

sibilità di comparazione in sedi come queste. Piuttosto, in un sistema che dando centralità al *premier* (secondo una scelta politica che il tecnico certamente non può censurare) acquista una fisionomia sicuramente diversa — che potrebbe anche non essere condivisa da chi ne mettesse in luce le contraddizioni (come lei, professoressa, ha fatto) con riferimento al Presidente della Repubblica — ebbene, in un contesto come quello che si profila nel progetto, caratterizzato appunto dalla centralità del *premier*, a chi dovrebbe essere affidato lo scioglimento delle Camere? Dovrebbe, secondo la sua opinione, rimanere fermo in capo al Presidente della Repubblica, sia pure con le osservazioni fatte in ordine alla effettività della gestione del potere medesimo in maniera autonoma da parte del Capo dello Stato?

Inoltre, vorrei chiederle dei chiarimenti circa la mozione da adottarsi nel caso di impedimenti del *premier* diversi da quelli di cui all'articolo 94 — detto articolo stabilisce una procedura che conosce degli automatismi — come modificato dall'articolo 28 del disegno di legge costituzionale. Mi riferisco, invero, all'ultimo comma dell'articolo 92, come modificato dall'articolo 26 del testo in esame; comma che fa riferimento al « caso di morte o di impedimento permanente (...) ovvero di dimissioni del Primo ministro per cause diverse da quelle di cui all'articolo 94 ». Dunque, l'articolo 94 — che stabilisce una precisa procedura — resta eccettuato dalla previsione; tuttavia, lei faceva dianzi riferimento ad uno strumento — la mozione di cui all'ultimo comma del nuovo articolo 92 previsto dall'articolo 26 del provvedimento — che, avendo una importanza riequilibratrice, opportunamente potrebbe essere esteso anche ai casi di cui all'ultimo comma del nuovo articolo 94 previsto dall'articolo 28 del testo in esame. Ciò, in modo tale da evitare vi siano le contraddizioni da lei rilevate; le domando se una norma, per così dire, di chiusura che faccia riferimento a qualsiasi altra causa di dimissioni del Primo ministro potrebbe

essere ritenuta tale da soddisfare l'esigenza alla quale lei giustamente ha fatto riferimento.

In ultimo, lei si è domandata cosa possano fare i cittadini nei cinque anni che corrono a partire dalla conclusione delle votazioni; le domando cosa dovrebbero fare.

MARCO BOATO. Ringrazio la professoressa per il suo intervento. I tempi sono ormai molto stretti; sarò, dunque, rapidissimo, limitandomi ad affrontare tre questioni molto specifiche.

Riguardo alla funzione del Presidente della Repubblica, lei ha sollevato delle perplessità, oltre che, naturalmente, per altri aspetti, in particolare per quanto riguarda la questione della nomina delle autorità cosiddette indipendenti suggerendo l'eventuale contemperamento di tale potere con l'apprestamento di necessarie cautele; ha fatto, per esempio, riferimento al meccanismo delle audizioni del Senato degli Stati Uniti. Premesso che condivido le sue preoccupazioni sul punto, le chiedo però a tale riguardo se sarebbe immaginabile l'adozione di un meccanismo del tipo di quello da lei ipotizzato in capo al Presidente della Repubblica. Su ciò, nutrei qualche dubbio in quanto il Presidente della Repubblica difficilmente può svolgere delle audizioni o espletare funzioni di questo genere; diversa potrebbe essere l'ipotesi che un altro organo — ma bisognerebbe indicarlo esplicitamente in Costituzione — presentasse delle rose, correlate di *curricula*, al Presidente della Repubblica il quale poi, in ultima istanza, fosse chiamato a decidere al riguardo. Ritengo che sarebbe problematico un meccanismo che ponesse in capo al Presidente della Repubblica la garanzia della trasparenza assicurata tramite le audizioni; quindi, tale funzione andrebbe affidata ai Presidenti delle Camere o ad altri organismi.

Quanto alla questione dell'interesse nazionale, condivido la sua osservazione circa la valutazione prettamente politica sottesa all'esercizio del potere di annullamento delle leggi regionali, tanto più che

il testo della disposizione — recata dall'articolo 38 che inserisce, nel testo dell'articolo 127 vigente, un nuovo comma dopo il primo — prevede che il Senato può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge ed il Presidente della Repubblica può emanare il decreto di annullamento. Quindi, non è un potere solo formale quello in capo al Presidente della Repubblica; questi, infatti, non si limita a firmare e ad emanare una sorta di decreto del Presidente della Repubblica che recepisce quanto deliberato dal Senato. Siamo, invece, dinanzi ad una discrezionalità assoluta e, da tale punto di vista, le chiedo se, dal testo del progetto costituzionale, non si dovrebbe cancellare una tale ipotesi.

Da ultimo, per quanto riguarda la questione della nomina giudici costituzionali di nomina parlamentare e l'elezione dei membri del CSM da parte del Senato, sono totalmente d'accordo con lei; ciò richiama malamente l'ipotesi del cosiddetto Senato delle garanzie, organo, tuttavia, assai diverso dal cosiddetto Senato federale.

Per quanto riguarda la questione dei giudici costituzionali, vorrei un suo giudizio sul numero dei giudici e sulle ipotesi alternative possibili: ad esempio, potrebbe esercitare tale potere di nomina ancora il Parlamento, sia pure con bicameralismo differenziato, a Camere riunite o potrebbe avere tale competenza — ha ipotizzato qualcun altro — l'Assemblea che dovrebbe eleggere il Presidente della Repubblica, la cosiddetta Assemblea della Repubblica. Ma penso anche all'ipotesi — le chiedo un giudizio al riguardo — che vi sia un numero di giudici la cui nomina sia attribuita alla competenza della Camera ed un numero di giudici di nomina da parte del Senato. Su queste varie ipotesi e su quale sia eventualmente la più coerente, le chiederei un commento.

PRESIDENTE. Nel ringraziarla per le osservazioni svolte, professoressa, le rivolgerò anch'io una domanda circa un tema da lei non affrontato direttamente; mi riferisco alla questione della rappresentanza. Mi collegio, però, a quanto da lei

riferito circa il rapporto tra Primo ministro e maggioranza.

È importante definire cosa sia rappresentanza in quanto in base al provvedimento vi sarebbe il primo caso al mondo di una Costituzione che dà una definizione di maggioranza ricorrendo ad una categoria extra parlamentare. Non essendoci alcun voto, non essendoci nulla, come si definisce la maggioranza? E quando uno viene eletto, viene eletto in rappresentanza di cosa? Le do dunque la parola per le repliche.

LORENZA CARLASSARE, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova*. Le domande sono tante; l'ultima è molto suggestiva ma richiede una discussione assai ampia sicché abbinerò, se posso, la relativa risposta con quella circa la questione posta dall'onorevole Taormina.

Ebbene, non mi preoccupa che la mozione di sfiducia venga usata dalla maggioranza contro il Primo ministro; vorrei fosse utilizzabile in tal senso. Tutti vorrebbero garantire — ed è la parte buona nel progetto — la possibilità di condurre a termine il programma di Governo (programma che è stato votato) da parte della maggioranza. Se sorge un dissenso tra la maggioranza nel suo insieme — che continua a portare avanti il programma stabilito — ed un Primo ministro che, invece, se ne allontani, io vorrei risolverlo a favore della maggioranza. Intanto, eliminerei dal testo l'automatismo dello scioglimento; è un punto chiave che fa venire meno l'aspetto della garanzia del limite del potere.

In secondo luogo, estenderei appunto la possibilità della presentazione della mozione dianzi ricordata — che, forse, dovrebbe venire votata; ma è un discorso che non possiamo affrontare in questa sede — non solo al caso della morte ma a tutti gli altri, anche alla sfiducia, per garantire la maggioranza di Governo. Infatti, se la maggioranza ha un *premier* alternativo, ben venga che si eviti lo scioglimento; ribadisco, infatti, che non sto difendendo

le opposizioni, anche se ritengo che tutti ben sanno di poter diventare opposizione. Considero la questione da costituzionalista ed in tal senso vorrei che le opposizioni fossero più garantite.

Quindi, cosa rappresenta la maggioranza? Come la contiamo? L'impressione che io mi sono fatta è che il testo segua un disegno unico: cristallizzare tutto al momento delle elezioni.

I cittadini sono totalmente tacitati; al contrario, essi, attraverso il dissenso politico, le manifestazioni di pensiero, la critica politica — che è il sale di una democrazia — dovrebbero in qualche modo influire sulle azioni delle forze politiche che li esprimono. Ciò dovrebbe portare ad un piccolo mutamento di rotta ma nel caso di specie non è possibile alcun mutamento in quanto — e rispondo così all'onorevole Bressa — non vi è modo di individuare la maggioranza ed essa rimane quella « ingessata » al momento delle elezioni. Allora, noi vogliamo bloccare tutto e ciò desta in me talune preoccupazioni.

Vorrei poi rispondere alla domanda rivoltami dall'onorevole Boato. Ritengo che non sia il Presidente della Repubblica a dovere svolgere le audizioni; il Presidente della Repubblica deve effettuare le nomine. Però, deve operare come il Presidente degli Stati Uniti il quale, prima di poter nominare un giudice della Corte suprema, deve avere il consenso ed il parere del Senato ed è in quella sede che avviene la pubblicizzazione del fatto. Anche di ciò mi sono occupata a fondo; quindi, potrei essere più precisa e, se qualcuno volesse, potrei sottoporre all'attenzione della Commissione del materiale di documentazione. Spesso, ad esempio, è accaduto che un giudice che il Presidente voleva nominare non sia stato nominato perché non ha ottenuto il parere favorevole ed il consenso della commissione senatoriale. Ricordo, ad esempio, un caso in cui il giudice non fu nominato perché in passato aveva pronunciato una frase razzista; situazioni del genere sono interessanti. Si va, per così dire, a spulciare nel passato di queste persone per capire

chi sono e come hanno agito. Devo riconoscerlo, francamente trovo molto positivo tutto ciò.

La proposta di costituzionalizzare la Conferenza tra Stato-regioni e autonomie locali facendone una terza Camera, in un certo senso, sembrerebbe utile; peraltro, farei eleggere dai cittadini i senatori del Senato federale in numero pari per ogni regione. Non vi ho riflettuto e, quindi, posso dare solo una risposta superficiale, ma mi sembrerebbe utile una tale proposta; del resto, si è già rivelata tale.

A me pare che tutti i meccanismi che consentano un minimo di *souplesse*, evitando irrigidimenti, siano tutti auspicabili. Tuttavia, in questo ambito, si ha invece l'impressione che si tenda ad irrigidire il tutto e che non si vogliano seguire le evoluzioni naturali del sistema.

Quanto alla domanda dell'onorevole Taormina circa lo scioglimento, osservo che, se ripetuto frequentemente, può sconcertare l'elettore, anche inducendolo a votare in modo alquanto strano. Per esempio, lo si induce ad aderire ad un partito nuovo; quindi, rifletterei fortemente sull'arma dello scioglimento.

Lei, onorevole Taormina, sostiene che si vuole dare rilievo al *premier*; ritengo che dobbiamo dargliene all'interno della compagine governativa. Ma non comprendo come in uno Stato che vuole continuare ad essere una forma di Stato a democrazia liberale — personalmente, sono per la democrazia liberale — si possano concentrare così tanti poteri in una persona sola. Se « rompessimo » quell'automatismo, il problema non si porrebbe più.

Quanto al numero dei giudici costituzionali, mi ricordo, nell'incontro dianzi citato dei Presidenti emeriti della Consulta, la levata di scudi di tutti gli ex presidenti; vi è una ragione molto seria. Elevare il numero dei giudici costituzionali significa, se si vuole mantenere l'unità della giurisprudenza, dividere la Corte in sezioni. Ebbene, la divisione in sezioni porta a quanto succede oggi per la giurisprudenza della Cassazione. Ho partecipato, non troppo tempo fa, ad un incontro svoltosi presso l'Avvocatura dello Stato;

ebbene, gli avvocati erano sconcertati dalle differenze di pronunce tra le varie sezioni della Corte di Cassazione e chiedevano a noi costituzionalisti dei commenti al riguardo. In realtà la situazione non è rimediabile.

L'unità alla fine la ottiene la Corte costituzionale, per cui sono molto ostile all'idea di « rompere » la Corte in sezioni. Inoltre, un corpo troppo ampio prende difficilmente le proprie delibere. Può darsi che qualcuno abbia un'idea diversa, ma ritengo che la Corte nel complesso abbia funzionato discretamente.

Per quanto riguarda l'interesse nazionale, non può essere oggetto di decisione presidenziale. Una cosa del genere mi sembra davvero sconcertante.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Carlassare per il suo utile contributo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,20, è ripresa alle 11,25.

Audizione di Luisa Torchia, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Urbino « Carlo Bo ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Luisa Torchia, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Urbino « Carlo Bo ».

Saluto la professoressa Luisa Torchia cui do la parola.

LUISA TORCHIA, Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Urbino « Carlo Bo ». Mi soffermerò soltanto su una parte della Costituzione che presenta un aspetto molto problematico: la riforma del Titolo V della Costituzione con

riferimento alle competenze delle regioni, ai rapporti con il Senato e al sistema disegnato.

Prima di iniziare la mia relazione, poiché nel dibattito politico i termini assumono significati che originariamente non avevano e continuano a non avere quando vengono usati tecnicamente, vorrei chiarire che cosa è storicamente la *devolution*, anche se poi ciascuno può usare lo stesso termine per indicare ciò che vuole.

La *devolution* è un meccanismo presente nel Regno Unito, che, come sapete, è composto da quattro nazioni (come si può vedere anche dal campionato internazionale di calcio, al quale partecipano quattro squadre), due delle quali, la Scozia e il Galles, hanno avuto una forma di autonomia maggiore rispetto alle altre.

In particolare, quando si parla di *devolution*, ci si riferisce al sistema scozzese, che presenta un'autonomia più accentuata. Per capirci fino in fondo su che cos'è la *devolution*, vorrei ricordare alcuni fatti. In primo luogo, la *devolution* scozzese è stata determinata con lo *Scotland Act* del 1998, approvato dal Parlamento di Westminster con legge ordinaria. Quindi, la *devolution* scozzese non ha alcuna garanzia costituzionale. Il Parlamento di Westminster, sul piano delle fonti, potrebbe modificare lo *Scotland Act*, anche tornando indietro rispetto al riconoscimento di alcune delle caratteristiche di autonomia dell'ordinamento scozzese.

Lo *Scotland Act* prevede che ci siano un Parlamento e un Governo scozzesi. Per intenderci, il Governo scozzese attualmente è composto da diciannove persone (quindi, si tratta di un corpo molto più ridotto rispetto a numerose giunte regionali), di cui undici *senior minister* e otto viceministri, sullo stesso esempio del Governo di Westminster. Il Parlamento scozzese ha una serie di competenze su materie delimitate. La sua principale competenza è quella in materia di enti locali, ossia esattamente quella che le regioni italiane non hanno. Questa è la sua competenza principale, più forte e significativa.

Il Parlamento scozzese, come si dice nello *Scotland Act*, è tenuto al rispetto della normativa dell'Unione europea: la sua autonomia è limitata anche sotto questo profilo. Tutte le leggi del Parlamento scozzese possono essere bloccate con l'esercizio del potere di veto dal segretario di Stato, che fa parte del Governo di Westminster e quindi vi è un potere di veto sull'iniziativa legislativa scozzese.

La finanza del Governo scozzese dipende strettamente da quella centrale. Non esiste un impiego pubblico scozzese perché tutti i funzionari pubblici che lavorano in Scozia fanno parte del *civil service* inglese e, quindi, non c'è un autonomo corpo di burocrati e amministrativi scozzesi. L'attività del sistema scozzese è definita con i cosiddetti « concordati » con i quali, di volta in volta, il Governo scozzese e quello di Westminster si mettono d'accordo su cosa verrà fatto in Scozia e con quante risorse.

Questa è nella storia la *devolution*. Poi si può dire che la *devolution* significa altre cose, ma questa è l'esperienza concreta e, come potete vedere, si tratta di un grado di autonomia molto più limitato di quello che le regioni a statuto ordinario in Italia avevano già nella Costituzione del 1948 e persino prima della riforma del Titolo V realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

La *devolution* della quale si parla nel nuovo Titolo V che qui viene proposto, secondo me, sconta alcuni fraintendimenti, innanzitutto perché non si tratta di una vera *devolution* e pone problemi di funzionamento. Il sistema di fatto non può funzionare, indipendentemente dalla valutazione che poi se ne può dare. Per quanto mi riguarda, la valutazione è negativa per le ragioni che ho illustrato nella mia relazione, ma, anche laddove fosse di segno positivo, non potrebbe comunque funzionare.

Il nuovo Titolo V presenta una contraddizione al suo interno insanabile quando modifica l'articolo 117, quarto comma, prevedendo una potestà regionale esclusiva per quanto riguarda tre grandi materie (la cittadinanza, la scuola e la

polizia locale). Ciò avviene senza modificare nulla degli altri commi dell'articolo 117. Quindi non c'è uno spostamento di competenze, ma queste si aggiungono. Ciò significa, per esempio, che la tutela della salute rimane affidata alla potestà concorrente (articolo 117, terzo comma) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (tra i quali rientra sicuramente il diritto alla salute) rimane nella potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*). Voi capite che due potestà legislative esclusive sono una contraddizione logica. Una potestà legislativa esclusiva è tale perché esclude la potestà degli altri. Come si può, su una stessa materia, avere potestà legislativa statale esclusiva, che determina i livelli essenziali, e una potestà legislativa regionale esclusiva, che determina come deve essere fatto il servizio sanitario regionale? Questo sistema non funziona, perché produce conflitti scaricati sulla Corte costituzionale, che poi si dovrebbero risolvere non sul piano del diritto, perché ci sono due norme assolutamente conflittuali e che non sono state coordinate. Due potestà legislative esclusive sono inconciliabili sul piano logico e destinate a produrre conflitti sul piano del diritto.

Come vedete, il problema non è tanto quello di discutere se le regioni devono avere o no potestà legislativa esclusiva. Personalmente ritengo che sia sbagliato, perché stiamo parlando di diritti di cittadinanza fondamentali sui quali occorre che vi sia una garanzia, se non di uniformità, di unità sul piano nazionale. Le regioni, sul piano dell'amministrazione, potranno realizzare in maniera diversa questi diritti, ma non dovrebbero poter definire in maniera diversa i diritti di coloro che vivono a Milano rispetto a quelli di chi vive a Potenza. Questa distribuzione della potestà legislativa, quindi, non mi convince.

In ogni caso, l'articolo 117 in questo modo non può funzionare perché due potestà legislative esclusive si escludono a

vicenda e non si capisce come si possano esercitare. Pertanto, esse saranno sempre in contrapposizione.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

LUISA TORCHIA, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Urbino «Carlo Bo»*. Il secondo problema è che per rimediare a quest'attribuzione di potestà legislativa esclusiva alle regioni, poiché il pendolo va sempre da una parte e dall'altra, il rimedio, secondo me, peggiora la situazione. Infatti, si sottopone a un fortissimo condizionamento tutta la potestà legislativa regionale, sottoponendo le leggi regionali al controllo del Senato federale. Si dice: poiché diamo alle regioni questo potere legislativo molto forte, che all'interno dell'articolo 117 non è razionalizzato, tutte le leggi regionali possono a questo punto essere portate di fronte al Senato regionale e valutate secondo il criterio dell'interesse nazionale. Ciò di nuovo non ha senso, ma costituisce un passo indietro rispetto all'autonomia che oggi hanno le regioni.

Da una parte, quindi, gli si dà qualcosa che esse non saranno in grado di esercitare e, dall'altra parte, gli si toglie qualcosa che oggi esse già hanno e lo si fa con un meccanismo che anch'esso non potrà funzionare, perché il Senato dovrà valutare la legge, la quale, nel caso in cui si ritenga in contrasto con l'interesse nazionale, verrà annullata dal Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica ha perso le funzioni di garanzia e improvvisamente si trova ad avere un potere quasi amministrativo di annullamento di un atto; non si sa in base a quale caratteristica, a quale tipo di decisione, per quale motivo e in quale rapporto con il Senato il Capo dello Stato possa esercitare tale potere. È un sistema che nuovamente produce conflitti, contrasti e che non funziona perché non è razionalizzato.

Si potrebbero criticare altri aspetti, ma probabilmente sono più di dettaglio. Mi

sembra che qui manchi una valutazione di come il regionalismo italiano ha funzionato nel bene e nel male, dei limiti e dei meriti che la riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha avuto e di ciò che la Corte costituzionale ha detto in questi anni. Per esempio, in questa determinazione del Titolo V dove si interviene *manu militari*, spostando le competenze senza particolari criteri di ragionevolezza, non si introduce ciò che si sarebbe dovuto introdurre, ossia il principio di leale collaborazione. Non esiste un sistema federale che funziona sul sistema della separazione. Non esiste nella storia e quindi non esisterà neanche in Italia, tanto è vero che quella concezione di separazione che c'era nella Costituzione del 1948 è stata superata, una volta che le regioni sono state istituite, dalla Corte costituzionale, che ha inventato il principio di leale collaborazione senza il quale il sistema non poteva funzionare. Questo principio è tanto più utile e necessario oggi. La Corte lo ha ribadito nella giurisprudenza successiva al nuovo Titolo V e lo ha fatto nelle forme in cui lo può ribadire un giudice, cioè determinando il caso concreto e dicendo, per esempio, che per le infrastrutture e le telecomunicazioni ci vuole un'intesa.

Perché non si può inserire un articolo che stabilisca che il principio di leale collaborazione è un principio costituzionale, che il Parlamento farà una legge determinando gli strumenti in generale della leale collaborazione e che questo sistema federale si baserà su una serie di decisioni autonome di ciascun livello di governo e su una serie di decisioni prese con l'intervento di ciascuno?

In secondo luogo, ci può essere un sistema federale in cui la finanza non è coordinata? Ci può essere un sistema federale in cui distribuiamo compiti, potestà legislativa e potestà amministrativa, ma non si sa chi paga, come e secondo quali criteri? L'articolo 119 costituisce un piccolissimo passo in avanti rispetto al precedente, è ancora confuso e su questo la Corte costituzionale è intervenuta. Chi ha a cuore un sistema federale sa che

senza determinare i criteri di finanziamento fra il centro e la periferia e di perequazione tra le periferie non si può parlare di federalismo. Si parla di contrattazione, si fa finta che i debiti non ci siano e li si trasferisce da un anno all'altro. Non si può fare nessun ragionamento sul rendimento delle istituzioni, perché non sappiamo quanto costano le funzioni che esse svolgono e quindi non possiamo sapere se il federalismo costa di più o di meno, se qualche regione è più o meno brava, se la qualità dei servizi data sotto il federalismo è migliore o peggiore di prima.

In terzo luogo, se si vuole andare sul piano propositivo, bisognerebbe pensare alla ridefinizione in termini moderni del rapporto fra legislazione e amministrazione. Segnalo che l'articolo 95 — il quale sostiene che i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri — viene modificato soltanto per permettere al Presidente del Consiglio di revocare i ministri.

In ogni caso — soprattutto nell'ambito di un sistema federale in cui il potere legislativo ed amministrativo sono diffusi — avremmo bisogno di criteri di collegamento tra legislazione ed amministrazione. Bisogna finalmente inserire in Costituzione alcuni dei principi sull'attività amministrativa — affermati nella legge sul procedimento — che varrebbero per le amministrazioni statali e regionali, indipendentemente dalla distribuzione della potestà legislativa su ciascuna materia.

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

CARLO TAORMINA. Mi pare che la professoressa Torchia abbia messo in luce la questione della *devolution*, del federalismo, rilevando come quest'ultimo sia difficile da attuare. Infatti, non si può tagliare a colpi d'accetta la competenza locale; inoltre le caratteristiche generali — che comunque afferiscono a qualsiasi materia assegnata alla competenza delle regioni — determinerebbero una sistematica ingerenza del centrale sul periferico.

Il disegno di legge di riforma costituzionale tende ad identificare fortemente le competenze legislative delle regioni. Poiché in passato abbiamo utilizzato alcuni schemi normativi rappresentati — ad esempio — dalle leggi quadro, dalle leggi cornice, le chiedo se secondo lei è possibile identificare presupposti e limiti di una normativa costituzionale la quale renda destinatario lo Stato della emanazione di leggi quadro, di leggi cornice.

MARCO BOATO. Intendo preliminarmente ringraziare la professoressa Torchia per l'*excursus* comparativo sulla questione della *devolution* che ha preso in esame la situazione nel Regno Unito.

Per quanto riguarda l'attribuzione delle competenze al Parlamento scozzese attraverso lo *Scotland Act* lei ha parlato di legge ordinaria. Il Regno Unito non dispone di una Costituzione scritta, quindi attraverso quali strumenti bisognerebbe agire per ottenere una garanzia di tipo costituzionale? Si tratta di una pura curiosità intellettuale.

In secondo luogo, lei ha proposto di introdurre in Costituzione il principio di leale collaborazione: lo inserirebbe nell'articolo 117?

Inoltre, lei ha svolto un'osservazione critica circa il vigente articolo 119 introdotto con la riforma del Titolo V della Costituzione. Siamo di fronte ad una insufficiente definizione costituzionale del federalismo fiscale o ad una non attuazione dell'articolo sopra citato?

Da ultimo lei ha sostenuto che sarebbe necessario inserire in Costituzione alcuni principi sull'attività amministrativa: desidererei saperne di più.

GIANCLAUDIO BRESSA. L'attuale articolo 119 è da considerarsi largamente insufficiente, in ogni caso è altrettanto vero che una sua riscrittura non può prescindere dalla definizione della Camera di tipo federale. Desideravo sapere quale era la sua opinione al riguardo.

MARCELLO PACINI. La legislazione tedesca prevede che lo Stato possa inter-

venire anche nei confronti di materie che appartengono alla competenza regionale. Desidererei sapere se la previsione di una norma analoga nel nostro ordinamento potrebbe facilitare il superamento di alcuni dei problemi sollevati in ordine all'armonica divisione delle competenze nell'ambito dell'articolo 117.

PRESIDENTE. Do ora la parola alla professoressa Torchia per la replica.

LUISA TORCHIA, Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Urbino «Carlo Bo». Onorevole Taormina, non credo sia impossibile realizzare il federalismo, anche perché vi sono dei sistemi federali che funzionano. Non è un caso che lei abbia parlato di ingerenza del centrale sul periferico poiché questa è una concezione che vede separati questi due sistemi e legge in termini di ingerenza l'intervento dello Stato che, in qualche maniera, condiziona o tocca la competenza regionale.

Se noi abbandoniamo la logica dell'ingerenza — fatto salvo forse un limitato numero di materie per le quali si può davvero pensare ad una separazione — per la maggior parte delle stesse — quelle che ci interessano maggiormente e sulle quali misuriamo la qualità della nostre condizioni di vita e il modo in cui i governi regionali e nazionali ci rappresentano — il problema principale non è dato dall'ingerenza, ma dal giusto collocamento della decisione affinché quest'ultima venga presa nel modo migliore ed il più rapidamente possibile. Sull'aeroporto di Malpensa, è stata presa una decisione che, ovviamente, incide sul territorio della regione Lombardia anche se non può essere rimessa interamente a tale regione perché fa riferimento ad un sistema di trasporto internazionale. Quindi, bisognerebbe portare avanti un ragionamento riguardante le funzioni, la dimensione degli interessi e così via.

L'articolo 120 della Costituzione, concernente i poteri sostitutivi, prevede che lo Stato — previa determinazione di una

legge — intervenga *ex post*, cioè nel momento in cui viene messa in pericolo la sicurezza pubblica, l'incolumità, il godimento dei diritti civili e sociali; in questi casi, lo Stato può intervenire addirittura sostituendo gli organi delle regioni. Si tratta però di un potere sostitutivo che si esercita quando si è già verificato un problema e, quindi, lo Stato agisce in ultima istanza.

Penso che sarebbe utile lavorare su un sistema di decisioni e di strumentazione di decisioni che consenta a Stato, regioni ed enti locali di lavorare assieme e prendersi ciascuno le proprie responsabilità. In tutti i casi in cui bisogna coinvolgere più livelli territoriali — ad esempio per quanto concerne le decisioni complesse — vi deve essere una capacità di intervento che non preveda solamente gli strumenti del veto o della negoziazione. Il federalismo è un patto, quindi non serve a separare, ma a mettere d'accordo diversi livelli di governo con diversi ambiti territoriali aventi lo stesso tipo di capacità di rappresentanza.

La legge quadro e la legge cornice consentono di coordinare la potestà legislativa; noi abbiamo bisogno di strumenti che consentano anche di coordinarci sul piano amministrativo. La localizzazione di un'autostrada non si attua con legge, ma attraverso una strumentazione amministrativa nell'ambito della quale bisogna trovare un accordo. Da questo punto di vista la legge quadro è utile ma non risolve tutti i problemi.

Nel Regno Unito non vi è una garanzia rigida, formale ma vi sono le cosiddette convenzioni costituzionali che il sistema riconosce e che sono sostanzialmente intoccabili; in ogni caso, lo *Scotland Act* non rientra tra queste ultime.

Riguardo al principio di leale collaborazione, lo collocherei nell'ambito della norma di apertura del Titolo V della Costituzione — articolo 114 —, la quale sostiene che la Repubblica è costituita in ordine ascendente dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. Quindi, in questo caso l'articolo 117 non c'entra poiché riguarda

la funzione legislativa, mentre la leale collaborazione è un principio di sistema.

Per quanto riguarda l'articolo 119 vi è sicuramente un problema di attuazione e di ridefinizione dello stesso. Infatti, il federalismo fiscale non può non prevedere la perequazione e ciò, secondo me, andrebbe definito in Costituzione, almeno come principio.

Per ciò che concerne l'attività amministrativa penso che bisognerebbe introdurre in Costituzione alcuni principi quali la trasparenza, la celerità, la tempestività, la qualità ed il rendimento dell'azione amministrativa. La buona formula dell'imparzialità e del buon andamento ci ha accompagnato fino ad oggi, ma adesso potrebbe essere modernizzata attraverso l'inserimento di questi nuovi principi. Da questo punto di vista nel progetto di trattato costituzionale europeo vi è una norma riguardante la buona amministrazione che potrebbe essere riversata nella nostra Costituzione.

Indubbiamente, secondo quanto detto dall'onorevole Bressa, le decisioni finanziarie nell'ambito di un sistema federale necessitano di una seconda Camera dove vi sia una rappresentanza degli enti. Inoltre, come diceva prima la professoressa Carlassare, questo Senato non può contemporaneamente ricoprire funzioni di garanzia e di rappresentanza.

La norma contenuta nella Costituzione tedesca sostiene che il *Bund* rompe la legge dei *Länder*. Si tratta di una capacità generale attribuita al *Bund* di intervenire in tutti i casi in cui vi sia bisogno di garantire condizioni equivalenti di vita sul territorio. Una norma di questo genere potrebbe essere utile, in ogni caso penso vi sia la necessità di due tipi di norme e questa appena citata è una norma di chiusura. Infatti, essa prevede che se le cose non funzionano vi è una capacità residuale, di ultima istanza in capo allo Stato.

Dovremmo avere una norma a regime per permettere allo Stato e alle regioni di lavorare assieme.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Torchia per il suo intervento. Dichiaro conclusa l'audizione.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,50, è ripresa alle 11,55.

Audizione di Marco Cammelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Marco Cammelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.

Ringrazio il professore per avere voluto corrispondere all'invito della Commissione e gli do senz'altro la parola.

MARCO CAMMELLI, Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna. Ringrazio il presidente. Considero un grande onore la possibilità di poter dare il mio modesto contributo ai lavori della Commissione: si tratta di un progetto importante e credo che questa fase dei lavori parlamentari sia essenziale. Ho consegnato un testo sull'intera riforma, che sarà pubblicato prossimamente dalla rivista *Il Mulino*, ma ora mi limiterò a trattare la questione del Senato federale.

Certamente siamo fuori da qualunque federalismo e in una fase di decentramento istituzionale, peraltro da completare; quindi, non considero significativo l'attributo federale al Senato perché, in realtà, abbiamo di fronte la possibilità di un decentramento istituzionale serio, del quale vi sono tracce significative nella conferma sostanziale del nuovo Titolo V, nell'allargamento della potestà legislativa regionale, nella sussidiarietà sulle funzioni amministrative e nell'autonomia organizzativa, riconosciuta come principio nel sistema amministrativo. Dopo il Titolo V il

nostro sistema amministrativo è essenzialmente regionale e locale, quindi generalmente affidato ai criteri dell'autonomia e della differenziazione: se non si considera tutto ciò, non si tiene conto del nuovo modo di porsi del problema dell'amministrazione, con tutti gli annessi e connessi.

Rispetto a questi punti, credo che permangano nel progetto elementi fortemente eterogenei, cioè estranei anche a questa logica di decentramento istituzionale serio. In primo luogo, in virtù del principio della differenziazione non si giustifica, se non per ragioni puramente pratiche, il mantenimento delle regioni a statuto speciale. Un sistema ispirato alla differenziazione di insieme fa fatica a giustificare una differenziazione nella differenziazione, se non per motivi di semplice opportunità, ma, seppur comprensibili, lo studioso deve dire che la cosa non ha senso (l'aveva sessanta anni fa ma oggi no). In secondo luogo, colpisce la precisione con cui, invece, si è tolta la differenziazione dell'articolo 116, terzo comma; l'unica norma del Titolo V che prevedeva una differenziazione organizzata per regione, con tanto di approvazione parlamentare, con cautele e maggioranze, viene tolta: questo aspetto è davvero sconcertante ma, come sempre, le cose che escono dalla porta tornano dalla finestra. Infatti, se andiamo alla legislazione ordinaria il recentissimo codice dei beni culturali, il decreto legislativo n. 42 del 2004, propone un'ipotesi di accordi differenziati fra il ministero e le singole regioni o gli enti.

Ciò dimostra che la differenziazione è un'esigenza e che se la si caccia dal piano costituzionale torna sul piano legislativo, se la si caccia sul piano legislativo torna sul piano delle definizioni amministrative, ma a questo punto senza garanzie e senza coordinamento.

Ma soprattutto eterogenea è la mancata attuazione dell'articolo 119: quando si parla dell'esperienza italiana, altri colleghi chiedono subito delle risorse e noi rispondiamo che su questo campo non abbiamo fatto praticamente nulla, anzi, la legislazione ordinaria di questi anni è tesa fortemente a riportare la questione al

centro. Il problema che abbiamo di fronte è il rischio di una grave frammentazione perché il sistema si sta divaricando. Una ricerca recente analizzava, ad esempio, le leggi finanziarie ed evidenziava che non c'è nulla in comune fra quelle della Lombardia e della Campania perché ormai sono due cose diverse: attenzione perché nei fatti la divaricazione del sistema è maggiore di quanto pensiamo. Dunque, il problema è di passare rapidamente dal dualismo alla cooperazione al centro perché è essenziale « cucire » prima piuttosto che intervenire sui conflitti scoppiati dopo. La soluzione dell'interesse nazionale è debole perché cerca di arrivare dopo una situazione che si è creata — fra l'altro, con i modi già criticati —, mostrando che sfugge la parte precedente della cooperazione al centro, che, a mio avviso, è essenziale e trova nel Senato uno dei suoi pezzi.

Mi pare che su questo punto ci siano due aspetti importanti da considerare: la funzione legislativa ormai è modificata e nel progetto è largamente affidata al Senato sia la parte concorrente che quella sul sistema locale, ma all'interno della legge ci sono anche modifiche di contenuto. Il futuro Parlamento non avrà solo meno deputati e senatori perché la funzione legislativa è regionale ma perché il rapporto con l'amministrazione è diverso in quanto quest'ultima è essenzialmente regionale e locale: quindi, il rapporto fra legge e amministrazione non sarà quello che si è conosciuto fino ad oggi. Insomma, il vecchio tema della riserva di amministrazione, cioè se l'Esecutivo avesse una riserva sull'amministrazione rispetto al legislatore, fino ad ora era stato negato ed oggi rientra sotto riserva dell'autonomia: quindi, la legge parlamentare futura avrà anche dei limiti di contenuto oltre che di materia, in ragione del fatto che l'autonomia organizzativa è collocata altrove.

Inoltre, vi sono delle modifiche anche sulla funzione di Governo. Mi sembra che proprio questa necessità di cooperazione porti a rivedere due questioni fondamentali. In primo luogo, la Presidenza del Consiglio da centro del sistema dei mini-

steri a centro del sistema istituzionale perché una serie di cose sono indivisibili: l'attività internazionale e comunitaria, gli indirizzi politico-amministrativi generali, le funzioni di regolazione, i livelli delle funzioni essenziali e tutta la parte delle risorse finanziarie si collocano sostanzialmente a questo livello. In questo caso subentra il discorso delle conferenze, cioè il luogo nel quale si colloca la sede della cooperazione, rispetto al quale sarebbe sufficiente farne uno strumento della cooperazione senza darne una regolamentazione costituzionale. Se questo sistema funzionasse, avremmo già ricomposto molto di ciò che adesso è separato e, forse, avremmo assorbito prima i conflitti che affronteremmo con l'interesse nazionale.

Il modo con cui ho esposto la mia relazione non è quello dell'autogestione al centro di problemi locali. Il Senato non è il luogo in cui le realtà vanno a difendere se stesse al centro, ma un pezzo di corresponsabilizzazione delle funzioni indivisibili che non possono che essere centrali, il che comporta un aspetto istituzionalmente e politicamente importante: bisogna distinguere ciò che è centro e ciò che è statale e dire che questa è la stagione della costruzione del centro.

Il nostro sistema sta cercando di costruire un centro ma per farlo deve scindere il centro e lo Stato: lo Stato è un pezzo del centro ma vi sono una serie di sedi centrali e non statali (le conferenze sono centrali e non statali, il Senato federale sarà centrale e non statale).

Dunque, la Camera delle autonomie è un momento di cooperazione e non di autogestione di questioni locali in sede centrale. Quindi, sussiste anche un problema di Esecutivo e bisogna occuparsi delle « cerniere » nella parte elevata, anche perché se non lo fa la politica nella sua progettazione, comunque lo fa la forza delle cose. Vorrei ricordare che vi sono 265 collegi e commissioni presso i ministeri a composizione mista Stato-regioni-enti locali (265 unità, delle quali 45 all'agricoltura, 43 alla sanità, 18 all'ambiente e così via). Dunque, le esigenze di cooperazione non affrontate trovano poi il loro

modo di rappresentarsi, come stanno facendo in termini così ampi. Mi pare che il progetto non consideri questi aspetti, perché non tiene conto delle sedi dell'Esecutivo, e complichino il discorso sovrapponendo al problema della rappresentanza territoriale la questione delle garanzie. Capisco che possa essere un *escamotage*, ma o viene risolta bene la questione dei rapporti maggioranza/opposizione e lo statuto delle opposizioni nelle diverse formule o il problema non risolto finirà fatalmente per slittare sul Senato bloccando gli uni e gli altri: in questo modo si avrebbe veramente un preoccupante pasticcio.

Su quali punti si può intervenire? Intanto, trovo erroneo l'*aut aut* del senatore D'Onofrio sul discorso della composizione. Infatti, dice che o i rappresentanti sono delle istituzioni locali, ma allora non si fanno leggi perché non c'è la rappresentanza diretta, o la rappresentanza è diretta, ma allora non c'è il rapporto con il territorio, oppure si fa una composizione mista, ma sarebbe inaccettabile perché ci sarebbero senatori di serie A e di serie B. Ho l'impressione che la stretta del discorso sia dovuta, da una parte, al fatto che la rappresentanza dei territori era stata pensata con le assemblee di coordinamento — che poi sono saltate e quindi si è rimasti sprovvisti di quella soluzione — e, dall'altra, perché sussiste un obiettivo problema culturale, non imputabile soltanto alla maggioranza.

In realtà, il problema della rappresentanza territoriale non trova tutti concordi; ricordo, in proposito, interventi preoccupati di regioni meridionali, secondo cui la rappresentanza territoriale sembrava sot-tendere un meccanismo finalizzato a consegnare territori deboli in mano ad altri forti. È un problema reale? Certamente, reali sono le riserve espresse, rivelando, forse, qualche difficoltà nell'affermazione di questo modello. Alcuni aspetti di elaborazione culturale, in ogni caso, dovranno ancora essere approfonditi. Senza dubbio, per una parte della dirigenza meridionale — di qualunque posizione politica essa sia — la Camera dei territori è

una trappola nella quale le aree deboli sarebbero destinate a cadere a favore di quelle più forti. Sebbene la ritenga personalmente una posizione ingiustificata, tali preoccupazioni denotano problemi che necessitano di essere affrontati.

Il risultato, come è stato osservato da molti, è comunque che la rappresentanza, come attualmente concepita, apre questioni delicate su cui riflettere, mentre si avvertono pesanti riflessi sui consigli regionali e soprattutto si pone un inevitabile cono d'ombra, rappresentato dall'elezione del *Premier*. Cioè, le elezioni del Senato saranno « politiche » e ciò comporterà, pertanto, uno svilimento della « territorialità ». In questo senso, non salterà soltanto il meccanismo della rappresentanza dei territori, ma — venendo meno il collegamento con il territorio — cadrà anche il presupposto delle garanzie trasferite al Senato. Ricordo alcune discipline diverse, ad esempio, sull'adozione dei regolamenti parlamentari, giustificate proprio dalla presunta caratterizzazione del Senato. Un meccanismo che affidi garanzie al Senato, sull'assunto che questo, nella sua « territorialità » sia meno esposto alla dicotomia maggioranza-opposizione di quanto avvenga per la Camera dei deputati, sarà destinato ad incrinarsi allorché le elezioni del Senato divengano « politiche ». Il problema non è insolubile. Personalmente, ritengo che la rappresentanza delle istituzioni, intendendo come tale la rappresentanza dei consigli regionali probabilmente, e dei comuni, in qualche modo formulata, potrebbe costituire lo strumento per superare — al centro — una frattura tra regioni ed enti locali che si avverte moltissimo a livello periferico e che, invece, a livello centrale, potrebbe, appunto, trovare una più adeguata soluzione.

Quanto al punto critico, variamente discusso, per cui la rappresentanza di secondo grado non fa leggi, esiste una tradizione che potrebbe essere superata in questa fase, senza sacrilegi istituzionali.

Vengo, adesso, alle funzioni di legislazione, per cui si pone realmente un problema molto serio. Il Senato ha una forte incidenza sul processo legislativo e vi è

una notevole asimmetria rispetto alla Camera dei deputati, non soltanto per la questione della fiducia. Il fatto è che molte leggi sono bicamerali. Molte altre insistono comunque in materia concorrente, e quindi in area di competenza regionale. In più, occorre aggiungere il meccanismo degli interventi dell'altra Camera, in virtù del noto « richiamo ». È ben vero che entrambe le Camere possono attivare questo meccanismo, però, probabilmente, il Senato potrebbe avere qualche ragione in più (poniamo che la sua composizione sia un poco diversa da quella dell'altro ramo del Parlamento); inoltre e soprattutto, il Senato non è tenuto a legiferare. Infatti, i principi cui le regioni debbono ispirarsi nella legislazione concorrente, ad esempio, qualora non fossero dettati da apposita legge, verrebbero comunque ricavati dalla normativa vigente. Quindi, un Senato che volesse essere così malizioso da scorporare certa disciplina dalle competenze della Camera, potrebbe usare continuamente lo strumento del richiamo nei confronti dell'altro ramo del Parlamento e, da parte sua, non legiferare relativamente alle parti di competenza regionale, perché, come è noto, per tutta la materie di competenza concorrente, i principi saranno dedotti dalle regioni senza alcuna necessità di apposita norma.

Tra gli aspetti su cui soffermarsi, oltre questa asimmetria così importante, occorre, però, anche valutare le forti difficoltà di funzionamento del Senato. Pare di ricavare dall'attuale testo che molte materie siano oggetto di riserva di Assemblea, ovvero i relativi progetti di legge non possano essere approvati in Commissione (approvazione riservata, a quanto sembra, solo per le leggi di cui all'articolo 70, comma terzo); se così è, il Senato di domani lavorerà prevalentemente in Assemblea, e in ogni caso saranno riservate al *plenum* tutte le leggi su cui vi si sta stato un richiamo; inoltre, vi saranno compiti non legislativi, come tutte le nomine, le elezioni di componenti del CSM, della Corte costituzionale, la valutazione dell'eventuale lesione dell'interesse nazionale, compiti spesso riservati al *plenum*.

Infine, il Senato sembra incontrare più di un limite nella organizzazione dei propri lavori: poiché, infatti, la rappresentanza territoriale non è stata realizzata in modo soddisfacente, si è inteso introdurre automatismi di intervento, i quali hanno però generato vincoli evidenti all'attività dell'organo; gli strumenti introdotti, ad esempio, sono stati finalizzati a consentire sempre l'audizione dei presidenti delle giunte e dei consigli regionali e a far in modo che il Senato si pronunci in termini temporali tassativi rispetto ad iniziative regionali di legge statale.

Si configura, pertanto, un Senato che conta molto nel procedimento legislativo e contemporaneamente ha forti vincoli di organizzazione, ciò che certamente non rappresenta una premessa di buon funzionamento complessivo.

Da ultimo, vengo alla questione dell'interesse nazionale. La soluzione data a questo problema non sembra affatto convincente, in primo luogo perché la vera risposta si trova ben prima ovvero nella cooperazione che deve essere ulteriormente incentivata dal sistema.

In tal senso, la manovra delle risorse finanziarie sembra in grado di rendere concreto questo obiettivo — non più, dunque, solo « poetico » — mentre intervenire successivamente significherebbe già ammettere di aver perso. Ritengo che ricada sull'interesse nazionale tutto ciò che non sia stato risolto nella cooperazione preventiva presso l'Esecutivo; quindi, se intendiamo lavorare su un certo fronte dovrebbe essere alleggerito l'altro. Infine, dobbiamo tener presente che il sistema conosce altri modi di tutela, mi riferisco alle cosiddette clausole generali (introdotte dalla Corte costituzionale, tra le quali è compreso il principio della leale collaborazione).

Vi è poi un dato essenziale a cui prestare attenzione: il controllo di merito era stato già previsto nella Costituzione del 1948, eppure mai il Parlamento è ricorso a quello strumento ai fini della tutela dell'interesse nazionale. La verità è che il Parlamento rifugge dal controllo di merito. Alla luce di ciò, il rischio è che — qualora

il Senato sia davvero territoriale — i territori, tra loro, colludano (non intervenendo l'uno sui provvedimenti di interesse legislativo dell'altro, in base ad un'intesa preventiva), oppure — qualora il Senato sia partigiano, cioè politico — che quanto provenga da una parte politica diversa dalla propria sia oggetto di contestazione e contrasto. E questo mi sembra un esito tristissimo da evitare.

Vi è, inoltre, un punto che dovrebbe essere compreso. In questo sistema di garanzie reciproche tra Camera dei deputati e Senato, squilibrato sul Senato, quale destino è riservato all'intera materia delegificata? Quale fine faranno le deleghe legislative? La maggior parte degli interventi normativi passa, infatti, attraverso delega. Rischiamo pertanto di porre vita ad un sistema blindato, per quanto riguarda le leggi, deputate ad intervenire su questioni di lieve entità, mentre tutto il resto, i grandi interventi, saranno oggetto di delega, e la parte restante diverrà ambito di delegificazione. Questo mi pare un punto cruciale su cui riflettere, un aspetto a proposito del quale ritengo giusto recuperare la territorialità, costruendo sedi di cooperazione importante, a livello di Esecutivo, facendo del Senato una parte attiva di corresponsabilizzazione legislativa.

Vorrei concludere il mio intervento con due considerazioni estranee al tema specificamente affrontato, ma che ritengo particolarmente rilevanti. Approfitto della loro cortesia per esporre alcune osservazioni su due aspetti in particolare. Personalmente, non sono ostile ad un sistema con un *Premier* forte, qualora, però, fosse accompagnato da un altrettanto forte sistema di garanzie.

Vi è un grosso problema su questo piano. Sono perfettamente concorde con la funzione del Presidente della Repubblica di garante e non gestore della politica; mi chiedo, però, perché sia stata prevista la tassatività delle funzioni presidenziali. Non mi sembra ammissibile che ad un organo costituzionale di questo livello si dettino condizioni simili. Il garante del sistema, per definizione, è un

soggetto atipico, la cui missione è sostanzialmente, per natura, indefinita. Il garante che è chiamato a tutelare un sistema, dovrà essere libero di inventarsi la strategia migliore per compiere quella missione, a meno che la Costituzione non attribuisca certi poteri ad altri organi.

A mio parere, la previsione contenuta nell'articolo 87, primo comma, del provvedimento in esame, per cui il Presidente della Repubblica esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione, pare restrittiva. Generalmente, disposizioni simili, vengono introdotte per gli organi amministrativi; reputo, pertanto, tale tassatività irrispettosa sul piano istituzionale e un incidente sul piano funzionale.

Mi soffermerò, infine, sulla designazione del vice presidente del CSM. Sono perfettamente consapevole dei problemi esistenti, ma, essendomi occupato sul piano scientifico degli organi collegiali, posso assicurare che il vice presidente di un organo a modesta autonomia è nominato dal presidente, allorché quest'ultimo sia eletto dall'organo, e mai nominato da costui allorché il presidente sia designato d'ufficio e dall'esterno.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire.

MICHELE SAPONARA. Lei ha parlato di Stato e di centro in termini affascinanti, che hanno permeato tutto il suo intervento. Professore, lei sembra rifiutare il federalismo; semmai ha parlato di decentramento istituzionale. Lo rifiuta di fatto, quantomeno nella configurazione datane in questa riforma. Vorrei, pertanto, che alla luce delle sue impostazioni chiarisse la differenza intercorrente tra Stato e centro.

In secondo luogo, si è scandalizzato dell'indicazione tassativa delle funzioni presidenziali, ma mi pare che già l'articolo 87 dell'attuale Costituzione indichi le competenze del Capo dello Stato, sebbene non sembri contenere indicazioni tassative. Evidentemente, però, ciò che ha mosso il legislatore di revisione costituzionale è

stata anche l'esigenza di evitare che un Presidente della Repubblica, muovendosi al di là delle funzioni di garanzia, assuma iniziative di carattere politico non compatibili con il sistema.

MARCO BOATO. Signor presidente, ringrazio il professor Cammelli per il suo intervento. Ho annotato anch'io ciò che è stato osservato dall'onorevole Saponara, per trarne, però, una conseguenza opposta rispetto alla sua. Gradirei, pertanto, un chiarimento sul punto direttamente da lei, professore. Ha avviato il suo intervento dicendo (almeno così ho annotato): siamo fuori da qualunque tipo di federalismo; siamo semmai nell'ambito di un decentramento istituzionale, peraltro da completare. Ritengo, però, che tale affermazione non coincidesse con un rifiuto — da parte sua — dell'ipotesi federalista, ma fosse, piuttosto, una critica attorno al contenuto del progetto. Poiché il collega Saponara ha inteso la questione in un modo diverso dal mio, sarei grato se potesse fornirci un chiarimento in proposito.

Inoltre, vorrei che lei precisasse meglio un aspetto toccato nel corso del suo intervento. Opportunamente nella sua relazione, in modo ricorrente, ha posto l'attenzione sul problema della cooperazione, non solo sotto il profilo legislativo ma anche in rapporto agli esecutivi, facendo cenno anche alla questione delle conferenze (Conferenza Stato-regione, Conferenza delle autonomie, e infine Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali). Poiché questi strumenti, dal punto di vista istituzionale, già esistono nell'ordinamento, ma non hanno ancora copertura costituzionale — fermo restando l'esigenza di non introdurre definizioni rigide capaci di bloccare il sistema (giustamente lei ha parlato di elasticità) —, mi chiedo cosa pensi riguardo all'ipotesi di inserire in Costituzione uno specifico riferimento in proposito.

Quanto alla discutibilità di come sia configurata nel progetto la rappresentanza territoriale nel Senato, personalmente sono d'accordo. Non ho capito bene quale sia l'ipotesi alternativa, perché lei ha par-

lato di rappresentanza delle istituzioni regionali e locali e di rappresentanze dei consigli regionali e dei comuni. Vorrei capire se a questo faceva riferimento come ipotesi alternativa a quella prevista nel progetto.

Pur condividendo tutte le sue critiche, vorrei sollevare un'obiezione ad un'ipotesi di questo genere: un Parlamento, composto da Camera e Senato, difficilmente approverà una ipotesi di questo genere — ci vorrebbe un'assemblea terza — di revisione costituzionale, perché non ci sarà mai un Senato che si suiciderà totalmente, mi dispiace dirlo.

Lei ha fatto riferimento anche alle difficoltà di funzionamento del Senato. Le chiedo se sarebbe favorevole che venisse reintrodotta, come clausola di chiusura, la possibilità di scioglimento del Senato da parte del presidente della Repubblica, come previsto dal progetto originario prima delle modifiche apportate al Senato.

Vorrei sapere inoltre se lei ritiene opportuno costituzionalizzare il principio di leale cooperazione, principio ormai acquisito nella giurisprudenza costituzionale.

Da ultimo, lei ha valorizzato molto l'aspetto della differenziazione, criticando la soppressione del nuovo terzo comma dell'articolo 116. Condivido la sua critica, ma mi lascia molto perplesso la sua ipotesi di totale soppressione delle regioni a statuto speciale, perché si tratta di un aspetto storico, politico e istituzionale del nostro paese; per una di queste regioni esiste addirittura un « aggancio » internazionale, con l'accordo De Gasperi-Grüber.

Lo stesso discorso vale per la composizione del Senato. Dobbiamo tenere conto della storia del Senato nel nostro paese e avere presenti i soggetti che pongono mano alle revisioni di natura costituzionale.

CARLO TAORMINA. Anch'io vorrei avere una sua risposta sulla differenza da lei tracciata tra centro e Stato, con riferimento agli organismi che sono stati richiamati, tra cui la Conferenza Stato-

regioni, e vorrei sapere come si colloca tale organismo rispetto allo Stato e al centro.

Un altro aspetto importante è questo: lei ha parlato della possibilità di incidere sulle problematiche legate al Senato federale da parte di un serio statuto dell'opposizione. Vorrei capire, rispetto al disegno di legge di cui ci stiamo occupando, in che modo un serio statuto delle opposizioni possa incidere sulle osservazioni critiche da lei fatte. Mi è parso di capire che alcune di esse potrebbero cadere, laddove questo statuto diventasse una cosa seria.

CARLO LEONI. Vorrei avere ulteriori spiegazioni sulla composizione del Senato e la sua opinione su un'altra ipotesi alternativa della quale si sta discutendo, ossia quella di prevedere l'elezione diretta dei membri del Senato su base regionale, con numero pari in ciascuna regione, a prescindere dalla dimensione demografica della popolazione.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Cammelli per la replica.

MARCO CAMMELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Risponderò rapidamente a tutte le domande. Mi rendo conto che alcune questioni possono sembrare astratte, ma ciò vuol dire che c'è stato da parte mio un difetto nella presentazione.

Partiamo dal problema riguardante il centro e lo Stato, inteso come Stato apparato. La contrapposizione, che riflette la dualistica articolazione del sistema, che la Costituzione del 1948 proponeva, nella realtà è stata profondamente superata. Questa distinzione per soggetti è puramente astratta e teorica, perché appena si analizza la realtà ci si accorge che le cose non stanno così. Nessun significativo processo decisionale è interno a questi soggetti. Spesso le risorse non sono date ad un solo soggetto attraverso una specifica modalità, ma sono fruibili insieme ad altri soggetti. Vi sono quindi forme di interdipendenza continua e lo stesso discorso vale per gli enti locali.

La cooperazione può costituire una risposta al problema dell'interdipendenza: in questi casi ci si mette intorno ad un tavolo, si utilizzano strumenti di tipo privatistico, ma se non ci si mette d'accordo uno dei due decide anche per l'altro e questo modello non funziona.

La mia impressione è che il modo per affrontare questo problema sia riconoscere che, accanto a dei soggetti definiti, che hanno dei compiti, vi sono delle sedi istituzionali che in realtà non sono attribuibili a questo o a quel soggetto. Quindi, spostare una funzione al centro non necessariamente impoverisce il sistema regionale o arricchisce il sistema statale.

Ci potrebbe essere una organizzazione centrale del sistema regionale locale, ossia una forma di aggregazione del sistema regionale locale al centro. Basti pensare a settori quali la sanità o il settore dell'università, nei quali esistono dei centri operativi che non sono né statali né locali. Se riusciamo a fare questo sforzo di natura concettuale riusciremo forse a capire ciò che sta succedendo.

Sono consapevole di non dare risposte persuasive su questo aspetto, ma spero di avervi rappresentato bene il problema.

MICHELE SAPONARA. L'avevo inteso così...

MARCO CAMMELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna*. Rispondo all'onorevole Taormina sul tema delle garanzie. Un elemento di debolezza di questo progetto è dato dalla eccessiva tiepidezza sul tema delle garanzie. È sorprendente che ciò accada, perché una proposta così forte circa la concentrazione di poteri in capo al *premier* dovrebbe essere accompagnata da un validissimo sistema di garanzie, mentre su questo che ci sono delle timidezze. Ritengo che il discorso del *quorum* non risolva fino in fondo il problema.

Un Presidente della Repubblica, a cui si dice di devolvere esclusivamente una funzione di garanzia — togliendo quindi ogni valutazione di tipo politico, tra cui la

valutazione dell'interesse nazionale — non può essere poi vincolato sostanzialmente nell'uso degli strumenti per svolgere la sua funzione. È un problema di sistema: qualunque minoranza di ieri, di oggi o di domani ha bisogno di una garanzia non definita tassativamente.

Il principio della sussidiarietà verticale non è certo un problema di redistribuzione di funzioni tra i soggetti coinvolti, ma è un segno che le funzioni hanno la loro dimensione, indipendentemente dai soggetti.

La mia non è una critica al federalismo, ha ragione l'onorevole Boato; si parla di federalismo ma poi mancano gli strumenti per poterlo realizzare. È difficile esaminare due anni di legislazione ordinaria, parlare di riforma del Titolo V e di devoluzione, perché qualunque lettore rimane completamente sconcertato: è questa discontinuità che colpisce, non il dato del federalismo in sé.

Per quel che riguarda la cooperazione a livello di Esecutivo, mi pare che ci sia un problema di cooperazione sulle iniziative legislative del Governo. Quando il Governo propone, il sistema deve funzionare e ciò avviene se c'è una circolarità di informazione. Il centro rischia di essere debole se non è alimentato dal sapere delle domande politiche e dei problemi provenienti dalle realtà locali.

La cooperazione è essenziale perché il centro possa a ragion veduta intervenire. Ciò vale per le iniziative legislative ma anche per la riforma amministrativa. Per quale motivo un ministero interviene sulla propria amministrazione, senza coinvolgere in quel processo le amministrazioni periferiche dello Stato che sono coinvolte?

Vi è tutta l'amministrazione periferica dello Stato che è importante per il sistema regionale locale; perché deve essere oggetto di discussione separata in quanto è statale? È statale, ma è anche decentrata. Dunque, avere questa sede permetterebbe di risolvere prima molti problemi, compresa l'assenza di informazioni.

Quanto alla rappresentanza territoriale, ai comuni, alle province ed al problema del realismo richiamato dall'onorevole