

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 11,30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

*(Così rimane stabilito).*

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

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

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

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

razione (la riforma del Senato), il terzo punto sulle modalità della cooperazione (quale tipo di competenza concorrente), il quarto punto sui controlli delle leggi regionali, il quinto punto sul tipo di mescolanza che si può attuare con il modello di federalismo competitivo ed il sesto punto sul disegno di legge sulla *devolution*.

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

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

modelli fortemente centralizzati o di regionalismo molto limitato (come, per esempio, in Francia, dove nei prossimi giorni il Parlamento approverà la riforma costituzionale che sta andando verso un regionalismo più marcato), sia che partano da un modello di federalismo più duale e competitivo — come era, per esempio, in origine anche la stessa legge fondamentale di Bonn —, con le riforme avvenute negli anni seguenti hanno teso verso un modello di federalismo cooperativo incentrato sulle competenze concorrenti.

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

Qui viene il secondo punto, cioè il luogo parlamentare della cooperazione. L'aspetto criticabile della riforma del Titolo V della Costituzione è l'assenza della sede parlamentare di cooperazione, la caratteristica principale dei modelli di federalismo cooperativo. È questo il nodo da risolvere. Oltretutto, avendo la fortuna di poterne discutere più serenamente in questa Camera, mentre invece nell'altra, per motivi di status, la discussione diventa più traumatica e problematica, non vedo perché non si potrebbe coraggiosamente avanzare un'ipotesi di riforma del Senato proprio nella lettura alla Camera dei deputati, dove un maggiore sforzo riformatore può essere perseguito.

Tra i vari modelli in discussione a me sembra che il modello delineatosi nell'ultima fase dei lavori della Commissione bicamerale del 1997, quello cioè che prevede una elezione dei senatori sempre a suffragio popolare, ma contestuale alla elezione del consiglio regionale, sia il più funzionale per vari aspetti. Anzitutto per un motivo di tipo pratico, perché tra quelli

teoricamente perseguibili è il modello meno distante dal modo in cui sono eletti i senatori, resterebbe comunque l'elezione a suffragio universale. Se il problema classico non è mai stato teorico ma pratico, cioè come si ricolloca una parte della classe politica, si può ragionevolmente pensare che qualora rimanesse il suffragio universale diretto non si creerebbe un problema di ricollocazione di massa. Tuttavia, esiste anche un altro aspetto. Se, sulla base della formulazione del nuovo articolo 114 della Costituzione che riguarda la composizione della Repubblica, si abbandonasse l'idea di un Senato eletto a suffragio universale, si finirebbe in modelli misti con scelta di secondo grado, in parte con membri provenienti dalle regioni, in parte con membri provenienti dai comuni, che scatenerebbero tutta una serie di problemi simili a quelli già scatenatisi riguardo all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, non facilmente risolvibili.

Si creerebbe anche un ulteriore problema, poiché le camere a composizione mista finiscono inevitabilmente per negare la logica di una partecipazione basata sulla rappresentanza territoriale. Infatti, se noi collochiamo in uno stesso organo rappresentanti di comuni, di province e di regioni, questi finiscono per ricomporsi esclusivamente attraverso logiche di tipo partitico; rappresentando enti diversi la logica di unificazione su base territoriale non funziona più. Una volta ricomposta mediante una logica di tipo partitico la seconda camera, che ha la funzione di bilanciare la composizione partitica della prima, non è più funzionale poiché ci ritroviamo con un'altra camera fondata sul *continuum* destra-sinistra, e non abbiamo più un riequilibrio centro-periferia. La ripartizione delle funzioni ha rappresentato un grave nodo all'interno della Commissione bicamerale; ricordo i funzionari terrorizzati quando si misero a studiare le tipologie di leggi che erano sorte, arrivando a contarne 11 o 12 distinte per materia a secondo delle varie modalità di bicameralismo.

Tutto ciò avrebbe scatenato una ridda di conflitti potenziali di fronte alla Corte costituzionale non inferiore ai conflitti che abbiamo ora tra Stato e regioni; per tale motivo vi è l'esigenza di trovare un modello relativamente semplice di differenziazione delle leggi, basato prevalentemente su criteri abbastanza univoci. Tali criteri potrebbero essere quelli di mantenere il bicameralismo paritario per la revisione costituzionale e per le altre leggi che sono in qualche modo indicate dalla norma provvisoria della legge costituzionale n. 3 del 2001 (ossia le leggi relative alla competenza concorrente ed al federalismo fiscale); per tutto il resto il bicameralismo dovrebbe essere ineguale, con una prevalenza finale della camera eletta a suffragio universale. Tuttavia, stabilire che resta il meccanismo paritario sulle leggi che regolano la competenza concorrente, vuol dire che la maggioranza parlamentare che vince le elezioni si trova una seconda camera con un forte potere di veto. Anche tale meccanismo rientra nelle forme di equilibrio costituzionale nella parte ideale delle garanzie e dello statuto dell'opposizione.

Il terzo punto riguarda il modo della cooperazione ed in particolare il tipo di competenza concorrente da adottare. Si pone il problema della sostanziale continuità dell'idea della competenza concorrente che noi abbiamo adottato, nonostante che il testo lessicalmente tenda ad evitare il carattere invasivo dei principi nella legislazione concorrente quale si era manifestato prima; alla fine, rimanendo nello schema « principi-dettagli » continuiamo a rimanere all'interno di uno schema che non può in alcun modo diventare garantistico per le regioni. Infatti, il Parlamento nazionale stabilisce quale estensione abbiano i principi, come si è visto anche in questi mesi, tendendo naturalmente a dare un'accezione espansiva. Gli studiosi che si sono cimentati su tale questione dicono che parlare di principi, tanto più di principi fondamentali, a priori è un esercizio vano, poiché solo a posteriori con criteri molto oscillanti si possono ricostruire dei principi. Da qui anche i

nodi, quasi irresolubili su come si determinano i principi e le ricognizioni durante la fase transitoria.

Esiste una linea dottrinale, a mio avviso più sensata, originatasi soprattutto dal professor D'Atena e seguita da alcuni colleghi che verranno auditi, che sostiene come, fermo restando che la competenza concorrente debba rimanere la chiave del sistema, occorra strutturarla diversamente, seguendo l'esempio dell'articolo 72, comma 2 della Legge fondamentale tedesca, riprendo testualmente il brano in questione per maggiore chiarezza: « Nell'ambito della legislazione concorrente la federazione ha il potere di legiferare quando, e nella misura in cui, la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica ed economica nell'interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale ». Questo modo di strutturare la legislazione concorrente rende mobili i confini tra le materie e consente in sostanza allo Stato di invadere un'area molto estesa quando ricorrano delle ragioni di interesse nazionale.

Qual è l'elemento di garanzia che consente che questo tipo di clausola non si trasformi in un cavallo di Troia per le competenze regionali? È il fatto che le leggi in queste materie debbano essere approvate con il procedimento del bicameralismo paritario, con un Senato espressione di una logica di tipo regionale. Si può discutere se lo strutturare diversamente la competenza concorrente possa essere interamente sostitutivo o meno della competenza concorrente attuale. In Germania convivono entrambe, ci sono sia la competenza concorrente descritta dall'articolo 72, comma 2, della Legge fondamentale che prevede la possibilità di estensione di mobilità a favore della legislazione statale nei casi di interesse nazionale, sia le leggi cornice. Se noi volessimo seguire la linea di sommare la vecchia concorrenza alla nuova dovremmo ripensare l'elenco di materie. Bisognerebbe fare un elenco di materie più ristretto per la competenza concorrente tradizionale ed affidare il resto a quest'altro

tipo di concorrenza. In alternativa potremmo più semplicemente sostituire la vecchia competenza concorrente con questa nuova.

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

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

Un'altra questione concerne la soppressione, perché mai utilizzata, della possibilità (contenuta nel vecchio articolo 127 della Costituzione) che aveva il Governo di promuovere la questione di merito dinanzi alle Camere. Tale possibilità non era stata mai utilizzata perché la giurisprudenza limitativa della Corte costituzionale dava praticamente sempre ragione al ricorrente e, di conseguenza, non si è mai voluto sollevare una questione di merito. Viceversa, nel nuovo quadro costituzionale sarebbe opportuno reinserirla prevedendo che il Governo rivolga la richiesta al Senato, cioè alla Camera che risente maggiormente degli interessi regionali.

In tema di competizione mi preme evidenziare che tutti i modelli di federalismo presentano sempre un *mix* tra competizione e aspetti solidaristici-cooperativi. Pertanto, sebbene noi vogliamo mantenere un *continuum* spostato più verso la parte della competenza concorrente e della coo-

perazione, dobbiamo però anche porci il problema di un certo grado di competizione.

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

Queste dichiarazioni, cadendo nel mezzo della polemica per la messa fuori legge del partito basco, hanno scatenato una serie di problemi politici e di giudizi di opportunità; però, nella presa di posizione del presidente del tribunale costituzionale spagnolo c'è una parte di verità tecnica e cioè che il federalismo asimmetrico è stato in buona parte abbandonato proprio perché difficilmente funzionale. Da ciò ne ricaverai la conclusione che la competizione non vada affidata ad asimmetrie di competenze, perché, se ciò dovesse avvenire, noi ci troveremmo di fronte a problemi difficilmente risolvibili.

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

Un primo problema è da rinvenire nella parola «esclusive» che dà l'idea che si attivino competenze esclusive. Questo termine — esclusive — crea problemi perché fino ad ora esso non si era mai usato in Costituzione a proposito delle

competenze regionali; esiste sì la clausola dei poteri residui che fa supporre competenze regionali, però, non a caso, non si era usato il termine « esclusive ». Utilizzando questo termine si crea il dubbio sul modo con cui esso si dovrebbe coordinare con le clausole orizzontali, come ad esempio i livelli essenziali, previste dal titolo V della Costituzione. Valgono o no quelle clausole orizzontali? Se riteniamo che valgano allora sarebbe meglio non usare il termine « esclusive » perché questo termine sembrerebbe precludere quelle clausole.

Si pone inoltre un problema di consequenzialità rispetto alle dichiarazioni rilasciate dal ministro per le riforme istituzionali il 15 ottobre in Commissione per le questioni regionali; in quella sede, il ministro Bossi ha sostenuto che con la sostituzione delle parole: « possono attivare » con la parola; « attivano » non intendeva dire che le competenze debbano essere intese come asimmetriche ma che tutte le regioni vi debbano progressivamente giungere nell'arco di due anni. A questo punto mi chiedo perché non si debba prendere alla lettera quanto affermato dal ministro inserendo nel disegno di legge una norma transitoria che dica esplicitamente che entro due anni tutte le regioni attiveranno queste competenze.

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

Per quanto mi riguarda, noi possiamo credere oppure non credere a quello che dicono gli studiosi di diritto amministrativo; però se noi disponessimo della competenza concorrente del tipo tedesco il problema sarebbe risolvibile senza bisogno di far ricorso alla Corte costituzionale, eliminando, così, l'altro grave problema a cui andremmo incontro e cioè quello della politicizzazione della Corte. Se infatti noi disponessimo di una competenza che con-

sentia al Parlamento nazionale di intervenire nei casi di interesse nazionale e le nuove competenze attivate creassero del contenzioso sarebbe possibile approvare delle leggi nazionali con le quali risolverlo senza scaricare alcun onere politico sulla Corte; anche per questo motivo, ribadisco, che i nodi fondamentali assenti nel disegno di legge — la struttura del Senato e la nuova competenza concorrente — dovrebbero essere risolti aggiungendoli al testo attuale.

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

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

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

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

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

Infatti, una delle ragioni per le quali non si è mai pervenuti ad un esito positivo al riguardo, a mio avviso, è quella per cui il Parlamento può riformare, bene o male, tutti gli altri soggetti istituzionali (ricordo di essermi cimentato nella questione inerente alle garanzie e alla magistratura, e tutti sappiamo quali conflitti aprano questi problemi), ma è difficilissimo che riesca

a riformare se stesso. È questo il motivo per cui, in cinquant'anni, salvo la modifica della scadenza del Senato della Repubblica, tempestivamente affrontata (nella Costituzione del 1948, infatti, il Senato durava un anno in più rispetto alla Camera dei deputati), non si è riusciti a varare ulteriori riforme.

Da questo punto di vista, dunque, condivido l'impostazione che è stata data; ovviamente, il prosieguo dipenderà dalle proposte emendative che i colleghi presenteranno, ma è chiaro che, se esiste un orientamento della Commissione in tale direzione, ha senso lavorarci perché, se non ci fosse, allora diventerebbe quasi un esercizio accademico. Vorrei ricordare, al riguardo, che il presidente Bruno è anche il relatore del disegno di legge al nostro esame, e dunque pongo anche a lui tale questione, non perché debba rispondere oggi, ma affinché, nell'ambito di questa interlocuzione, sia possibile una riflessione comune.

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

A questo proposito, vorrei incidentalmente ricordare quanto accaduto in Germania, dal momento che tale paese è stato citato dal professor Ceccanti, dove hanno realizzato una modifica di portata molto minore, riducendo il numero dei parlamentari, anche se per una cifra non molto consistente. Quando tale riforma è stata approvata dal Parlamento tedesco, è stata

prevista la sua entrata in vigore non a partire dalla legislatura immediatamente successiva, ma saltando una legislatura: ciò per ridurre le resistenze che, nella legislatura che avrebbe dovuto approvare tale riforma (e che l'ha approvata), avrebbero potuto esserci, dato che si « autoriduceva » il numero dei soggetti politici interessati alla legislatura immediatamente successiva.

Nelle ultime elezioni tedesche, dunque, è entrata in vigore una riforma approvata non durante la legislatura precedente, ma due legislature prima. Non so se sarà necessario seguire questa via, ma ritengo che potrebbe essere un percorso valido per ridurre l'impatto e le resistenze che potrebbero emergere nell'ipotesi del superamento del bicameralismo perfetto. Ho affermato in precedenza che tale questione comporta problemi di diritto parlamentare, nel senso che collegare al disegno di legge costituzionale al nostro esame la riforma complessiva del bicameralismo è, dal punto di vista delle procedure parlamentari, un intervento possibile, ma complesso.

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

Avendo fatto riferimento anche al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, mi chiedo se, anche al di là delle considerazioni da lei svolte sui rischi del fede-

ralismo asimmetrico, non convenga soffermarsi anche sul modello che viene introdotto dal disegno di legge costituzionale. Gli attuali statuti delle regioni a statuto speciale, ad esempio, sono leggi costituzionali, approvate dal Parlamento, in sostanziale intesa con le regioni (anche se non vi è un'intesa formale, vi è un'intesa sostanziale con le regioni, poiché si svolgono consultazioni; ricordo che ne sono state svolte, nel corso della recente riforma del 1999, anche in questa Commissione). Tuttavia, mentre il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione — che lei ha criticato perché, come ha affermato, il modello spagnolo è superato anche in Spagna — fa riferimento non ad una legge costituzionale, ma ad una legge approvata a maggioranza assoluta (quindi, con un *quorum* particolare), previa intesa tra Stato e regioni, nel disegno di legge al nostro esame siamo di fronte ad una formulazione costituzionale che, per la prima volta nella storia della nostra Costituzione, consente alle regioni la autoattribuzione di competenze esclusive in forza di una legge regionale. Si tratta, tra l'altro, di una legge regionale che non ha neanche particolari qualificazioni, non essendo previsto neanche che sia approvata a maggioranza assoluta, o sottoposta a referendum, e via dicendo. Vorrei evidenziare, al riguardo, come non esistono precedenti neanche nelle regioni a statuto speciale, che in parte già dispongono di tali competenze tramite una legge costituzionale dello Stato.

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

GIANCLAUDIO BRESSA. Secondo lei, professor Ceccanti, facendo esplicito riferimento alla lettera del testo al nostro esame, questo potere di autoattribuzione di una competenza esclusiva, così come si desume dall'ipotesi del ministro Bossi e del Governo, non può risultare una sorta di corpo estraneo rispetto al vigente testo

della Costituzione, con particolare riferimento al secondo comma dell'articolo 117 (le competenze esclusive dello Stato), al terzo comma dello stesso articolo (la competenza concorrente) ed anche al quarto comma, laddove si afferma che spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato?

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

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

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

Tuttavia, — le domando — non è in sé il termine stesso, per cui le regioni « attivano », denso di tante ambiguità da non meritare di essere presente nella Carta costituzionale e cosa accadrebbe a quelle regioni che non dovessero « attivare »? In altre parole, dov'è la sanzione di una misura come questa, anche se prevista — come dice il ministro Bossi — entro due anni? Che cosa succede insomma alla regione che non « attiva »?

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

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

Ora, questo interessante meccanismo ci potrebbe servire per una sorta di quadratura del cerchio. Se per esempio, si dovesse decidere nel senso che una Camera federale ha bisogno di un numero di membri minore (per esempio, 200 membri invece di 315), si potrebbe benissimo prevedere che, in una legislatura di passaggio, ci siano altri 115 membri — restando quindi, provvisoriamente, a quota 315 — scelti dai senatori attuali, i quali continuerebbero, per una legislatura, ad essere membri del Senato.

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

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

STEFANO CECCANTI, *Professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna*. Però ciò servirebbe al fine di ottenere un'approvazione parlamentare, visto che il problema dell'autoriforma è segnato dal paradosso di un riformatore per il quale autoriformarsi risulta sempre problematico. Non vedendo altre soluzioni realizzabili (una potrebbe essere quella del

differimento dei termini, che propone l'onorevole Boato, per cui il destinatario della modifica non si vedrebbe nella parte del danneggiato) un'ipotesi realizzabile dovrebbe consistere nel trovare dei meccanismi cuscinetto. Quello appena descritto è un meccanismo cuscinetto.

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

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

STEFANO CECCANTI, *Professore associato di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche dell'università di Bologna*. Se stabilissimo che il Senato, nella prossima legislatura, avesse, a regime, 200 membri, potremmo altresì stabilire che, per la prima legislatura del nuovo sistema, il Senato continui ad avere 315 membri (essendoci 115 membri per una sola legislatura). Vedremo poi come questi 115 membri, rispecchiando le proporzioni tra i gruppi parlamentari, potrebbero essere eletti dagli attuali senatori. Quindi, in pratica, un terzo di essi resterebbe in carica nel Senato successivo. Ci sarebbe così l'incentivo, almeno di una parte degli eletti, a restare lì.

Siccome, però, questa così descritta non sarebbe una Camera dotata di potere di fiducia al Governo — perché la fiducia sarebbe prerogativa della sola Camera politica — ciò non altererebbe neppure la dinamica del Governo, scelto dagli elettori, e questo è il punto chiave del sistema. Mi

rendo conto che ci sono dei problemi; tuttavia, se ci poniamo in un'ottica di proposte realistiche, mi sembra difficile trovarne delle altre.

Per quanto riguarda la seconda domanda dell'onorevole Boato — che poi in realtà si riallaccia anche alle altre domande — la risposta, per me esauriente, si trova nel testo che il professor Andrea Morrone, che insegna diritto regionale a Bologna ha scritto nel sito Internet di « Quaderni costituzionali ». Questo testo ci dice, anzitutto, che persino in Spagna c'è quel ragionamento procedurale al quale lei, onorevole Boato, faceva riferimento, per cui gli statuti delle comunità autonome devono poi essere approvati con legge delle Cortes.

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

Per quanto riguarda l'altro aspetto da lei sottolineato relativo ai problemi del termine « attivano », in effetti, tale termine crea alcuni problemi anche sotto altri profili. Anzitutto, non è chiaro chi « attiva ». Lei si è mosso in linea con l'interpretazione che normalmente accettiamo tutti per cui chi attiva è il consiglio regionale con legge. Tuttavia, questo non è scritto. In astratto, potremmo anche pensare che sia il presidente regionale, la giunta o lo statuto (anche se il modo con cui è configurato quest'ultimo non corrisponde contenutisticamente a questo ma, perlomeno, se fosse lo statuto, avremmo i *quorum* rialzati e non la maggioranza semplice a livello regionale). Ma potrebbe trattarsi anche di una delibera della giunta, perché il termine « attivano » ha un sapore propriamente imperativo, che consente anche soluzioni di emergenza.

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

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

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

Vi è poi la domanda, di carattere politico più generale, posta dall'onorevole Bressa (sostanzialmente sottesa anche all'interrogativo sollevato dall'onorevole Leoni), mirante a stabilire se siamo di fronte ad un corpo estraneo alla riforma attuale oppure no. A questo riguardo, ci sono due livelli di risposta. Se diamo una risposta puramente dottrinale, potremmo dire che siamo di fronte ad un corpo estraneo, cosa che complica notevolmente un quadro già complicato (tutto sommato, un esperto auditò potrebbe limitarsi a questo).

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

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

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Vorrei un ulteriore, rapidissimo, *flash* di chiarimento. Secondo lei, quindi, è indispensabile scrivere qualche cosa che faccia riferimento comunque ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117, perché altrimenti non ci sarebbe alcuna relazione tra il testo Bossi e il testo dell'articolo 117?

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

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

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

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione di Paolo Carrozza, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Pisa. Do la

parola al professor Paolo Carrozza che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

**PAOLO CARROZZA,** *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Pisa.* Vorrei ringraziare per questo invito, perché fa sempre piacere poter manifestare le proprie idee e confrontarsi in una sede così prestigiosa, ed esprimere le difficoltà che i costituzionalisti incontrano nell'orientare l'azione politica sotto tutti i profili (culturali, ideologici e via dicendo) e che, evidentemente, nascono dalla crisi più complessiva del costituzionalismo nell'orientare la società e il suo sviluppo ordinato. Tutto ciò ha conseguenze buffe sul piano personale perché, per esempio, pur essendo un costituzionalista, non insegno più diritto costituzionale ma diritto dell'Unione europea e, come seconda materia, diritto degli enti locali: si tratta di un paradosso, ma o si fa gli apocalittici oppure ci si misura con le realtà nuove ed alternative, che sembrano mettere in crisi e in difficoltà l'assetto costituzionale dello Stato, sia dal basso sia dall'altro.

Proprio per questa ragione, leggendo gli interventi che hanno preceduto queste audizioni, mi è venuto in mente di impostare il discorso in termini generali. Forse, esporrò concetti già svolti dal professor Ceccanti, ma credo sia necessario aprire ai modelli e capire insieme quali si pongano oggi come forme di decentramento e di struttura decentrata degli ordinamenti.

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

relazione, dello Stato centrale e degli Stati membri.

Molti anni fa ho sviluppato il discorso sui modelli in uno scritto che, purtroppo, esiste solo in lingua inglese e credo sia sostanzialmente corretto ricostruire la storia degli ordinamenti a struttura decentrata sulla base di tre modelli fondamentali. Il primo modello, cosiddetto duale, è quello classico americano, il secondo si è affermato in Europa nel primo dopoguerra del XX secolo e il terzo è quello cooperativo. Il modello duale, che nasce dalla Costituzione americana del 1787, divide il mondo in due, da una parte la sfera di azione della federazione e dall'altra quella degli originari tredici Stati che componevano la federazione. Attraverso l'articolo 1, comma 8, cioè un'enumerazione di materie che indicavano i limiti dell'azione della federazione, si individuavano due mondi assolutamente separati fra loro, cioè i poteri normativi, esecutivi, le funzioni amministrative, e persino la funzione giurisdizionale, della federazione e degli Stati; non dimentichiamo che in questo modello ciascuno Stato ha il suo sistema giudiziario che applica il suo diritto, così come la federazione.

Questo modello di relazioni, con la separazione assoluta e rigida delle sfere di azione, entrò in crisi nel primo dopoguerra. La Costituzione austriaca del 1920, la Costituzione di Weimar del 1919, la Costituzione spagnola del 1931 si ispiravano ad una logica diversa, quella di uno Stato centrale che vuole controllare e coordinare l'azione degli enti decentrati, attraverso un'azione penetrante nelle sfere riservate agli Stati. Nelle costituzioni di quel periodo tale azione penetrante si manifestava, per lo più, in norme che introducevano quella che oggi chiamiamo concorrenza legislativa, la quale ha due modelli fondamentali. Il primo è il modello tedesco — accolto oggi nell'articolo 72, comma 2 —, dove gli Stati membri o le regioni legiferano in una materia ma in qualsiasi momento lo Stato può decidere di farlo lui; quindi, anche questa tecnica presuppone un'enumerazione di materie, senza avere la finalità di separare ma

consentendo allo Stato di invadere una sfera che, naturalmente, sarebbe di competenza degli Stati membri. L'altro è il modello del nostro vecchio articolo 117 della Costituzione, ma anche del terzo comma del nuovo articolo 117, cioè quello della concorrenza legislativa, dove lo Stato detta i principi e le regioni o gli Stati membri emanano delle norme di dettaglio che si differenziano, ma non troppo, perché devono rispettare le norme di principio.

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

Come dicevo, il terzo modello è quello cooperativo. Esso si caratterizza soprattutto per un dato politico piuttosto che giuridico. Negli Stati Uniti, ad esempio, ciò che più conta, ad un certo punto della loro storia, non è tanto l'avere una Costituzione che enumera le competenze della federazione, quanto il fatto che gli Stati membri condizionino la politica della federazione attraverso modalità di partecipazione ai processi decisionali federali. Si tratta della tesi delle cosiddette « salvaguardie politiche » del federalismo, che si sviluppò in questo paese a partire dagli anni cinquanta e, cosa importante, alla fine venne riconosciuta anche dalla Corte suprema. Se noi guardiamo la storia giuridica degli Stati Uniti dagli anni cinquanta ad oggi ci accorgiamo che solo due volte, una nel 1976 ed una nel 1989, la Corte suprema entra nei rapporti tra federazione e Stati per dire a chi appartiene una determinata materia.

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

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

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

Prendendo come riferimento i tre esempi principali di questo modello (Stati Uniti, Germania, Spagna) si può verificare in concreto come questo meccanismo della partecipazione ai processi decisionali possa assumere molteplici vesti, qualcuna anche molto paludata come in Spagna. Nel caso degli Stati Uniti ci sono due forme attraverso cui opera questa cooperazione, e quella più nota è rappresentata dallo strumento dei fondi di settore, dall'uso dello strumento fiscale per condizionare le politiche pubbliche negli Stati membri, oltre ai vari momenti collegiali in cui i governatori incontrano l'esecutivo federale dove si scambiano i dati e le informazioni, creando i presupposti per lo sviluppo delle

politiche comuni. C'è poi la parte istituzionalizzata, più visibile, costituita dai passaggi citati prima.

Se andiamo a vedere il modello tedesco possiamo notare che, almeno a partire dalla Costituzione del 1949, questa tecnica è molto più razionalizzata rispetto agli Stati Uniti, anche perché arriva 150 anni dopo. Gli studiosi tedeschi non lo dicono volentieri, anche se alcuni libri di storia costituzionale tedesca qualche volta lo segnalano, ma le influenze di alcuni costituzionalisti americani sulle scelte fatte nei tre mesi in cui si riunì il comitato che dette vita alla Legge fondamentale di Bonn, sono state molto pesanti. Lo racconta Carl Friedrich in un piccolo saggio sull'impatto della Costituzione americana e, soprattutto, del federalismo all'estero. Questa razionalizzazione porta la Germania a compiere una scelta per certi aspetti sorprendente: una Camera non viene eletta dal corpo elettorale ma viene designata direttamente dai governi dei *Länder*. Ogni *Land* designa un numero variabile di rappresentanti il cui voto può essere espresso solo collettivamente e non singolarmente, pertanto addirittura non c'è bisogno della presenza fisica di tutti i rappresentanti, ma può andare soltanto uno di loro per manifestare il voto del *Land*. La partecipazione del *Bundesrat* alle scelte dello Stato centrale tedesco è fortissima: analizzando l'ordinamento tedesco avremmo scoperto che fino a pochissimo tempo fa c'erano, ad esempio, rappresentanti dei *Länder* nella Banca centrale, nei consigli di amministrazione delle reti televisive; disseminati un po' dovunque. Il peso dei *Länder* nelle decisioni del *Bund* è fortissima dal punto di vista istituzionale, ci sono delle garanzie scritte, a cominciare dall'articolo 52 della Legge fondamentale di Bonn, che è stato oltretutto ampliato con la riforma del 1993, perché il peso legislativo della seconda Camera è cresciuto con l'aggiunta di tutte le materie riguardanti i rapporti con la Unione europea. Tutto ciò, lo racconta qualche politologo tedesco, nasconde un forte consociativismo politico, perché, per effetto della non simultaneità delle elezioni, in

genere, la maggioranza che si forma nel *Bundestag* non è la stessa che si forma nel *Bundesrat*, pertanto la Commissione comune che risolve i casi di attrito (anche se i rappresentanti delle regioni hanno una presenza minoritaria al suo interno rispetto alla rappresentanza del Governo e del *Bundestag*) viene condizionata in qualche modo dalla presenza dell'opposizione politica in sede di codecisione, perché la Commissione comune deve proporre una via d'uscita al veto posto dal *Bundesrat*.

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

Dunque la presenza in Parlamento di un fortissimo partito catalano, di un fortissimo partito basco e di un piccolo partito andaluso e la conseguente necessità per il partito che vince le elezioni di allearsi con uno o più dei partiti regionali per governare, mantiene un forte regionalismo, non solo per la Catalogna e per i paesi baschi, ma per tutti. Anche qui è valida la regola di fondo secondo la quale quello che effettivamente conta non è più tanto la tecnica di ripartizione delle materie o la enumerazione delle singole materie a favore delle regioni o della federazione, quanto la capacità delle regioni e degli Stati membri di condizionare le politiche dello Stato centrale, senza che abbia molta importanza che si tratti di una federazione o di uno Stato centrale regionalizzato.

Se noi teniamo conto di queste esperienze — con ciò vengo alla seconda parte del discorso — nell'esaminare il nostro

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

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

Il primo è costituito dall'articolo 117 della Costituzione, perché nella sua nuova formulazione evoca le costituzioni di tipo federale e cioè quelle che, per limitare il potere dello Stato centrale, affidano ad esso in via esclusiva, con l'intenzione di volerlo limitare, un certo numero di materie, e affidano altre materie alla competenza esclusiva delle regioni; infine, altre materie sono attribuite sulla base dell'ormai vecchio modello della competenza concorrente. Una proiezione, dunque, figlia della prima legge Bassanini (legge n. 59 del 1997), anche perché l'assetto dei poteri non è poi molto diverso, salvo qualche cambio di nome con riferimento ad alcune materie, da quello che tale legge immaginava dovesse rimanere di competenza dello Stato, inteso come Stato leggero; quindi, una proiezione, quanto alla ripartizione delle competenze legislative, volontaristica verso un modello federale.

Un elemento di forte modernità è insito invece nell'articolo 118 della Costituzione. Tale articolo, che rappresenta il nuovo e

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

Si tratta di un modello asimmetrico che riflette la struttura della Comunità europea la quale ha soltanto funzioni legislative e dispone di un'amministrazione che serve a preparare le politiche e non per eseguire le politiche che spettano, invece, ai singoli Stati. Un organismo istituzionale, quindi, privo di una funzione essenziale alla nostra cultura statualistica: l'amministrazione. Essa è demandata totalmente agli Stati, i quali a loro volta la demandano per lo più quasi totalmente agli enti locali e alle regioni.

Abbiamo dunque un elemento di modernità che si pone contro un elemento tradizionale, intendendo per tradizionale il ripetere, nella individuazione delle competenze, degli schemi che appartengono alla storia di alcuni ordinamenti federali.

Occorre soffermarsi però anche su un effetto negativo proprio del federalismo e del regionalismo cosiddetto cooperativo, che è stato illustrato molto bene dai tedeschi i quali hanno per primi utilizzato questo modello che definiscono come *Parlamentarische Terrain Verlust* cioè perdita di terreno dei Parlamenti. Il modello cooperativo esalta le relazioni che intercorrono fra esecutivi, cioè fra Governo, presidente di regione e tutt'al più sindaci e presidenti di province, mentre i consigli regionali, provinciali e comunali e il Parlamento rischiano di rimanere fuori da queste relazioni. Chiaramente, rischiano di più i primi e non il Parlamento, il quale continua a godere del suo *status* di legi-

slatore almeno per quanto riguarda le questioni decisive che rendono meno evidente la perdita di terreno.

Un altro elemento negativo è quello che i tedeschi definiscono come *Politik Verflechtung* cioè l'intreccio e la sovrapposizione delle politiche; oggi non c'è materia, tra quelle enumerate nell'articolo 117 della nostra Costituzione, nella quale non si sommino responsabilità di soggetti diversi nei vari momenti delle politiche (o nel momento regolativo o in quello di individuazione delle risorse, nonché in quello amministrativo ed esecutivo). Noi ci troviamo all'opposto rispetto all'originario modello americano, che immaginava che le materie individuassero un legislatore, un esecutivo, un'amministrazione e un giudice; oggi da noi avviene esattamente il contrario. Una materia individua un legislatore ma non anche un esecutivo e non anche un'amministrazione, finendo, così, per far intrecciare le responsabilità. Rimane infatti molto difficile dall'esterno comprendere di chi sia la responsabilità di ciascuna materia; l'effetto che in tal modo si determina è quello che fa dire che le competenze sono trasferite ma non sono invece trasferite le relative risorse.

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

Abbiamo la tecnica cosiddetta oggettiva, o naturalistica: tutti sappiamo, più o meno, cosa si intende per agricoltura o industria. Esiste, inoltre, la tecnica teleologica, che individua un obiettivo: ad esempio, lo sviluppo economico, che non è la stessa cosa dell'industria o dell'agricoltura, poiché comprende tutto ciò che possa essere proiettato nell'idea di sviluppo (industria, agricoltura, artigianato, pesca e via dicendo). Vi è, infine, la tecnica più diffusa, la cosiddetta tecnica mista, che seziona gli oggetti individuati teleologicamente, oppure naturalisticamente, a seconda della dimensione degli interessi. Al riguardo, vorrei portare l'esempio dei lavori pubblici: esistono opere pubbliche di interesse statale, di interesse comunitario, di interesse regionale, provinciale o locale, ed a seconda della dimensione, o dell'im-