza Camera, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, e leggi a prevalenza Senato, nelle materie in cui lo Stato pone i principi, sia assolutamente esistente. Mi riferisco alle professioni, all'energia, all'ordinamento sportivo, a tutti i casi in cui vi è una ripartizione per aree di interesse. Infatti, il nuovo testo dell'articolo 117 seleziona, divide alcune materie secondo il modello dell'interesse. In tal caso, il rischio di sovrapposizione di normative contraddittorie è evidente, per cui è necessario individuare un meccanismo al fine di evitare questo tipo di sovrapposizione, dando prevalenza ad una soluzione. Questo meccanismo può essere quello dell'articolo 70, terzo comma, che prevede il richiamo alla Camera delle leggi qualora vi siano in ballo l'attuazione del programma governativo ovvero la tutela delle finalità di cui all'articolo 120, comma 2, della Costituzione.

Per quanto riguarda le disposizioni transitorie, stavo pensando che in realtà l'ultimo periodo dell'articolo 57 si riferisce probabilmente alla fase dell'attuazione, quindi forse può avere un senso anche in quella posizione, anche se va coordinato naturalmente con le disposizioni generali sulla potestà legislativa statale in tema di coordinamento delle finanze pubbliche.

Non entro nel difficilissimo coordinamento dell'articolo 53, sul quale secondo me è necessario un lavoro certosino, che in questo momento non mi sembra il caso di affrontare, che sarà sicuramente svolto con attenzione dai Servizi del Senato.

PRESIDENTE. Faccio presente che su tale argomento il Senato ha prodotto uno studio estremamente articolato, con schemi e diagrammi. Ringrazio il professor Caravita per la sua disponibilità e per le sue interessanti considerazioni.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,30.

