

Senza dilungarmi oltremodo in materia, vorrei soffermarmi su un'ultima considerazione. In un sistema come questo, cioè maggioritario, in cui i candidati non vengono scelti con le elezioni primarie, ma nei modi che conosciamo, vi è un forte rischio di assoggettare la maggioranza parlamentare al Primo ministro. Come è avvenuto, accadrà, infatti, che il *leader* della coalizione esprimerà il suo consenso sui candidati della propria maggioranza: quel consenso diviene, così, condizione imprescindibile per l'inserimento della candidatura all'interno delle liste collegate al candidato Primo ministro. Al momento del rinnovo della legislatura, quello stesso candidato, per poter essere rieletto, sarà necessariamente soggetto e condizionato dall'approvazione del *leader* di riferimento, senza la quale non verrebbe riconfermato in carica.

Voi capite benissimo questo meccanismo, in ragione del quale si afferma un totale assoggettamento della maggioranza parlamentare alla esclusiva volontà politica del suo *leader*. Tutto ciò mi pare eccessivo.

Proseguendo nella mia analisi, in collegamento a quanto appena evidenziato, vorrei indicare un'altra previsione che a mio avviso potrebbe ben essere eliminata, quella di cui all'articolo 88, lasciando inalterato tutto il resto, qualora lo si ritenga opportuno.

Per quanto riguarda il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, oltre al problema economico, se ne pone uno ulteriore; infatti, la norma, esattamente l'articolo 104, prevede che costui possa essere scelto tra tutti i componenti del Consiglio stesso. Ciò significa che anche un magistrato potrà diventare vicepresidente del Consiglio superiore. Poiché la composizione del Consiglio superiore della magistratura è tale per cui il numero dei giudici è superiore a quello dei membri laici — infatti, la composizione del Consiglio superiore rimane del tutto invariata — ciò provoca uno squilibrio complessivo nell'organo. Tale squilibrio, peraltro naturale in ragione dell'autonomia di cui gode il Consiglio, rischia, però, di divenire ec-

cessivo. Sarebbe, pertanto, opportuno che il vicepresidente fosse scelto tra gli eletti dal Parlamento.

Vengo poi all'articolo 117, primo comma, il quale, a Costituzione vigente, prevede che la potestà legislativa sia rispettosa non solo dei vincoli comunitari ma anche degli obblighi internazionali. I dubbi sorti intorno a tale disposto hanno condotto, nel testo in esame, a sopprimere il riferimento a questo vincolo. Tuttavia, tale eliminazione appare pericolosissima, per il semplice fatto che non è sufficiente l'articolo 10 della Costituzione per garantire il rispetto dei trattati internazionali, con il principio *pacta sunt servanda*. È bene dirlo chiaramente: le leggi debbono rispettare i trattati, ovviamente quelli di cui all'articolo 80 della Costituzione, cioè i trattati approvati con leggi. Non si può immaginare, dopo aver approvato un trattato internazionale e averlo ratificato per legge, che il giorno successivo il Parlamento o la regione possano adottare un provvedimento normativo che statuisca esattamente il contrario di quanto contenuto nel trattato stesso, stipulato poco prima. Non è sufficiente, per evitare tale rischio, il mero richiamo all'articolo 10 della Costituzione; né è concepibile vanificare quel cammino faticoso che la stessa giurisprudenza costituzionale ha compiuto per affermare che i vincoli internazionali non possano essere ignorati con leggerezza dal legislatore ordinario. Pertanto, ciò che è stato tolto ritorni nel testo dell'articolo 117.

Per quanto riguarda l'interesse nazionale, molto si è detto. Qualora lo si voglia mantenere nel testo, mi domando perché debba essere valutato dal Senato federale che, in teoria, esprime l'orientamento delle regioni. Una legge che violi l'interesse nazionale dovrebbe, più propriamente, essere valutata dalla Camera dei deputati, che è l'organo preposto alla legislazione avente rilievo nazionale. Anche questo è un problema che, ovviamente, si ricollega al disegno complessivo di riforma.

Infine, a proposito del riparto dei giudici costituzionali, ho già detto che l'attuale composizione mi pare preferibile per

molte ragioni, mentre in relazione all'incompatibilità successiva alla scadenza del mandato di giudice costituzionale, la previsione appare eccessiva e sotto certi aspetti inutile. Innanzitutto, sembra inconcepibile che, decorsi i nove anni di mandato, un giudice costituzionale, una volta ritornato nella vita professionale, universitaria, sociale, non possa avere ingresso in nessun circuito politico del *management* pubblico, potendo, invece, farlo in quello privato. Eppure, nessuno può garantire che un giudice costituzionale, negli ultimi tre anni di mandato, ad esempio, possa essere stato influenzato anche da appetiti attinenti al mondo privato. In tal senso, la previsione mi sembra del tutto inutile.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Loidice per l'intervento e la relazione trasmessa a questa Commissione, certamente utile nello svolgimento dei nostri lavori. L'onorevole Boato desidera, forse, intervenire?

MARCO BOATO. No, signor presidente. Del resto, il professore è stato sufficientemente esaustivo e chiaro negli argomenti trattati; in ogni caso, per eventuali profili non toccati dal suo intervento, ricorremo alla relazione scritta, che ci consentirà di analizzare, in modo più compiuto e dettagliato, i nodi problematici relativi al disegno di legge approvato dal Senato.

PRESIDENTE. Nel ringraziare ancora il professore per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14,25, è ripresa alle 14,30.

Audizione di Maria Elisa D'Amico, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università dell'Insubria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la mo-

difica della parte seconda della Costituzione, di Maria Elisa D'Amico, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università dell'Insubria. Ringrazio per la sua presenza la professoressa D'Amico, con la quale mi scuso, a nome dell'intera Commissione, per il notevole ritardo riportato. Le do immediatamente la parola.

MARIA ELISA D'AMICO, Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università dell'Insubria. Ringrazio il presidente e gli onorevoli deputati per avermi convocata in questa sede; certamente, chi interviene da ultimo ha perlomeno l'onere di sintetizzare al meglio il proprio intervento, con la maggior chiarezza possibile.

Cercherò di riuscirvi, avvalendomi in ogni caso del testo scritto che ho redatto per questa occasione. Mi riserverò, se possibile, di svolgere ulteriori approfondimenti, qualora si rivelasse necessario. Il mio testo è dedicato soprattutto ad un'analisi dei problemi relativi al rapporto fra Stato e regioni, articolata in tre punti. In primo luogo, mi sono concentrata principalmente sul significato della cosiddetta *devolution* e delle modifiche relative alle competenze esclusive regionali, alla luce degli interventi interpretativi compiuti dalla Corte costituzionale sulla riforma del Titolo V. Attualmente, infatti, non possiamo più leggere, come si faceva fino a solo un anno fa, il rapporto tra legislazione statale e regionale di cui all'articolo 117 in modo astratto, essendo piuttosto necessario comprenderne la valenza e le implicazioni derivanti soprattutto dal reticolo interpretativo posto in essere dalla Corte costituzionale nell'ultimo anno. Vi spiegherò, dunque, quale significato attribuire, secondo la mia interpretazione, alla *devolution* considerata in questi termini.

In secondo luogo, intenderei affrontare il punto relativo all'interesse nazionale, questione molto problematica; infine, tratterò dei problemi creati dalla previsione del Senato federale — che secondo molti, cui il mio modesto parere si allinea, potrebbe essere anche più « federale » — ivi

incluse le implicazioni sull'assetto della forma di Governo, come concepita dal disegno di legge.

In ordine al tema della *devolution*, ovvero a proposito delle modifiche da apportare all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, mi sono resa conto che parte delle preoccupazioni iniziali — comprensibili allorché quella sull'articolo 117 pareva configurarsi come una modifica unica ed autonoma del Titolo V della Costituzione — attualmente non avrebbero più motivo di sussistere, alla luce dell'impalcatura globale della riforma. In realtà, quello di cui soprattutto dovremmo preoccuparci — almeno a livello scientifico — è comprendere quale tipo di operazione ermeneutica la Corte costituzionale abbia compiuto, a partire da alcune decisioni importanti recentemente intervenute. Sembra essersi infatti verificata una netta e percepibile inversione di rotta della Consulta rispetto al filone giurisprudenziale inaugurato trenta anni fa.

La giurisprudenza costituzionale degli anni Settanta, si diceva, si è qualificata per aver svuotato di gran parte del suo significato la previsione di materie di competenza regionale, in seguito ad una protratta valorizzazione delle prerogative centrali. Rispetto a tale impostazione, invece, la giurisprudenza odierna sul nuovo Titolo V, se in parte concede allo Stato, in altra concede alla regioni, apparendo molto più equilibrata che in passato. Nel panorama attuale, si profilano però anche alcune tendenze significative che creano, a mio avviso, una trasformazione — in via interpretativa — della norma che tutti i costituzionalisti ritenevano essere la disposizione centrale della riforma del Titolo V. Mi riferisco, ovviamente, all'articolo 117, quarto comma, secondo il quale tutte le materie non nominate sono di esclusiva spettanza delle regioni.

La giurisprudenza costituzionale modifica profondamente il significato dell'articolo 117, quarto comma; nella mia relazione, ovviamente, cito tutte le sentenze relative e porto una serie di argomenti, opinabili ma sui quali ho maturato una certa convinzione.

Faccio riferimento, in modo molto sintetico, a tre filoni di giurisprudenza.

Nel primo, la giurisprudenza della Consulta avvalorava l'esistenza di materie di esclusiva spettanza dello Stato che non devono essere considerate « materie », ambiti oggettivi definibili ma « funzioni ». In pratica, esse sono in grado di penetrare in qualsiasi materia, e perciò anche in quelle di competenza esclusiva delle regioni; è una giurisprudenza in parte condivisibile, ma che in alcuni casi ha un impatto pesante, arrivando a consentire allo Stato di riappropriarsi, se vogliamo sposare questa interpretazione, di spazi che ormai si ritenevano pacificamente conferiti alla autonomia legislativa esclusiva delle regioni.

Il secondo filone è costituito, almeno per ora, da due sentenze molto problematiche — le ho criticate molto ed in varie sedi — in tema di sussidiarietà; in esse, la Corte costituzionale, praticamente, trasforma profondamente il significato della sussidiarietà. Da principio che nasce e deve essere applicato a livello amministrativo, avvicinando il potere pubblico al livello più vicino ai cittadini (quindi, un principio che spiega la sua natura a partire dal basso) si trasforma in principio che può consentire allo Stato di riappropriarsi di funzioni dall'alto. Inoltre, un principio operante del diritto amministrativo, con la sentenza n. 303 del 2003, confermata dalla sentenza n. 6 del 2004, diventa un principio che può consentire allo Stato anche di riacquisire in via esclusiva competenze legislative concorrenti o, addirittura, esclusive delle regioni. Quindi, anche questo è un grimaldello con cui la Corte crea uno strumento tecnico per consentire allo Stato di riappropriarsi, pian piano, di poteri che si ritenevano pacificamente conferiti all'autonomia regionale.

Circa il terzo filone, più teorico, sarò molto sintetica (ma, per fortuna, spero di averlo chiarito sufficientemente nel testo scritto); vi sono due sentenze interessanti della prima giurisprudenza del 2002 in cui la Corte dichiara che il termine Parlamento non può essere utilizzato per i Consigli regionali. In altri termini, nei

nuovi statuti regionali, non si può utilizzare il termine Parlamento in quanto il legislatore nazionale ha una qualità, una sostanza e, quindi, anche un nome diverso rispetto a quello regionale. Sono sentenze molto interessanti, anche queste molto discusse; evidentemente, noi pensiamo subito al fatto che, invece, in uno Stato davvero federale — per esempio, quello tedesco — tutti i singoli *Länder*, nel loro statuti, utilizzano tranquillamente il termine Parlamento, e nessuno si è mai scandalizzato. Quindi, anche ciò è un aspetto significativo; se qualifico diversamente l'organo, chiaramente devo dare una qualità diversa anche alla fonte. Quindi, è chiaro che questa giurisprudenza della Corte, in pratica, tende sempre, a mio avviso, a far sì che la legislazione statale abbia un peso ed un contenuto diverso rispetto a quella regionale.

Mi rendo conto di fare dichiarazioni che, espresse in tale modo, possono apparire alquanto gravi; ma voglio sostenere questa tesi in quanto mi convince scientificamente. Vi è tutta una giurisprudenza della Corte — le sentenze sono citate nel lavoro — in cui la Consulta, praticamente, fa esprimere all'articolo 117, quarto comma, esattamente il contrario del suo significato letterale. Ovvero, la Corte dichiara che la circostanza che una materia non sia nominata non significa che essa appartenga alla potestà esclusiva della regione. Quindi, sulla base di questo assunto, che esprime l'esatto contrario di quanto letteralmente dichiara l'articolo 117, quarto comma, la Corte riconduce alla potestà concorrente (ed in alcuni casi addirittura alla potestà esclusiva statale) materie importanti che la dottrina assegnava pacificamente alla potestà esclusiva delle regioni perché non erano previste dall'articolo 117, né al secondo né al terzo comma. Si pensi alla materia urbanistica, che la Corte riconduce al governo del territorio; a quella dell'edilizia; a quella dei lavori pubblici.

Vi è, inoltre, una sentenza ulteriormente significativa in tema di *mobbing*; al riguardo, l'argomento della regione era il seguente. Trattandosi, secondo quanto so-

stenuto dalla maggioranza della dottrina, di un fenomeno socialmente nuovo, come tutte le materie nuove esso avrebbe dovuto rientrare nell'elenco delle competenze esclusive regionali. La Corte dichiara che ciò non è assolutamente scontato; anzi, pur riconoscendolo come fenomeno socialmente nuovo, il giudice delle leggi riconduce il tema del *mobbing* ad una competenza statale già esistente.

Dunque, pur essendo anch'io molto scettica circa la scelta di nominare alcune materie nell'articolo 117, quarto comma, tuttavia, alla luce di questa giurisprudenza costituzionale, nominare queste materie potrebbe significare, intanto, la necessità di sottrarle ad ulteriori interpretazioni riduttive da parte del giudice costituzionale. Comunque, si tratta, a mio avviso, di materie — l'assistenza scolastica, l'organizzazione sanitaria, la polizia locale — in cui gli aspetti di disciplina più minuti devono trovare una corrispondenza con i bisogni dei cittadini; materie che forse, nella storia della legislazione italiana, sono state anche eccessivamente centralizzate. Già più problematica, però, è la questione della polizia locale; anche in questo caso, tuttavia, esistono Stati federali in cui queste materie sono pacificamente assegnate a livello locale.

Non ritengo, però, che sia né corretto né possibile sostenere che la semplice introduzione esplicita di queste materie nell'articolo 117 provochi di per sé la sottrazione ai vincoli generali, cui tutte le maniere di competenza esclusiva regionale devono essere soggette. In particolare, trattandosi di materie che riguardano diritti sociali per eccellenza, è chiaro che l'istruzione e la sanità sono sicuramente soggette all'applicazione generale dei livelli minimi essenziali garantiti dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*).

Naturalmente, come ha già sottolineato il professore Caravita dianzi, l'introduzione esplicita di una potestà esclusiva delle regioni non può sovvertire l'assetto a più livelli che ognuna di queste materie contiene; dunque, a mio avviso, non è né fondato né possibile sostenere che, semplicemente nominando la materia istru-

zione al quarto comma, vengano meno il secondo ed il terzo comma dell'articolo 117. Si tratterà di ripartire le materie tra le diverse competenze; del resto, il fatto che una stessa materia possa essere frazionata tra legislazione esclusiva statale, legislazione concorrente e legislazione esclusiva regionale è un dato pacifico della giurisprudenza costituzionale. È proprio su tale campo che la giurisprudenza della Consulta si sta esercitando, soprattutto per quanto riguarda l'interpretazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Non condivido, in tale senso, le critiche in base alle quali si dichiara che si farebbe confusione. Invero, la confusione che si è verificata in questi ultimi due anni, alimentata anche dai conflitti costituzionali, non ha confronti nel passato. Quindi, non mi pare sussista tale problema.

Mi sembra, invece, importante lasciare alle regioni un nucleo minimo ma essenziale di materie, nucleo che potrebbe qualificare la regione come ente politico rispetto ai suoi cittadini, anziché come ente soltanto amministrativo. A tale riguardo penso all'esperienza di alcuni Stati federali; ad esempio, all'esperienza della Repubblica tedesca. Nella Repubblica tedesca la competenza esclusiva dei *Länder* in tema di istruzione è un dato pacifico ed è ammirevole una recente sentenza in cui il *Bundesverfassungsgericht* — il giudice delle leggi tedesco — sostiene che, con riguardo al problema del velo nelle scuole, ogni singolo *Land*, in quanto comunità politica, deve fare una scelta, eventualmente anche drastica, tale da imporre poi precisi obblighi agli alunni e agli insegnanti; si dichiara, però, che è una scelta politica. Il giudice costituzionale tedesco ritiene perciò che vi siano certe scelte politiche — anche su temi importanti sui quali si misura il carattere stesso del pluralismo — che devono essere fatte dalle comunità territoriali. Quindi, questa è la lettura che ho dato della disposizione.

MARCO BOATO. Si prenda tempo per respirare, professoressa; non è un minuto in più o in meno che inciderà sull'economia dei lavori della Commissione !

MARIA ELISA D'AMICO, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università dell'Insubria*. Sono abituata a parlare velocemente; in tal senso, sono forse rimasta influenzata dal mio maestro, il professore Onida; infatti, a lezione noi studenti, non capendo, gli chiedevamo a volte di fermarsi.

Vengo ora all'articolo 127 della Costituzione; la disposizione del progetto di riforma reintroduce il limite dell'interesse nazionale ma lo reintroduce affidando questo potere al Governo il quale, appunto, può provocare una decisione del Senato federale ed il Senato federale, a sua volta, può rinviare la legge al consiglio regionale.

Se il consiglio regionale non si adegua alle osservazioni del Senato, quest'ultimo può, come sappiamo, rinviare la legge al Presidente della Repubblica, il quale, in base al disposto della norma, può annullarla. Chiaramente questa norma è molto problematica anche perché è sintomo di un disagio. Sembra effettivamente che nel riparto fra le competenze legislative statali e regionali manchi una disposizione, ad esempio come quella tedesca, che consenta allo Stato di intervenire sempre con legge a tutela degli interessi generali e unitari dello Stato medesimo.

Questo tipo di previsione, a mo' di sanzione, comunque preclude allo Stato un intervento attivo. Si tratta semplicemente di un intervento in risposta, cioè si ha paura della regione che, tutto sommato, segue la sua strada e che questa legislazione possa essere bloccata. Con una norma di questo tipo, però, si preclude un intervento unitario di cui lo Stato in alcune materie potrebbe avere bisogno.

Poi naturalmente è anche molto problematica, come detto da più parti, l'introduzione di una forma di controllo politico affidato in parte al Governo e in parte al Senato delle regioni, il quale potrebbe avere interessi contrari, e che alla fine destina una forma di annullamento al Presidente della Repubblica.

Tra l'altro osservavo due aspetti tecnici che forse varrebbe la pena migliorare.

Anzitutto nel testo della norma si fa spesso ricorso al termine « può ». È allora chiaro che con tale formulazione ognuno di questi organi — il Governo, il Senato federale e il Presidente della Repubblica — dispone di una quota di potere discrezionale e, in teoria, potrebbe bloccare in qualche modo la decisione dell'altro. È poi chiaro che nel testo si potrebbe specificare meglio a chi spetta la titolarità effettiva del potere; in effetti il rischio è di una serie di veti reciproci.

Vi è poi il problema di un contropotere del Senato rispetto ad una decisione del Governo il quale, però, potrebbe avere un interesse fondamentale all'annullamento di quella legge proprio per riuscire a concretizzare il proprio indirizzo politico. Ne potrebbe anche scaturire un momento di attrito, uno dei tanti individuabili fra Senato federale e Governo.

Un altro aspetto da evidenziare è l'impugnazione che può essere fatta entro 30 giorni dalla pubblicazione della legge. Potrebbe quindi sorgere un problema di coordinamento fra questo tipo di giudizio, cioè un annullamento da parte del Presidente della Repubblica, ed un eventuale giudizio di costituzionalità. La norma non si pone questo problema, forse dovrebbe porcelo la dottrina, ma a quel punto cosa potrebbe succedere? Tra l'altro, potrebbe il Governo, contestualmente, da una parte chiedere di annullare la legge per interesse e dall'altra impugnarla perché è incostituzionale? Oppure una delle due azioni potrebbe bloccare l'altra?

A questo punto è chiaro che l'azione di richiesta dell'annullamento potrebbe bloccare l'altra. Sappiamo infatti che il termine per proporre giudizio di incostituzionalità è di 60 giorni dal momento della pubblicazione; oppure si potrebbe pensare ad una sospensione dei termini; ma se il Presidente della Repubblica non procede all'annullamento, il Governo potrebbe sempre ricorrere alla Corte costituzionale? Questo problema va approfondito, anche perché tale norma potrebbe rivelarsi un boomerang per gli interessi nazionali, nel momento in cui il Governo non avesse

una possibile sponda, qualora una norma fosse contraria all'interesse nazionale e fosse anche incostituzionale.

In alcuni contributi della dottrina, con cui non concordo, si sostiene che, tutto sommato, questa norma è utile perché così si impedisce alla Corte di creare strumenti, tipo quello della sussidiarietà, con cui fare emergere e dare voce alle istanze unitarie, che devono essere sempre presenti. Intanto alcuni strumenti creati dalla Corte sono discutibili, come quello appunto in tema di sussidiarietà; poi mi sembra che in questo caso il rimedio sia peggiore del male.

Sono d'accordo anch'io che questo Senato avrebbe potuto essere più federale, prevedendo almeno la presenza dei presidenti delle giunte regionali. Emerge poi il grande problema delle competenze del Senato, che sono vastissime. Al riguardo però il difetto sta nel manico, è cioè vastissimo l'elenco contenuto nell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, recante tutte le materie di potestà concorrente. In linea di principio è giusto che le materie riservate alla potestà concorrente di Stato e regioni (le leggi quadro, le leggi cornice) siano realizzate dalla Camera rappresentativa del territorio. Ciò in teoria è giustissimo, il problema è che materie come la distribuzione dell'energia, i porti e gli aeroporti, le grandi reti di comunicazione, sono problematicamente assegnate dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione, alla potestà concorrente.

Non sono d'accordo con chi in fondo, criticando tutti i poteri assegnati al Senato federale, ritiene però che sia giusto che questi poteri vi siano. Una parte della dottrina molto autorevole considera la trasformazione della forma di Governo come qualcosa di molto pericoloso e ritiene che la figura del Presidente del Consiglio abbia troppi poteri. Al tempo stesso, pur criticando che alcuni poteri siano dati al Senato, li si vuole mantenere in forma di contro poteri.

Allora, se si vogliono creare altri tipi di garanzie di bilanciamento bisogna seguire strade diverse. Ad esempio in Svizzera, uno degli Stati federali cui facciamo rife-

rimento, il referendum è utilizzato in senso ampio, e rappresenta uno strumento importante per equilibrare il rapporto fra Governo centrale e governi dei territori. Ultimamente i *Länder* svizzeri hanno bloccato una legge federale in tema di sgravi fiscali, che aveva un significato importantissimo per il Governo centrale, e lo hanno fatto attraverso lo strumento del referendum. Ad esempio, allora perché non guardare ad altri strumenti senza concentrare tali poteri sul Senato. Perché a quel punto davvero si rischia di costruire male la forma di Stato e che questa abbia una ricaduta sulle forme di Governo, non raggiungendo i risultati prefissati.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

CARLO LEONI. Se ho ben compreso, lei ha affermato, in materia di devoluzione, che nominare in quanto esclusive una serie di materie può essere utile al fine di evitare che la giurisprudenza della Corte finisca per non considerare alcuni ambiti come effettivamente esclusivi delle regioni. Ma se fosse così, allora bisognerebbe nominarne molte di più, e non limitarsi a quelle elencate. Non credo sia effettivamente questa la *ratio* che ha portato a prendere questa decisione politica.

CARLO TAORMINA. Ho notato che la sua relazione è incentrata particolarmente sull'articolo 117 della Costituzione ed i suoi raccordi con la *devolution*. Le chiedo allora se ha approfondito o se può farlo (anche per iscritto) il tema della polizia locale che credo nel nostro dibattito diventerà un tema centrale. Mi riferisco in particolare sia all'individuazione di ciò che deve essere inquadrato nella polizia locale — il Senato al riguardo è stato abbastanza fumoso — sia ai raccordi tra la polizia locale e quella dello Stato centrale.

MARCO BOATO. Ringrazio la nostra ospite sia per la sua introduzione sia per il testo che ci ha consegnato.

Mi pare che non condivida l'ampliamento del numero dei giudici costituzio-

nali di nomina politica, né condivida l'esclusione della Camera dei deputati da questa nomina; al riguardo chiedo conferma.

Mi pare che la professoressa non abbia affrontato la questione della modifica ipotizzata dell'articolo 138 della Costituzione, che così come è configurata potrebbe addirittura portare in futuro all'impossibilità di operare nuove riforme costituzionali, perché l'ipotesi prevista di introdurre un quorum per il referendum oppositivo comporterebbe, qualunque fosse la volontà dei cittadini, la non promulgazione della ipotetica futura riforma costituzionale.

Un'altra questione riguarda l'esclusione, diversamente da quanto previsto nel testo originario del Governo, di qualunque ipotesi di scioglimento del Senato; mi interesserebbe conoscere il parere della professoressa D'Amico. Cosa ne pensa dell'ipotesi di introdurre questa possibilità in capo ad altri soggetti istituzionali? Allo stato attuale, infatti, la cosiddetta impossibilità di funzionamento del Senato potrebbe non avere alcun tipo di rimedio, pur avendo al tempo stesso un potere molto forte anche in materie che competono l'indirizzo politico del Governo.

L'attuale quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione stabilisce che spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Nel testo costituzionale e anche in dottrina non viene comunemente utilizzato il termine « esclusivo ». In dottrina si preferisce utilizzare il concetto di competenza « residuale ». Il nuovo quarto comma, che ingloba ed innova il testo già approvato in prima lettura da Camera e Senato sulla cosiddetta « *devolution* », parla di competenza « esclusiva », termine che la professoressa ha correttamente utilizzato nella sua relazione odierna. Come tutti sanno il termine « federale » non compare nell'attuale Costituzione, anche se nel dibattito preparatorio è noto che io e molti altri colleghi lo abbiamo chiamato in causa per definire la riforma. Dal suo punto di vista, prescindendo dalla recente giurisprudenza costituzionale, quale è la differenza tra il

vigente quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione e quello che si vorrebbe introdurre, che utilizza il termine « esclusiva » in riferimento alle materie regolate ?

PRESIDENTE. Do ora la parola alla professoressa D'Amico per la replica.

MARIA ELISA D'AMICO, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università dell'Insubria*. Mi riservo di approfondire le questioni affrontate oggi e di fare avere alla Commissione un ulteriore testo scritto. Vorrei approfondire in particolare il problema della polizia locale, sollevato dall'onorevole Taormina, anche perché mi sto occupando da tempo della mancanza da parte delle regioni di competenze penali. Indubbiamente, se si decide di creare una polizia locale occorre trasformare la natura di alcuni reati e illeciti.

L'onorevole Leoni giustamente fa presente che bisognerebbe nominare anche altre competenze regionali; dato il *trend* giurisprudenziale della Corte costituzionale, in alcuni casi attualmente questo sarebbe opportuno, poiché in tante decisioni, che riguardano anche competenze esclusive statali o competenze concorrenti, le competenze regionali residuali vengono assorbite. In questo caso, essendoci già un livello generale di istruzione e una competenza concorrente, può accadere che alle regioni non residui neanche l'organizzazione scolastica. Stesso discorso vale per la sanità e per la tutela della salute. Nominare queste competenze regionali significa comunque mantenere questo aspetto circoscritto.

È vero che la modifica dell'articolo 117 della Costituzione parla di potestà legislativa esclusiva e, quindi, è chiaro che nell'intento originario queste materie di potestà regionale sono sottratte a vincoli generali derivanti o dalle materie statali di competenza esclusiva o, addirittura, dall'intersecazione con materie di competenza concorrenti. A mio avviso questa interpretazione potrebbe fondarsi su un

aspetto letterale, tuttavia bisogna considerare anche il concreto assetto ed il rapporto fra le materie, su cui non possiamo più ragionare in astratto, perché esiste una giurisprudenza che ha creato un reticolo pesante e rassicurante per chi non vuole che attraverso questo articolo ogni regione possa fare ciò che vuole, ignorando anche i livelli minimi essenziali, non essendoci formule di raccordo. Bisogna tenere conto di questa giurisprudenza costituzionale, in quanto consente una lettura più riduttiva e non eversiva, ma anche più condivisibile di questo tipo di riforma. Tutto sommato se leggiamo l'intera giurisprudenza costituzionale possiamo vedere che la riforma del Titolo V non ha cambiato molto l'ordinamento. Inoltre le regioni su molte materie non si sono attivate autonomamente, senza considerare tutta la vicenda statutaria. È chiaro che questa giurisprudenza, se può, interpreta la legislazione partendo da quello che esisteva prima; in questo modo costruisce un reticolo da cui è difficile sottrarsi semplicemente perché si introduce il termine « esclusiva ». Naturalmente la futura giurisprudenza costituzionale potrebbe anche smentirmi.

La modifica dell'articolo 138 della Costituzione mi lascia perplessa, ma anche su questo punto vorrei tornare in maniera approfondita nel testo scritto che invierò successivamente.

Sul problema dello scioglimento del Senato, sottrarre quest'ultimo al circuito della fiducia è, ovviamente, il modo chiaro per attribuirgli la natura di seconda Camera come nei vari Stati federali. Comunque, non si può accettare la subordinazione totale della politica locale nei confronti di quella nazionale, cioè il fatto che, comunque, nel momento in cui venga sciolto un consiglio regionale, ci sia un contestuale rinnovo parziale del Senato. La possibilità di reintrodurre ipotesi di scioglimento, a mio avviso, sotto certi aspetti potrebbe essere auspicabile ma potrebbe creare anche molti problemi perché, comunque, introdurrebbe un nuovo sistema ibrido.

Ritengo che — come ha già detto il professor Caravita — la composizione della Corte sia molto equilibrata e passare da cinque a sette giudici di nomina parlamentare, forse, non creerebbe troppi problemi. Comunque, bisognerebbe ragionare approfonditamente sul fatto che da questa decisione è esclusa totalmente la Camera politica. Credo sarebbe molto più equilibrato, soprattutto se i giudici di nomina parlamentare rimanessero sette, che fosse il Parlamento in seduta comune ad eleggerli, come avviene attualmente.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa D'Amico per la sua partecipazione ed attendiamo quello che ci ha promesso. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 21 giugno 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO