

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 10.10.

(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 Marco Olivetti, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Foggia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione di Marco Olivetti, professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Foggia, che ringrazio per aver accolto il nostro invito. Do subito la parola al professor Olivetti.

MARCO OLIVETTI, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Foggia.* Ringrazio il presidente e la Commissione per l'opportunità di confronto che mi viene offerta in una sede così autorevole. Articolerò il mio intervento in quattro parti. Esporrò quella che mi pare

una esigenza complessiva circa la attuale qualità del dibattito italiano (soprattutto del dibattito politico) sul sistema regionale. Quindi passerò ad esporre alcune riflessioni su due questioni che mi paiono centrali per ragionare sul disegno di legge costituzionale approvato dal Senato (atto Senato 1187) e ora all'esame della Camera (atto Camera 3461): da un lato la questione delle materie e dall'altro quella delle procedure. Infine concluderò con alcuni ragionamenti di politica costituzionale sulla qualità della normazione di rango costituzionale degli ultimi anni, e di questo progetto in particolare.

Il dibattito negli altri paesi europei caratterizzati da una organizzazione territoriale del potere ispirata ai principi del decentramento politico (siano essi di taglio federale o regionale) è in genere concentrato su tre grandi ordini di problemi. Vi sono, in primo luogo, gli ininterrotti dibattiti sulla tenuta complessiva dei sistemi nelle loro peculiari strutture portanti: si pensi, da ultimo, al recente intervento del Presidente della Corte costituzionale tedesca, Hans Jürgen Papier, sulla tenuta del sistema federale e in particolare sull'esigenza di una *Neugliederung* e sulla trasformazione del *Bundesrat* da Camera dei *Länder* in Camera partitica utilizzata dall'opposizione.

Vi sono, però, poi — ed hanno in genere un peso molto significativo — i dibattiti costituzionali sui problemi concreti del federalismo: ne è un esempio la recente proposta (fine 2002) del *Bundesrat* svizzero di modificare la Costituzione del 1999 per attribuire alla federazione la competenza ad intervenire in materia di «catastrofi naturali». Sottolineo come questo dibattito — che, ripeto, riguarda una riforma costituzionale, non della le-

gislazione ordinaria — presupponga un grande rispetto nei confronti della Costituzione come documento che contiene non solo vaghi principi, ma, in materia di federalismo, precise regole sul riparto di competenza.

In terzo luogo, in ogni sistema federale è sempre aperta la discussione sulle modalità di finanziamento del sistema, pur nel quadro di regole in genere più certe di quelle proposte dall'articolo 119 della Costituzione italiana.

Se si tengono presenti questi esempi un po' occasionali e impressionistici, se volete, ma a mio avviso significativi, e si guarda al dibattito italiano, si ricava l'impressione di un forte scarto: il nostro dibattito politico è da più di dieci anni estremamente ideologizzato e ingessato su contrapposizioni che tendono a coincidere con la divisione principale (quella destra-sinistra), che attraversa lo scenario politico; esso è spesso consegnato a etichette di importazione (federalismo, *devolution*, divisione della sovranità, eccetera), e quindi molto astratto e talora sganciato dai problemi reali. Ciò in parte si spiega per l'esigenza indubbia di ricostruire un quadro più adatto ai tempi per l'invecchiamento del titolo V, il quale, nella versione originaria, era ormai diventato una specie di «terra di nessuno» (per riprendere la felice immagine proposta qualche anno fa da Leopoldo Elia); ma questo approccio non si giustifica più oggi, in presenza di una cornice costituzionale non certo perfetta e senza dubbio da completare (basti citare l'esigenza di trasformare il Senato in una Camera delle regioni), ma comunque idonea a cambiare il livello del dibattito per renderlo più concreto: e cioè una discussione (pur sempre costituzionale) non sui modelli astratti, ma su chi concretamente fa che cosa e con quali soldi.

In questo quadro, il disegno di legge governativo che arriva in queste settimane alla vostra discussione sembrerebbe muoversi, a prima vista, nella direzione giusta, poiché in esso si parla sostanzialmente di tre blocchi di materie: sanità, scuola, polizia locale. Ma, a parte il fatto che si

tratta di tre macro-comparti di portata enorme, tali che, considerati assieme, pongono la questione dell'assetto complessivo del sistema (e quindi conferiscono nuovamente un carattere astratto ed ideologico al dibattito); rimane il fatto che dal disegno di legge costituzionale non risulta con sufficiente chiarezza un sistema di confini fra le competenze statali e regionali. Il disegno di legge n. 1187, inoltre, non risolve nessuno dei dilemmi lasciati aperti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 circa l'assetto delle competenze. In particolare, esso si limita ad intervenire (oltretutto in maniera confusa) sul versante della legislazione, ma lascia del tutto impregiudicate le conseguenze che da esso deriverebbero per l'assetto delle funzioni amministrative e per i profili finanziari, circa i quali le «chiavi della città» continuerebbero a restare nelle mani del legislatore statale, che trova attualmente, nel testo costituzionale, poco più che una pagina bianca.

È forse per questo motivo — oltre che per il dato di fatto che il disegno di legge costituzionale è sostanzialmente la bandiera di una parte politica ben precisa — che il tono del dibattito è stato, negli scorsi mesi, così fumoso ed ideologico, impedendo alla classe politica di iniziare a ragionare di una grammatica del federalismo, mettendo a punto un sistema di regole con un volto sufficientemente chiaro, anche se, ovviamente, in movimento. Va inoltre segnalato che, se dovunque la definizione degli equilibri fra centro e periferia non è un astratto ed etereo sistema di regole, ma è affare politicamente spinoso su cui le forze politiche si dividono, la coincidenza del discrimine destra-sinistra con quello fra favorevoli e contrari ad una visione dell'assetto complessivo del sistema delle autonomie è un'altra delle numerose anomalie italiane che la storia politico-istituzionale del nostro paese ci consegna. Specificamente italiana, in particolare, è l'equazione fra unità e solidarietà e, d'altro canto, quella fra devoluzione e liberismo:

e si tratta di una contrapposizione che — considerata in sé — appare quasi del tutto priva di senso.

Venendo ad una analisi più puntuale del disegno di legge costituzionale sottoposto al vostro esame, vorrei tentare di argomentare due tesi, ahimè non molto originali, (poiché mi sembra esista, al riguardo, un certo consenso della comunità degli interpreti della Costituzione) ma che mi paiono centrali per ragionare sulla questione che vi occupa.

La prima tesi è che il disegno di legge n. 1187 introduce con norma di rango costituzionale alcune innovazioni che — con una sola (e per lo più eventuale) eccezione (quella della « polizia locale ») — sarebbe possibile adottare a Costituzione invariata, utilizzando una procedura già prevista dal titolo V novellato nel 2001, e più precisamente dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La seconda tesi è che la differenza fra i due « percorsi » è di ordine procedurale; ma si tratta di differenze che, pur essendo appunto di ordine meramente procedurale, ma sono gravide di rilevanti implicazioni sostanziali relative all'efficacia della riforma e all'equilibrio del sistema.

È pertanto necessario leggere l'atto Senato n. 1187 raffrontandolo con la cosiddetta « clausola di differenziazione » (o di asimmetria) di cui all'articolo 116, terzo comma. È abbastanza evidente la somiglianza tra le due procedure: entrambe servono a devolvere alle regioni materie che, al momento della messa in moto delle procedure stesse sono (in tutto o in parte) statali, e ad ampliare così le competenze legislative regionali; entrambe consentono di intervenire su sanità e scuola (cioè su due dei tre blocchi di materie indicati dall'atto Senato 1187); entrambe quindi consentono di alterare il riparto di competenze fissato in via generale dalla Costituzione.

Le differenze attengono: alla struttura dei procedimenti (di tipo cooperativo quello dell'articolo 116, terzo comma; unilaterale quello dell'atto Senato n. 1187); alle materie (l'atto Senato interviene anche sulla « polizia locale »; l'articolo 116, terzo

comma, consente di intervenire anche su numerose altre materie, come ambiente e beni culturali, giustizia di pace e tutte le materie di competenza concorrente); ai limiti (che sono espressamente indicati nell'articolo 116, terzo comma, anzitutto il rispetto dei principi dell'articolo 119, mentre sono del tutto ignorati dall'atto Senato n. 1187) e forse anche ai destinatari (l'atto Senato prevede espressamente la propria applicabilità anche alle regioni speciali, mentre l'articolo 116, terzo comma, sembra riferito alle sole regioni ordinarie, anche se alcuni hanno sostenuto che — in base all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 — esso si potrebbe applicare anche alle regioni speciali).

Tenendo sullo sfondo l'articolo 116, terzo comma, — che, fra l'altro, rimarrebbe in vigore, anche se non è chiaro quale sarebbe il rapporto con la eventuale nuova disposizione costituzionale di cui oggi si discute — è allora possibile analizzare i singoli problemi posti dall'atto Senato n. 1187.

In primo luogo occorre porsi alcuni quesiti relativi alla portata delle materie che sarebbero interessate dalla revisione costituzionale che si ha in animo di realizzare con l'atto Senato n. 1187.

Al riguardo lo scenario che ne risulta appare tutt'altro che chiaro, come è stato correttamente evidenziato da molti osservatori (rinvio per tutti al bel *pamphlet* di Luciano Vandelli).

La prima materia indicata nell'atto Senato n. 1187 è l'« assistenza e organizzazione sanitaria », la quale si sovrapporrebbe alla « tutela della salute » che il nuovo testo dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla competenza concorrente e ai « livelli essenziali » che l'articolo 117, secondo comma, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato (assistenza sanitaria e ospedaliera»: articolo 117, vecchio testo).

Il secondo gruppo di funzioni menzionate nell'atto Senato n. 1187 riguarderebbe l'« organizzazione scolastica », la « gestione degli istituti scolastici e di formazione » e la « definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di inte-

resse specifico della Regione» (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche), ma rimarrebbero, fra le competenze esclusive dello Stato, le «norme generali sull'istruzione» (articolo 117, secondo comma, nuovo testo) e, fra quelle concorrenti l'«istruzione» (salva autonomia delle istituzioni scolastiche; esclusa «istruzione e formazione professionale: articolo 117, terzo comma, vecchio testo; nel vecchio titolo V era attribuita alla regione la competenza concorrente in materia di «istruzione artigiana e professionale» e di «assistenza scolastica»: articolo 117, vecchio testo). Si può al riguardo osservare che la competenza regionale non sarebbe affatto esclusiva, o che lo sarebbe solo per un ritaglio della materia; d'altro canto, uno dei profili più discussi nella stampa quotidiana (la «definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione»), se inteso — come si deve — secondo il significato fatto palese dalle parole, potrebbe essere ritenuto già ora incluso nella competenza regionale concorrente in materia di istruzione.

Infine la «polizia locale», di cui parla l'atto Senato n. 1187, parrebbe difficilmente distinguibile dalla «polizia locale urbana e rurale» (117, vecchio testo) e dalla «polizia amministrativa locale» (distinta da «ordine pubblico e sicurezza»: articolo 117, secondo comma, nuovo testo) che spetta già alla potestà residuale regionale per il combinato disposto di cui agli articoli 117, secondo comma, e 117, quarto comma. Se, però, fosse intesa in maniera innovativa — come estesa anche alla tutela di una sorta di ordine pubblico regionale — sarebbe effettivamente qui la sola porzione innovativa dell'atto Senato n. 1187 rispetto a quanto praticabile ai sensi dell'attuale articolo 116, terzo comma.

Se si passa dalle materie alla procedura, gli elementi di oscurità, se possibile, aumentano. A prima vista, per la verità, sembrerebbe che il problema della procedura non abbia ragione di porsi. L'atto Senato afferma infatti che «le Regioni attivano la propria competenza esclusiva (...); ma da più parti si è osservato che

questa locuzione (la quale, pure, ha sostituito quella dell'originario progetto del ministro Bossi, che recitava «le Regioni possono attivare») non risolve il problema se l'attivazione sia eventuale o meno. Non sembra quindi che il meccanismo delineato dall'atto Senato n. 1187 configuri una vera e propria «devoluzione» di competenze, operativa in virtù della mera entrata in vigore dell'atto Senato n. 1187.

Venendo ad una analisi dei punti più controversi, si può osservare che l'affermazione secondo cui le regioni «attivano» la loro competenza esclusiva lascerebbe intendere che l'attivazione sia qualcosa di diverso dall'esercizio della potestà legislativa. L'atto di attivazione sembrerebbe cioè distinto dall'esercizio della competenza mediante intervento regolativo sulla materia. Non è ben chiaro nemmeno a chi spetti la competenza all'attivazione: il disegno di legge n. 1187 non indica l'organo competente (il Consiglio regionale, come dovrebbe supporre, trattandosi di potestà legislative; o la Giunta o il suo Presidente); addirittura non parrebbe del tutto azzardato ipotizzare che, asserendo che «le Regioni attivano (...)», e muovendo dall'idea che l'attivazione sia un atto diverso dall'esercizio della competenza e che essa sia — come vedremo fra poco — discrezionale e non obbligata, l'atto Senato n. 1187 imponga che l'attivazione sia disposta dalla regione-comunità con referendum: il che potrebbe apparire fantasioso, ma sarebbe semplicemente una ripresa di quanto disposto espressamente dal progetto della Commissione bicamerale D'Alema per le procedure del regionalismo differenziato.

Il secondo problema attiene — come si accennava — alla obbligatorietà o meno dell'attivazione, da parte delle regioni, delle loro competenze esclusive. Com'è noto, il testo attuale (il quale usa, appunto, l'indicativo «attivano», che di solito esprime una doverosità) è stato sostituito su richiesta della Conferenza Stato-regioni alla formula informalmente fatta circolare già nell'estate 2001 dal ministro Bossi, nella quale si stabiliva che le regioni «possono attivare» la loro competenza

esclusiva. Anche se ammettessimo che le regioni « devono » attivare la loro competenza esclusiva, resterebbe da stabilire quali sarebbero le conseguenze di una mancata attivazione, posto che l'obbligo di attivarsi non appare sanzionabile. Non sembra, infatti, che si possa immaginare una attivazione coatta o un potere sostitutivo statale in presenza di una mancata attivazione o, addirittura, uno scioglimento del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 126, primo comma.

Se, allora, alcune regioni possono attivarsi ed altre no, si potrebbe avere un sistema nel quale alcune regioni attivano ed esercitano potestà esclusive in materia di sanità, istruzione e polizia locale ed altre nelle quali ciò non avviene. La domanda è allora: quale grado di asimmetria può tollerare il sistema? Mi sembra si possano immaginare due tipi di regionalismo o federalismo asimmetrico. Una asimmetria limitata per materie (e quindi circoscritta a oggetti complessivamente marginali) o per aree geografiche: le nostre regioni speciali sono un po' una combinazione di questi due elementi; una asimmetria anche generalizzata, ma provvisoria: in questo secondo caso, il regionalismo o federalismo asimmetrico è un modo per dare risposta al diverso grado di predisposizione al decentramento esistente in un paese complesso. Ma perché il sistema regga è necessario che l'asimmetria (almeno come fenomeno esteso) sia una tappa di un percorso al termine del quale si ha un sistema più decentrato, ma scarsamente asimmetrico: è il caso spagnolo.

Poco chiaro è anche cosa significhi che le regioni attivano la loro « potestà esclusiva »: il senso della locuzione appare a prima vista chiaro e dovrebbe significare che essa non sopporta altri limiti che quelli costituzionali, come deve ritenersi per la potestà residuale delle regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma. Ma solo la prima delle due potestà verrebbe qualificata come « esclusiva »: se ne potrebbe forse dedurre che la potestà residuale non è realmente esclusiva, ma assoggettata anche a limiti innominati (ad

esempio, i famosi principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato previsti dagli statuti speciali come limite della potestà piena di tali regioni e utilizzati dal legislatore statale per appiattare tale potestà su quella concorrente). In questo caso, avremmo un effetto indiretto limitativo e non ampliativo dell'autonomia legislativa regionale.

La procedura dell'atto Senato n. 1187 lascia del tutto impregiudicata la questione del trasferimento di personale e risorse attualmente facenti capo allo Stato (per quanto limitato dalla circostanza che buona parte delle funzioni amministrative sono già passate, almeno in materie sanitarie, alle regioni).

Totalmente indefinita è, poi, la questione chiave della copertura finanziaria della « devoluzione » e quella della definizione di eventuali meccanismi di raccordo tra regioni.

Ben diversa — e più coerente — mi pare la procedura (a finalità analoghe) disciplinata attualmente dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (cosiddetta « clausola di differenziazione » o regionalismo differenziato) e quindi già attualmente operativa. Ai sensi di tale procedura, è possibile concedere « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » alle regioni ordinarie, mediante una procedura articolata nei seguenti passaggi: richiesta della regione; intesa fra regione e Stato (presumibilmente fra Giunta regionale e Governo statale); consultazione degli enti locali della regione (parere obbligatorio ma non vincolante); approvazione dell'intesa con legge rinforzata (da approvarsi a maggioranza assoluta in entrambe le Camere).

È evidente che la differenza principale fra questa procedura e quella dell'atto Senato n. 1187 consiste nella natura bilaterale e cooperativa dell'articolo 116, terzo comma, a fronte della quale sta la « procedura » unilaterale dell'atto Senato n. 1187. Ma ciò non dovrebbe costituire un problema laddove vi fossero maggioranze parlamentari omogenee al centro e nella regione che richiedesse di accedere alla differenziazione. Si potrebbe, invero,

pensare che la differenza principale consista nella retrattabilità futura (con semplice legge ordinaria, adottata magari da una maggioranza parlamentare diversa da quella che ha accordato la differenziazione) delle competenze devolute con la procedura dell'articolo 116, terzo comma, o con l'atto Senato 1187, poiché solo quest'ultima ha (avrebbe) carattere di norma di rango costituzionale, capace quindi di resistere alla abrogazione da parte di leggi ordinarie successive. Tuttavia è un dato acquisito alla teoria delle fonti che una legge rinforzata — quale sarebbe quella adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, — non potrebbe essere modificata se non seguendo una procedura esattamente identica a quella seguita per l'adozione della legge rinforzata e le leggi statali e regionali successive che contrastassero con la legge di devoluzione dovrebbero essere ritenute costituzionalmente illegittime per contrasto con una « norma interposta ».

Di conseguenza, la regione che intendesse accedere alla differenziazione sarebbe inizialmente soggetta al doppio assenso del Governo statale (intesa) e del Parlamento statale (legge rinforzata), ma, una volta acquisito l'ampliamento delle proprie competenze, queste ultime non le potrebbero essere sottratte dallo Stato se non con legge costituzionale, vale a dire con lo stesso procedimento seguito per modificare la Costituzione (e col quale, quindi, si potrebbe modificare anche la norma introdotta con l'atto Senato n. 1187). La regione che accedesse alla differenziazione sarebbe quindi protetta da *revirements* posti in essere ad opera di maggioranze parlamentari future che intendessero intaccare le sue « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ». A fronte di questa identità di protezione delle competenze (ulteriori) della regione, vi sarebbe però un indubbio vantaggio: la procedura volta ad accordare la differenziazione appare idonea a far emergere i diversi punti di vista (statale, regionale, degli enti locali), a definire con precisione le materie devolute, ad operare il necessario trasferimento di personale, a

precisare i profili finanziari derivanti dal trasferimento, a prevedere — eventualmente — modalità di correzione del sistema così creato con una procedura semplificata, eccetera. D'altro canto, se si guarda alle materie devolvibili *ex* articolo 116, terzo comma, si constata che esse riguardano tre oggetti di competenza esclusiva statale (norme generali sull'istruzione, giustizia di pace, ambiente ed ecosistema) e tutte le materie di competenza concorrente *ex* articolo 117, terzo comma. Quindi sicuramente più di quanto si intende spostare con l'atto Senato n. 1187, col solo dubbio riguardante la « polizia locale », se per quest'ultima si intendesse qualcosa che incide sull'ordine pubblico e sicurezza e non solo sulla polizia amministrativa locale.

Il disegno di legge costituzionale appare chiaro solo se considerato come una monade senza porte e senza finestre: e questo è forse il vizio di origine, che era ancor più chiaro quando si spingeva a precisare, nella versione originaria, che il dispositivo da esso previsto avrebbe operato « nel rispetto dei diritti costituzionali », che è stato poi abbandonato forse perché superfluo, forse perché sembrava una *excusatio non petita*. Il problema che rimane è, però, che le nuove disposizioni si inserirebbero in un titolo V per il resto immutato.

L'atto Senato n. 1187 pone pertanto, dal punto di vista tecnico, una serie non marginale di problemi di coordinamento con la legislazione costituzionale già in vigore e che esso aspira (ovviamente) a modificare, ma senza fare ricorso alla tecnica che sarebbe richiesta: quella della modificazione espressa del testo costituzionale vigente, e, in particolare, dei cataloghi di competenze e delle procedure costituzionalmente previste. La dottrina ha tempestivamente segnalato che si tratta di una tecnica che non rende comprensibile né il senso complessivo del disegno di legge attualmente in esame, né l'impatto che esso effettivamente avrà sul sistema costituzionale (che potrebbe anche essere diverso da quello atteso). Al riguardo, infatti, non si può ragionare come se si

stesse intervenendo al livello della legislazione ordinaria, ove è pienamente operativa la regola della abrogazione tacita: le norme introdotte nel testo costituzionale, invece, sono chiamate a fare sistema con le disposizioni costituzionali non formalmente abrogate, salvo che non se ne possa dimostrare « al di là di ogni ragionevole dubbio » l'intervenuta abrogazione. Ma in linea di principio l'interprete (non solo lo studioso, ma anche ogni operatore pratico: politico-amministrativo, giudiziario o Corte costituzionale) dovrà comporre a sistema le varie disposizioni e le norme da esse ricavabili, senza potere attribuire una forza maggiore alle disposizioni introdotte successivamente.

Prescindendo, comunque, da ogni riserva legata all'assetto del sistema e ai profili di tecnica normativa ora accennati (nonché all'oscurità che ne risulta), può essere utile provare ad immaginare un possibile esito del processo di « riforma della riforma » cui il disegno di legge n. 1187 intenderebbe dar luogo, per porsi un fondamentale interrogativo sulla base di esso. Ipotizziamo allora che le due materie sanità e istruzione siano integralmente devolute alle regioni, con i soliti limiti costituzionali (e limitiamoci a considerare come tali quelli derivanti dalla I parte della Costituzione e i livelli essenziali, lasciando per ora da parte le « leve » rappresentate dalle materie « istruzione » e « tutela della salute » che, come si è visto, sopravviverebbero nell'articolo 117). La domanda necessaria è allora: potrebbe sopravvivere un sistema di cittadinanza « nazionale »?

La risposta è senza dubbio problematica, specie se si considera che — a quanto mi consta — in nessuno Stato federale o regionale europeo questi due settori sono integralmente regionalizzati. Essa però non è necessariamente una risposta negativa, ma a due (forse tre) precise condizioni, che ci sono offerte dal sistema federale tedesco e dai problemi che esso attualmente attraversa. In fondo, in Germania, uno di questi due settori — quello culturale — è tuttora integralmente devoluto ai *Länder* e la sua centralità nel

sistema federale tedesco è tale che alcuni — come Peter Häberle — ragionano di *Kulturföderalismus* (federalismo culturale).

La prima condizione è allora l'esistenza di norme sul finanziamento che siano chiare (quanto alla spettanza delle entrate fiscali ai diversi livelli territoriali), garantite (cioè non disponibili unilateralmente da parte del legislatore ordinario statale) e sorrette da forti meccanismi perequativi (anche se la perequazione va distinta dal livellamento; la dottrina tedesca precisa che dalla Costituzione è desumibile un *Nivellierungsverbot*). I principi potrebbero essere grosso modo quelli dell'articolo 119, ma con una integrazione più chiara per quanto riguarda la spettanza delle entrate fiscali e la costruzione di un sistema di perequazione orizzontale proceduralizzato.

La seconda condizione è la costruzione di sedi cooperative orizzontali volte ad armonizzare legislazioni ipoteticamente differenziate, bilanciando competizione e cooperazione-convergenza: il riferimento va alla *Kultusministerkonferenz* che da vari decenni è la sede di raffronto fra i ministri dell'istruzione dei *Länder* e il luogo in cui le scelte autonome — compiute da legislatori regionali muniti di competenze esclusive — vengono armonizzate.

Entrambe queste condizioni mancano, per ora. E forse occorrerebbe tenerne presente una terza: una operazione di devoluzione di questo tipo (ammesso che essa possa effettivamente essere il risultato del disegno di legge in commento) richiederebbe di porre mano alla struttura territoriale delle regioni italiane. Non certo per costruire le tre macro regioni di cui si discute alcuni anni orsono, ma principalmente per accorpare alcune regioni — soprattutto nel centro-sud — al fine di far raggiungere loro dimensioni minime adeguate alla gestione « esclusiva » di settori così rilevanti. E ancora una volta dall'attuale dibattito tedesco sul federalismo vengono indicazioni in tale senso, nonostante la ben più consistente dimensione dei *Länder* tedeschi (con la sola eccezione delle città-Stato anseatiche). Ma anche

questa terza condizione appare fuori dall'orizzonte politico-istituzionale attuale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore per la sua relazione, do ora la parola ai colleghi commissari per i loro interventi.

GIANCLAUDIO BRESSA. Condivido sostanzialmente tutto quanto asserito dal professor Olivetti.

Desidero, tuttavia, rivolgergli una domanda un po' impertinente. Alla luce del fatto che la Commissione dovrà discutere nel merito di questo provvedimento, secondo lei, sono possibili formule emendative che, richiamando quanto lei ha ricordato (il riferimento ai principi fondamentali della Costituzione, all'articolo 119 della stessa, il coordinamento con gli articoli 116 e 117 e via dicendo) possano permettere di mantenere, anche se limitatamente — e anche su ciò sono d'accordo con lei — alla questione della sanità e dell'istruzione, l'ipotesi formulata dal disegno di legge Bossi? Oppure, ritiene che anche ciò non sia sufficiente, perché le condizioni da lei indicate a conclusione del suo intervento (cioè le forme di cooperazione orizzontale, le norme sul finanziamento) non sarebbero garantite dall'articolo 119 in misura maggiore rispetto a quanto siano adesso?

In sintesi, sono sufficienti alcuni emendamenti che coordinino questo « quinto emendamento » con i tre precedenti del 117 (e con gli articoli del 119 e del 116), oppure anche queste condizioni non sono sufficienti perché, senza la Camera delle regioni, senza un livello di cooperazione orizzontale, questo meccanismo non regge?

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

MARCO OLIVETTI, *Professore straordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Foggia.* Credo che le condizioni politico-istituzionali non siano inimmaginabili in astratto (probabilmente, anzi, è possibile

costruirle) ma che siano forse inesistenti in concreto in questo momento. Quindi (come in qualche modo era implicito nel mio approccio al problema) non me la sentirei di dare una risposta radicalmente negativa sulla impossibilità di costruire tali condizioni politico-istituzionali in futuro. Mi sembra (ma io faccio il professore di diritto costituzionale e, quindi, osservo questi processi secondo una angolatura tecnica, che è distinta da quella politica) che tali condizioni in questo momento non esistano in fatto e non siano costruibili in tempi utili per rendere operativo in questa prospettiva il disegno di legge. Quindi, tra i due corni dell'alternativa, propendo per il secondo. Il primo si muove più nell'ottica del male minore: se questo è il calice che tocca bere, bisogna cercare perlomeno di renderlo meno velenoso possibile.

Forse l'unica condizione che si può iniziare a costruire è quella della cooperazione orizzontale, rafforzando alcune strutture che ci sono ed eventualmente inserendo nel progetto dei riferimenti (che avrebbero probabilmente ora scarsa pertinenza) alla conferenza Stato-regioni e alla costituzionalizzazione di alcune procedure nel suo ambito previste. Però, mi sembra che la mancanza dell'insieme delle tre condizioni (le procedure di tipo finanziario, la cooperazione orizzontale e la dimensione — non solo economica ma anche demografica — di alcune regioni attuali, soprattutto nel centro-sud) rappresenti un ostacolo non superabile con emendamenti di tipo tecnico.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il professore Marco Olivetti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
il 10 marzo 2003.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO