

portanza, una stessa materia può essere di competenza di uno dei cinque livelli di Governo.

A partire dagli anni ottanta, in Europa si è diffusa una tesi, ad opera di uno spagnolo (il quale, riflettendo sulla Costituzione del suo paese del 1978, ha affermato che non si capiva niente, perché vi erano troppe numerazioni di materie), secondo la quale nei paesi a struttura decentrata, di tipo cooperativo, tutte le materie sono *res mixta*; in altri termini, esiste l'intreccio delle politiche.

Storicamente, da tale intreccio si esce attraverso varie clausole di elasticità, vale a dire quegli elementi, scritti nella Costituzione, o frutto di pronunce giurisprudenziali, che indicano una direzione piuttosto che un'altra. Dal punto di vista storico, le clausole di elasticità sono quelle che hanno consentito, ad esempio, di rinvenire, nell'ambito dell'elenco dell'articolo 1, comma 8, della Costituzione americana, una serie di materie che non vi sono comprese, ma che sono presupposte, o necessarie, oppure inerenti a quelle indicate. Ciò conduce a quello che gli americani chiamano processo federativo, vale a dire ad un processo di unificazione e di crescita dello Stato centrale, nato con poteri limitati, il quale, piano piano, si espande ed « invade » gli Stati membri, fino a renderli poco importanti, o meno importanti di quanto lo erano un tempo.

Un altro processo di questo tipo è rappresentato dall'integrazione europea: progressivamente, infatti, la Corte di giustizia, senza farlo troppo notare, negli anni di pausa del processo di integrazione, fra il 1960 ed il 1980, ha iniziato ad affermare il principio dell'effetto diretto e quello di supremazia; la sentenza Casagrande (il caso, del 1968, di quello studente italiano che era stato escluso in Baviera dagli assegni per il diritto allo studio) è un caso chiaro, che spiega come la Comunità europea riesca a « rubare » competenze. La comunità, infatti, non ha nessuna competenza in materia di diritto allo studio, ma nel momento in cui la Corte di giustizia sentenzia che il figlio di un cittadino italiano emigrato in Germania, che vive e

risiede normalmente in quel paese, e che fruisce delle scuole pubbliche tedesche, ha diritto, se rientra nei limiti di reddito familiare previsti dalla normativa locale, ad usufruire degli aiuti che il *Land* Baviera assegna ai tedeschi che non raggiungono un certo reddito, essa afferma che la Comunità può fare tutto, vale a dire che può invadere quando e come crede il terreno delle competenze dei singoli Stati, fino a diventare ciò che sta diventando, vale a dire — forse — uno Stato essa stessa, sia pure in formazione, e sia pure fortemente condizionato dalle sensibilità nazionali, come affermano i comunicati del Consiglio e della Commissione europea.

Se torniamo al nostro modello, tuttavia (vale a dire il Titolo V della Costituzione ed i suoi possibili sviluppi) il problema è un altro, poiché si tratta non di un processo federativo, vale a dire di un processo di concentrazione progressiva di competenze sempre maggiori a favore dello Stato centrale, ma esattamente dell'opposto, poiché rappresenta un processo di decentramento. Ed in tal caso, la tesi prevalente tra gli studiosi della materia è che la vera definizione delle competenze delle regioni (e, indirettamente, degli enti locali), non risiede nell'articolo 117 della Costituzione (né il vecchio, né il nuovo), bensì nelle tre « ondate » di decreti di trasferimento che vi sono state fino ad oggi, i quali sfuggono al Parlamento, perché non sono atti legislativi ma, in genere, provvedimenti di tipo regolamentare, decreti ministeriali, ed oggi accordi in sede di Conferenza Stato-regioni, di Conferenza Stato-città, o di Conferenza unificata.

In queste sedi avviene di tutto, poiché ciò che voi avete immaginato e definito come demanio, o acque, ad esempio, diventa qualcosa di diverso: si « smaterializza » e si « rimaterializza » in una serie di provvedimenti « spiccioli », che nessuno poi controlla, e sui quali si formano anche accordi estemporanei (a volte di convenienza, a volte opportunità) che prescindono totalmente dalle contrapposizioni politiche e dagli interessi di politica generale (oggi è al governo la Casa delle libertà

ed il centrosinistra è all'opposizione, ieri avveniva il contrario e domani non si sa), e si tingono di altri significati.

Storicamente, se devo sintetizzare tale processo, ricordo gli 11 decreti di trasferimento del 1972, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, i vari provvedimenti attuativi delle leggi Bassanini (perché ancora non si è visto nulla per quanto concerne il nuovo Titolo V della Costituzione), come ad esempio i decreti legislativi nn. 112, 114 e 509 del 1998. Ebbene, le materie di competenza regionale sono indicate lì, e non certo nell'articolo 117, che a mio avviso non conta assolutamente nulla da questo punto di vista. Forse sto esagerando e caricando di polemica questa evoluzione, tuttavia si tratta di un dato che fa riflettere: tanto più cooperativo diventa il nostro regionalismo — e lo è già molto —, tanto più si verifica l'effetto di rendere meno importanti le previsioni costituzionali, rispetto ai decreti di trasferimento delle funzioni ed alle singole decisioni assunte in sede di Conferenza Stato-regioni in determinate materie.

Vorrei portare un esempio al riguardo. Ho letto con interesse la discussione sul cosiddetto disegno di legge costituzionale sulla *devolution*, in cui si discute se sia opportuno definire la sanità « sanità », o « organizzazione sanitaria », oppure « assistenza sanitaria » e via dicendo. Ebbene, mi domando se conti di più discutere ciò, e scrivere nel testo dell'articolo 117, tra le materie attribuite alla competenza esclusiva delle regioni, « organizzazione sanitaria », « sanità », « assistenza sanitaria », o se sia più importante sapere se la Conferenza Stato-regioni decida che la ripartizione del fondo sanitario per le regioni venga ripartito per abitante, oppure per abitante ponderato in relazione all'età.

Ritengo sia più importante la seconda questione, nel senso che quella è decisiva, poiché attraverso tale decisione so se alcune regioni riusciranno a mantenere una certa politica a favore degli anziani, dei giovani o delle donne che, altrimenti, non potrebbero più svolgere. Infatti, un conto è ricevere le risorse in base agli abitanti,

un altro è riceverle in base agli abitanti, ponderandoli con l'età: la ripartizione delle risorse cambierà, e modificherà le politiche pubbliche di ciascuna regione, sia che tale materia sia affidata alla loro competenza esclusiva, sia che venga affidata alla competenza concorrente, sia che la materia si chiami « organizzazioni sanitarie », sia che si chiami « sanità », o « salute », oppure « salute e benessere », come afferma l'Organizzazione mondiale della sanità nei suoi ultimi moniti.

Vi è, dunque, un'estrema difficoltà del dato costituzionale ad incidere effettivamente nella realtà. In Italia funziona già quel modello cooperativo di cui parlavo in precedenza; è meno visibile, perché manca l'aspetto istituzionale più vistoso, quello di un Senato delle regioni, o di una Camera delle autonomie (o, quello che potrà essere), in cui, all'interno del procedimento legislativo — che mi sembra debba rimanere uno dei processi chiave delle decisioni politiche —, passante per il Parlamento, si assumono — spero — le decisioni più importanti. Mancando l'aspetto istituzionale, dunque, manca un elemento vistoso.

Oggi, nella realtà, quasi tutte le politiche pubbliche (per dirla all'americana, non le nostre materie, ma le politiche pubbliche) si decidono nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, salvo quelle su cui ha la sola parola lo Stato (difesa, ordinamento giudiziario e via dicendo, cioè ambiti in cui le regioni entrano poco anche se stanno cercando di premere per il contrario).

Questo processo, che descrivevo con riferimento agli Stati Uniti, alla Germania, alla Spagna, in fondo, già ci coinvolge. Rimane, tuttavia, una sensazione di zoppia, di mancanza di qualcosa: la seconda Camera o una Camera delle regioni, insomma un'istanza in cui sia più visibile la compartecipazione di queste ultime. Quando si cercano gli equilibri, i contro poteri, in realtà, questo si va cercando. Quando i politologi tedeschi affermano che il sistema tedesco è molto più consociativo di quanto non si creda — ed è un sistema molto equilibrato — in realtà,

pensano al ruolo del loro Bundestrat. Lo dicono malvolentieri ma Klaus von Beyme ha scritto un libro di cento pagine su questo aspetto, per così dire, « nascosto » dell'equilibrio tedesco. Se il nostro Presidente della Repubblica afferma che bisogna cercare equilibri (i contro poteri), ritengo che questa potrebbe essere una strada.

Dunque, non serve la *devolution*, non serve riorganizzare le materie, dare maggior peso alla competenza esclusiva delle regioni rispetto alla competenza concorrente che oggi hanno? È difficile dirlo. Personalmente, sono un po' perplesso. Credo che l'esperienza, di trent'anni ormai, di federalismo ordinario (quello speciale ha una storia più lunga) francamente ci dica che, per ora, i decreti di trasferimento sono stati decisivi e che la vera definizione delle materie sta in atti amministrativi, in decisioni — oggi sinceramente poco trasparenti — della Conferenza Stato-regioni, la quale non fornisce verbali pubblici delle sue sedute ma soltanto dei riassunti dell'ordine del giorno nei quali si definisce cosa si sia deciso (si riporta in qualche caso se c'è stata rottura o se ci sia stata unanimità ma, in genere, si trova scritto « deciso all'unanimità »), ma non si capisce assolutamente di che cosa si discuta: solo stando lì e assistendo dal vivo, si capisce il tenore della discussione che ha preceduto la decisione. Quando si parlava di « perdita di terreno » dei Parlamenti, ci si riferiva a questi aspetti.

Esistono allora delle tecniche che consentono ai Parlamenti di recuperare potere decisionale a questo proposito? Sì e no, nel senso che si tratta di una cosa difficile, e in questo consiste anche la crisi del costituzionale cui ho accennato in apertura. Tuttavia, mi piace svolgere sempre una riflessione « tranquillizzante ». Guardando all'Europa, dal secondo dopoguerra ad oggi, abbiamo assistito ad un fenomeno di forte decentramento legislativo.

Che cosa vuol dire decentramento legislativo? I Parlamenti, tutti — non solo quello italiano —, si sono spogliati di poteri decisionali, ma a favore di chi? Certa-

mente, il modello inglese e quello francese sono i primi che hanno operato tale decentramento (l'Inghilterra nel 1946, la Francia con la Costituzione gollista del 1958). Tale decentramento — intendo ovviamente il decentramento normativo, cioè la possibilità di fare leggi — è avvenuto in favore del Governo, al quale tale possibilità è stata trasferita direttamente. Il tanto celebrato Parlamento inglese fa un centinaio di leggi l'anno, il Governo emana circa quattromila regolamenti l'anno: è lì che si decidono le cose!

Le cento leggi del Parlamento possono essere di grande impatto (come nel caso dello *Human Rights Act*, che ha reso esecutiva la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che rappresenta un atto di grande importanza) tuttavia, per ogni atto di grande importanza, cento sfuggono al Parlamento e sono ormai, dal 1946, appannaggio del Governo.

In Francia è così dal 1958. Nel caso di una serie di Stati come il nostro, si è invece arrivati a tutto questo con una sorta di decentramento misto, in parte a favore del Governo, in parte a favore delle regioni.

Ritengo che tali forme di decentramento indeboliscano le costituzioni (questo è purtroppo il quadro non del tutto tranquillizzante) perché queste ultime (la nostra come anche tutte le altre nate nel secondo dopoguerra) sono costruite pensando al Parlamento come unico vero centro decisionale. Tuttavia, non è più così. Si tratta di prenderne atto, di capire che la devoluzione — il decentramento normativo — sta andando (nel caso nostro) sia verso il Governo, sia, soprattutto oggi, verso le regioni.

Andando a vedere che cosa rimane in capo allo Stato centrale, vi invito a verificare il contenuto delle materie elencate, nella Costituzione francese del 1958, come riservate al Parlamento; vi invito a verificare il nucleo delle materie che in Inghilterra è controllato dal Parlamento, così come il nucleo delle materie che sono individuate, come competenza esclusiva dello Stato, dall'attuale articolo 117, secondo comma; vi invito infine a verificare

quanto è riservato allo Stato centrale in vari articoli della Costituzione spagnola, per accorgersi che, più o meno, siamo sempre allo stesso punto: a distanza di cinquant'anni non si sono scritte cose molto diverse!

Certo, si può discutere su alcune scelte di Stato sociale, se la sanità si possa davvero decentrare o meno, ma il nucleo forte di ciò che i Parlamenti tendono a tenere per sé, è rimasto, più o meno, uguale dal 1946 ad oggi. Ciò può essere, per certi aspetti, rassicurante, perché significa che, almeno su un nucleo forte di materie, la Costituzione ha ancora i suoi apparati, per così dire, di garanzia, di difesa (i quali hanno, quindi, ancora senso). Per tutto il resto, che viene deciso — come ricordavo poco fa — da un decreto ministeriale o dalla Conferenza Stato-regioni, francamente, tutto questo apparato di garanzie e tutti questi equilibri non ci sono più.

Ecco che, allora, in una prospettiva futura, bisognerebbe affrontare questo nodo, fare in modo che un tale decentramento normativo, sia a favore del Governo, sia a favore del regioni, venga in qualche modo controbalanciato da qualcosa che riporti la Costituzione a significare garanzia per tutti i cittadini (non per uno o per l'altro, ma per tutti i cittadini).

PRESIDENTE. Ringraziamo il professore Carrozza per la sua esposizione. Da ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Carrozza per la sua interessante esposizione, che rappresenta innanzitutto un utile arricchimento conoscitivo per la Commissione, la quale dovrà poi prendere delle decisioni sul piano legislativo.

Fermo restando che tale e tanto è il materiale — anche di carattere storico comparativo — portato alla nostra attenzione che risulta difficile, « a caldo », improvvisare delle domande, desidero chiedere al professor Carrozza di svolgere due ordini di riflessioni.

La prima, che mi pare implicita in ciò che ha detto ed esplicita nelle conclusioni

che ha tratto, è se ritenga che qualunque ulteriore innovazione — o intervento — di carattere legislativo sotto il profilo costituzionale, per trovare in qualche modo un completamento della riforma, debba passare non tanto sotto la ridefinizione puntuale di materie, quanto sotto il completamento dell'assetto costituzionale. Ovviamente, domando un parere sotto il profilo dottrinale, non potendo lei sostituirsi alla Commissione dal punto di vista parlamentare. Siamo infatti abituati a sollecitare i nostri interlocutori sui temi che ci interessano essendo ovvio che sarà poi il Parlamento sovrano a decidere al riguardo.

Mi pare che dalla sue parole emerga con forza la questione del completamento della riforma costituzionale per quanto riguarda il superamento del bicameralismo perfetto. Se l'impianto costituzionale è tendenzialmente quello di tipo federale — anche se sappiamo che tale parola non compare mai per scelta, perché c'era la consapevolezza di poterla introdurre alla fine del processo in qualche titolo della seconda parte della Costituzione —, il problema è che siamo passati da un'ipotesi molto ambiziosa di riforma dell'intera seconda parte dell'ordinamento della Repubblica al blocco di quel processo riformatore generale che comprendeva anche la riforma del bicameralismo, della Corte costituzionale, del sistema delle garanzie, della forma di Stato e di Governo, procedendo in modo ordinario tramite l'articolo 138 della Costituzione, cioè per singoli segmenti o punti dell'assetto costituzionale.

Se si vuole completare questo processo, emerge con forza — in qualche modo, la sua conclusione sulla garanzia complessiva del sistema rivela tutto ciò — la necessità di incidere non tanto su singole materie quanto sul cuore del sistema legislativo, portando al suo interno la rappresentanza del sistema delle autonomie.

A questo riguardo le faccio una domanda principale ed una subordinata, relativa all'articolo 11 della legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione. È in corso — tra l'altro, sono uno

dei relatori — un faticoso tentativo di dare attuazione alla possibilità prevista dall'articolo 11, che non è Costituzione ma norma costituzionale, cioè l'integrazione in una fase transitoria della Commissione per le questioni regionali.

In secondo luogo, di fronte ad un disegno di legge costituzionale che il Parlamento può respingere, modificare o integrare, le chiedo una riflessione sulla formulazione tecnico-giuridica, non sul piano puramente tecnico ma per quanto attiene al modello finora introdotto nel nostro ordinamento.

Nel nostro ordinamento abbiamo — lei stesso ne ha fatto cenno distinguendo il federalismo ordinario da quello speciale — l'assetto previsto, con le modifiche apportate, per le regioni a statuto ordinario e quanto previsto dall'articolo 116 (primo ed ora anche secondo comma, con la peculiarità del Trentino-Alto Adige/Südtirol) per le regioni a statuto speciale. Inoltre, abbiamo l'ipotesi introdotta con il terzo comma dell'articolo 116 — questa è stata una novità assoluta nel nostro sistema costituzionale — che prevede un federalismo differenziato con delle procedure: per quanto riguarda le autonomie speciali una legge costituzionale, previa intesa non formale ma di fatto (consultazioni, rapporti, trattative, audizioni, tutto ciò che abbiamo fatto anche in epoca recente quando abbiamo modificato in questa Commissione i cinque statuti speciali) e il nuovo terzo comma — che, finora, non ha avuto mai applicazione — che prevede, anche nell'ipotesi di federalismo differenziato, che il processo abbia una sanzione con legge dello Stato, a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere e previa intesa fra Stato e regione. Quindi, c'è un'intesa tra gli esecutivi che però trova una traduzione legislativa da parte del Parlamento con una legge a *quorum* particolarmente qualificato.

Invece, le chiedo una riflessione non sulle singole materie, ma sull'impianto che regge l'attribuzione di competenza esclusiva sulle singole materie. Il disegno di legge recita: «Le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti

materie», cioè in Costituzione si attribuisce alle regioni un potere che non si capisce se sia legislativo o esecutivo — perché non credo che nel diritto costituzionale abbia precedenti l'espressione attivano — non prevedendo particolari procedure o particolari forme legislative. Quindi, le chiedo una riflessione su questo impianto rispetto ai tre modelli attuali (due reali ed uno potenziale): il federalismo ordinario, il federalismo speciale e l'ipotesi di federalismo differenziato, che è presente nel terzo comma dell'articolo 116 ma anche con l'attribuzione di competenza legislativa in materia al Parlamento.

Quale intersezione vedrebbe fra il tipo di impianto alla nostra attenzione — in questo caso c'è un riferimento anche alle materie e, in particolare, alla questione della sanità ma, per alcuni aspetti, anche alla scuola — e la lettera *m*) del secondo comma dell'attuale articolo 117 della Costituzione, cioè la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale?

GIANCLAUDIO BRESSA. La relazione svolta dal professor Carrozza ci fa riflettere sui modelli ed è molto interessante. La mia conclusione è che la modifica proposta dal ministro Bossi prefiguri un modello che non ha precedenti nella storia delle organizzazioni federali. Non necessariamente ciò può essere considerato aprioristicamente negativo — sono d'accordo nel sondare e percorrere strade completamente nuove — ma lo diventa nella misura in cui stride fortemente con la conclusione a cui è arrivato il professor Carrozza, laddove mi pare che faccia un'osservazione estremamente interessante. Serve poco ragionare di devoluzione, serve relativamente poco parlare di materie, ma quello che conta davvero sono gli strumenti di equilibrio e i contropoteri che una Costituzione è in grado di attivare.

Ritengo che il modello di Bossi non sia pericoloso ma anche che non sia ascrivibile ad alcun modello autentico di fede-

ralismo, proprio per il *vulnus* di fondo che salta il concetto di equilibrio tra Stato e regioni ed autonomie locali. In qualche modo il progetto di autoattribuzione di competenze, così come è stato concepito, prevede anche una sorta di autoattribuzione delle risorse per cui, rispetto al sistema confuso — anche questa sarebbe una parentesi da aprire — la riforma del Titolo V della Costituzione presenta forti elementi di novità ma anche un'impossibilità di attuazione. Infatti, il professor Carrozza ci fa riflettere su alcune questioni che, in qualche modo, sono dirompenti: non è più l'articolo 117 della Costituzione che determina l'attribuzione di materie ma quanto viene deciso in Conferenza Stato-regioni e Stato-città.

Tutto ciò espropria non solo i Parlamenti e gli organi legislativi ma anche qualsiasi forma di equilibrio costituzionale che immaginiamo possa esistere oggi nel nostro Parlamento. Il modello prefigurato da Bossi, prevedendo anche un'autoattribuzione delle risorse, crea automaticamente ed immediatamente un disequilibrio tra regioni con diverse capacità fiscali per abitante, in qualche modo andando in netta contraddizione o tralasciando qualsiasi previsione dell'articolo 119 della Costituzione. Vorrei sapere se il professor Carrozza condivide questa valutazione e se ritiene, pertanto, che piuttosto che ragionare di questo varrebbe forse la pena di cogliere l'occasione offerta dal dibattito prodotto dal disegno di legge costituzionale presentato dal Governo per correggere gli elementi di distorsione che ha avuto anche la riforma del Titolo V e, soprattutto, di concentrarsi su quella che è la questione di fondo, cioè il vero strumento di contropotere e di equilibrio rappresentato dalla Camera delle regioni.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Carrozza per la replica.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Pisa*. Comincerei soffermandomi su cosa intendiamo con il termine « democrazia » e

quali particolari e specifici problemi essa pone. Si tratta di grandi temi che affronto senza alcuna pretesa di fornire risposte o soluzioni, ma soltanto perché mi pare che in una fase così confusa e complessa come quella attuale sia il caso di riportare il discorso ad inquadramenti più generali. Democrazia, come si sa, vuol dire visibilità, giudicabilità, verificabilità del potere, come ci ha spiegato anche un grande teorico del diritto come Bobbio. Nel caso di una democrazia maggioritaria, quel di più che la maggioranza che vince le elezioni ha come potere dovrebbe essere controbilanciato da alcuni poteri di riequilibrio, per consentire che la democrazia, intesa come visibilità e giudicabilità, funzioni pienamente.

Per riportare questo discorso al nostro testo costituzionale ed all'argomento del giorno, si può affermare la necessità di completare il Titolo V con una serie di riforme, che per la verità nel tentativo del 1997 erano già presenti, anche se si può discutere se quelle fossero le migliori soluzioni possibili. Certamente, una cosa è riformare complessivamente tutta la seconda parte della Costituzione altro è operare soltanto sul Titolo V, cosa che lascia inevitabilmente insoddisfatti alcuni requisiti di visibilità. Per esempio, io sono tra coloro che ritengono che la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città vadano costituzionalizzate, se non altro perché in tal modo i lavori di questi due organi sarebbero più controllabili, non perché non mi piaccia il loro operato quanto piuttosto perché da cittadino voglio sapere ciò che succede. Voglio sapere, ad esempio, se il demanio idrico accessorio è ancora compreso nel demanio idrico oppure no. La Costituzione dice una cosa, il decreto n. 112 ne dice un'altra, poi in sede di Conferenza Stato-regioni, poiché le agenzie del demanio sono state riorganizzate e non hanno risorse specifiche, si decide di vendere tutto il demanio accessorio, senza che nessuno si chieda cosa volesse il legislatore costituzionale quando nel vecchio articolo 117 della Costituzione ha cercato di spiegare che decide in materia di acque. Tutti i passaggi dovrebbero

essere resi visibili, altrimenti, senza la possibilità di operare una valutazione, la democrazia non funziona.

Non credo che dal punto di vista costituzionale o comunque giuridico il termine « attivano » abbia un senso molto chiaro. Francamente, esso non vuol dire quasi nulla: apprezzo maggiormente il meccanismo introdotto nell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, perché immagino che si possa conferire non solo la sanità, ma anche tutta l'assistenza, a tutte le regioni. Personalmente collaboro con la regione da cui provengo ad un progetto di legge che riunifica sanità ed assistenza sociale attraverso la cosiddetta « società della salute ». Tengo particolarmente a che la sanità e l'assistenza sociale siano totalmente regionalizzate, ma nel contesto di quanto previsto attualmente dall'articolo 116, perché, a prescindere da cosa nelle « oscure e segrete stanze » decide il governatore della regione interessata, può sempre essere fatta una legge statale nella quale vengono decisi gli aspetti veri della questione, cioè quante risorse vengono dirottate dal sistema fiscale-erariale alla singola regione che unifica sanità e assistenza sociale autonomamente.

Attraverso una legge ordinaria si può fare anche molto di più di quello che vorrebbe realizzare il disegno di legge costituzionale di cui stiamo parlando. Dire « si attiva » non vuol dire assolutamente niente, ed anche sull'idea che ciò porti con sé l'attivazione di risorse mi limito ad osservare che, se si tratta di risorse aggiuntive rispetto a quelle che già lo Stato percepisce attraverso il suo sistema impositivo ed a quelle che le regioni e gli enti locali percepiscono con i loro, la conseguenza non potrà che essere la rivolta fiscale, come tutti teorizzano da anni, anche se da noi essa si manifesta con l'evasione. Non credo che ci sia lo spazio in Lombardia, in Toscana o, se preferite, nel Lazio per creare risorse proprie se non aumentando le tasse, perché i fondi oggi esistenti sono tutti catalogati e sono il

frutto di trattative complesse non solo in sede di finanziaria, ma anche in sede di Conferenza Stato-regioni.

La norma non ha un senso plausibile nella storia delle esperienze federali, cosa vorrà dire Dio solo lo sa. L'impressione è che, comunque, vi sarà sempre una sede dove si decide veramente quali risorse sono disponibili. Bisogna lavorare su tutto ciò che sta intorno alle materie perché esse in astratto, come competenza legislativa, possono essere tutte distribuite alle regioni; il problema sono le risorse ed i mezzi. Mi domando se continui ad esistere un ministro della sanità, e si tratta di una questione sulla quale ci interroghiamo dai tempi del rapporto Giannini del 1978. Quanti ministeri debbano essere eliminati nel momento in cui si fa una vera riforma in senso regionale è un antico problema.

Queste sono le vere questioni che non dovrebbero più sfuggire. Da questo punto di vista, le nostre Costituzioni sono, a mio parere, un po' vecchie, perché immaginano che basti definire il livello legislativo per definire qualsiasi cosa, ma oggi sappiamo tutti che non è più così. Questo valeva per gli americani nel 1787, oggi invece sono troppo importanti i poteri allocativi e redistributivi delle risorse. Su questi aspetti l'articolo 119 della Costituzione dice poco e comunque non definisce un sistema compiuto.

Detto ciò, ritengo di aver in sostanza risposto alle osservazioni sollevate dall'onorevole Bressa. In particolare, non credo vi sia una possibilità di autoattribuzione delle risorse, perché il sistema complessivo non lo consente.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non lo consente per undici regioni a statuto ordinario, mentre per quattro regioni che hanno una capacità fiscale per abitante superiore alla media questo teoricamente sarebbe possibile, proprio perché questa eventualità non è espressamente esclusa.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Pisa.* Non vorrei contraddire l'onorevole Bressa,

però potrei obiettare che ciò potrebbe essere vero fintanto che il deficit delle regioni è ripianato dal Governo. Però, se ciò non dovesse più avvenire, sistemi sanitari come, ad esempio, quello lombardo, che non sta funzionando a causa del meccanismo infernale introdotto dalla legge n. 36, che comporta un utilizzo di risorse ben oltre quelle disponibili derivanti dalla cosiddetta territorializzazione del sistema impositivo, non avrebbe alcuna possibilità di mantenersi in vita. Conseguentemente, i responsabili del sistema sanitario lombardo sono i primi ad essere interessati a non attuare quanto previsto dal nuovo disegno di legge in tema di modifica dell'articolo 117 della Costituzione.

Difatti, il modello del ticket e della concorrenza, tra strutture sanitarie pubbliche e private, è, a mio parere, suicida perché porta la spesa sanitaria a galoppare senza alcuna possibilità di controllo; fra l'altro, l'idea di porre in concorrenza ospedali pubblici e case di cura non funziona come, d'altronde, si evince dal fatto che nessuna di tali strutture abbia chiuso nel corso di questi cinque anni in cui tale modello è stato introdotto; anzi sono stati aperti altri ospedali e altre case di cura private, con il risultato che in Lombardia c'è una massa di gente che vive della sanità pubblica senza avere eguali in tutto il resto d'Italia. È anche vero che la Lombardia questo modello potrebbe mantenerlo per un po', però, ripeto, questo conduce al suicidio del sistema sanitario regionale.

Detto ciò ritengo che il vero e proprio problema è da rinvenire nell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione. Conseguentemente, in questa sede ci si deve adoperare affinché venga mantenuta una visione complessiva che consenta di giungere ad un equilibrio, ma ciò sarà possibile soltanto se il Parlamento approverà un'apposita legge che lo garantisca.

Pertanto, non mi dispiace affatto la soluzione prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, perché è quella che consente al cittadino di vedere

che c'è ancora il Parlamento che si preoccupa che gli ulteriori sviluppi, giusti e utili, di questa materia siano equilibrati.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Carrozza e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 13,35, è ripresa alle 13,50.

Audizione di Donella Resta, professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della professoressa Donella Resta, che ringrazio per aver accolto il nostro invito e alla quale do subito la parola, invitandola a svolgere la sua relazione introduttiva.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Ringrazio i componenti della Commissione per l'invito rivoltomi, che mi consente di soffermarmi su una questione spinosa, difficile e ricca di problemi e sulla quale ormai ci si confronta da qualche anno.

Prima di affrontare direttamente il tema oggetto dell'audizione — la proposta di riforma del testo dell'articolo 117 della Costituzione — desidero svolgere una breve premessa perché ritengo che su questa materia occorra avere assolutamente chiari i principi generali, al fine di evitare possibili equivoci.

I principi fondamentali concernono la chiara distinzione tra Stato federale e Stato regionale: se non è chiara questa distinzione, qualsiasi ulteriore intervento conduce a risultati erranei.

Il nostro è uno Stato unitario; infatti, l'articolo 5 della Costituzione sancisce che la Repubblica è una ed indivisibile. La caratteristica principale di uno Stato unitario è la sua sovranità, cioè lo Stato è il solo ente sovrano, sebbene al suo interno riconosca una serie di enti autonomi: le

autonomie territoriali e le autonomie di diverso genere (quello dello Stato italiano è un ordinamento pluralistico). Le autonomie territoriali sono comunque le più importanti perché costituiscono emanazione del principio democratico e, quindi, della maggiore aderenza possibile tra governanti e governati.

Lo Stato unitario crea delle articolazioni, dotate anche di notevole autonomia, le quali tuttavia rimangono pur sempre ordinamenti derivati perché gli spazi sono concessi dall'alto. È lo Stato unitario che conferisce le autonomie e questa è una realtà che non si può mai negare.

Lo Stato federale nasce da un patto (da un *fedus*) tra tanti Stati sovrani che, per diverse ragioni storiche, decidono di mettersi assieme spogliandosi di una parte della loro sovranità e conferendola allo Stato federale; questa parte di sovranità, considerando le varie esperienze esistenti nel mondo, può essere più o meno ampia. Sia in un caso (Stato unitario) sia nell'altro (Stato federale) rimane comunque valida la distinzione tra ordinamenti derivati e ordinamenti sovrani. Mentre nel caso dello Stato federale la sovranità è ripartita, nello Stato unitario questa è di uno solo.

Fatta questa breve premessa, la mia sensazione è che le riforme, già avviate con quella attualmente in vigore, siano partite con il piede sbagliato. In particolare, sono partite con l'idea, che ritroviamo anche nella relazione all'attuale disegno di legge, di voler fare uno Stato federale un po' per volta, attraverso tante piccole ma graduali riforme.

Ciò non è possibile, perché si capovolge l'equilibrio al vertice. I valori di vertice vanno ribaltati, perché va ripartita una sovranità che lo Stato non può conferire, poiché essa è sempre originaria. Quindi, escludiamo che sia lo Stato a conferire alle regioni sovranità, perché soltanto attraverso un procedimento di tipo « rivoluzionario » le regioni potrebbero acquisire originariamente la sovranità, dato che lo Stato non può dargliela. Tutto il procedimento che si muove in questa direzione, dunque, è sbagliato.

Considerato che, a questo punto, l'articolo 117 della Costituzione è stato ormai modificato, con tutti i problemi che verranno affrontati adesso nella sua attuazione, dal momento che ci chiediamo ancora, allo stato attuale, quale significato attribuire ad una frase o ad un'altra, suscita perplessità l'intenzione di rimetterci mano, riformando tutto prima di aver valutato gli effetti della precedente riforma e proponendo una modifica che suona del tutto contraddittoria rispetto all'attuale testo costituzionale.

Viceversa, sarebbe essenziale (a mio avviso, anzi, improrogabile), a questo punto, se si vuole realizzare uno Stato federale, intervenire sul Titolo I della Costituzione, decidendo la forma di Stato, e modificando la struttura dello Stato attuale in base alla forma prescelta. Si tratta di un processo di carattere politico, poiché sta al Parlamento, in sede di revisione costituzionale, decidere; tuttavia, occorre partire dal Titolo I, anche con ritocchi successivi.

Allo stato attuale, infatti, l'articolo 3 della Costituzione diventa quasi inattuabile da parte dello Stato: l'impegno a muoversi esclusivamente nell'ottica di garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini, nel rispetto dell'uguaglianza formale, proclamata dal primo comma, è possibile se lo Stato dispone dei mezzi. Tuttavia, nel momento in cui lo Stato viene privato di tali mezzi, poiché il nuovo articolo 117 della Costituzione dispone che lo Stato garantisce i livelli essenziali, ciò non significa garantire l'uguaglianza, dato che il termine livelli essenziali indica il livello minimo, e tutto ciò che viene in più non è più uguaglianza. Vi saranno sicuramente regioni privilegiate, ed in questo modo, che ribalta i valori, si avvia la possibilità di instaurare un tipo di federalismo competitivo, il quale, oltretutto, imporrebbe anche una modifica del principio di solidarietà previsto all'articolo 2 della Costituzione. Il nostro, infatti, è uno Stato solidaristico, ma, nel momento in cui si instaura un meccanismo di tipo competitivo, a livello regionale, il principio della solidarietà viene minato alla base.

Come vedete, dunque, tale processo « al contrario » crea esclusivamente contraddizioni e rischia di determinare una notevole confusione. Vorrei osservare come in questa sede si stia riscrivendo la Costituzione, e non è possibile limitarsi ai dettagli, ma occorre fornire principi chiari.

Sulla base di queste premesse, vorrei fare qualche considerazione sul disegno di legge costituzionale in esame, definito con questo termine, abbastanza ambiguo e di matrice anglosassone, di *devolution*, che non significa assolutamente nulla. Cosa vuol dire, infatti? Che togliamo un pezzetto di sovranità per volta, come ho affermato poc'anzi, scaviamo una fossa intorno ai piedi dello Stato sovrano, in modo da fargli perdere quota ed indebolirlo, per poi attaccarlo ai lati, modificarlo e ribaltarlo? Si tratta, evidentemente, di un processo che non si impronta ai canoni di chiarezza e leale cooperazione di cui parla la Costituzione.

Le modifiche previste da tale provvedimento rischiano, a mio avviso, di accentuare i difetti del nuovo articolo 117, che già ingenerano dubbi negli interpreti, e che genereranno una notevole confusione nel momento dell'attuazione, poiché introduce materie eterogenee tra loro. Vorrei ricordare, al riguardo, che il nuovo articolo 117 ha ribaltato la precedente organizzazione delle competenze. Prima della modifica del Titolo V della Costituzione, infatti, tutto era assegnato allo Stato, tranne alcune materie, assegnate alle regioni; per quanto concerne le materie attribuite alle regioni, invece, erano previsti due tipi di competenze: la competenza esclusiva, solamente per le regioni a statuto speciale, e quella concorrente, indicata analiticamente, per le altre.

Come ho già osservato, il nuovo articolo 117 ha ribaltato tale impostazione: tutte le competenze sono attribuite alle regioni, alcune materie sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato, mentre altre sono di competenza concorrente. Si tratta di un elemento tipico degli Stati federali, poiché in essi i singoli Stati si spogliano di una parte di sovranità, conferendola allo Stato federale, ed è per questa ragione che

lo Stato si ritrova con pochi poteri analitici. La logica di uno Stato unitario è notevolmente diversa, poiché è lo Stato che distribuisce alcuni poteri, mentre gli altri dovrebbero rimanere nelle sue mani.

Nell'attuale disegno di legge sulla *devolution*, le materie scelte sono eterogenee, per cui vi è una materia di competenza esclusiva dello Stato (la polizia); un'altra, la sanità, è già di competenza esclusiva delle regioni (e, dunque, si tratta di una sorta di duplicato); una terza materia, l'istruzione, è ancora più ambigua, poiché, nell'attuale versione dell'articolo 117 della Costituzione, in parte è competenza esclusiva ed in parte competenza concorrente dello Stato. Si parte, quindi, già con materie completamente eterogenee tra di loro, e dunque difficili da legare.

Per quanto riguarda le singolarità del testo del provvedimento, il termine « competenza esclusiva » delle regioni non ha alcun senso, poiché tale espressione assume significato in quanto contrapposto a « competenza concorrente »; in altri termini, vi è la competenza « piena », precedentemente assegnata allo Stato, ed attribuita adesso alle regioni. Si tratta, in realtà, della competenza « residuale »: forse tale termine suona un po' equivoco, ma significa competenza su tutto il resto, è importantissima e non va sottovalutata, perché significa che tutto ciò che non è specificato spetta alla regione. Si tratta, pertanto, di una competenza vastissima, poiché le materie crescono con il tempo, si evolvono, si modificano, vi sono settori nuovi, ed è tutt'altro che una competenza di scarso rilievo, poiché comprende tutto ciò che specificatamente non è indicato. È del tutto inutile, dunque, parlare di competenza esclusiva delle regioni.

Il termine « competenza esclusiva », tra l'altro, è stato coniato prevalentemente — o quanto meno elaborato — dalla dottrina scientifica, poiché esisteva solo in un paio di statuti speciali (gli unici a prevedere la competenza esclusiva per le regioni), dal momento che negli altri si parlava di competenza primaria (ed infatti, nei vecchi manuali si parla di competenza primaria esclusiva, spettante solamente alle regioni

a statuto speciale). Si trattava, peraltro, di una competenza più limitata di quella che definiamo competenza *tout court*, o competenza piena, prima dello Stato ed oggi delle regioni, poiché anche la competenza esclusiva incontrava dei limiti: il limite dell'interesse nazionale, che ormai non esiste più, e che, a mio avviso, occorrerà forse recuperare (ma si tratta di un problema che non possiamo affrontare oggi in questa sede), oppure il limite delle cosiddette grandi riforme.

La regione, dunque, incontrava una serie di limiti anche quando disciplinava una materia di competenza esclusiva, e non si trattava affatto di una competenza illimitata; la competenza illimitata era la competenza piena dello Stato, ma era illimitata per modo di dire, perché questo concetto ottocentesco di competenza illimitata della legge è oggi ridimensionato dalla rigidità della Costituzione: anche la legge dello Stato, come la legge regionale, deve rispettare i limiti posti dalla Costituzione.

La competenza esclusiva, tuttavia, aveva un significato in quanto contrapposta alla competenza concorrente, poiché stava a significare che in tale materia la regione, tolti i limiti dell'interesse nazionale, delle grandi riforme e via dicendo, poteva fare tutto; nelle altre materie, a competenza ripartita, elencate nel vecchio articolo 117 della Costituzione, la regione condivideva la sua competenza con lo Stato. La Commissione sicuramente sa che tale ripartizione, in passato, ha dato origine a numerosi problemi (il problema delle leggi cornice; il ritardo nell'approvazione di tali leggi; la legge finanziaria regionale, che suggerì, alla fine, l'*escamotage* per superare tale ostacolo, per cui la regione ricavava i principi nella legislazione statale). Vi fu, inoltre, il problema di individuare tali principi, perché in teoria è molto facile distinguere tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio, ma, quando si tratta di legiferare, è molto meno facile.

Tuttavia, nel caso della competenza esclusiva e concorrente, si tratta di due termini che vanno insieme e che hanno un

significato in quanto costituiscono una deroga al principio della competenza piena che spetta all'altro soggetto.

Quindi, si tratta di una situazione che riguarda sempre due soggetti, l'uno dei quali ha tutte le competenze, mentre per l'altro sono analiticamente indicate. Oggi che il rapporto si ribalta, che è lo Stato ad avere la competenza esclusiva in alcune materie e una competenza concorrente in altre, dire che la regione ha competenza esclusiva in altre materie ancora non ha alcun senso comune.

La regione ha competenza residuale e quest'ultima è piena. Ciò vuol dire ancora di più che competenza esclusiva: vuol dire rispetto della Costituzione e questo è il limite che incombe allo Stato come alla regione.

Un'altra singolarità di questo disegno di legge è il discorso relativo all'aspetto per cui le regioni « si attivano ». Si tratta di una frase che non ricorre, al momento, nella Costituzione.

Perché abbiamo cambiato la precedente formula «...è competenza delle regioni »?

Non è chiaro. Probabilmente (nel testo presentato al Senato si usava il termine « possono attivarsi ») l'idea era di lasciare alla regione la possibilità di scegliere addirittura tra competenza esclusiva o concorrente.

Oggi, forse, nell'utilizzare il termine « si attivano » c'è ancora l'illusione dell'autore del testo di lasciare alle regioni la possibilità di intervenire o meno, ma le regioni questa possibilità ce l'hanno sempre!

Se una regione non vuole fare una legge in una determinata materia, non per questo la comunità non avrà la sua legge, né ci sarà un buco nell'ordinamento. Le lacune nell'ordinamento sono escluse dai meccanismi stessi di quest'ultimo, che si rivela essere un meccanismo elastico, che si richiude sui « buchi », creando sempre meccanismi alternativi. Pertanto, una disciplina ci sarà sempre e non è neppure pensabile che in una determinata materia ciò non avvenga. Se la regione non si attiva, allora continua ad applicarsi la vecchia legge.

Sarà una vecchia legge regionale in sede di competenza concorrente? Vorrà dire che la regione ritiene ancora buoni i principi dello Stato che aveva all'epoca applicato.

Ancora: c'è la legislazione statale? Vorrà dire che la regione ritiene che in quel settore continui ad avere vigore la legislazione statale.

Insomma, se la regione vuole scegliere di fare o meno la sua legge, può tranquillamente farlo: se essa sceglie di non fare una legge, rimane in vigore l'assetto precedente. Questo è un principio dell'ordinamento, non è una regola che riguarda il settore regionale.

Sicuramente, la regione non può scegliere di « disattivare » una materia aspettando il modo per intervenire. Se la regione intende fare una legge di tipo « concorrente » quando ha competenza esclusiva, si ispirerà ai principi della legislazione dello Stato: nessuno le vieta questo, basta leggere le leggi regionali che abbiamo oggi in cui le leggi dello Stato sono spesso praticamente riportate quasi integralmente. Quindi, la regione « prende » la legge dello Stato in buona parte e la fa sua. Ciò le è consentito ed essa non ha alcun bisogno di un potere diverso! Quindi, è più che sufficiente dire che la regione ha competenza. Ma questa è una questione terminologica.

A creare invece più problemi sono le materie, perché — come vi dicevo — queste sono diverse, in relazione all'attuale articolo 117.

Allora, se noi inseriamo oggi questo « emendamento », cioè un quinto comma all'articolo 117 successivo al quarto e affermiamo in quest'ultimo quinto comma qualcosa di diverso da ciò che abbiamo affermato nel secondo e nel terzo, creiamo semplicemente degli elementi di contraddizione. Quanto meno, se si volesse veramente approvare questo testo, bisognerebbe modificare il testo precedente.

Non è possibile prima attribuire allo Stato la competenza in materia di ordine pubblico — ad eccezione della polizia amministrativa — e poi affermare, in un

comma successivo, che la regione ha competenza esclusiva in materia di polizia.

Abbiamo, infatti, appena detto che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di ordine pubblico mentre la regione ha già competenza esclusiva — comunque — in materia di polizia amministrativa (quest'ultima, infatti, già promana dal secondo comma dell'articolo 117). Questa materia non rientra invece nel terzo comma. Quindi, per quanto riguarda la polizia amministrativa, la regione ha già competenza piena (o, meglio, una competenza residuale, cioè piena).

Bisogna, allora, legare i due commi, perché il fatto di introdurre, viceversa, una polizia a carattere generale — non solo una polizia di tipo amministrativo ma anche per la prevenzione dei crimini — crea problemi gravissimi anche in relazione alla parità dei cittadini in rapporto alla legge penale.

Infatti, nel nostro sistema, abbiamo un ordinamento penale unico. È inutile citare gli Stati Uniti affermando che in quella realtà vi sono tante polizie: essi infatti hanno anche diversi ordinamenti penali! Ciò che è reato in uno Stato, non lo è in un altro, perché ogni Stato sovrano ha il proprio ordinamento penale e poi ci sono i reati a livello federale. Allora, in questo caso, si può anche studiare un sistema di repressione differenziato, ma nel nostro ordinamento c'è un solo ordinamento penale ed esso è competenza esclusiva dello Stato. In uno Stato unitario, d'altronde, non potrebbe essere diversamente: la legge penale è unica, dello Stato.

Allora, così stando le cose, non si può introdurre una distinzione tra polizie diverse per la prevenzione e la repressione del piccolo o grande crimine perché non ha alcuna importanza questo aspetto, non essendo la dimensione del crimine a contare bensì la questione della parità dei cittadini di fronte ad esso.

Tra l'altro — e non a caso — proprio i comuni, che sono gli enti che vantano corpi di polizia che svolgono una serie di funzioni amministrative in maniera efficientissima, pensando all'istituzione di polizie regionali, guardano a questa riforma

con maggiore preoccupazione, perché una delle parti poco chiarite di essa riguarda proprio il problema di come le regioni gestiranno il rapporto con i comuni.

Costoro sanno come lo Stato ha gestito finora il rapporto con essi, riconoscendo ampiamente le loro autonomie. Come potranno le regioni gestire tale rapporto, è ovviamente un punto interrogativo che al momento non siamo in grado di chiarire.

Per quanto riguarda le altre due materie, organizzazione scolastica e definizione dei programmi scolastici — cioè l'istruzione —, a questo proposito c'è già una singolarità nell'attuale versione dell'articolo 117 perché troviamo norme generali sull'istruzione come materia di competenza esclusiva e poi sull'istruzione come materia di competenza concorrente, il che vuol dire che lo Stato fissa i principi in questo campo.

Tuttavia, la distinzione tra norme generali sull'istruzione e principi sull'istruzione non è così chiara come potrebbe apparire mettendo a confronto su un pezzo di carta i due termini o catalogando i discorsi ad essa relativi perché, quando si va ad esercitare in concreto la funzione, inevitabilmente, ci si pone il problema di come distinguere la competenza esclusiva in materia di istruzione. Si tratta di un aspetto essenziale da chiarire, anche per collegare questa a tutti i diritti sociali dei cittadini (il diritto all'istruzione, allo studio e così via) e per capire le stesse norme sull'istruzione come principio in materia di legislazione concorrente.

Tuttavia, qual è il timore da cui — evidentemente — scaturisce la riforma? Siamo di fronte ad una competenza concorrente e, viceversa, vorremmo che, per particolari materie (organizzazione scolastica, gestione degli istituti, definizione di parte dei programmi) ci fosse una competenza esclusiva (chiamiamola esclusiva, io dico piena).

Ma, allora, se proprio si vuole creare questa esclusività per questi particolari settori, l'unica soluzione è, eventualmente, quella di modificare lievemente il terzo comma.

Quando si fa riferimento all'istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale), si potrebbe aggiungere « con istruzione della scuola secondaria e dei programmi », cioè, introdurre, eventualmente, un'integrazione a questo punto e non portarla al rango di competenza esclusiva quando qui si tratta di competenza concorrente.

Che cosa succede, insomma? La formazione professionale, che era già nel vecchio articolo 117 (quindi, era già competenza regionale) diventa, da una parte, una competenza esclusiva (l'istruzione secondaria ma, più in generale, la scuola) e, dall'altra, una competenza concorrente proprio per la formazione professionale. Ecco, allora, che si determina una contraddizione, senza parlare del problema della ripartizione dei programmi.

Infine, per quanto riguarda la sanità, quest'ultima, nel testo attuale, non è nominata, quindi la si potrebbe considerare una competenza piena delle regioni, anche se sussiste il dubbio che la si possa connettere con il discorso relativo al diritto alla salute. Inoltre, che quest'ultimo comprenda l'organizzazione sanitaria è già un discorso da verificare.

In ogni caso, la tutela del diritto alla salute rientrerebbe, comunque, nella determinazione dei livelli essenziali perché si tratta di uno dei diritti sociali fondamentali del cittadino. Così com'è, vi suggerisco di non approvare il testo. Eventualmente — ove si ritenesse indispensabile introdurre delle precisazioni in riferimento alla sanità, all'organizzazione ospedaliera e scolastica —, basterebbe ritoccare il secondo e il terzo comma dell'attuale articolo 117 della Costituzione e, riguardo alla tutela della salute, si potrebbe aggiungere « con esclusione dell'organizzazione ospedaliera », anche se pare abbastanza singolare che, parlando di un concetto ampio come la tutela della salute, poi si parli dell'organizzazione ospedaliera che, chiaramente, rappresenta la fase attuativa.

Sono, questi, gli unici suggerimenti che posso offrirvi, insieme al rammarico di non poter essere più esauriente dato che il problema è molto più ampio.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

FRANCESCO NITTO PALMA. Mi sembra che il suo intervento abbia avuto degli accenti critici riguardo sia alla proposta in discussione sia « all'assetto federalista » che è stato disegnato dalla precedente riforma del 2001. Nel seguire il suo discorso, concordo sull'individuazione di talune confusioni che nascono nella precedente riforma: l'istruzione come materia che è, nel contempo, di legislazione esclusiva dello Stato e di legislazione concorrente; il problema della sanità, che è legislazione esclusiva secondo la lettera *m*) dell'articolo 117 della Costituzione per la determinazione dei livelli essenziali e diventa di legislazione concorrente con riferimento, invece, al terzo comma dell'articolo 117.

Tuttavia, l'ultima parte del terzo comma, in qualche modo, precisa i termini della legislazione concorrente, nel senso che il potere legislativo è, sostanzialmente, nelle mani delle regioni, salvo la determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato. Quindi, mi sembra che nella legislazione concorrente venga disegnata anche una parte di legislazione esclusiva da parte delle regioni perché, nel momento in cui vi è « ancora » una suddivisione di competenze tra lo Stato (determinazione dei principi fondamentali) e la restante parte della legislazione, esiste una concorrenza per comparti che non si mischiano fra di loro.

Credo che anche l'intervento del ministro per le riforme istituzionali in Commissione bicamerale e in Senato — dove, peraltro, ha trovato adesione da parte di autorevoli esponenti dell'opposizione — fosse nel senso di una gradualità di arrivo allo Stato federale o regionale, distinzione che è più propria del mondo scientifico che di quello politico. Nel verificare la

norma, ho considerato la modifica proposta (« attivano la competenza esclusiva in tema di istruzione di sanità e di polizia locale ») come l'indicazione, se si vuole in Costituzione, di una priorità con riferimento alla parte di legislazione esclusiva che, per il ragionamento che facevo prima, comunque, è compresa nella legislazione concorrente.

Fatta tale premessa e considerato che, indubitabilmente, vi è una polizia amministrativa locale al secondo comma ed una polizia locale nella proposta in esame — ma lei sa meglio di me che i compiti di polizia, di ordine pubblico o di polizia giudiziaria non possono essere autoattribuiti con legge regionale —, possiamo essere in presenza di un piccolo deficit linguistico ma, onestamente, non trovo una grande differenza tra la polizia locale della proposta al nostro esame con la polizia amministrativa locale, anche perché come criterio ermeneutico, nell'interpretare la proposta in esame, non posso non fare riferimento a quanto previsto nel secondo comma. Nella polemica politica si è affermato, spesso gridato ed urlato, che tale proposta di riforma andrebbe ad aggredire la struttura unitaria dello Stato.

In verità, ho studiato con attenzione la proposta, la relazione e il *dossier* del Servizio studi e non riesco ad arrivare a questa conclusione, in virtù del ragionamento che ho sin qui svolto e di quanto è prescritto nella precedente riforma. Dal suo punto di vista di studiosa, ritiene che il disegno di legge in esame sia aggressivo della struttura unitaria dello Stato o, in ogni caso, lo sia in maniera più penetrante di quanto non lo sia già stata la riforma precedente del 2001 ?

DONELLA RESTA, Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma. Può essere aggressiva, nel senso di costituire una piccola mina al potere centrale dello Stato, esclusivamente la questione inerente alla polizia, mentre tutto il resto è assolutamente tautologico, nel senso che non aggiunge e non toglie nulla ma crea confusione ed ha, caso mai,

un effetto destabilizzante (come se si cercasse di indebolire l'articolo 117 facendone un testo che non significhi nulla, così nessuno saprebbe come risolvere i problemi e, poi, interverrebbe la Corte costituzionale, anche se la definizione dell'assetto di uno Stato non può essere lasciata in mano al giudice).

Invece, penso che il discorso della polizia sia pericoloso perché l'ordine pubblico è una delle materie che anche negli Stati federali è lasciata costantemente allo Stato.

FRANCESCO NITTO PALMA. Non c'è dubbio, ma nel mio ragionamento dicevo che non possiamo non andare ad una corretta interpretazione del termine polizia locale. La materia dell'ordine pubblico e della giustizia — quindi, la polizia giudiziaria — rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, quindi le stesse funzioni di polizia giudiziaria non possono che essere attribuite con legge dello Stato. Di conseguenza, il termine polizia locale costituisce più una cattiva ripetizione del termine polizia amministrativa locale ma, comunque, non vi possono essere da parte delle regioni manifestazioni di estensione del concetto a scapito dell'ordine pubblico e della giustizia — quindi, della polizia giudiziaria —, essendo contro questo baluardo il secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Bisogna vedere fino a che punto la previsione di un'esclusione della polizia amministrativa non susciti equivoci quando nel quinto comma inseriamo la polizia *tout court*.

FRANCESCO NITTO PALMA. No, si tratta di polizia locale.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Parlando di regioni, il termine locale è implicito — perché nes-

suno penserebbe che la regione Veneto va ad istituire la polizia in Calabria — e, quindi, non costituisce un particolare limite.

Il fatto di ripetere nello stesso articolo prima « polizia amministrativa » e poi « polizia locale » comporterà qualche differenza. Di solito quando la Costituzione ha utilizzato termini diversi, gli interpreti si sono sempre regolati cercando significati diversi. Non si possono far coincidere i termini perché altrimenti si ripeterebbe nel quinto comma ciò che è detto nel secondo e non avrebbe senso. Si potrebbe cercare un contenuto diverso, e qualche regione sicuramente lo farebbe perché il problema delle forze di polizia è una questione avvertita, tanto è vero che si utilizzano delle polizie private per contrastare la microcriminalità che peraltro, finché agiscono nel contesto di una legge statale, rimangono nell'ambito della piena legittimità. Tuttavia, la possibilità di istituzione di corpi regionali non verrebbe limitata dal termine polizia locale. Polizia è un termine che ingloba la polizia giudiziaria e la polizia che oggi si chiama di Stato, i corpi di Pubblica sicurezza, dei Carabinieri e della Guardia di finanza, ma come si farebbe a vietare ad una regione di istituire una polizia nel momento in cui fosse previsto dalla Costituzione?

MICHELE SAPONARA. Il collega Nitto Palma ha già trattato con più ampiezza l'argomento che avrei voluto affrontare anche io. A quanto pare, la gentile professoressa non è affatto entusiasta della modifica dell'articolo 117 della Costituzione fatta nella scorsa legislatura e ritiene che la nuova modifica che si intende introdurre con l'attuale disegno di legge costituzionale, già approvato al Senato, aumenti i guasti già fatti. Ma fino a che punto li aumenta? Sono guasti che si possono evitare? E, soprattutto, dal punto di vista politico, atteso che si è parlato di un terremoto, di un attentato allo Stato unitario, di un attentato alla solidarietà nazionale, fino che punto si può ovviare a questi inconvenienti?

La professoressa ci ha consigliato di non approvare la modifica; ci ha detto, però, che, volendo, si può integrare e correggere l'articolo 117 della Costituzione con alcuni accorgimenti. In sostanza poi, mi pare che quando la professoressa parla di competenza esclusiva faccia un discorso di carattere nominalistico.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Per quanto riguarda la competenza esclusiva, ripeto quanto detto prima, cioè che la modifica nulla aggiunge e nulla toglie. Per quanto riguarda l'attuale Titolo V, è vero che la mia posizione è critica, ma la cosa è totalmente irrilevante. Sono una studiosa di diritto costituzionale, rilevo che la Costituzione è questa e, quindi, cerco di farmela piacere e anche di darle un significato concreto. Indubbiamente, fino a quando mancherà la normativa di attuazione per molti profili continuerà a permanere un punto interrogativo. È chiaro che manca tutta una serie di punti di raccordo previsti dal vecchio testo del Titolo V. Il sistema dei controlli è stato cancellato, ed anche le stanze di compensazione, al momento, appaiono insufficienti. Tuttavia, la Costituzione è una carta di principi e non deve contenere tutto. La Costituzione deve contenere dei principi chiari: sta poi al legislatore intervenire.

Ci sono certamente delle possibilità lasciate all'intervento del legislatore, ad esempio, il secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione offre una possibilità di cui da molte parti si auspica l'utilizzo per ricondurre ad unità un discorso che può risultare estremamente slegato e, quindi, competitivo ed antisolidaristico. Anche su questo bisognerà comunque fare attenzione perché l'articolo 120 parla di poteri del Governo. Sicuramente il Governo può avere dei compiti di raccordo, ma guai se il Parlamento viene esautorato integralmente! Il vecchio «interesse nazionale» cancellato dall'attuale testo rappresentava un giudizio lasciato al Parlamento e quindi di carattere politico,

perché è il Parlamento la sede naturale della composizione di queste conflittualità che sono di ordine politico. Premesso ciò, ritengo che il nuovo testo, in queste condizioni, accresca la confusione e ciò non è bene perché, trattandosi di un testo costituzionale, dovremmo cercare di fornirgli una certa chiarezza nel momento in cui ci mettiamo le mani. Sarà poi il Parlamento ad aggiungere in sede di attuazione ulteriore chiarezza. Non sono in grado di suggerire delle formule perché, al di là della trasformazione integrale dello Stato di cui dicevo prima, non saprei cos'altro prospettare.

MARCO BOATO. Mi dispiace che i colleghi intervenuti se ne siano da poco andati, perché, prima di fare delle domande alla professoressa, che ringrazio per la sua presenza, mi viene da svolgere una osservazione sulla singolarità di questa audizione rispetto ad altre precedenti. Non credo che noi dobbiamo convincere il nostro interlocutore accademico delle nostre idee. Noi facciamo delle audizioni per ascoltare quali sono i pareri, le opinioni della dottrina, interloquendo con delle domande, senza cercare di far dire al nostro interlocutore le nostre opinioni, addirittura con una specie di contraddittorio, come si è verificato poco fa. Tutto ciò lo trovo anomalo e non mi sembra si sia mai verificato, perché altrimenti le audizioni non servirebbero a nulla. Se noi pretendiamo che chi ascoltiamo debba ripetere ciò che ciascuno di noi soggettivamente pensa potremmo esimerci dal fare audizioni.

Vorrei porle alcune domande attraverso una breve riflessione. Personalmente, ho ascoltato quanto detto da lei, in particolare nella parte conclusiva, sul testo del disegno di legge costituzionale che abbiamo al nostro esame, e mi pare di poter condividere le sue riflessioni critiche. Al collega Nitto Palma direi che se «polizia locale» è identico all'espressione «polizia amministrativa locale» allora non serve fare una nuova legge costituzionale perché già è presente nella Costituzione. Secondo la Costituzione la polizia ammi-

nistrativa locale è competenza delle regioni: se la modifica intendesse la stessa cosa, non occorrerebbe operare alcuna revisione costituzionale. Se si fa un nuovo disegno di legge costituzionale che non modifica il testo della Costituzione bisogna capire che cosa si introduce di nuovo rispetto a quello che c'è già. La Costituzione non è una rivista periodica che prevede un aggiornamento ogni mese.

Vorrei chiedere alla professoressa una riflessione sulle righe dell'articolo 117 della Costituzione che precedono l'elencazione delle materie, che diventerebbero il nuovo quinto comma, in base alle quali « le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie ». Sono convinto che il testo del disegno di legge costituzionale così com'è non debba essere approvato e che, quindi, vada rigettato o modificato, sia con modifiche che riguardino altre parti da introdurre eventualmente, sia con modifiche che riguardino questo testo specifico.

Il nostro testo costituzionale fa riferimento alle regioni a statuto ordinario e nell'articolo 116, primo e secondo comma, prevede, fin dal 1948, per le regioni a statuto speciale forme particolari di autonomia decise dal Parlamento con legge costituzionale. Vi sono, pertanto, nel nostro testo costituzionale due forme di regionalismo (ordinaria e speciale).

