

dai relativi accordi con riguardo ai trasferimenti di risorse, oltre che finanziari, anche strumentali e di personale. Si tratta, però — ed è importante notarlo — di una dipendenza relativa, da un duplice punto di vista. In primo luogo, perché l'articolo 119 impone, al quarto comma, la definizione di fonti di finanziamento sufficienti « a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite », vincolando, su tale piano, il legislatore statale a considerare il complessivo quadro competenziale delle regioni; in secondo luogo, perché la misura della dipendenza sarà proporzionale alla densità della competenza che sarà attivata.

Ci si potrebbe chiedere se autoattribuzione ed eteroattribuzione possano essere considerate come sinonimi riguardo alla possibilità di far scattare il suddetto vincolo (disposto dal quarto comma dell'articolo 119) al finanziamento integrale delle funzioni. Personalmente, ritengo che la risposta debba essere positiva; non dovrebbe, invece, costituire un particolare problema la previsione, al limite, di un sistema di federalismo fiscale a due velocità, distinte a seconda dei livelli competenziali. Una soluzione analoga è stata sperimentata, con successo, all'interno delle regionalismo asimmetrico spagnolo, dove l'aliquota di compartecipazione è differenziata, con riguardo al livello competenziale acquisito.

Un'altra precisazione riguarda l'obbligo di attivazione e la naturale differenziazione. Il disegno di legge sulla *devolution*, infatti, adopera l'espressione « le regioni attivano »: tale espressione sembrerebbe suggerire l'obbligo di attivare la competenza. Evidentemente, occorre formulare qualche precisazione. Posto che la soluzione a un obbligo regionale non ottemperato è il potere sostitutivo statale, appare chiaro che, nel caso in esame, tale soluzione non solo sarebbe un assoluto controsenso, ma non sarebbe neanche consentita dalla lettera dell'articolo 120 della Costituzione, che disciplina il potere sostitutivo statale. In realtà, quindi, non esistono forme per rendere operativo tale

obbligo, e la possibilità dell'attivazione è sostanzialmente rimessa alla volontà delle singole realtà regionali.

È importante, tuttavia, fare una precisazione a tale riguardo. Questa situazione si verifica già in relazione all'attuale titolo V della Costituzione. Nella sentenza n. 510 del 2002, infatti, la Corte costituzionale ha messo in evidenza che già nelle attuali materie assegnate alla competenza regionale residuale (dunque primaria), le regioni, se vogliono, possono attivare la propria competenza legislativa sostituendo la loro legislazione a quella statale, e lasciando intendere che se ciò non avviene, è come se le regioni, rinunciando a legiferare, ad esempio, in materia di turismo, o di assistenza sociale, dimostrassero acquiescenza alla legge statale ed ai suoi contenuti, che dunque continua a rimanere in vigore in quella regione.

Da questo punto di vista, quindi, il rischio di un regionalismo a due velocità è già insito nell'attuale titolo V della Costituzione, non solo per la previsione dell'articolo 116 (ulteriore specificazione), ma già per la mole delle materie attribuite alla competenza regionale. In base all'attuale titolo V, alcune regioni riusciranno a costruire una legislazione ed una capacità amministrativa autonoma in tutte o in quasi tutte le materie loro attribuite, mentre le altre continueranno ad applicare la normativa statale, senza alcuna contributo originale.

Inoltre, lo stesso disegno di legge sulla *devolution* presuppone, almeno in certi casi, una fase di trattative con lo Stato; dico in certi casi, perché non sempre è così. In alcuni casi, infatti, il meccanismo della *devolution* potrebbe funzionare a prescindere dalla trattativa, e senza la necessità di assegnare risorse aggiuntive. Al riguardo, vorrei riportare alla vostra attenzione l'esempio della « debindizzazione », quando, con l'accordo dell'8 agosto 2001, si affermò che alcune norme del cosiddetto decreto Bindi non avrebbero più costituito principi fondamentali. In quel caso, rendendo cedevoli quelle normative statali, e dunque consentendo una maggiore espressione dell'autonomia re-

gionale, tale manovra è stata funzionale al conseguimento di risparmi per le regioni in materia sanitaria. Si affermò, infatti, che le regioni sarebbero state lasciate libere di decidere il loro modello di sanità, in modo da realizzare meglio i risparmi di spesa prefissati, poiché potevano calibrare meglio il modello di assistenza sanitaria in relazione alle specificità del loro territorio.

In quel caso, quindi, si è trattato di una devoluzione alla competenza regionale che non comportava risorse aggiuntive, ma che anzi era funzionale alla realizzazione di risparmi. In altri casi, invece, l'attivazione delle competenze esclusive richiederà una trattativa con lo Stato, al fine di ottenere concretamente personale e risorse per esercitare quelle competenze solo astrattamente assunte. Personale e risorse, in questo caso, non rientrano nella disponibilità delle regioni, e dovranno essere individuati e trasferiti con un atto che non potrà che provenire dallo Stato, che ne è titolare. Come vedete, si configurano elementi cooperativi anche all'interno del processo di *devolution*.

Da ultimo, è utile ribadire qualche puntualizzazione sulla possibilità — più di fatto che in astratto — di un regionalismo a due velocità. Ho già accennato all'esperienza spagnola, dove il sistema regionale, partendo da una iniziale asimmetria, si è evoluto verso una nuova omogeneità: alcune comunità autonome, infatti, sono partite per prime, hanno tirato dietro di sé anche le altre, e tutto il sistema si è livellato verso l'alto, con una nuova omogeneità. Il caso spagnolo, dunque, rappresenta un'importante dimostrazione della possibilità di un circolo virtuoso dell'autonomia regionale, dove alcune regioni, partite per prime, hanno favorito lo sviluppo dell'autonomia di tutte le altre.

Il caso spagnolo, quindi, rappresenta un interessante paradosso: la differenziazione può essere un metodo per raggiungere una nuova uniformità verso l'alto. Al contrario, il metodo dell'uniformità, seguito in Italia per quasi trent'anni, non ha condotto all'uguaglianza, ma, purtroppo, spesso solamente all'egualitarismo. Nei decenni precedenti, infatti, il rischio dell'au-

tonomia è stato misurato sulle realtà più arretrate; in questo modo, anche alle regioni più avanzate è stata concessa solo quella autonomia che sembrava credibile in relazione alla situazione più arretrata. Così facendo, però, si sono bloccate le possibilità di sviluppo delle regioni più avanzate, a danno di tutto il sistema.

È certo che, affinché si produca un risultato virtuoso, occorre garantire condizioni minime di gestibilità all'insieme. Da questo punto di vista, l'appuntamento con la Camera delle autonomie non credo che possa essere troppo a lungo rimandato, poiché mancherebbe al sistema complessivo sia una stanza di compensazione politica, sia un elemento di unificazione indispensabile per gestire, adeguatamente e senza strappi, le potenzialità di differenziazione già insite nel titolo V della Costituzione, ed ora rafforzate, de *iure condendo*, con la *devolution*.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome della Commissione, il professor Antonini per la sua relazione. Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire, ma chiedo di limitare gli interventi alle sole domande, poiché il tempo a nostra disposizione è limitato.

CARLO LEONI. Signor presidente, comprendo le esigenze dettate dal tempo, e pertanto porrò una sola domanda. Per quanto riguarda il tema della polizia locale, l'articolo 117 della Costituzione contiene già un'espressione chiara, poiché elenca, tra le competenze esclusive dello Stato, l'ordine pubblico e la sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale. Ora, il disegno di legge al nostro esame prevede che le regioni attivino la competenza esclusiva in materia di polizia locale, e se ho capito bene, lei, professor Antonini, ha interpretato quella che, a mio avviso, rappresenta una chiara contraddizione affermando che dovrebbe essere intesa non come polizia amministrativa locale, la cui competenza spetta già alle regioni, bensì come politiche di prevenzione dei piccoli crimini.

Secondo lei, allora, non sarebbe stato meglio specificare quale fosse, effettiva-

mente, la materia? E ciò non entra in contrasto, invece, con quanto è riportato all'articolo 117 della Costituzione, a proposito della competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e di ordine pubblico? La sicurezza, infatti, è la prevenzione di piccoli o grandi crimini, poiché si tratta di una competenza di carattere generale. Vorrei che rispondesse su questo punto, che mi appare tra i più contraddittori.

GIANCLAUDIO BRESSA. Vorrei citare un passaggio della sua relazione: « (...) La competenza esclusiva delle regioni deve chiaramente intendersi, in via interpretativa, come residuale (...) ». Se ciò è vero — e lei ha dottamente argomentato per giungere a questa conclusione —, non ritiene che, trattandosi della Costituzione, non sia più pratico affermarlo chiaramente, anziché arrivarci attraverso una non semplice via interpretativa?

KARL ZELLER. Vorrei rivolgere una domanda al professor Antonini in ordine all'interpretazione della lettera *b*) dell'articolo 1 del disegno di legge sulla *devolution*, che prevede, tra le competenze legislative esclusive delle regioni, l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Secondo lei, ciò comprende anche il trasferimento del personale docente e non docente delle scuole e delle risorse connesse?

La seconda domanda riguarda una questione di tecnica legislativa. Non sarebbe stato meglio, secondo lei, anziché introdurre un comma aggiuntivo all'articolo 117 della Costituzione, intervenire direttamente sulle materie di competenza esclusiva o concorrente, vale a dire sui commi secondo e terzo del citato articolo 117? In questo modo, infatti, ho l'impressione che coesistano due regimi nello stesso articolo.

MARCELLO PACINI. Professor Antonini, è mio convincimento — e chiedo al professore se concordi con questa mia affermazione — che molti dei problemi

legati alla cosiddetta devoluzione derivino da una accentuata ideologizzazione del problema, perché, in realtà, si tratta semplicemente di riscoprire il precedente sistema, previsto dall'articolo 117 della Costituzione, che affida alla competenza esclusiva delle regioni alcune materie. Le domando, pertanto, se tale articolo possa essere utilmente impiegato anche in altre materie, qualora si tratti di ambiti molto compositi. Ad esempio, se si decidesse, riformando completamente il citato articolo 117, di riassegnare alla competenza dello Stato il commercio con l'estero, la devoluzione potrebbe essere utilizzata per lasciare alla competenza delle regioni il commercio all'interno dell'Unione europea.

In secondo luogo, pensando al terzo comma dell'articolo 116 e al sistema delle devoluzioni — nel senso di possibilità e non di obbligo delle regioni —, non c'è il rischio di avere un federalismo a molte velocità con un enorme aumento dei costi per il permanere di burocrazie centrali e periferiche? Inoltre, se con la nuova legislazione alcune regioni non opteranno per la competenza esclusiva, chi legifererà successivamente in questa materia, la regione o lo Stato?

Mi pare che su questo punto non ci sia una grande chiarezza di cornice istituzionale.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Antonini.

LUCA ANTONINI. *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.* In relazione alla domanda dell'onorevole Leoni sulla polizia locale, occorre ribadire che l'articolo 117 assegna alla competenza esclusiva statale l'ordine pubblico e la sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, che oggi è diventata materia di competenza esclusiva regionale. La deroga che verrebbe introdotta con la *devolution* — facendo riferimento solo alla polizia locale — implica che la materia, così come configurata nella lettera *h*) del secondo comma dell'articolo 117 (ordine pubblico e sicurezza), ceda

alla competenza esclusiva regionale la parte relativa all'ambito della polizia locale. Quindi, la materia complessiva continuerà ad essere di competenza statale, ma il settore della polizia locale sarà di competenza della regione che attiverà la propria competenza legislativa.

Se questo è il chiaro effetto della modifica che verrebbe introdotto all'articolo 117 della Costituzione, occorre aggiungere che la *devolution* permetterebbe anche un passo in avanti rispetto alla situazione attuale che si è creata con la riforma del Titolo V. Infatti, in materia di polizia municipale, che comprende anche funzioni di pubblica sicurezza, vige oggi una legge quadro statale che era stata emanata nell'ambito della competenza concorrente del vecchio articolo 117 (che faceva riferimento alla polizia locale, rurale e urbana) e che consentiva di assegnare ai comuni le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza. In base all'assetto del vecchio articolo 117 poteva esservi, quindi, in materia di polizia municipale (anche in relazione alle funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza), una legge quadro statale e una legislazione regionale di dettaglio. Oggi, dal punto di vista del nuovo articolo 117, una legge quadro in questa materia non è più consentita, perché l'intera materia dovrebbe essere disciplinata solo dalla legge statale, senza lo spazio per una legislazione regionale di dettaglio. Quella legge quadro quindi dovrebbe essere rivista. È venuta meno infatti la disposizione del vecchio articolo 117 della Costituzione che assegnava alla competenza concorrente la materia complessiva polizia locale urbana e rurale (che poteva ricomprendere le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza) ed è stata sostituita da un assetto in cui la funzione di pubblica sicurezza è solo ed esclusivamente statale e quella della polizia amministrativa è solo regionale.

La *devolution* consentirebbe invece alle regioni di intervenire, per esempio, sullo spazio oggi occupato dalla legge quadro sulla polizia municipale e, quindi, le regioni potrebbero disciplinare con propria legislazione esclusiva le funzioni

ausiliarie di pubblica sicurezza. È chiaro che l'espressione polizia locale contiene « ontologicamente » un limite, perché non possiamo pensare che indichi la stessa materia della lettera h) del secondo comma dell'articolo 117; essa vale invece a devolvere alle regioni il solo settore della materia di più stretta attinenza regionale.

L'onorevole Pacini giustamente evidenziava che, con la tecnica della *devolution*, all'interno di una materia che continua a rimanere statale, s'identifica un settore di maggiore attinenza regionale che passa alla competenza esclusiva delle regioni, senza creare commistioni e con più chiarezza sulla competenza. Nel caso della tutela dell'ordine pubblico sarebbe stato, probabilmente, improprio assegnare tutta la materia alle regioni; invece quello della polizia locale è il settore specifico della materia che può essere gestito anche da un livello di governo (rispetto a quello statale) più vicino ai cittadini.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Bressa, a mio avviso, il termine « competenza residuale » è sostanzialmente equivalente a quello « competenza esclusiva ». Come ho precisato prima, la denominazione « competenza esclusiva » sembra derivare da una ragione di tecnica legislativa anche rispetto al testo costituzionale. Il termine « competenza residuale », infatti, non è presente nella Costituzione: tale termine è stato coniato dalla dottrina, mentre l'articolo 117, quarto comma, dice solo: « Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato ». Non c'è in Costituzione il termine « competenza residuale » e risulterebbe improprio, o fuori luogo, utilizzarlo nel comma che verrebbe aggiunto con la *devolution*. Credo quindi che, dal punto di vista della tecnica legislativa, sia decisamente preferibile configurare la competenza regionale di cui al disegno di legge C. 3461 come esclusiva, ma avendo presente che si tratta della stessa cosa.

GIANCLAUDIO BRESSA. Quindi, sarebbe favorevole ad un emendamento che chiarisse tutto ciò?

LUCA ANTONINI. *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.* Francamente, lo riterrei davvero pleonastico perché, in presenza di un secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che afferma la competenza statale esclusiva su materie tassativamente indicate ed essendo l'ultimo comma (che verrebbe aggiunto con il disegno di legge C. 3641) derogatorio ad esso, dal punto di vista della tecnica giuridica è assolutamente pacifico che la deroga valga nei precisi limiti in cui è disposta. Del resto, esiste già nel complessivo ordinamento costituzionale italiano la dizione legislazione « esclusiva »: ho citato il caso dello statuto della Sicilia, che ha appunto valore di legge costituzionale. E rispetto alla potestà legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale la Corte ha già ritenuto applicabili i limiti derivanti dalle competenze esclusive statali trasversali.

Rispetto alla domanda dell'onorevole Zeller sul trasferimento del personale, preciso che tutto dipenderà dall'intensità della competenza che la regione deciderà di attivare. Potenzialmente si potrebbe anche arrivare al trasferimento del personale, ma credo che a questo riguardo sia inevitabile un livello di cooperazione con lo Stato: non si può pensare ad un'appropriazione della competenza sul personale senza un adeguato trasferimento delle risorse da parte dello Stato.

In altre parole, la formula della *devolution*, da questo punto di vista, è elastica e dipenderà dalla concreta attuazione che ne vorranno dare le regioni e dal rapporto che queste sapranno instaurare con il livello centrale di governo. Quindi, potenzialmente risponderai in senso affermativo ma, di fatto, occorre considerare che su quest'aspetto esiste un fortissimo condizionamento finanziario. Non credo che le regioni possano pensare di coprire costi di questa portata con proprie risorse, prescindendo da un accordo con lo Stato.

Appare quindi indispensabile una fase cooperativa fra Stato e regioni per definire il finanziamento e i decreti di trasferimento del personale.

Condivido, infine, l'impostazione dell'intervento dell'onorevole Pacini. In effetti la tecnica di identificare, nell'ambito di una materia (che, complessivamente, può essere utile resti di competenza dello Stato) una zona di più stretto interesse regionale e prevedere la possibilità che, in essa, la regione attivi una propria competenza esclusiva, potrebbe costituire una formula significativa anche nell'ottica di un futuro e più complessivo *restyling* dell'articolo 117 della Costituzione. Questa tecnica potrebbe, infatti, costituire la formula idonea a superare l'assetto dell'attuale articolo 117, terzo comma, rispetto al quale si denuncia, da più parti, l'eccessivo numero di materie assegnate alla competenza concorrente e anche l'impropria collocazione di alcune materie (si pensi, oltre agli esempi dell'onorevole Pacini, anche alla competenza sulle « grandi reti di trasporto »). Giustamente l'onorevole Pacini ha evidenziato come si potrebbe distinguere, all'interno di alcune materie, la parte d'interesse statale e la parte d'interesse regionale, assegnando quest'ultima alla competenza esclusiva delle regioni e la prima alla competenza esclusiva dello Stato. In questo modo si potrebbe superare quella commistione creata dalla competenza concorrente, che appare potenzialmente idonea a favorire il contenzioso, difficilmente gestibile e la cui giustificazione, in alcune materie dell'articolo 117, terzo comma, è difficilmente ravvisabile.

L'ampia gamma delle attuali materie concorrenti potrebbe quindi essere riassetata prevedendo un ritorno alla competenza esclusiva dello Stato dei settori inutilmente regionalizzati (ad esempio la competenza sulle reti di trasporto di rilevanza sovraregionale o sulla distribuzione nazionale dell'energia) e, nel contempo, si potrebbe garantire una più adeguata e piena regionalizzazione di quelle parti di materie di più specifico interesse regio-

nale, sulle quali è poco utile mantenere una competenza statale sui principi fondamentali.

Peraltro, in questo modo, non solo si eviterebbe, in alcuni settori, una commistione di competenze difficilmente gestibile anche sotto il profilo dell'*accountability*, ma si potrebbe garantire al sistema, da diversi punti di vista, una maggiore gradualità, trasparenza ed efficienza.

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

Audizione di Salvatore Palidda, docente di sociologia della devianza e mutamenti sociali presso la facoltà di scienze della formazione dell'Università di Genova.

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 Palidda, docente di sociologia della devianza e mutamenti sociali presso la facoltà di scienze della formazione dell'Università di Genova.

Ringrazio il nostro ospite, anche a nome di tutta la Commissione, per la sua presenza e gli do senz'altro la parola per il suo intervento introduttivo.

SALVATORE PALIDDA, *Docente di sociologia della devianza e mutamenti sociali presso la facoltà di scienze della formazione dell'Università di Genova.* Nel salutare i presenti preciso che ho predisposto una breve memoria scritta che, insieme ad altra documentazione, trasmetto agli atti della Commissione. Vorrei iniziare il mio intervento citando alcune esperienze ed alcuni episodi ma, soprattutto, dei risultati di ricerche svolte negli ultimi anni in Italia a livello europeo.

Desidero anzitutto esporre delle vicende molto significative in tema di riforma della polizia locale. Il primo episodio riguarda quanto accaduto a Milano nel 1999, quando vennero commessi 9 omicidi in 9 giorni; seguì grande allarme e vi fu un

enorme investimento da parte del Governo di allora per la messa in sicurezza del capoluogo lombardo, con effetti nefasti (probabilmente non voluti) soprattutto sui comuni della periferia milanese; tant'è che ben 24 sindaci di comuni della cintura milanese si riunirono proprio in quel gennaio del 1999 per attirare l'attenzione delle autorità sulle conseguenze di queste scelte unilaterali che portarono ad una eccessiva concentrazione di forze, di attenzione degli apparati repressivi, sul capoluogo lombardo a discapito dei comuni della provincia. In conclusione dei fatti tutti i problemi, i malesseri, della città vennero in un certo senso scaricati sulla provincia che si sentì abbandonata a se stessa.

I comuni chiedevano che le autorità nazionali, regionali e provinciali dessero ascolto alle loro istanze. Purtroppo nessuno si recò a questa famosa riunione dei sindaci, pare che la congiuntura abbia distolto l'attenzione da questi fatti. Del resto — come voi sapete — i sindaci dei piccoli comuni hanno poca voce in capitolo e scarsa capacità di far passare i loro messaggi nei *media*, al contrario dei sindaci delle grandi città, chiunque essi siano e a qualunque parte politica appartengano: questa purtroppo è la realtà.

Abbiamo realizzato diverse esperienze estremamente interessanti ma — lo preciso — mai con risorse dello Stato, delle regioni o della provincia; sempre con risorse locali, dei comuni e soprattutto della Comunità europea. Nell'usare il termine « noi » mi riferisco a semplici universitari, al centro studi Nomus (legato al gruppo Abele) e ad associazioni di volontariato. Due ricerche, di cui ho trasmesso copia alla Commissione, hanno riguardato una il comune di Desio, in provincia di Milano e l'altra, ancora in corso, con risultati estremamente positivi, la zona della Martesana, sempre nella provincia di Milano.

Insieme a queste esperienze negli ultimi anni ne sono state realizzate altre soprattutto in Emilia Romagna ma anche in tanti altri comuni della Comunità europea. A tal proposito voglio attirare l'attenzione su quanto realizzato dal Forum europeo

per la sicurezza urbana attenendosi alle direttive e ai suggerimenti della Commissione europea in materia di sicurezza urbana. Ad esempio ho personalmente svolto varie ricerche, anche in piccoli paesi nei pressi di Bruxelles, per la Comunità europea e, da diversi anni, svolgo il ruolo di valutatore di progetti per la Comunità.

Da queste esperienze scaturiscono tre aspetti principali. Il primo riguarda i problemi di sicurezza che non sono dovuti alla criminalità, alla devianza, eccetera; non si tratta cioè di problemi che possono essere risolti tramite le forze di polizia, aumentandone le risorse e gli effettivi; sono problemi che, innanzitutto, sono forse dovuti alla grande crisi di questa congiuntura. È una crisi di destrutturazione sociale legata al grande passaggio epocale dal modello della società industriale al modello cosiddetto postfordista globale. Sono modelli in cui il sentimento di insicurezza diffusi tra i cittadini è dovuto non tanto all'aumento della criminalità (poi spiegherò il perché) ma piuttosto ad un insieme di motivi che hanno cause ben precise a livello economico e sociale: i processi di destrutturazione economica e sociale sviluppano incertezza, insicurezza, paura, angoscia e grandi sofferenze in tanti cittadini e in particolare nei soggetti più deboli. Tant'è che noi ci troviamo all'interno di quel fenomeno che i grandi autori contemporanei, tra i quali Baumann, hanno definito *Unsicherheit*, un concetto polisemico che riguarda questo insieme di elementi che producono insicurezza, precarietà e incertezza (per il futuro e per il presente) e ha a che fare con una realtà assolutamente destrutturata ed in continua trasformazione connessa allo sviluppo del nuovo assetto economico, da alcuni definito liberista, senza regole, troppo flessibile, eccetera.

Il problema di fondo all'origine dell'insicurezza diffusa, soprattutto in quella parte della popolazione che si sente meno tutelata, è appunto quella insicurezza sulla certezza dei diritti di tutti, non l'insicurezza nell'accezione generica.

Come diceva il professore Baratta, recentemente scomparso, non si tratta tanto

di rivolgere un appello riguardante una generica richiesta di sicurezza, quanto di tutelare la sicurezza dei diritti di tutti, perché è la certezza dei diritti di tutti a garantire il rispetto dei doveri. È infatti notorio che i cittadini che non si sentono tutelati tendono inevitabilmente a trasgredire le norme socialmente condivise.

Ho svolto molte ricerche insieme ai miei colleghi, collaborando attivamente anche a livello europeo con le forze di polizia, le quali — ne sono perfettamente consapevoli — non possono risolvere problemi che non riguardano direttamente fenomeni di criminalità. Oggi, possiamo constatare, dalla serie storica dei dati statistici che ho consegnato alla Commissione riguardanti il periodo dal 1990 ad oggi, che i reati sono diminuiti e, paradossalmente, sono aumentati gli arresti e le denunce. Ciò significa che il sistema repressivo è accentuato, aumentando la propria « produttività ».

La collaborazione dei cittadini con la polizia e l'autorità giudiziaria (ciò che in gergo sociologico è definita « l'attitudine denunciatoria » dei cittadini) è aumentata perché, quando in una fase di crisi vengono a mancare referenti precisi, ci si rivolge soprattutto alla polizia, come avesse poteri taumaturgici. In realtà, la polizia non può risolvere problemi economici e sociali, che invece richiedono altre misure ed altri programmi di risanamento del tessuto. Il degrado urbano, la diffusione del « toto nero » (un fenomeno molto diffuso e grave, al pari delle scommesse clandestine), la tossicodipendenza non possono certamente essere risolti dalla polizia. Non si tratta semplicemente di arrestare il tossicodipendente o lo spacciatore o il piccolo delinquente: si tratta di problemi sociali, diffusi, in cui è presente una mistura tra la società e le sue « ombre », che richiedono un lavoro molto approfondito da parte di lavoratori sociali formati all'uopo ed in grado di affrontare questa congiuntura.

La questione di fondo è come riequilibrare gli investimenti rispetto all'azione punitiva e repressiva a favore del trattamento sociale indispensabile per risanare

effettivamente le cause profonde di questo malessere. È necessario fornire maggiori risorse alla prevenzione sociale — che è cosa ben diversa dalla prevenzione di polizia —, indirizzare risorse ad educatori di strada, a persone che lavorano, ad esempio, nei condomini, dove la litigiosità è divenuta molto elevata. Nei comuni della provincia abbiamo visto realtà in cui i problemi non sono rappresentati dalla criminalità che — ripeto — è in costante declino, ma dalla litigiosità, dall'anomia, dalle persone anziane abbandonate per l'assenza di un reticolo familiare e della socialità di una volta.

Non è il caso di creare nuove polizie o aumentare le risorse destinate ad esse. L'Italia, come è ampiamente dimostrato anche con dati alla mano, è il paese che, in proporzione, spende di più per la sicurezza rispetto a tutti gli altri paesi democratici sviluppati, il paese con più effettivi nei corpi di polizia. Il problema italiano è notoriamente rappresentato dalla mancanza di una razionalizzazione democratica e di un *management* di queste forze. Vi è una eccessiva sovrapposizione di strutture e di competenze, il cui caso più palese ed evidente si verifica nel controllo del territorio: non ha alcun senso che, ancora oggi, per il controllo del territorio vi siano diverse centrali operative, quando sarebbe sufficiente una sola forza. Vi è un problema « a monte » nel discorso sulla polizia locale relativo alla razionalizzazione dell'assetto della sicurezza, che alimenta l'amplificarsi dei particolarismi e di una concorrenza non benefica.

Il problema, quindi, riguarda la ripartizione rigorosa delle competenze, delle strutture, delle risorse: detto in termini lapidari, si tratta di razionalizzare e ridurre queste risorse. Il cittadino italiano potrebbe spendere molto meno per gli apparati repressivi e di più per la prevenzione sociale ed il trattamento sociale di questi problemi che affliggono soprattutto le persone più deboli.

Il terzo aspetto che si evidenzia con queste ricerche è che i piccoli comuni sono i meno tutelati, così come lo sono le persone più deboli. Vi chiedo, se possibile,

di prevedere una audizione con i rappresentanti dei piccoli comuni, i quali stanno svolgendo, a proprie spese, con le proprie energie, importanti esperienze con la creazione di consorzi, per affrontare meglio i problemi legati alla sicurezza, non nel senso di aumentare gli effettivi delle forze di polizia o trasformare le polizie municipali in « doppioni » della polizia di Stato e dei carabinieri. Questa è una delle derive molto pericolose, assolutamente inutili; tra l'altro, sapete meglio di me che i comuni sono stati « caricati », oggi, di molte nuove competenze che non riescono ad assolvere. Ciò, perché le risorse sono scarse, tanto più scarse se poi, in aggiunta, la polizia municipale, anziché svolgere compiti amministrativi, si deve occupare di quanto già compete alla Polizia di Stato o all'Arma dei carabinieri. Anzi, si potrebbe sostenere — ma sarebbe un discorso lungo ed utopico — la necessità di un vero e proprio disarmo della polizia municipale e della Guardia di finanza per consentire a tali forze di occuparsi di più della tutela del lavoro, dell'ambiente e dello sviluppo impressionante, e veramente preoccupante, delle economie sommerse.

Voglio attirare l'attenzione sulla circostanza che l'Italia, purtroppo — al riguardo, se mi permettete, osserverei che non si tratta di destra o sinistra al Governo — è al primo posto al mondo per lo sviluppo dell'economia sommersa. Secondo certe stime degli economisti dei centri di studio austriaci più accreditati, siamo al primo posto per lo sviluppo dell'economia sommersa, con circa il 30 per cento del prodotto nazionale lordo. Si stima siano circa tra cinque e sette milioni le persone che in Italia lavorano nell'economia sommersa. Ovviamente, solo una minoranza di questi sono i cosiddetti clandestini; invece, il problema riguarda moltissimi italiani. Dunque, vanno considerate nel debito conto la tutela che bisogna apprestare al riguardo, le situazioni di frodi fiscali e di violazione delle norme ambientali, nonché la ricorrenza di fenomeni pericolosi. Per esempio, in Lombardia, assistiamo ad un fenomeno molto grave; in proposito, è in corso una ricerca,

anche per conto della Comunità europea, di cui, in seguito, vi faremo avere i risultati. Mi riferisco non solo al lavoro nero ed al caporalato — per inciso, nessuno avrebbe mai immaginato che Milano sarebbe divenuta la capitale del caporalato — ma anche alla diffusione, nel settore delle costruzioni come in altri settori della produzione, di materiali e di prodotti di origine ignota. Si tratta, a mio avviso, di fenomeni molto più preoccupanti della piccola delinquenza, rispetto ai quali, purtroppo, non vi è un contrasto, anche perché le nostre polizie municipali e le nostre polizie nazionali non sono organizzate in maniera razionale.

Per concludere, penso si debba assolutamente rispettare l'autonomia delle polizie locali, di quelle municipali e dei comuni. Si deve assolutamente evitare di aumentare i poteri delle regioni e delle province in materia di polizia locale in quanto, oggi, allo stato attuale, non vi sono garanzie perché ciò possa corrispondere ad un'effettiva tutela della sicurezza dei diritti di tutti, ed in particolare dei comuni più deboli. A mio avviso, sarebbe indispensabile pensare anche alla creazione di una sorta di *authority* per i problemi della sicurezza, sia a livello nazionale sia a livello locale; un *authority* composta di persone di assoluta, rigorosa integrità, che garantisca la trasparenza in materia di distribuzione delle risorse, di equilibrio tra risorse destinate alla repressione e risorse destinate alla prevenzione sociale e che garantisca, altresì, la tutela sia dei soggetti sociali sia dei comuni più deboli.

PRESIDENTE. A nome della Commissione, desidero ringraziarla, professore, per l'esposizione testé svolta. Chiederei ora ai colleghi se desiderino rivolgere delle domande.

FRANCESCO GIORDANO. Considerate le competenze del professore, gli chiederei quale giudizio dia relativamente ad una ipotesi devolutiva in questa materia così delicata. Un'articolazione ed una differenziazione delle funzioni delle forze dell'ordine sul territorio produce un intervento

differenziato, soprattutto all'interno di un'onda così fortemente « securitaria »; onda « securitaria » che, invece, la tesi di fondo del professore Palidda tende a destrutturare. Vorrei sapere quali effetti può produrre un'articolazione che impatta, da tale punto di vista, così direttamente sulle forme di governo del territorio.

MARCO BOATO. La ringrazio, professore, per il materiale che ha depositato; ci è già stata distribuita una copia della sua relazione e avremo modo di consultare anche il materiale lasciato al presidente della Commissione.

Rispetto alle audizioni finora svolte e alle molte altre che faremo, questa, ovviamente, si colloca inevitabilmente su un piano diverso; infatti, giustamente, il collega Giordano suggeriva una considerazione circa il tipo di analisi — sociologica — che il professore ha fatto dell'impatto delle prospettate modifiche costituzionali. Osservo ciò perché noi, finora, ci siamo collocati sul terreno della compatibilità costituzionale.

PRESIDENTE. Tutto serve, onorevole Boato.

MARCO BOATO. Peraltro, anche se tale circostanza non può essere nota al professore, io, pur interessandomi prevalentemente di questioni costituzionali, sono laureato in sociologia e la mia professione è il sociologo. Per tale ragione, ho una particolare sensibilità ad individuare le problematiche nei fenomeni sociali e nell'impatto istituzionale che tali fenomeni hanno. Aspetti che possono permettere al legislatore, anche al legislatore costituzionale, di calibrare meglio il suo intervento.

PRESIDENTE. Dunque, do ora la parola, per la replica, al professore Palidda.

SALVATORE PALIDDA, *Docente di sociologia della devianza e mutamenti sociali presso la facoltà di scienze della formazione dell'Università di Genova*. Anzitutto, voglio ringraziare gli onorevoli deputati per le

domande postemi; non pratico l'ingegneria istituzionale. Infatti, sono non un giurista ma un sociologo; tuttavia quando si mette mano a riforme di tale portata è, a mio avviso, assolutamente indispensabile avere un approccio polivalente, pluridisciplinare. Oggi, si tende ad avere tale orientamento in tutti i paesi del mondo; al riguardo, gli Stati Uniti sono stati all'avanguardia. Penso ai grandi progetti cominciati più di venti anni fa quando se ne occupò anche il Congresso degli Stati Uniti. Ricordo che tale opera fu affidata ad un professore di sociologia. Non voglio, per così dire, portare acqua al mio mulino ma un sociologo si occupò dei grandi progetti di risanamento dall'insicurezza nei suburbi delle grandi metropoli americane; così è stato anche in Canada. È evidente, infatti, la connessione di tali problematiche anche con gli aspetti sociali; al riguardo, esiste una letteratura sterminata.

Gli stessi giuristi hanno convenuto che fosse indispensabile sedersi ad un tavolino, con tutte le competenze, perché, nella operatività pratica, la gestione di un territorio non può essere fatta esclusivamente né dal comandante dei Carabinieri, né dal comandante della Polizia, né dal sindaco, ma da tutti. Infatti, uno dei principi fondamentali — peraltro, segnalati a più riprese dalla Commissione europea — è che la sicurezza è frutto solamente della cooperazione tra tutti gli attori sociali in grado di offrire il loro contributo, poiché l'obiettivo fondamentale è lo svolgimento pacifico della vita sociale. Ora, lo svolgimento pacifico della vita sociale non è una questione di normativa o di polizia, bensì un fatto a cui concorrono tutti gli attori sociali ed economici, ed anche, in particolare, quei soggetti deboli che, purtroppo, sono quelli sui quali, spesso, si focalizza l'azione repressiva, perché, inevitabilmente, esiste questo meccanismo di riproduzione del « nemico sociale », del « nemico facile », del capro espiatorio e via dicendo.

Il problema, allora, è il motivo per cui si riproducono tali problemi (tossicodipendenze, gioco d'azzardo, anomia): perché nel bar di periferia c'è questa umanità

sofferente, che si isola e si abbruttisce davanti ad un videogioco, piuttosto che in scommesse clandestine, magari con cani? Si tratta di tragedie umane rispetto alle quali, ovviamente, anche il poliziotto più bravo di questo mondo non potrebbe fare miracoli, poiché nessuno ha la « bacchetta magica ».

Da quanto è a mia conoscenza, la Commissione non ha mai affrontato il problema della necessaria articolazione tra effettiva prevenzione sociale, risanamento dei problemi del territorio e problemi di polizia. Mi dispiace, ma mi sembra che l'Italia sia molto indietro rispetto a tutti gli altri paesi, e non è possibile pensare di risolvere tale problema attribuendo maggiori poteri al presidente della regione, al presidente della provincia, oppure al sindaco: non credo, infatti, che il sindaco, diventando sceriffo, risolverebbe tali questioni.

Abbiamo già visto, a livello sia micro, sia macrosociologico, che quando si vuole caricare la polizia municipale di competenze che non le spettano — perché già ne ha abbastanza, e non riesce ad assolvere alle quelle funzioni — si determina un effetto devastante, perché poi, ad esempio, diminuisce il controllo dei cantieri, della viabilità, delle acque, del territorio, dell'annona, del commercio e via dicendo. L'economia sommersa, allora, tende a gonfiarsi a dismisura, poiché mancano quei meccanismi di controllo, e di eventuale risanamento, i quali possono essere azionati, ma non partendo « dal basso » (si tratta di uno slogan a cui non credo, dal momento che sono contrario ad ogni forma di demagogia, e lungi da me credere che « il basso » sia il sacro e « l'alto » il profano).

Ciò che intendo dire è che ritengo necessarie le famose cooperazioni, che si costruiscono a partire da quelle realtà, eliminando, però, certe sovrapposizioni. Ritengo, allora, che il dibattito inerente la riforma della polizia locale debba essere assolutamente stralciato dalla discussione sulla *devolution*, perché si tratta di una tematica che richiede a monte una razio-

nalizzazione democratica delle risorse e delle competenze delle forze di polizia.

Pertanto, non si può affrontare oggi, con slogan o con una formuletta all'interno di un importante progetto di riforma della Stato, quale quello sulla *devolution*, il problema della polizia locale, quando ciò presuppone ben altri programmi, con tempi di realizzazione medio-lunghi, dal momento che in Italia, purtroppo, finora nessuna autorità politica ha avuto l'ambizione ed il coraggio di mettere mano ad una vera riforma del settore della sicurezza.

PRESIDENTE. Ringrazio molto, anche a nome dell'intera Commissione, il professor Palidda per il suo contributo, sicuramente notevole, ai lavori della nostra indagine conoscitiva.

La seduta, sospesa alle 15,30, è ripresa alle 15,40.

Audizione di Alberto Russo, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche — Dipartimento storia e comparazione degli ordinamenti giuridici e politici dell'Università di Messina.

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 Alberto Russo, professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche — Dipartimento storia e comparazione degli ordinamenti giuridici e politici dell'Università di Messina.

Ringrazio il professor Russo, anche a nome della Commissione, per aver accolto il nostro invito, e gli do immediatamente la parola per la relazione introduttiva.

ALBERTO RUSSO, Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche — Dipartimento storia e comparazione degli ordinamenti giuridici e politici dell'Università di

Messina. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente e l'intera Commissione affari costituzionali del Camera dei deputati per l'invito, che ho particolarmente gradito. Ciò premesso, vorrei entrare subito nell'argomento.

In primo luogo, intendo affrontare il modo in cui il disegno di legge del Governo si inserisce nel sistema previsto dall'articolo 117 della Costituzione. L'articolo 117 prevede una serie di competenze legislative esclusive per lo Stato, un'altra serie di materie in cui vi è una competenza legislativa ripartita, con lo Stato che si limita ai principi generali e le regioni che, invece, legiferano nel dettaglio. Tutto ciò che non viene assegnato alla competenza legislativa dello Stato sarà di competenza della regione; in altri termini, i poteri elencati spettano allo Stato, mentre i poteri residui, invece, sono di spettanza delle regioni. Stando così le cose, sembrerebbe che le competenze regionali siano la regola, mentre le competenze statali costituiscano un'eccezione.

Se le competenze statali sono l'eccezione e quelle regionali la regola, allora, ci si potrebbe domandare quale bisogno ci fosse di un disegno di legge di revisione costituzionale che assegna, esplicitamente, alcune materie alla competenza legislativa esclusiva alle regioni: qualcuno ha affermato che sarebbe bastato «demolire» alcuni settori di competenza statale per provocare l'automatica espansione delle competenze della regione, che dispone dei poteri residui.

Mi sembra che la proposta di attribuire una competenza legislativa esclusiva alle regioni in alcune materie abbia una sua ragion d'essere. È vero che, in teoria, alla regione spetta, di norma, una competenza legislativa generale, mentre allo Stato compete solamente in via eccezionale, nelle materie espressamente indicate; tuttavia, ciò è vero esclusivamente dal punto di vista formale. Infatti, il rapporto tra regola e eccezione non è nominale, bensì quantitativo; in altri termini, non basta chiamare una certa disposizione «regola» ed

un'altra « eccezione » per far sì che quella sia veramente « regola » e l'altra sia veramente « eccezione ».

Nella realtà delle cose la regola deve essere quantitativamente più consistente delle eccezioni: sono quantitativamente più consistenti i poteri enumerati dello Stato o quelli residui delle regioni in tutte le materie non enumerate? Questo è un problema a cui, attualmente, non è possibile rispondere con certezza perché le materie di competenza esclusiva dello Stato (le cosiddette riserve di legge statale) sono indicate per sommi capi; né potrebbe essere altrimenti perché un testo costituzionale non entra mai nei dettagli, deve essere rigido ma al tempo stesso elastico, in modo da essere riempito di determinati contenuti in fase attuativa.

Quindi, l'effettiva quantità di poteri allo Stato o alla regione dipenderà dal modo in cui la riforma sarà gestita e calata nella realtà, cioè come la Costituzione formale si calerà nella Costituzione vivente. Di conseguenza, potrebbe anche darsi che le competenze legislative dello Stato saranno realizzate in maniera così ampia da mettere alle corde la competenza residua delle regioni perché più si dilatano le competenze dello Stato e più si restringono quelle delle regioni. Da qui, probabilmente, è venuta l'idea di attribuire specificamente delle materie alle regioni: ma per quale motivo non sono state soppresse alcune riserve di legge allo Stato per fare espandere i poteri residui? Penso che prevedere alcune materie invece di demolire le corrispondenti potestà legislative statali sia più garantista per le regioni perché permette di esorcizzare un rischio che si è manifestato con tutta evidenza nel modello di suddivisione centro-periferia cui si è ispirato il nuovo articolo 117 della Costituzione (vale a dire il modello americano), enumerando ed attribuendo esplicitamente delle materie allo Stato centrale e dei poteri residui agli Stati membri.

In America questo sistema ha prodotto una progressiva espansione dei poteri dello Stato centrale a danno degli Stati membri, attraverso l'evoluzione politica e lo sviluppo nella giurisprudenza della Corte

suprema degli Stati Uniti della teoria dei poteri impliciti, secondo la quale agli Stati membri spettano tutti i poteri tranne quelli esplicitamente attribuiti allo Stato centrale, ma a questo ultimo possono essere attribuite delle ulteriori materie purché la Corte suprema veda un nesso funzionale di connessione: di conseguenza, in via interpretativa possono essere attribuite allo Stato centrale anche altre materie che, teoricamente, spetterebbero ai poteri residui. Non voglio mettere in discussione il modello americano perché per loro funziona ma, se in Italia si seguisse questo tipo di modello, potremmo avere un'espansione dei poteri dello Stato attraverso la nascita di poteri impliciti in via interpretativa: tutto ciò potrebbe non avvenire ma nessuno può garantire che non avvenga. Sotto questo profilo l'attribuzione specifica di alcune materie di competenza legislativa esclusiva alle regioni mette al riparo dall'eventuale sviluppo di una giurisprudenza dei poteri impliciti che potrebbe anche svuotare i poteri residui ampliando quelli statali.

D'altra parte, in alcuni paesi coesistono in capo allo stesso ente poteri residui e poteri esplicitamente attribuiti. Per esempio, in Canada lo Stato centrale ha attribuito esplicitamente delle competenze legislative e anche dei poteri residui e, quindi, non esiste una contraddizione logica: ed è ragionevole ritenere che l'attribuzione esplicita di certe materie garantisca maggiormente rispetto ai poteri residui.

Nel nostro paese l'attribuzione esplicita di competenze legislative alle regioni in certe materie non è una novità. Gli statuti delle regioni ad autonomia speciale elencano delle materie in cui le regioni hanno potestà legislativa esclusiva, la quale non credo che abbia funzionato molto bene, anche se in relazione ad un diverso contesto. Lo Stato ha interpretato con proprie leggi il contenuto della potestà legislativa esclusiva delle regioni ad autonomia speciale — evidentemente, ciò avrebbe potuto anche non essere condiviso dalla Corte costituzionale perché lo Stato non può con legge ordinaria imporre questo, ma la

Corte ha avallato le scelte statali — e tale interpretazione è stata ampia in estensione ma, per usare una metafora spaziale, sottile in profondità. Infatti, era previsto che anche la potestà legislativa esclusiva delle regioni ad autonomia speciale incontrasse i limiti — oltre che della Costituzione, dei rapporti internazionali e dei rapporti comunitari — dei principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato e delle riforme economico-sociali.

Tuttavia questi principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato (che ritengo giusto costituiscano un limite che, tra l'altro, era esplicitamente posto) sono stati enunciati dallo Stato non con norme di principio ma attraverso regole dettagliate. Pertanto, da un lato le materie su cui le regioni speciali avevano competenza legislativa esclusiva sono state interpretate in modo esteso, ampio e dall'altro lato questa potestà legislativa esclusiva è stata però ridotta ai minimi termini da questa « ipertrofia » dei principi fondamentali che, in realtà, sono diventati regole dettagliate. Pertanto, ricorrendo ancora ad una metafora, potremmo affermare che questa potestà legislativa esclusiva delle regioni speciali costituiva una sorta di piramide rovesciata, dalla base larga, dove le competenze della regione non erano vicine alla base ma al vertice mentre le competenze dello Stato invece erano vicine proprio alla base. Quindi la base di questa piramide era larga ma alle regioni a statuto speciale restava soltanto il vertice.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione ora non prevede più esplicitamente il limite dei principi fondamentali. Non credo, però, che solo per questo motivo tale limite non esista più; ritengo che non aver esplicitamente previsto ciò ci tuteli, ci preservi dalla possibilità che questo limite venga applicato con uno sconfinamento nelle regole. Evidentemente sussiste il rischio che lo Stato (è un riferimento alle materie di competenza legislativa del progetto Bossi) non potendo più ritagliare in profondità le materie dia a queste una definizione legislativa in senso restrittivo, limitandole, circoscrivendole. Per esorcizzare questo rischio il testo del progetto

Bossi prevede che siano le regioni stesse ad attuare le competenze legislative esclusive attribuite loro dalla legge costituzionale ora in discussione.

MARCO BOATO. Il progetto in esame usa il termine « attivano ».

ALBERTO RUSSO, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche — Dipartimento storia e comparazione degli ordinamenti giuridici e politici dell'Università di Messina*. Sì, il termine corretto è attivano. È pensabile che in questo potere di attivare le competenze da parte delle regioni sia insito anche il potere di interpretare l'ampiezza della materia loro attribuita.

Questo non deve destare allarmi particolari. Non bisogna pensare alle regioni come enti che avendo la possibilità di attivare le loro competenze lo facciano travalicando necessariamente i confini della materia. D'altra parte se le regioni, nell'attivare queste competenze travalicassero i confini della materia, il rimedio istituzionale sarebbe quello del ricorso alla Corte costituzionale. Il Governo può ricorrere alla Corte costituzionale entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge con cui la regione attiva queste competenze, per bloccare così quell'attivazione che eventualmente oltrepassasse il limite della materia.

Il meccanismo dell'attivazione potrebbe esorcizzare il rischio che si arrivi ad una attivazione con legge dello Stato, avallata dalla Corte costituzionale, in modo punitivo per la competenza regionale. Anche in questo caso ovviamente la regione potrebbe ricorrere alla Corte costituzionale ma naturalmente il disegno di legge in esame è nell'ottica di tutelare al meglio le autonomie regionali. Sotto questo profilo l'attivazione potrebbe costituire una garanzia. Evidentemente questo meccanismo dell'attivazione non dovrà essere necessariamente eguale per tutte le regioni: se la competenza è attivata con legge regionale allora ogni regione potrà dare una interpretazione in parte diversa della materia ma su ciò non vi è nulla di strano perché

ci troviamo nell'ambito del regionalismo differenziato. Ossia questo costituirebbe un ulteriore istituto del regionalismo differenziato.

La legge costituzionale del 18 ottobre del 2001, n. 3, ha introdotto vari istituti propri del regionalismo differenziato; si pensi alla possibilità, previa intesa dello Stato, anche con una sola regione, di attivare competenze regionali anche esclusive per materie su cui le regioni abbiano competenza ripartita e addirittura anche in riferimento a certe materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva. Quindi, su iniziativa della regione, previa intesa con la regione e previa legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, si può arrivare anche ad una disciplina differente da regione a regione (in relazione anche ai mezzi economici delle singole regioni). Quindi non rilevo nulla di strano o di discordante riguardo a questo aspetto, le possibili differenze rientrano sempre nell'ambito del regionalismo differenziato.

Su un singolo aspetto del progetto Bossi vorrei però esprimere un dubbio: mi pare che così come è espressa questa formula (le regioni attivano le loro competenze legislative esclusive) si potrebbe prestare ad una interpretazione a danno delle regioni, anche contro le stesse intenzioni di chi ha proposto questa revisione costituzionale. Posto che questo disegno di legge sia approvato, si potrebbe infatti sostenere che, poiché la Costituzione afferma che le regioni attivano le loro competenze legislative nelle quattro materie esplicitamente loro attribuite, ma nulla dice sull'attivazione delle competenze legislative da parte delle stesse regioni ad esempio in materia di potestà legislativa piena sui poteri residui delle regioni, da ciò si potrebbe allora evincere che tale competenza legislativa residuale potrebbe essere attivata soltanto con provvedimento legislativo dello Stato. Si tratta di un'interpretazione probabilmente errata, ma questa disposizione del disegno di legge Bossi potrebbe rivelarsi come un « autogol » — almeno così formulata — perché potrebbe prestarsi ad una interpretazione restrittiva, tendente a consentire l'attivazione nelle materie espli-

citamente attribuite alle regioni ed a bloccare l'attivazione nelle materie dei poteri residui o comunque a subordinarla ad una legge statale che potrebbe giungere dopo molto tempo ed in modo frammentario.

Bisognerebbe prevenire questo rischio prevedendo espressamente, nello stesso disegno di legge costituzionale all'esame, che l'attivazione delle competenze legislative regionali si applichi a tutte le competenze legislative regionali e non soltanto a quelle esplicitamente attribuite nel provvedimento in discussione.

Sarebbe opportuno modificare la norma in tal senso, per evitare il rischio di una successiva interpretazione negativa, la peggiore delle quali sarebbe quella da me prospettata. La definisco come la peggiore perché un'interpretazione che favorisca lo statalismo, penso possa essere unanimemente valutata negativamente, dato che ormai una coscienza federalista è diffusa presso tutte le forze politiche. Il nuovo Titolo V della Costituzione è stato realizzato da una maggioranza di sinistra; il disegno di legge Bossi è stato presentato da una maggioranza di destra; al Senato è stato approvato, con spirito *bipartisan*, il disegno di legge La Loggia: in questo spirito ormai diffuso di tutela dell'autonomia regionale sarebbe opportuno apportare una modifica al disegno di legge costituzionale, per evitare che possa essere fornita un'interpretazione diretta a considerare l'attivazione soltanto per le materie proposte nel disegno di legge Bossi, mentre — per argomento *a contrario* — sulle altre materie l'attivazione spetterebbe allo Stato. Si tratterebbe di una interpretazione aberrante, che formalmente però avrebbe appigli.

Sono necessarie garanzie istituzionali per una buona funzionalità della riforma costituzionale in materia regionale, perché il sistema si cali senza scosse e senza contrasti traumatici nella Costituzione « vivente ». Andrebbe quindi connesso, al più presto, a questo discorso la modificazione della composizione della Corte costituzionale al fine di garantire una partecipazione delle regioni ad essa. Vorrei soltanto ricordare che in Italia, il

primo ed unico caso di partecipazione di una regione alla giurisdizione costituzionale è avvenuto in Sicilia — quando ancora la Corte costituzionale non esisteva — attraverso l'istituto dell'Alta corte per la regione siciliana previsto dallo statuto regionale, pariteticamente composto da rappresentanti dello Stato e della regione (tre membri eletti dal Parlamento e tre dall'Assemblea regionale).

Le garanzie istituzionali debbono fare riferimento anche alla composizione di una delle Camere, probabilmente il Senato. Una delle Camere deve rappresentare la realtà delle regioni, costituendo una sede istituzionale di confronto, al di là di quanto provvisoriamente previsto — ma ancora non attuato — con la partecipazione di rappresentanti delle regioni alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. Un sistema ad ampie autonomie regionali, un sistema federale — non vi è molta differenza tra i due modelli — richiede un confronto costruttivo tra le posizioni statali e quelle regionali nell'ottica del bene comune, al di là di sterili contrapposizioni politiche. Bisogna tenere presente il bene della Repubblica italiana, che si compone di Stato, regioni, province, comuni, città metropolitane (ancora non costituite). Nel nostro paese ci stiamo dirigendo verso la democrazia maggioritaria, ed un ordinamento regionale sarebbe un modo eccellente di coniugare democrazia maggioritaria (che comporta l'esclusione dell'opposizione dalla gestione del potere) e democrazia consensuale (partecipazione dell'opposizione al potere, non tanto del Governo, ma di molte realtà regionali). Democrazia maggioritaria e democrazia consensuale, nello Stato federale, non sono termini antitetici, come ha fatto rilevare lo stesso Lijphart, il massimo studioso della democrazia consensuale. Questa potrebbe essere una formula di una democrazia che intenda essere maggioritaria e governare realizzando, nel contempo, un confronto aperto e trasversale ai partiti.

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

MARCO BOATO. Signor presidente, cercherò di essere sintetico, proprio in ragione della ristrettezza dei tempi ma vorrei rivolgere più di una domanda. Il professore, ha fatto riferimento agli statuti delle regioni ad autonomia speciale; egli insegna a Messina e, dunque, veniamo da due regioni a statuto speciale, rispettivamente dalla Sicilia e dal Trentino Alto Adige-Südtirol. A mio avviso, esisterebbe una profonda differenza di modelli — ma le chiederei un parere al riguardo — tra la configurazione storica e costituzionale che risulta in forza del primo (ed unico, prima della riforma) comma dell'articolo 116 della Costituzione e il quadro costituzionale proposto, invece, con il disegno di legge in oggetto. Nel primo caso, infatti, le competenze, anche quelle esclusive — infatti, alcune sono esclusive o primarie; altre ancora, concorrenti — spettanti alle regioni a statuto speciale sono attribuite con legge costituzionale. Nell'ipotesi che pende dinanzi al nostro esame troviamo, invece, la semplice espressione « attivano » riferita alle regioni; se, d'altro canto, professore, l'ho interrotta, è semplicemente per la rilevanza costituzionale dell'espressione « le regioni attivano ». Essa significa che non vi è più alcun momento unitario di espressione della sovranità popolare sul piano nazionale, ed il Parlamento non è più la sede di un confronto con gli enti regionali interessati sulla base delle intese di cui, ora, al terzo comma dell'articolo 116 novellato. Quindi, l'impianto che si propone mi sembra completamente diverso dall'attuale.

PRESIDENTE. La invito, onorevole Boato, a formulare la domanda.

MARCO BOATO. Ma è questa la domanda, signor presidente.

Una seconda questione che le pongo concerne aspetti ermeneutici; lei si è soffermato a lungo su una preoccupazione che, ove fosse fondata, sarebbe certamente da condividere. Mi riferisco all'introduzione, in Costituzione, all'articolo 117, di un quarto comma *bis*; si è detto che tale comma aggiuntivo potrebbe comportare il

rischio che si interpreti il comma precedente nel senso che dovrebbe intervenire una legge dello Stato perché le regioni possano esercitare le competenze legislative esclusive. Tuttavia, il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione vigente, recita: « Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione della Stato ». Le chiedo, dunque, come si potrebbe giustificare, sia pure nell'ipotesi ermeneutica più pessimistica, l'interpretazione da lei paventata e prospettata. Infatti, quanto chiaramente stabilito dal quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione rende inequivoca l'interpretazione.

Da ultimo, convengo con lei sulle osservazioni circa la Corte costituzionale; al riguardo, ricordo che, come relatore, in Bicamerale, proposi un'ipotesi di integrazione della Consulta. Però, le chiederei come sia immaginabile, oggi, l'integrazione della Corte se non si individua, prima, un soggetto che, in qualche modo, esprima la volontà di proposta e di indicazione dei giudici costituzionali di matrice regionale. Al riguardo, le chiedo un parere circa la connessione strettissima che mi pare sussista tra possibilità di integrazione della Corte e la cosiddetta differenziazione del bicameralismo perfetto con la previsione di un Senato delle autonomie che diventerebbe il soggetto istituzionale competente ad esprimere i giudici da integrare.

Da ultimo, le chiederei qualche chiarimento a proposito di quanto ha riferito su Lijphart; tale studioso, infatti, mette in alternativa i due modelli di democrazia: quello Westminster e quello consociativo. Lei, invece, mi pare abbia prospettato una sorta di convivenza o di integrazione.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Boato; capisco l'interesse che può destare la relazione svolta dal professore Russo ma le faccio presente che il professor Rescigno attende di essere audito. Lei sa che alle ore 18 riprendono i lavori dell'Assemblea e, tra l'altro, mi hanno chiesto di intervenire anche i colleghi Zeller e Bressa, cui devo dare la parola. Vi chiedo,

dunque, onorevoli colleghi, di limitarvi a rivolgere le domande.

KARL ZELLER. Poiché anch'io ho alcune perplessità in ordine al termine « attivano », chiederei al professore Russo se non sia più semplice un'altra soluzione, quella adottata dal secondo comma dell'articolo 117 secondo la quale lo Stato « ha » competenza esclusiva. Non sarebbe preferibile inserire, in questo quarto comma aggiuntivo proposto dal disegno di legge costituzionale in esame, la dizione: « Le regioni hanno competenza esclusiva » ?

PRESIDENTE. Le faccio presente, onorevole Zeller, che il professore Russo si è già diffuso sull'argomento in modo esauriente, anche circa la questione da lei testé posta.

KARL ZELLER. Domando scusa, signor presidente; in effetti, non ero presente.

La seconda questione riguarda la competenza residuale delle regioni; non si è specificato, al riguardo, che si tratta di competenza esclusiva. Lei non ritiene che, in sede di discussione della proposta di *devolution*, dovremmo aggiungere, al quarto comma, anche la parola « esclusiva », per rendere chiara la portata, appunto, esclusiva di tale competenza residuale ?

GIANCLAUDIO BRESSA. Intervengo non per rivolgere domande al professore ma unicamente per ringraziarlo per l'interessante contributo recato ai nostri lavori.

PRESIDENTE. Do, quindi, la parola al professore Russo per la replica.

ALBERTO RUSSO, *Professore straordinario di diritto pubblico comparato presso la facoltà di scienze politiche – Dipartimento storia e comparazione degli ordinamenti giuridici e politici dell'Università di Messina.* Desidero, anzitutto, rispondere alle domande dell'onorevole Boato. Senz'altro, sono diversi il regionalismo