

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 9,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

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 Giorgio Recchia, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di « Roma Tre ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione del professor Giorgio Recchia, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di « Roma Tre ».

La ringrazio, professore, per avere corrisposto all'invito rivolto dalla Commissione a partecipare all'odierna audizione; il professore si è fatto carico del tempo a disposizione dei nostri lavori, tant'è che lascia alla nostra attenzione una propria relazione scritta unitamente ad un disco magnetico. Disco ovviamente a disposizione dei componenti la Commissione.

Il professore, rinviando, per l'approfondimento, alla documentazione consegnata, si limita, dunque, ad un intervento sintetico per dare la possibilità ed il tempo, ai

collegi, di intervenire nel dibattito che seguirà. Ringrazio ancora, a nome della Commissione, il professore cui darei la parola per un brevissimo *excursus*.

GIORGIO RECCHIA, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di « Roma Tre »*. Anzitutto, desidero, a mia volta, ringraziarvi in maniera particolare per l'attenzione che ponete a me e a quanti si occupano, in sede scientifica ed universitaria, dei temi delle riforme costituzionali. Per quanto riguarda il mio intervento di questa mattina, ho consegnato un testo scritto per cercare di riassumere, nella maniera più semplice, temi certamente complessi sui quali sia questa Commissione sia la Commissione affari costituzionali del Senato si sono già soffermati ampiamente. Ho fatto una scelta, ho evitato di parlare di modelli stranieri; essendo professore di diritto pubblico comparato, essi sono « la mia casa », ma ritengo che, quando se ne parla, soprattutto in sede di riforme costituzionali, sia difficile estrapolare un istituto senza vederlo nel contesto. Il Consiglio delle autonomie locali, per esempio — di cui all'articolo 123 della nostra Costituzione —, « parla » spagnolo o, meglio ancora, « parla catalano »; è evidente, in quegli ordinamenti, il ruolo del tutto particolare assunto, nell'esperienza del regionalismo spagnolo, dal Consiglio delle autonomie. Devo aggiungere che non si può parlare di tale organo, in Spagna, senza considerare che, in quel paese, il controllo previo di costituzionalità ha avuto una storia del tutto diversa dal nostro; analogamente, l'attività consultiva del Consiglio di Stato o degli organi di giustizia amministrativa spagnoli hanno avuto un ruolo diverso da quella dei nostri omologhi organi. Un discorso simile, si può fare per il

Senato delle regioni e per i paesi nei quali, in forma di federalismo, si sono attuati questi istituti. Quindi, su tali argomenti, non ho scritto una nota e, perciò, non troverete alcunché nella documentazione lasciata alla vostra attenzione; se, però, lo ritereste opportuno e se, quindi, la Commissione dovesse avervi interesse, potremmo certamente approfondire siffatti temi. Se mi consentite, però, essi vanno considerati nella globalità dell'insieme e mai estrapolando un istituto dalla ricostruzione storica dei vari ordinamenti costituzionali, così come si presentano.

La mia riflessione, stamani, vuole evidenziare come oggi corriamo il rischio di trovarci dinanzi a tre modelli di regionalismo. Uno, varato a suo tempo dall'Assemblea costituente, è ancora oggi vigente perché, pur con tutte le sue trasformazioni, il sistema delle autonomie, approvato ai tempi dell'Assemblea costituente, nel suo insieme, vige ancora oggi ed è tuttora patrimonio della nostra cultura costituzionale. Bisogna ricordare come quel modello di regionalismo sia nato, all'epoca, con l'idea di trovare un punto di incontro nel cosiddetto patto costituzionale.

Esiste, poi, un'altra forma di governo regionale, presente nel titolo V della Costituzione; al riguardo, va osservato che tale titolo non nasce da un incontro, da un patto: come è a tutti noto, esso nasce nel momento in cui una maggioranza si è presa la responsabilità di effettuare determinate scelte.

Il disegno di legge di cui parliamo oggi, in gergo, viene definito della *devolution* ma, al riguardo, devo aprire una parentesi; basta prendere i vocabolari giuridici inglesi e statunitensi per vedere il significato della parola che indica, semplicemente, un trasferimento. È un termine normalmente utilizzato, come si apprende da tali dizionari, nei rapporti tra privati; poi, la parola *devolution* ha assunto nell'esperienza inglese il significato che normalmente le si dà nel nostro ordinamento. Penso soprattutto a quando la Scozia trovò il petrolio e, quindi, si posero i problemi tra Edimburgo e Londra (problemi relativi ad

aspetti concreti, ai soldi). Quindi, la difficoltà successiva è consistita nella circostanza che la *devolution*, in Inghilterra, ha avuto una storia meno forte di quella che originariamente, agli inizi degli anni '70, si pensava dovesse avere.

Chiusa questa parentesi, devo osservare che il disegno di legge di cui oggi ci occupiamo, nasce da un certo tipo di progetto e di impostazione. Però, così come viene configurato, è semplicemente un emendamento che si inserisce nell'ambito della forma vigente — ma non completamente attuata — dell'articolo 117. Perciò, nella mia ipotesi, ritengo che il disegno legge sia una sorta di intarsio nel tronco delle autonomie. Che voglia essere un intarsio, lo dimostra il fatto che nel testo trasmessoci dal Senato manca qualsiasi coordinamento con le altre norme recate proprio dall'articolo 117 le quali riguardano sia la sanità, sia la scuola, sia la polizia locale. Quindi, è evidente che si tratta di un intarsio, che poi lascia agli interpreti dell'articolo 117 i momenti di coordinamento. Quanto mi preoccupa, di tale tipo di intarsio nel tronco delle autonomie, è che esso non venga ad esasperare alcuni nodi cruciali che oggi già si pongono. Anzitutto, il sistema varato dal titolo V della Costituzione è un sistema nel quale si sono abbandonate volutamente tutte le sedi di dialogo e di confronto. In poche parole, il sistema delle autonomie previsto dalla Assemblea costituente era un sistema nel quale tra i vari livelli di governo — per usare questo termine — vi erano momenti di incontro e di dialogo. Pensate alle leggi regionali ed agli atti amministrativi; inoltre, è vero che i controlli di merito ed i controlli di legittimità hanno fatto il loro tempo, ma il controllo è anche momento in cui ci si incontra e ci si parla su problemi concreti, su atti da adottare. Questo sistema è stato « saltato » dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, tanto che oggi, sulle leggi regionali, è necessario ricorrere alla Corte costituzionale, prevedendo, quindi, un sistema, in cui i momenti di scontro istituzionale sono molto forti.

È necessario aggiungere che in questo sistema complessivo delineato dalla riforma costituzionale vi è un soggetto che rimane fortemente in « ombra », le autonomie locali territoriali, perché il nuovo Titolo V è incentrato sulla ricerca di un nuovo rapporto tra regioni e Stato. Il sistema costituzionale nella nostra storia, però, è molto più complesso, perché le autonomie locali territoriali svolgono un ruolo che, forse, potrà essere recuperato in sede di statuti regionali e dovrà anche essere rafforzato nei rapporti che le autonomie locali potranno avere in sede di Corte costituzionale.

Al riguardo l'articolo 134 della Costituzione relativo ai conflitti (tema che, anche senza la *devolution*, diviene sempre più attuale per il sistema delineatosi), come è noto, indica soltanto due soggetti, la regione e lo Stato senza considerare le autonomie locali. Una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 76 del 2001), però, ammette l'intervento del terzo in sede di conflitto, consentendo alle autonomie locali di intervenire nei conflitti tra Stato e regioni, quale soggetto terzo interessato agli effetti della decisione. Non si tratta di un grande rimedio, ma comunque potrebbe essere realizzato senza modificare l'articolo 134.

Ciò che ritengo importante è capire come il disegno di legge costituzionale al vostro esame possa essere inserito nel sistema delle autonomie nel suo complesso, in quanto la scelta al momento presa in considerazione è di approvare o non approvare la norma senza modificare gli altri articoli del Titolo V, perché — viceversa — affrontare la riforma del Titolo V solleverebbe la questione del punto in cui arrestare l'opera di revisione.

Altro tema attuale è il rapporto tra le regioni ad autonomia speciale e quelle ad autonomia ordinaria. Il Senato ha effettuato una scelta, ma che rapporti vi sono con l'articolo 116 della Costituzione, vigente e non attuato? Il problema di fondo è se, in queste tre materie, vi sia effettivamente l'intenzione di eliminare una differenza presente nella nostra storia costituzionale tra autonomie speciali ed ordi-

inarie, dirigendosi verso l'autonomia ordinaria *tout court*. Ciò, secondo me, non è possibile, perché l'Italia ha una storia costituzionale in cui le regioni ad autonomia speciale hanno un proprio patrimonio culturale di diversità che deve essere salvaguardato.

Questo disegno di legge deve essere considerato nell'insieme del nostro sistema costituzionale e, quindi, dobbiamo tenere ben presente che non stiamo parlando di organizzazione sanitaria o scolastica, ma di diritto alla salute (articolo 32), del diritto allo studio (articoli 33 e 34), della polizia locale (argomento che deve essere individuato meglio, stante le esperienze già indicate per la regione Sicilia) e dell'attuazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione. I principi fondamentali del nostro ordinamento, quelli che regolano il rapporto tra governanti e governati, i rapporti con la società civile, sono fortemente intaccati da questo disegno di legge. Non dico che debba essere respinto, ma che bisogna averne piena consapevolezza.

Nella relazione ho indicato due sentenze della Corte (n. 183 del 1973 e n. 126 del 1996) che non hanno nulla a che vedere con il sistema regionale, ma riguardano i rapporti del nostro paese con l'ordinamento comunitario. L'Italia e la Germania sono gli unici paesi che, attraverso le sentenze delle rispettive Corti costituzionali, hanno cercato di indicare l'esistenza di un « muro invalicabile », cioè i principi fondamentali, anche in relazione alle norme comunitarie. Ritengo che — a maggior ragione — non si possa portare avanti un discorso sulla legislazione esclusiva delle regioni in queste materie, che non riguardi la tutela dei diritti alla salute, allo studio, così come esistenti nel nostro ordinamento.

Qualche emendamento potrebbe essere approvato anche in questa sede: abbiamo bisogno di un nuovo sistema delle autonomie. Una riforma annunciata e non attuata comporterebbe un costo sociale elevatissimo, un costo per le istituzioni che non sarebbero più credibili ed un costo per la società che non saprebbe quali regole attuare. Se oggi il bisogno di una

riforma regionale è sentito, essa deve essere attuata, senza — però — partire dal presupposto che successivamente vi saranno scontri ed incertezze. Occorre, per quanto possibile, attuare una riforma in cui l'emendamento, più che un « intarsio » avulso dal tronco delle autonomie, sia un « intarsio » ben coordinato con l'insieme del sistema delle autonomie, che rappresenta un nostro personale patrimonio con solide radici nella cultura politico istituzionale e nazionale, ripreso anche da esperienze straniere.

Per fare ciò, sarebbe necessario modificare alcune asprezze e sostituire ad esempio l'apparente obbligo imperativo alle regioni di legiferare in materia, insito nella formula « le regioni attivano », con il ricorso ad una terminologia più aderente alla nostra tradizione costituzionale, come « spetta alle regioni ». Inoltre, l'introduzione di un riferimento ai principi fondamentali è pleonastico, come è stato affermato al Senato, o è una frase che è bene sottolineare, non tanto perché necessaria, in quanto già presente nella prima parte dell'articolo 117, quanto perché sia necessario fornire una guida all'interprete? L'interprete non è la Corte costituzionale (che dovrebbe intervenire soltanto in casi eccezionali), ma sono i consigli regionali. È necessario che il Parlamento fornisca una guida, un'indicazione costituzionale ai consigli regionali ed alla società civile, particolarmente interessata alla salute, all'istruzione ed alla polizia locale, in modo da evitare che un testo poco chiaro possa aggravare profili, certamente complessi, presenti nell'attuale Titolo V, formalmente approvato, ma che attende di essere attuato attraverso il disegno di legge La Loggia attualmente all'esame del Senato.

Aggiungo che se anche non si farà nulla, qualcosa accadrà. Il tema delle regioni riguarda, direttamente o meno, l'Europa ed i nostri ritardi interni avranno ripercussioni nel disegno complessivo europeo e, comunque, le regioni « si muovono ». Basta vedere quanto sta succedendo nella cosiddetta area del potere estero delle regioni per verificare che queste si stanno muovendo; quindi attendere o dare

regole poco precise ha di per sé un costo per le nostre istituzioni che mi auguro non debba essere pagato. La via che ritengo percorribile per tutte queste riforme in via di attuazione è pensare sempre più al sistema delle autonomie nel loro complesso, da un lato riflettendo sulle nostre esperienze domestiche e dall'altro tenendo conto che quei vincoli internazionali inseriti improvvisamente nella nostra Carta costituzionale indicano l'importanza dei rapporti internazionali con tutto il sistema, non solo dei rapporti con lo Stato ma delle singole autonomie.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Recchia per la sua relazione introduttiva.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre questioni o chiedere chiarimenti.

MARCO BOATO. Anch'io mi unisco ai ringraziamenti rivolti al professore sia per la sua relazione sia per averci trasmesso un testo scritto che sicuramente ci aiuterà nel prosieguo dei nostri lavori.

Premetto che condivido le osservazioni, i rilievi critici e anche le implicite proposte emendative emerse durante l'intervento del professore Recchia. Vi sono alcuni aspetti, però, sui quali chiederei un approfondimento.

In un passaggio del suo intervento il professore ha rilevato come nel nuovo testo costituzionale siano state abbandonate tutte le sedi di dialogo e di confronto per cui gli eventuali conflitti o quei rapporti non coincidenti tra regioni e Stato, si « scaricano » nel ricorso alla Corte costituzionale.

Restando nell'ambito di una riflessione ancora dottrinale (ovviamente seguirà poi un lavoro istruttorio parlamentare) vorrei conoscere quale potrebbe essere, secondo il nostro ospite, una possibile innovazione su questo terreno. Professor Recchia, lei sa che quando si segue una direzione federalista (pur non usando mai la parola federalismo o federativo all'interno del Titolo V) inevitabilmente si chiama in causa il superamento del bicameralismo perfetto e la necessità di un momento di

raccordo, a livello di rappresentanza parlamentare fra sistema statale e sistema delle autonomie, come lei giustamente ha ricordato.

Questo tema si ricollega anche all'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001 sul Titolo V che, come lei sa, non rappresenta un inserimento nella Costituzione ma è una legge costituzionale che autorizza il Parlamento all'eventuale e transitoria integrazione della Commissione per le questioni regionali, in attesa di una riforma del Parlamento stesso.

Un'altra questione — in parte collegata allo stesso tema — riguarda il riferimento da lei opportunamente svolto in relazione all'articolo 134 della Costituzione. Forse lei ricorderà che il progetto della Commissione bicamerale, oltre a prevedere il superamento del bicameralismo perfetto e la modifica delle garanzie dal punto di vista del ruolo della magistratura, conteneva anche una innovazione proprio sul ruolo delle garanzie costituzionali. Mi riferisco al ruolo della Corte costituzionale e alla possibilità di accesso alla stessa Corte, sia da parte di minoranze parlamentari sia da parte di tutto il sistema delle autonomie. Ciò in coerenza con quello che oggi è il nuovo articolo 114 della Costituzione il quale indica i soggetti che compongono la Repubblica iniziando da comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato.

Se ho ben capito lei ha fatto riferimento ad una sentenza della Corte costituzionale; mi ha colpito il fatto che lei ipotizzi la possibilità di ricorso alla Corte anche da parte degli altri soggetti del sistema delle autonomie, quindi non solo le regioni ma anche i soggetti locali, province, comuni e, quando vi saranno, le città metropolitane; tutto questo — mi pare di aver compreso — senza toccare l'articolo 134 della Costituzione. Le chiederei un approfondimento su questo tema anche perché, nell'ipotesi del progetto della Commissione bicamerale, di cui ero relatore per la materia, toccavamo l'articolo 134 prevedendo l'accesso anche del sistema delle autonomie.

Il ragionamento da lei svolto è assolutamente rigoroso sul piano costituzionale; giustamente lei si è domandato perché, se quelli citati sono i soggetti del sistema, tale possibilità è prevista solo per le regioni. Se però incentiviamo l'accesso di tutti alla Corte, senza trovare sedi di composizione politica, vi è il rischio che la Corte diventi arbitro di qualunque rapporto tra il sistema delle autonomie e il sistema statale, sotto il profilo sia del potere esecutivo sia del potere legislativo.

Osservo infine che lei ha fatto giustamente riferimento all'articolo 116 della Costituzione, credo non solo al primo ed al nuovo secondo comma ma anche al terzo comma (sul federalismo differenziato). Quell'articolo, che finora non è mai stato applicato (anche perché di recente introduzione) prevede che per queste forme di federalismo differenziato vi sia un momento di verifica unitario: è il Parlamento che con legge approvata a maggioranza qualificata, previa intesa fra Stato e regioni interessate, attribuisce nuove competenze.

Un'ulteriore riflessione cui la invito riguarda non solo l'uso del termine « attivano », su cui condivido totalmente le sue obiezioni, ma anche l'insieme dell'impianto che regge poi le competenze specifiche, sanità, scuola e polizia locale. Tutto questo, nel provvedimento in esame, è retto dalla formula « Le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie... ». Qualora questa espressione diventasse il nuovo testo del comma quinto dell'articolo 117 della Costituzione — mi auguro non in questa forma — ci troveremmo in una situazione completamente diversa rispetto sia al sistema previsto nel 1948 sia al nuovo Titolo V: non sarebbe più previsto, infatti, che il Parlamento rappresenti un momento di raccordo. Ad esempio le regioni a statuto speciale adesso ricevono nuove competenze con legge costituzionale; è sempre il Parlamento che, alla fine, decide, sia pure previe intese, rapporti e consultazioni con i vari soggetti.

Nel caso in esame, invece, il nuovo testo costituzionale, grazie al termine « attiva-

no », attribuirebbe alle regioni la possibilità di autoattribuirsi delle competenze senza che, per il rapporto tra Stato e regioni, vi sia più un momento di verifica a livello parlamentare (espressione della sovranità nazionale).

Le chiederei, pertanto, un'ulteriore riflessione su questo punto.

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi unisco ai ringraziamenti rivolti al nostro ospite per l'assoluta chiarezza delle sue affermazioni. A mio avviso l'intarsio che egli ha così chiaramente descritto appare essere, come emerge da quanto sostenuto, talmente profondo che rischia di stroncare l'albero del Titolo V.

A pagina 7 della relazione che il professore ci ha trasmesso è scritto: « così il testo del disegno di legge potrebbe essere formulato come segue: « Le regioni hanno legislazione esclusiva, nel rispetto dei principi fondamentali, nelle seguenti materie... ».

Condivido perfettamente questo inciso; non si ritiene però che possa essere anch'esso insufficiente visto che così — seguendo il suo ragionamento — si coordinerebbe questo nuovo testo solo con la prima parte della Costituzione, quindi con i principi fondamentali, ma si lascerebbero ancora dei dubbi interpretativi abbastanza forti relativamente all'articolo 117, soprattutto alla parte relativa alla legislazione concorrente che, con tale strano meccanismo dell'autoattribuzione di poteri legislativi esclusivi, crea un certo sconvolgimento nell'equilibrio della Costituzione al nuovo Titolo V?

Infine, quale era l'argomento su cui la Corte si è pronunciata con la sua sentenza n. 126 del 1996, da lei ricordata, relativa ai principi fondamentali che non possono per essere in nessun modo calpestati dall'Unione europea?

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

GIORGIO RECCHIA, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di « Roma Tre »*. Cercherò di

rispondere sinteticamente, in considerazione degli impegni della Commissione. Il titolo V della parte seconda della Costituzione approvato nella scorsa legislatura ha volutamente compiuto alcune scelte; tra queste, non vi era spazio, causa il lungo *iter* culturale seguito, per quella di conservare i controlli di merito e di legittimità. Perciò, oggi, tutta una serie di sedi — dal commissario del Governo ai comitati di controllo, alla maniera con la quale si accede al giudizio della Consulta in materia legislativa — sono venute meno; ciò, per quanto riguarda l'attività legislativa delle regioni e dello Stato in materia concorrente, le attività amministrative (anche ad un livello infraregionale) e, infine, l'attività finanziaria.

Al riguardo, bisogna, anzitutto, domandarsi se rimediare a tale situazione; a mio avviso — e anche l'onorevole Boato ne conviene —, si deve intervenire. Le istituzioni conoscono momenti in cui bisogna dialogare, anche in maniera informale, attraverso momenti di incontro. Il disegno di legge in oggetto (C. 3461) mi sembra voglia, in qualche modo, assegnare nuovamente un minimo ruolo al commissario del Governo e tentare di recuperare sedi di dialogo. Un possibile sviluppo che a me sembra delinearsi è il seguente; la competenza su molta parte delle attività ricordate viene oggi affidata agli statuti regionali; quindi, probabilmente, saranno i singoli statuti, poi, a stabilire, soprattutto per quanto riguarda l'attività amministrativa e la finanza regionale nel suo insieme, come realizzare tutto ciò. La disciplina dei consigli regionali è solamente abbozzata nella Carta costituzionale e, tuttavia, non si può dimenticare il ruolo che gli statuti dovranno avere in tali determinate materie.

Per quanto attiene, invece, alle leggi, il sistema oggi è delineato dalla nuova normativa costituzionale e non è possibile alcun intervento.

Circa, invece, il tema dei conflitti, ricordo benissimo quanto lei, onorevole Boato, ha testé riferito, in quanto ho partecipato come relatore ad un convegno

sulla giustizia amministrativa a Venezia, convegno nel quale lei era l'oratore principale.

MARCO BOATO. Sì, ricordo.

GIORGIO RECCHIA, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di «Roma Tre»*. Quindi, ho seguito tutte le vicende. Quanto vorrei, però, fare presente è che ognuno di noi cerca di trovare un rimedio ai mali esistenti senza dover sempre ricorrere a modifiche esplicite della Carta costituzionale. Certamente, il tema dei conflitti di cui all'articolo 134 della Costituzione, diventerà sempre più esplosivo; addirittura, un semplice telegramma del Presidente della regione potrà dar luogo a conflitti. Questi, contemplati dall'articolo 134 della Carta, non riguardano soltanto Stato e regioni; considerando il tema dei conflitti nel suo insieme, in base ad una fattispecie estranea al diritto regionale, emerge un orientamento giurisprudenziale in cui la Corte comincia ad aprirsi all'intervento di un terzo interessato.

La Corte, tuttavia, non riconosce a nuovi soggetti il potere di promuovere i conflitti; conflitti che, pertanto, nella materia in esame, dovranno pur sempre nascere tra regione e Stato. Dunque, mi domando se, nell'evenienza che un conflitto tra Stato e regione interessi un comune od una provincia, la giurisprudenza della Corte non possa estendere il concetto dell'intervento del terzo interessato alla decisione (ricomprendendo in esso anche gli enti territoriali citati). In tale maniera, già da adesso, si potrebbe avviare un filone giurisprudenziale innovativo. D'altra parte, tutta la materia dei referendum nasce da innovazioni della Corte costituzionale, e così anche il ruolo dei comitati promotori e del loro intervento. Vi sono, quindi, alcuni spazi percorribili sin da adesso; peraltro, un certo ruolo lo potrà avere anche questa Commissione. Detti spazi possono servire a sperimentare tali interventi di terzi dinanzi alla Corte.

Vengo, ora, all'accento fatto ad una nuova sede di incontro a livello legislativo,

ad un Senato delle regioni che, poi, avrebbe il compito di trovare un momento di dialogo anche tra le autonomie. Infatti, non dobbiamo dimenticare che nel sistema attuale le autonomie saranno uno schieramento non unico ma variegato. Quindi, vi saranno problemi di raccordo tra le autonomie, tra l'autonomia e lo Stato, tra autonomie, Stato e Comunità. Proprio perché il panorama è molto complesso, molti — ed anch'io — sarebbero tentati di prendere la scorciatoia del Senato delle regioni. Nulla da eccepire; ma la parola Senato delle regioni fa parte, anzitutto, di un discorso abbandonato sin dall'epoca dell'Assemblea costituente. Un discorso che va ripreso e che presenta, però, alcune inevitabili implicazioni; infatti, una tale scelta significherebbe — è inutile dircelo — cambiare la legge. Dovremmo ammettere l'esistenza di leggi organiche, leggi moncamerali e via dicendo; discorsi già tutti affrontati. Quindi, a mio avviso, il vero pericolo consiste, se mi «passate» l'espressione, nel lasciare tale intarsio senza tenere conto degli effetti positivi e negativi che ha sul tronco delle autonomie.

Un altro pericolo è costituito, invero, dal varare una nuova riforma solo parziale; infatti, se si mette mano al Senato delle regioni, si deve anche cambiare il sistema della legge. In tale sistema rientrano le leggi esclusive, che io volutamente ho tralasciato nella mia esposizione, in quanto l'attività legislativa esclusiva delle regioni riguarda il sistema delle fonti. E, in tale sistema delle fonti, quanto colpisce non è soprattutto, a mio avviso, l'aver attribuito la legislazione esclusiva alle regioni; è, piuttosto, l'averlo fatto senza tenere conto del rapporto tra autonomie speciali e autonomie ordinarie — non si è tenuto conto, cioè, di un patrimonio del nostro ordinamento che, invece, va salvaguardato — e senza tenere conto che la legislazione esclusiva viene attribuita per materie che attengono alla società civile nell'immediatezza. Quindi, il problema non è soltanto dato dalla legislazione esclusiva ma dalla legislazione esclusiva nelle dette materie. È inutile che al riguardo io insista in tale discorso; peraltro,

non mi spaventa l'idea della legislazione esclusiva. Essa è un chiaro passaggio verso un sistema di federalismo all'italiana; verso una nostra ricerca del federalismo. Il problema è evitare che tale attribuzione di legislazione esclusiva leda qualcuno. Essa non deve, cioè, portare in Italia un sistema a gattopardo della tutela del diritto alla salute; non deve ledere le autonomie locali creando nuovi problemi anziché trovare soluzioni migliori a problemi già esistenti.

Infine, per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte costituzionale sui vincoli, non ricordo l'ultima sentenza; però, le posso dire, onorevole Bressa, che vi sono altre sentenze più recenti, che, a dire il vero, non ho menzionato. A me interessavano le più antiche per far capire che si tratta di un tema sul quale la nostra Corte costituzionale ha una giurisprudenza ferma già da quando la normativa comunitaria non si apriva come oggi ai nuovi temi. Ho scelto perciò — quasi in maniera provocatoria — le più vecchie anziché le più recenti.

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi scusi, professore, ma non ha risposto, mi sembra, all'altra domanda, quella circa il riferimento alla legislazione concorrente di cui all'articolo 117. Nell'ipotesi normativa da lei avanzata a pagina 7 della sua relazione, l'articolo dovrebbe prevedere quanto segue: « Le Regioni hanno legislazione esclusiva, nel rispetto dei principi fondamentali (...) ». Quindi, si perseguirebbe un coordinamento del testo attuale con i principi fondamentali. Non ritiene opportuno un tale coordinamento soprattutto per la parte relativa al terzo comma ed alla legislazione concorrente?

GIORGIO RECCHIA, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università di « Roma Tre ».* Se si dovesse giungere a ciò, si dovrebbero coordinare anche le norme riguardanti la polizia locale, la sanità e l'istruzione sparse nell'articolo 117, già segnalate dagli uffici studi della Camera.

L'ipotesi da me considerata è di intervenire il meno possibile sul disegno di

legge in esame, ma qualora si decidesse di inserire in maniera organica le tre materie all'interno dell'articolo, sarei totalmente d'accordo con quanto da lei proposto e, in aggiunta, utilizzerei questa occasione di riforma dell'articolo 117 per coordinare il termine polizia locale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Recchia per il suo intervento e per la relazione e sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 9,55, è ripresa alle 14,05.

Audizione di Luca Antonini, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione del professor Luca Antonini, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.

Saluto il nostro ospite, che ringrazio per la sua presenza, e gli do immediatamente la parola per il suo intervento introduttivo.

LUCA ANTONINI, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.* Signor presidente, onorevoli deputati, è mio desiderio ringraziarvi per l'onore che mi è nuovamente concesso; spero con il mio intervento di contribuire ad apportare qualche chiarimento in relazione a questa fase delicata del *federalising process* italiano. Già nel corso della precedente audizione sulla riforma del Titolo V avevo svolto alcune considerazioni sulla cosiddetta *devolution*. In quel frangente il disegno di legge di riforma costituzionale si trovava ancora in fase di gestazione a livello governativo.

Oggi l'occasione mi consente di affrontare, *ex professo*, l'argomento. Rimarrà

comunque sullo sfondo del mio intervento la questione degli ulteriori passaggi che appaiono imprescindibili per consentire una gestione minimamente adeguata del complessivo processo. Primo fra tutti quello di una seconda Camera di tipo territoriale, cui incidentalmente farò riferimento insieme all'altro grande tema del federalismo fiscale. Nel mio intervento cercherò quindi di valutare e chiarire il rapporto sistematico della cosiddetta *devolution* (chiamerò così per semplicità il disegno di legge di modifica dell'articolo 117 della Costituzione) con l'impianto del Titolo V e con il complessivo percorso del regionalismo italiano. Resto poi a disposizione per rispondere ad eventuali domande.

Il primo argomento che cercherò di trattare è il rapporto fra il disegno di legge sulla *devolution* e l'attuale Titolo V. Da questo punto di vista la previsione di un potere regionale di attivare una competenza legislativa di tipo esclusivo nelle materie indicate nel disegno di legge costituzionale rappresenta una soluzione che si distingue sia per il metodo seguito nella configurazione del procedimento sia per le materie che ne sono oggetto. Il metodo, ovviamente, si pone nella direzione di una decisa valorizzazione dell'autonomia regionale riconoscendo alle regioni la possibilità di attivare, direttamente, una competenza esclusiva. Quindi se vogliamo si tratta — ma solo per certi particolari profili — di una devoluzione senza Stato. Da questo punto di vista la *devolution* non si sovrappone — questo è forse il problema principale dal punto di vista sistematico che occorre affrontare — alla disposizione già contenuta nel Titolo V riformato, nell'articolo 116 della Costituzione, al terzo e quarto comma. L'ipotesi di regionalismo differenziato già prevista nell'attuale Titolo V...

MARCO BOATO. Non esiste un quarto comma dell'articolo 116.

LUCA ANTONINI, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di*

Padova. Sì, comunque mi riferivo all'ultima parte di quell'articolo. Tale ipotesi si struttura tendenzialmente come un procedimento calato dall'alto: la regione può richiedere una forma particolare di autonomia ma poi è il Parlamento che decide se concederla o meno, con una legge da approvare a maggioranza assoluta a seguito di un'intesa con la regione stessa, sentiti gli enti locali.

Quindi il procedimento previsto dall'attuale articolo 116 della Costituzione, all'ultimo comma, sebbene possa concernere alcuni degli stessi oggetti della *devolution*, è cosa diversa da quest'ultima. Quello dell'articolo 116, infatti, è un procedimento che viene in ultima istanza deciso dall'alto, cioè dal Parlamento. Il secondo invece parte dal basso e rimane nella completa disponibilità dell'autonomia regionale.

Questa differenza è fondamentale per capire la portata dell'innovazione che introdurrebbe l'aggiunta all'articolo 117 perché il meccanismo della *devolution* consentirebbe di attivare competenze regionali di tipo esclusivo anche in presenza di un clima a livello centrale, per così dire, poco favorevole alle istanze autonomistiche, votato, ad esempio, ad interpretare in modo estensivo la propria competenza sui principi fondamentali della legislazione concorrente. La *devolution* consentirebbe infatti alle regioni di superare dal basso le letture restrittive delle competenze loro assegnate.

A questo riguardo è importante una precisazione: le norme costituzionali sono destinate a condizionare lo sviluppo dell'ordinamento ben al di là della contingenza politica che le ha originate. Quindi la previsione costituzionale della *devolution* varrebbe a stabilizzare a livello costituzionale le future possibilità di espressione dell'autonomia regionale. Se guardiamo alla storia del regionalismo italiano, vecchia e meno vecchia, questa possibilità costituisce una prerogativa tutt'altro che marginale. Per esplicitare la dinamica della *devolution* è utile riproporre un episodio recente del rapporto tra Stato e regioni. Mi riferisco al patto dell'8 agosto

del 2001, in materia di sanità. In quell'occasione è stato concordato tra Governo e regioni un intervento che con una metafora viene definito di «debindizzazione» (ovvero di rimozione di alcuni limiti alla possibilità di introdurre modelli regionali di sanità differenziati) in seguito tradotto nell'articolo 3 del decreto-legge n. 347 del 2001 (convertito nella legge n. 405 del 2001) disponendo che alcune norme del decreto legislativo n. 229 del 1999 non costituissero più principi fondamentali vincolanti per la legislazione regionale. In questo modo si riapriva la possibilità alle regioni di costituire modelli sanitari differenziati, cosa che prima non era possibile.

Allora attualizzando il paragone rispetto alla *devolution* si può dire che attraverso quest'ultima tale effetto, che allora venne ottenuto con legge del Parlamento (che «debindizzò») le regioni potrebbero ora ottenerlo dal basso, semplicemente qualificando come esclusiva la propria legislazione in materia di organizzazione sanitaria. Da questo punto di vista la particolare dinamica di funzionamento della clausola sulla *devolution* potrebbe essere accostata al metodo dispositivo utilizzato per avviare il procedimento autonomistico in Spagna, dove le comunità autonome hanno potuto optare per il regime di competenze della via rapida o della via lenta.

Al riguardo è stato notato da alcuni che il paragone sarebbe improprio perché il metodo dispositivo del regionalismo spagnolo con cui le comunità autonome hanno scelto il livello di competenze che ritenevano ideale per il loro sviluppo sarebbe impropriamente accostato alla *devolution* in quanto queste scelte comunque avvenivano all'interno degli statuti delle comunità autonome e gli statuti dovevano essere approvati con legge organica dal Parlamento. Quindi la *devolution* italiana, a differenza del metodo dispositivo spagnolo, risulterebbe troppo libera e, in altre parole, troppo senza Stato, fino a costituire un modello senza precedenti nell'esperienza comparata.

Quindi secondo questa tesi, il meccanismo dell'articolo 116, che invece coinvolge il Parlamento, risulterebbe altamente preferibile a quello previsto dalla *devolution*. A questa critica però bisogna rivolgere una osservazione abbastanza decisiva: nel caso spagnolo l'approvazione parlamentare delle opzioni che vennero effettuate dalle comunità autonome per la via rapida — quindi per avere più competenze — in realtà era vincolata sul piano politico dalle scelte referendarie che in quelle regioni vennero prese. Ad esempio l'Andalusia optò per quella scelta tramite referendum (quindi sottoponendo la decisione al popolo della comunità autonoma) e quindi il Parlamento, di fatto, era politicamente vincolato ad accettare la decisione della comunità autonoma per un regime di via rapida. Nel caso invece dell'articolo 116 attuale, l'originaria proposta presente nel testo della Commissione bicamerale, prevedeva il coinvolgimento della popolazione regionale tramite referendum ma poi venne tolta e sostituita in modo discutibile con quella che prevede che siano solo sentiti gli enti locali. Quindi non c'è pronuncia della popolazione regionale e, pertanto, il Parlamento sul piano politico rimane totalmente libero, resta nella totale discrezionalità del Parlamento se concedere o meno il livello competenziale differenziato che potrebbe essere chiesto da una regione ai sensi dell'articolo 116.

Da un altro punto di vista, occorre rilevare che l'articolo 116 costituzionalizza, con riferimento al soggetto, la possibilità dell'intesa generalizzata (molto criticata in genere in dottrina, perché può dar luogo a discriminazioni). Attraverso di essa il Governo può raggiungere un'intesa con una singola regione la quale — magari con una maggioranza identica a quella governativa — potrebbe lucrare condizioni più favorevoli rispetto a quelle di un'altra regione. L'approvazione, in base all'ultimo comma dell'articolo 116, avviene con legge a maggioranza assoluta; quindi l'intesa generalizzata sarebbe caratterizzata da

una notevole stabilità e maggioranze che non fossero in futuro altrettanto forti non potrebbero metterla in discussione.

Da questo punto di vista un regionalismo differenziato, rimesso soltanto alle possibilità di applicazione dell'articolo 116, potrebbe ricreare le condizioni politiche discriminatorie che, peraltro, potrebbero svilupparsi con riguardo a tutte le materie dell'attuale potestà legislativa concorrente ed a quelle tassativamente indicate della competenza statale esclusiva.

È importante un altro « affondo » sull'articolo 116, la cui potenzialità è addirittura maggiore del disegno di legge sulla *devolution*. Attraverso di esso, infatti, si potrebbe estendere la competenza regionale esclusiva alla tutela della salute nel suo complesso e non soltanto ai modelli di organizzazione sanitaria oppure, in materia di istruzione, potrebbe condurre al superamento, addirittura, delle norme generali, che sono rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, mentre nel caso della *devolution* la competenza esclusiva rimane limitata ai modelli di organizzazione scolastica e, per quanto riguarda i programmi, alle parti di interesse regionale. L'articolo 116, quindi, potrebbe essere da una parte discriminatorio e dall'altra potenzialmente più aggressivo del disegno di legge in esame.

Passando dai metodi alle materie oggetto della cosiddetta *devolution*, bisogna notare che il disegno di legge riguarda soltanto le materie più strettamente connesse all'ente regionale, cioè la sanità, l'istruzione e la polizia locale, in cui l'esigenza di autonomia e di vicinanza ai cittadini può ritenersi più fortemente sentita.

Per quanto riguarda la sanità, in particolare, allo Stato rimarrebbe comunque la competenza sui principi fondamentali in materia di tutela della salute, ad eccezione della parte che divenisse esclusiva per le regioni, riguardante i modelli di organizzazione sanitaria. La possibilità di attivare una competenza esclusiva sui modelli di organizzazione sanitaria appare coerente con la tendenza recente dell'ordinamento a decentrare la responsabilità finanziaria

in materia sanitaria. Quindi, attraverso l'« aggancio » ad una competenza esclusiva sui modelli si recupererebbe la possibilità della cosiddetta *accountability*, la responsabilizzazione finanziaria, che non è favorita dalla commistione delle competenze.

Per quanto riguarda l'istruzione, il testo approvato dal Senato ha introdotto un'esplicita salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. In realtà, la tutela di detta autonomia era già affermata dal Titolo V in merito alla competenza concorrente; l'articolo 117 terzo comma considera l'istruzione come materia concorrente e fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, mettendo un limite sia alla legislazione regionale sia a quella statale e di principio, un limite onnicomprensivo e non unidirezionale (rivolto cioè soltanto alle regioni). La precisazione introdotta dal Senato, forse pleonastica, vale a ribadire che la tutela dell'autonomia funzionale è riconosciuta alle istituzioni scolastiche. Alla regione viene quindi data la possibilità di attivare una propria competenza legislativa esclusiva in tema di distribuzione degli istituti, delle risorse e delle economie, sia umane sia strumentali, della gestione degli istituti scolastici e della strutturazione dell'offerta dei programmi, però per la parte di specifico interesse regionale.

Per quanto riguarda la polizia locale, materia invece non compresa nell'articolo 116 ultimo comma, la possibilità regionale di organizzare forme di prevenzione in relazione al fenomeno dei piccoli crimini può essere ritenuto un'estrinsecazione del principio di democraticità e di sussidiarietà verticale, perché consente al livello di governo più vicino ai cittadini di cogliere meglio situazioni e bisogni della collettività, consentendo ad essa poi di giudicare più direttamente tramite il voto e l'operato. Da questo punto di vista è importante ricordare che già nell'esperienza delle regioni a statuto speciale furono previste competenze particolarmente forti in materia. Ad esempio, la Sicilia nel proprio statuto prevede all'articolo 31 che al mantenimento dell'ordine pubblico

provveda il presidente regionale a mezzo della polizia di Stato, la quale nella regione dipende disciplinarmente per l'impiego e l'utilizzazione dal governo regionale, oppure l'articolo 48 dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta stabilisce, in conseguenza dell'assenza in questa regione dell'istituto prefettizio, che il presidente della giunta regionale provveda al mantenimento dell'ordine pubblico per delegazione del Governo mediante polizia di Stato e polizia locale. La disposizione dello statuto siciliano, rimasta inattuata per effetto di alcune pronunce della Corte costituzionale (in particolare la n. 131 del 1963 e la n. 55 del 2001), insieme a quella dello statuto della Valle d'Aosta, costituisce in ogni caso un precedente non trascurabile nella valutazione del disegno di legge sulla *devolution*.

È da ricordare, peraltro, che già il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha previsto la possibilità per la legislazione regionale di costituire e disciplinare servizi di polizia amministrativa a livello regionale e locale, quindi non solo comunale. Inoltre, con la riforma del Titolo V, la polizia amministrativa locale è diventata di competenza esclusiva, oggi regionale, mentre in precedenza la materia polizia locale, urbana e rurale, era di competenza concorrente. La legislazione esclusiva, quindi, attivata ai sensi della *devolution*, risulterebbe legittimata a disciplinare quelle funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza già riconosciute in capo ai corrispondenti servizi comunali dalla legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale. Una prima interpretazione potrebbe quindi condurre a ritenere che la proposta contenuta nella *devolution* consenta alle regioni di occupare la materia già disciplinata dalla precedente legge quadro statale (che, in ogni caso, dovrebbe essere rivista), comprese le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, nel rispetto degli altri vincoli che la legislazione regionale incontra in materia (ordinamento penale e processuale).

In altre parole, la disciplina delle funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, che, in base al Titolo V rientrerebbe oggi nella

competenza esclusiva statale, risulterebbe modificabile dalla legislazione regionale e quindi, in base alla *devolution*, potrebbe diventare oggetto di essa. La competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, pur continuando a sussistere come competenza statale, verrebbe a cedere qualche ambito materiale alla legislazione esclusiva delle regioni che attivassero la propria legislazione in materia di polizia locale.

È importante notare che rimarrebbe ferma in ogni caso la competenza statale configurata dall'articolo 118 terzo comma, in cui si prevede la competenza della legge statale a dettare forme di coordinamento nelle materie di cui alle lettere *b)* ed *h)* dell'articolo 117 (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza). Quindi, anche nel caso fosse attivata la legislazione esclusiva regionale in materia di polizia locale, la legge dello Stato rimarrebbe abilitata a dettare forme di coordinamento.

Questa disposizione, in aggiunta a quella sulla *devolution*, potrebbe condurre alla realizzazione di forme di coordinamento dirette a valorizzare un livello territoriale, quale quello regionale, che allo stato attuale non è adeguatamente considerato, e che potrebbe consentire un miglior grado di efficacia sul territorio, ad esempio attraverso l'istituzione di un comitato regionale per la sicurezza, sulla falsariga di quelli già operanti a livello provinciale.

Un altro grande tema che vorrei affrontare riguarda l'idea che *devolution* equivalga a disgregazione; a tale interrogativo cercherò di rispondere, precisando, anzitutto, che si tratta di uno dei temi molto « agitati » all'interno del dibattito. Rispetto alla natura delle competenze che potrebbero essere attivate dalle regioni è molto importante soffermarsi sulla definizione delle potestà legislative regionali come esclusive. Tale qualificazione, infatti, non deve essere sovraccaricata di significato, fino al punto da ritenere che valga ad impedire l'applicazione delle clausole di competenza statale esclusiva di cui al secondo comma dell'articolo 117. Come è stato rilevato dal ministro Bossi in occa-

sione dell'esame dell'ordine del giorno approvato dal Senato il 5 dicembre del 2002, la nuova competenza esclusiva regionale non incide e non preclude l'operatività delle competenze esclusive esercitate dallo Stato ai sensi del secondo comma dell'articolo 117. Quindi, la *devolution* determinerebbe un potere derogatorio limitato in relazione alle singole materie; quindi, derogherebbe alla competenza concorrente nelle materie relative alla sanità ed all'istruzione e, alla competenza esclusiva, solo in relazione alla polizia locale. Nessuna delle altre clausole della competenza esclusiva statale verrebbero ad essere incise dal comma aggiuntivo che verrebbe inserito nel testo dell'articolo 117.

Da tale punto di vista, allora, non esistono particolari difficoltà a sostenere che la competenza esclusiva regionale attivabile ai sensi della *devolution* sia sostanzialmente assimilabile alla competenza regionale di tipo residuale; solo una ragione sistematica di tecnica legislativa ha suggerito di qualificare tale potestà come esclusiva. A chiarire ogni dubbio su tale argomento, basta ricordare come l'espressione competenza legislativa esclusiva esista già nel nostro ordinamento; ad esempio, l'articolo 14 dello statuto della regione Sicilia qualifica espressamente come esclusiva quella competenza normalmente definita come primaria. Inoltre, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 536 del 2001, ha avuto modo di chiarire che anche alla competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale si applicano i limiti della competenza statale oggi esercitata ai sensi del secondo comma dell'articolo 117. Nel caso, si trattava delle norme in materia di ambiente che vincolano la legislazione regionale in materia di caccia. Quindi, la previsione contenuta nel disegno di legge sulla *devolution* non vale a rimuovere le competenze statali dirette a garantire le condizioni essenziali di uniformità, quali quella sui livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (articolo 117, comma 2, lettera m), né viene alterato il quadro delle competenze statali sostanziali in materia di ordinamento penale o di norme generali sull'istruzione.

Più semplicemente, sono configurate come esclusive materie di attinenza regionale o, meglio, settori di materie di attinenza regionale, consentendo alle regioni di legiferare in tali ambiti allo stesso livello di competenza previsto per le materie già di competenza regionale primaria o residuale, come per esempio il turismo o l'agricoltura. Peraltro, ad esempio, la materia « assistenza sociale » è già di competenza esclusiva regionale e, però, non vengono prospettati quei rischi di disgregazione che, invece, vengono ipotizzati, ad esempio, per l'assistenza sanitaria; eppure, la materia è molto vicina. Nelle materie, quindi, che in forza del disegno di legge sulla *devolution* divenissero di competenza esclusiva regionale, verrebbe meno solo l'efficacia delle leggi cornice, dirette a stabilire i principi fondamentali della legislazione concorrente. Ma non verrebbero meno le competenze statali ora ricordate, dirette a garantire le condizioni essenziali di uniformità su tutto paese. Si pensi, per esempio, alla definizione dei livelli essenziali da parte della legislazione statale in materia di sanità, definizione che assume un peso decisamente preponderante nella materia.

Ebbene, ciò non verrebbe messo in discussione né verrebbe messa in discussione la competenza statale sulle norme generali sull'istruzione. Quindi, l'effetto complessivo della *devolution* sarebbe un maggior grado di autonomia nella legislazione regionale, auspicabile in settori, come quelli indicati dal disegno di legge, nei quali l'autonomia regionale è stata spesso, storicamente, molto più complessa di quanto non fosse giustificabile. Ad esempio, in materia di sanità, spesso le regioni si sono trovate a dover rispondere, anche del punto di vista finanziario, delle scelte effettuate a livello centrale. Invece, attraverso il meccanismo della *devolution*, le regioni — ovvero i soggetti responsabilizzati sul fronte finanziario — potrebbero adottare i modelli di organizzazione sanitaria che ritengono maggiormente efficaci, sia dal punto di vista dell'effettiva tutela

dei cittadini sia dal punto di vista della spesa efficace, a rispondere alle esigenze del proprio territorio.

Quindi, la conclusione di tale argomentazione riguarda il tema *devolution*-uguaglianza. La maggiore autonomia delle regioni in materie di alta rilevanza sociale non può ritenersi antitetica al principio di uguaglianza; d'altra parte, la storia del regionalismo italiano è la storia di trent'anni di regionalismo dell'uniformità, che era votato a garantire livelli essenziali, uniformi ed omogenei su tutto il paese. Il risultato, però, non è stato raggiunto; il paradosso del metodo implicato nel regionalismo dell'uniformità è consistito nel non essere riuscito, nonostante decenni di applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita. Il tessuto delle varie realtà regionali a livello di servizi è profondamente differenziato; basti pensare a quanto sia differente, ad esempio, la realtà della sanità della Lombardia dalla realtà della sanità di altre regioni (si pensi al meridione). Si è prodotto egualitarismo ma non eguaglianza; al contrario, in altre esperienze, come, per esempio, in quella spagnola, proprio il meccanismo di un regionalismo asimmetrico ha contribuito ad avviare un circolo virtuoso delle autonomie regionali, con un quadro complessivo che si è assestato verso un generalizzato livellamento verso l'alto dei poteri delle comunità autonome.

Al riguardo, cito il professore Vandelli, che, pur essendo critico circa la *devolution*, sostiene quanto segue: nel sistema spagnolo, la realizzazione del disegno autonomista, che è un disegno asimmetrico, non solo ha incrementato ma, anzi, ha ridimensionato, secondo l'analisi di diversi studiosi, le disparità territoriali, con un significativo trasferimento di risorse dalle regioni più forti a quelle più svantaggiate. Se attualizziamo questo paragone con riferimento all'Italia, ci accorgiamo che già per il terzo decentramento è possibile esprimere un giudizio positivo sul nuovo protagonismo regionale in materia di *welfare*. Ciò, non solo sulla base degli argomenti tradizionalmente invocati per descrivere i vantaggi che una gestione de-

centrata dei servizi sociali comporta rispetto ad una accentrata; ad esempio, la vicinanza governanti-governati, con seguente maggiore possibilità di monitorare il legame tra costi e benefici (vale a dire, tra imposte prelevate e servizi resi).

Una dinamica che rende gli amministratori locali più responsabili dei loro comportamenti. Invero, l'esperienza del terzo decentramento, oltre a queste ragioni che sono quelle più usuali, ha visto le realtà regionali capaci di dimostrare una notevole forza nel valorizzare le condizioni di sviluppo della cosiddetta *welfare society*, caratterizzata dal pluralismo sociale e dalla varietà delle forme di risposta ai bisogni. Come è stato ben evidenziato da una recente pubblicazione — « Liberi di scegliere », del professore Vitalini — il livello regionale rappresenta un grado di vicinanza alle istituzioni del pluralismo sociale che ne permette una consapevole promozione e sperimentazione; probabilmente, più di quanto non possa avvenire su scala regionale. Dunque, di fronte a tali casi, che hanno portato a modelli regionali di *welfare* assolutamente moderni ed innovativi, con valorizzazione della cittadinanza attiva — e quindi della popolazione —, la convinzione che l'eguaglianza richieda l'uniformità o che tra federalismo e Stato sociale esista un conflitto insanabile è smentita dalla possibilità di creare forme di risposta alle necessità sociali più efficaci di quelle ipotizzabili in base ad una politica uniforme su tutto il territorio nazionale.

L'altro grande tema che vorrei affrontare, anche se velocemente, riguarda il rapporto con il federalismo fiscale; la proposta contenuta nel disegno di legge sulla *devolution* si caratterizza per un meccanismo di autoattribuzione. Le regioni non potranno, tuttavia, con la precisazione che farò nel prosieguo della mia esposizione, evitare la dipendenza dalla definizione concreta di un sistema di federalismo fiscale, che sarà vincolato ai principi fondamentali di coordinamento stabiliti dalla legge dello Stato. Analogamente, non potranno evitare la dipendenza da concreti provvedimenti statali e