Sarebbe la prima volta che nel nostro ordinamento — non ho conoscenza di altri sistemi in cui vi sia qualcosa di analogo — la Costituzione preveda di attribuire alle regioni un potere di attivazione di competenze esclusive non ben definito (se con legge regionale o con provvedimento adottato dall'esecutivo). Sulla mia preoccupazione, che fa riferimento alle materie oggetto delle competenze sebbene sia più legata all'ipotizzato impianto costituzionale laddove fosse approvato, chiedo alla nostra ospite una sua opinione.

Le considerazioni svolte dalla professoressa Resta in merito al disegno di legge di modifica dell'articolo 117 della Costituzione le trovo condivisibili. Si può anche discutere sul termine federalismo che, come ben sapete, neanche nel nuovo Titolo

V compare. È vero inoltre che storicamente le forme federali degli Stati nascono da un patto fra entità sovrane preesistenti che si uniscono dando vita ad uno Stato federale; tuttavia, noi abbiamo in Europa l'esperienza di due Stati — le Repubbliche federali tedesca e austriaca — aventi un assetto federale diverso l'uno dall'altro ma comunque non nate dall'unione di Stati preesistenti. Difatti, nella Repubblica federale di Germania la *Grundgesetz* è stata approvata nel 1949 sulla base di uno Stato tedesco già preesistente. Pertanto, se è vero quanto sostenuto dalla nostra ospite in ordine al significato originario del termine federale e alla storia degli Stati federali (prima fra tutte, l'esperienza degli Stati uniti d'America), però, è anche vero che esistono degli Stati federali che esistevano già prima come singoli Stati.

Dissentito inoltre dal ragionamento generale svolto dalla nostra ospite, la quale ha fatto riferimento agli articoli 3 e 5 della Costituzione. L'articolo 3, comma secondo, non fa riferimento allo Stato e, come lei ben sa, nella prima parte della Costituzione si distinguono i termini Stato e Repubblica. Ad esempio, l'articolo 7, comma primo, recita che: « Lo Stato e la Chiesa cattolica sono ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani », mentre l'articolo 3, comma secondo, recita che: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (...) ». Già nella Costituzione approvata nel 1948 il concetto di Repubblica non coincideva con quello di Stato, a maggior ragione ora con il nuovo Titolo V dove nell'articolo 114, comma primo, si prevede che: « La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato ». Con questo voglio dire che nella nostra Costituzione, anche prima del nuovo Titolo V, il concetto di Repubblica comprende tutte le istituzioni del nostro ordinamento. Non a caso, la seconda parte della Costituzione è intitolata « Ordinamento della Repubblica ». Lo stesso articolo 5 parla di Repubblica e non di Stato, sancendo che: « La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali (...) ». Cioè,

tale articolo non istituisce le autonomie locali, ma le individua come un qualcosa che preesiste allo Stato.

Concludo questo mio intervento dicendo che condivido le osservazioni critiche svolte dalla professoressa Resta sul disegno di legge al nostro esame, sebbene trovi discutibile la premessa da cui la nostra ospite è partita.

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni diritto pubblico presso la facoltà di economia e dell'università La Sapienza di Roma*. Per quanto concerne il termine « attivano », nel mio intervento introduttivo ho detto che esso significa, né più e né meno, la stessa cosa di quando si dice che « la regione ha competenza ». Escludo, quindi, che il termine « attivano » possa significare autoassunzione di poteri delle regioni perché questo sarebbe contrario all'impiantistica costituzionale prevista per il nostro Stato. Con l'autoassunzione di poteri, infatti, negheremmo non solo l'idea di uno Stato unitario e sovrano ma addirittura sanciremmo che un cittadino si possa autoinvestire di poteri e ciò, in pratica, rappresenterebbe una forma di sovvertimento dello Stato perché nessuno si può autoinvestire di poteri. Questo ci riporta al discorso che facevo prima e cioè che le regioni sono degli ordinamenti derivati, sebbene preesistenti e riconosciuti dalla Repubblica. Il comune, ad esempio, avendo molti anni di collaudo della sua autonomia, rappresenta l'ente più collaudato tra gli enti locali; esso è nato molto tempo prima dello Stato ma, ciononostante, lo Stato è superiore al comune. Pertanto, non c'è alcuna possibilità di sostenere che la regione si autoinvesta di poteri. Difatti, la Costituzione, nell'affidare alle regioni le competenze, utilizza il termine « attiva » che significa, sebbene in forma diversa, la stessa cosa di quando si dice che la regione « ha competenza ».

L'equivoco nasce perché, secondo me, l'idea era quella di creare un qualcosa di diverso, ma terminologicamente non la si crea perché la regione, nel momento in cui lo Stato le attribuisce le competenze, potrà attivarle o meno. Se non le attiva, si

applicherà la legge dello Stato senza che ciò produca alcun effetto paralizzante; inoltre, ci sarà una regione che le attiverà in un modo e altre che le attiveranno in altro modo. Comunque, il disegno di legge stabilisce che le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva e, al di là della improprietà del termine « esclusiva », si tratta sicuramente di una competenza legislativa in cui il termine « esclusiva » sta per piena, quindi, completa.

Personalmente, tuttavia, non annetto al termine « attivano » alcun significato di autoinvestimento, perché, dal punto di vista costituzionalistico, nego assolutamente che possa essere dato credito a questa opinione, se il proponente intendeva attribuire tale significato.

Per quanto riguarda l'origine degli Stati federali, non è detto che nascano tutti attraverso lo stesso meccanismo. Ricordo che anche la Germania dell'Ottocento era costituita da tanti Stati: è vero che successivamente sono stati unificati, ma esisteva una tradizione di sovranità di Stati diversi molto radicata, perché nell'Ottocento...

MARCO BOATO. Questo accadeva anche in Italia, come lei sa !

DONELLA RESTA, *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di economia dell'università La Sapienza di Roma*. Non c'è dubbio: quando venne realizzata l'Unità d'Italia, infatti, si parlò della scelta compiuta.

Nulla vieta alla Repubblica, tuttavia, di cambiare la propria forma, perché l'articolo 5 della Costituzione non costituisce uno dei principi imm modificabili della nostra Carta. Il Parlamento, allora, può modificarlo; io proporrei addirittura in sede costituente, perché la scelta della forma di Stato è una funzione costituente, che può essere attribuita al Parlamento. Non vorrei che si ritenesse che la forma Stato in Italia sia imm modificabile: è possibile modificarla, ma scegliendo la forma Stato federale.

Per quanto concerne la differenza tra Repubblica e Stato, vorrei richiamare la vostra attenzione su questo punto, perché

spesso, nella Costituzione, il termine Stato è usato nell'accezione di Stato-persona. Lei, onorevole Boato, saprà sicuramente che usiamo ordinariamente il termine Stato in due diverse accezioni. Da un lato, infatti, diciamo lo Stato italiano, ed intendiamo la Repubblica; oggi la Repubblica si identifica con lo Stato, in quanto è unitaria, ma nel momento in cui dovessimo scegliere una forma Stato diversa, si identificherebbe sicuramente con la Federazione. Il termine Stato, nel senso usato nella Costituzione, viceversa, è lo Stato-apparato, soggetto del proprio ordinamento, così come le regioni; non a caso, infatti, la Repubblica si riparte in regioni, province, comuni, ma anche lo Stato è « cittadino » della propria Repubblica, poiché l'apparato statale, soggettivizzato, appartiene allo Stato-comunità. La Repubblica, dunque, si identifica con lo Stato-comunità, mentre lo Stato inteso come Stato-apparato è un concetto più riduttivo.

È a questa duplicità terminologica che, normalmente, dobbiamo pensare quando la Costituzione adotta i termini Stato e Repubblica. Quando la Costituzione afferma che la Repubblica è una e indivisibile, identifica una comunità unitaria (dunque, uno Stato unitario). Nel momento in cui lo Stato, attraverso i meccanismi istituzionali opportuni, decide di

adottare una forma di Stato diversa, allora può benissimo rifarsi alla tradizione ottocentesca ed adottare, eventualmente, la forma diversificata. Fino a quando discutiamo di autonomie, tuttavia, vorrei evidenziare come si tratti di ordinamenti derivati, ed in tali ordinamenti non vi è possibilità di autoinvestitura. Lei, onorevole Boato, conoscerà sicuramente il vecchio brocardo di definizione della sovranità: « *rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator* ». Il sovrano, infatti, è colui che non ha nessuno al di sopra di lui, poiché il carattere proprio della sovranità è il fatto di non derivare da nessun altro e di essere al di sopra di tutto. Spero di essere stata esauriente.

PRESIDENTE. Ringrazio molto la professoressa Resta per i chiarimenti forniti, sicuramente utili per i lavori della Commissione. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 27 febbraio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO