

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta inizia alle 9,20.

(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 Vincenzo Cerulli Irelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione di Vincenzo Cerulli Irelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma e nostro collega nella passata legislatura.

Anche a nome della Commissione, ringrazio il professore per la sua presenza e gli do la parola.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'università « La Sapienza » di Roma.* Grazie a lei, presidente anche per l'invito che,

tra le altre cose, mi dà modo di tornare, sia pure in una veste diversa, nella Commissione alla quale appartenevo nella scorsa legislatura. Cercherò di essere breve, compatibilmente con le problematiche molto delicate che suscita l'importante iniziativa legislativa rappresentata dal disegno di legge, atto Camera n. 3461, il quale inserisce un ulteriore comma, quarto-*bis* o quinto, all'articolo 117 della Costituzione, non toccandone però altre parti.

Onorevoli deputati, il testo attuale dell'articolo 117, interamente riscritto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, contempla tre tipi di potestà legislativa — dopo avere dichiarato che essa spetta allo Stato ed alle regioni secondo un riparto di materie —, espressi nella potestà legislativa esclusiva dello Stato in alcune materie, nella potestà legislativa, denominata concorrente, ma in realtà ripartita tra lo Stato e le regioni in altre materie, e nella potestà legislativa di carattere residuale spettante alle regioni in ogni altra materia non contemplata espressamente dal testo.

Su quest'ultimo punto la scelta del legislatore, del resto omogenea a quella di altri ordinamenti di impostazione federale come quello tedesco, si è diretta verso la non enumerazione, attraverso il rinvio ad ogni altra materia non espressamente enumerata, scelta che in qualche modo costituisce un segno dell'impostazione federale dell'ordinamento, una sorta di primazia della potestà legislativa regionale in ogni materia non espressamente attribuita allo Stato (la Costituzione tedesca si esprime grosso modo alla stessa maniera).

Per quanto riguarda la potestà legislativa concorrente, sulla quale in questi mesi vi sono stati molti dibattiti e sono state

sollevate molte critiche, bisogna dire — come del resto ho già accennato — che si tratta in realtà di una potestà legislativa ripartita. La dizione «concorrente» proviene dalla Costituzione tedesca, *Konkurrierende Gesetzgebung*, nella quale però si tratta effettivamente di una legislazione concorrente. In quelle materie, tanto lo Stato quanto le regioni, cioè i *Länder*, possono legiferare — quindi le due legislazioni concorrono — e lo Stato centrale, il *Bund*, legifera quando ciò è reso necessario da esigenze di carattere nazionale, ma a condizione che le leggi siano approvate dal *Bundesrat*, cioè dalle regioni.

Un modello di questo tipo — che personalmente ritengo auspicabile — non è stato previsto nel nostro testo per la mancanza di una Camera delle regioni (è evidente che soltanto dietro autorizzazione delle regioni, e quindi della loro Camera, è possibile consentire l'esercizio della potestà legislativa statale in materie di attribuzione regionale). È stata invece percorsa una strada simile a quella già in vigore nel precedente testo della Costituzione, cioè si è previsto un modello che distingue legislazione per principi e legislazione di carattere sostanziale o per dettaglio (modello che dà sicuramente luogo a molteplici problemi).

La legislazione residuale delle regioni non è — volutamente — denominata «esclusiva» nel testo dell'articolo 117 introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, perché in realtà si tratta di una legislazione in vario modo limitata, certamente non dai principi fondamentali delle leggi dello Stato (perché essi limitano soltanto la potestà legislativa nelle materie concorrenti e non anche in quelle residuali), ma dalle competenze legislative esclusive dello Stato in tutte le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117.

Se esaminiamo queste materie, vediamo che molte di esse — è sufficiente considerare l'ordinamento civile o quello penale o la tutela della concorrenza od anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni — investono fortemente tutta la legislazione statale e regio-

nale in qualsiasi materia, hanno un contenuto generale o trasversale, non sono soggette a limiti materiali. Ciò comporta che, ad esempio, in una materia certamente regionale, come l'agricoltura, il peso dei contratti agrari, cioè un settore regolato dalla legislazione civile, è fortissimo e non vi è dubbio che in quel settore operi la legislazione dello Stato e non quella della regione, nonostante si tratti di materia regionale. Quindi, la competenza legislativa regionale residuale, pur essendo ampia e piena, è fortemente limitata dalla legislazione esclusiva dello Stato.

Non mi soffermo, nonostante la sua importanza, sulla normazione regolamentare, sulla quale, pure, il testo effettua una serie di scelte, perché credo che adesso non sia in contestazione.

In questo quadro si inserisce il disegno di legge al vostro esame, il quale, al di là della elencazione di una serie di materie, che tra un momento esamineremo, fondamentalmente compie due operazioni. In primo luogo, facoltizza le regioni ad attivare (recita esattamente così, come ben sapete) una competenza legislativa esclusiva in alcune materie espressamente elencate. In secondo luogo, come ho appena ricordato, denomina questa competenza legislativa come «esclusiva», diversamente dall'attuale testo del quarto comma. Ci dobbiamo soffermare su tali due questioni, cioè che cosa vuol dire «attivare» e che cosa vuol dire «esclusiva», e sul modo in cui interferiscono sull'attuale testo.

Per quanto riguarda l'espressione «attivare», in molti importanti passaggi dei lavori parlamentari ho notato, anche da parte del presidente e del ministro, presso il Senato, che non si è certi circa il fatto che il termine utilizzato esprima una facoltà delle regioni anziché un obbligo. Tuttavia, credo che il significato sia inequivoco, nel senso che l'espressione «attivare» esprime una facoltà delle regioni. Altrimenti, questo vocabolo non avrebbe senso ed il legislatore avrebbe detto: le regioni hanno potestà legislativa esclusiva in queste materie. Viceversa, la norma recita: «Le regioni attivano...».

Ciò comporta una scelta di carattere politico, affidata alla piena potestà di ciascuna singola regione. Su questo punto, in realtà, il legislatore si muove nell'ambito del modello del regionalismo differenziato, di ispirazione spagnola, sul quale, già nella scorsa legislatura, si discusse ampiamente e su cui molti di noi erano d'accordo. Anche l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, redatto proprio da questa Commissione, in sostanza accoglie un concetto di regionalismo differenziato con modalità diverse. Naturalmente, questo tipo di regionalismo comporta una serie di conseguenze, di cui il legislatore deve rendere conto. Per esempio, una conseguenza è che avremo legislazioni diverse in ambito nazionale e che la legislazione dello Stato potrà operare, in alcuni contesti regionali, nella sua pienezza e, in altri contesti regionali, entro confini molto ristretti perché limitata, appunto, dalla legislazione esclusiva della regione. Ovviamente, ci saranno anche conseguenze di carattere finanziario, perché in alcune regioni, in relazione alla attivazione di queste competenze esclusive, si avrà un regime finanziario diverso, come vedremo più attentamente in seguito.

La seconda questione riguarda l'espressione « esclusiva ». Anche in questo caso, analizzando il testo nella sua oggettività, mi permetto di dissentire da alcune autorevolissime dichiarazioni politiche rese sia in questa Camera sia, soprattutto, nell'altra. Si tratta di dichiarazioni, per così dire, di carattere un po' riduttivo, che tendono a limitare la portata di questa qualificazione « esclusiva » attribuita alla potestà legislativa regionale di cui si tratta. Sicuramente, un primo significato pacifico del termine è che questa legislazione non è soggetta ai principi fondamentali. Però, tale significato è assolutamente insufficiente perché già nelle materie di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, cioè quelle di potestà legislativa residuale, questa non è vincolata dal rispetto di quei principi. Quindi, non può trattarsi della stessa cosa perché, altrimenti, il quarto comma *bis* avrebbe il

medesimo contenuto del quarto comma citato: questo è impossibile. Perciò, « competenza legislativa esclusiva » vuol dire qualcosa di più di una competenza legislativa semplicemente non soggetta ai principi fondamentali.

Tuttavia, dobbiamo introdurre un altro chiarimento: i principi fondamentali, quelli previsti dal terzo comma dell'articolo 117, restano. In altri termini, il terzo comma non è stato modificato. Alcune tra le materie da esso richiamate interferiscono con quelle contemplate dal disegno di legge in esame. Per esempio, il terzo comma annovera, tra le materie di legislazione concorrente, la tutela della salute e il disegno di legge si riferisce alla assistenza e organizzazione sanitaria. Allora, si incide anche sul terzo comma dell'articolo 117 nel senso che, laddove le regioni abbiano attivato questa competenza legislativa esclusiva, la portata dei principi fondamentali, di cui al terzo comma citato, ha un impatto diverso, ed estremamente inferiore, rispetto a quello che ha nei confronti delle altre regioni. Per restare nell'esempio, mentre la disciplina della tutela della salute, nel contesto nazionale, sicuramente comporta anche qualche principio fondamentale statale in materia di organizzazione sanitaria, nelle regioni che abbiano attivato la competenza legislativa esclusiva tale disciplina non potrà investire l'organizzazione sanitaria; potrà riguardare la lotta contro le epidemie e contro l'AIDS, la vaccinazione obbligatoria contro il vaiolo, il prontuario farmaceutico e così via, ma non l'organizzazione sanitaria. Quindi, vi è un impatto del testo del disegno di legge anche sul terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Tuttavia, l'aspetto più importante che deve essere esaminato è l'impatto del testo sul secondo comma del medesimo articolo, cioè sulle competenze legislative esclusive dello Stato. In via di principio, devo affermare che questo impatto non può non esserci, badate bene. Infatti, se non ci fosse, torneremmo al problema poc'anzi indicato, cioè si inciderebbe soltanto sulla legislazione concorrente e, quindi, sa-

remmo nell'ambito del quarto comma, mentre siamo in una norma diversa ed ulteriore. In realtà, una volta affidata alle regioni, in determinate materie, la competenza esclusiva, su tali materie si scontrano due competenze esclusive: quella dello Stato e quella delle regioni. Siccome si tratta di due potestà legislative equiparate, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, l'una non può invadere l'altra. Quindi, il testo potrà anche essere interpretato — come l'esperienza dimostrerà — in maniera assai più incisiva, nella sua portata, rispetto a quella che è stata impressa, in sede parlamentare, dagli autorevoli proponenti; nel senso che, in materia di organizzazione sanitaria, di assistenza sanitaria, di organizzazione scolastica e di polizia locale la competenza legislativa esclusiva delle regioni non potrà essere investita dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie sicuramente attinenti o convergenti. Tali materie possono essere tante e tra esse ci può essere, forse, anche quella della determinazione dei livelli essenziali. Dico « forse » perché, siccome il testo afferma che i diritti civili e sociali devono essere garantiti « su tutto il territorio nazionale », probabilmente questa espressione è tale da prevalere sulla legislazione esclusiva delle regioni. Tuttavia, sulle altre materie, io ritengo che la limitazione della competenza legislativa statale sia pressoché certa.

Venendo alle materie, vorrei svolgere alcune considerazioni, anzitutto della sanità; al riguardo vorrei dire che, a mio avviso, una volta attivate le potestà legislative esclusive da parte di alcune regioni, nei confronti di queste lo Stato potrà dettare solo principi generali in materia di tutela della salute, mentre viene a cadere qualsiasi competenza statale sull'organizzazione. Con riferimento ad un tema che è stato dibattuto, vorrei ricordare che l'articolo 32 della Costituzione non impone in alcun modo che il servizio sanitario sia pubblico. Tale aspetto deve essere chiaro; la disposizione costituzionale impone solamente che si assicurino cure gratuite agli indigenti mentre, per la collettività gene-

rale, non stabilisce né la gratuità del servizio né la sua pubblicità. Di conseguenza, a mio avviso, la competenza esclusiva delle regioni potrà comportare, nella materia, per gli enti che dovessero fare tale scelta, un modello di tipo privatistico, fondato, ad esempio, sulle assicurazioni obbligatorie. In tali regioni, dunque, si potrà avere, in qualche misura, lo smantellamento del servizio sanitario nazionale, servizio che non è — lo ripeto — sorretto da altra norma costituzionale.

La circostanza che opererebbero comunque, in materia sanitaria — a mio avviso, in base alle ragioni che ho illustrato —, i livelli essenziali delle prestazioni, non investe l'organizzazione; non necessariamente, almeno. Infatti, i livelli essenziali delle prestazioni possono anche essere garantiti, in un certo contesto normativo, da organizzazioni di carattere privato.

Diversa è la questione della scuola, con riferimento alla quale l'articolo 33 della Carta garantisce, invece, la presenza pubblica su tutto il territorio; inoltre, lo stesso articolo garantisce il principio dell'autonomia scolastica e, perciò, sul punto, l'impatto della riforma sarebbe sicuramente assai inferiore, quasi marginale.

Per quanto riguarda la polizia locale, la questione è estremamente perplessa e delicata e andrebbe meglio chiarita. Infatti, la polizia locale, nella nostra tradizionale impostazione, non corrisponde all'ordine ed alla sicurezza pubblica, essendo ben altro; essa, invero, è quell'insieme di attività che, connesse con l'esercizio delle funzioni affidate all'ente, sono necessarie per assicurarne il corretto esercizio. Se, ad esempio, l'ente è titolare della competenza a rilasciare le autorizzazioni in materia commerciale, deve anche controllare che vi siano le condizioni per concederle o per revocarle (in ipotesi, le condizioni che devono essere rispettate in materia di apertura dei negozi). Si tratta, dunque, della polizia amministrativa locale — tradizionalmente, così viene denominata —; polizia che la lettera *h*), secondo comma, dell'articolo 117 espressamente esclude

dalla competenza legislativa statale appunto perché pacificamente ritenuta di attribuzione regionale.

Ritengo, dunque, che il significato dell'espressione « polizia locale » — anche conformemente a dichiarazioni autorevoli di membri del Governo — non possa essere quello tradizionalmente inteso e che sicuramente investa la materia dell'ordine e della sicurezza. D'altra parte, acute riflessioni del ministro Bossi al Senato lo hanno chiarito; la grande criminalità, sarebbe di competenza dello Stato e la piccola, giustamente — secondo la sua opinione —, sarebbe di spettanza del governo e della legislazione regionale. Quindi, in questo caso, la materia « ordine e sicurezza pubblica », attribuita dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione alla competenza esclusiva statale, incontrerebbe un forte limite operativo nel senso che l'ordine e la sicurezza pubblica di rilievo locale — locale, e non regionale — sarebbero affidati alla competenza esclusiva delle regioni. A mio avviso, si tratta di una conseguenza abbastanza pacifica, che deriverà dalla interpretazione della norma.

Vengo rapidamente alla finanza; come sapete, il testo dell'articolo 119 della Costituzione, profondamente innovativo rispetto alla legislazione anteriore, prevede che tutti gli enti del governo territoriale (regioni, province e comuni) « vivano » di mezzi propri ovvero finanzino interamente le proprie funzioni con proventi derivanti o dalla propria fiscalità — da tributi propri — o da compartecipazioni a tributi erariali riferiti al loro territorio. Il principio della territorialità dell'imposta — quante volte, in questa Commissione, ne abbiamo discusso! —, trova espressione, appunto, in tale disposizione. Però, non tutti i territori riescono a vivere di mezzi propri (tributi propri e compartecipazioni riferite al territorio); quindi, si è inserito il secondo principio di carattere fondamentale in quell'articolo; il principio della perequazione, secondo il quale i territori più avvantaggiati « finanziano » quelli meno avvantaggiati.

Vi è, quindi, un trasferimento orizzontale di risorse finanziarie; ma, una volta che singole regioni attivino potestà esclusive in determinate materie — e, quindi, acquisiscano funzioni e compiti diversi ed ulteriori —, ad esse deve essere assicurato un adeguato finanziamento. Infatti, l'articolo 119 della Carta assicura comunque la copertura delle funzioni proprie di ciascun ente. I colleghi deputati ricorderanno che, al terzo comma dell'articolo 116 (dove viene previsto il cosiddetto regionalismo differenziato), si è contemplata l'intesa tra regione e Governo, proprio al fine di affrontare questo problema. Il Governo concede l'intesa se può, nella disponibilità dei mezzi necessari per finanziare tali ulteriori funzioni; consentire alle singole regioni di attivare con una propria decisione politica le ulteriori funzioni, costituirebbe un dato di cui tenere conto anche nell'elaborazione della legge di attuazione dell'articolo 119.

Tra l'altro, « l'alta commissione » prevista dalla legge finanziaria è in corso di formazione ed è dunque abbastanza imminente la sua nascita. In quella sede, bisognerà pensare ad un meccanismo finanziario collegato con l'attivazione, ai sensi del futuro quarto comma-*bis* dell'articolo 117, di competenze esclusive.

Al riguardo, però, si pone un profilo molto delicato che preoccupa un'ampia parte dell'opinione pubblica e del quale credo che la Commissione dovrà farsi carico. Mi riferisco al problema della perequazione. Ad esempio, può accadere che, in virtù di quanto testé riferito, una regione faccia la scelta di privatizzare il servizio sanitario pubblico. Io ritengo — sulla base del testo — che questa scelta potrà essere compiuta. Allora, dal punto di vista finanziario accadrà che i cittadini di quella regione non finanzieranno più il servizio sanitario con la loro fiscalità o almeno lo finanzieranno soltanto per quella piccola parte di servizio che dovrà restare e che assicurerà le cure gratuite ai più poveri. Pertanto la fiscalità di quella regione, per quella parte, dovrà necessariamente scemare, non si potrà cioè chiamare quei cittadini a contribuire con la

loro fiscalità al finanziamento di un servizio di cui essi non usufruiranno più. Di conseguenza ciò potrà comportare che quella regione, la quale potrebbe anche essere una regione ricca e quindi chiamata a contribuire — in virtù del principio di perequazione — alla finanza delle regioni più povere, non potrà più contribuire alla perequazione generale per quel determinato servizio, perché di quel servizio non si usufruirà più a livello pubblico e quindi non si potrà neanche pagarlo.

Questa conseguenza — naturalmente non certa ma solo possibile — insita nel testo (che tra l'altro dovrà essere oggetto dell'esame del Parlamento nell'ambito della legge di coordinamento della finanza pubblica) non può tuttavia essere ignorata perché non è pensabile che la riforma di cui stiamo parlando non abbia conseguenze finanziarie. Altrimenti non servirebbe a nulla. E queste conseguenze finanziarie debbono seguire determinati principi e determinate logiche, alcune delle quali ho ora evidenziato.

L'amico presidente, che nuovamente ringrazio, sollecitava prima i professori a fornire qualche ulteriore idea. A mio modesto avviso, vanno però chiariti quali siano gli obiettivi del legislatore. Perché se tali obiettivi sono di carattere riduttivo, ossia poco più di un aggiustamento del testo attuale — e debbo dire che il discorso finale del ministro Bossi al Senato era orientato in tal senso — allora è il caso di inserire nel testo alcune espressioni che chiariscano definitivamente questo punto. Non bastano alcune dichiarazioni, sia pur autorevolissime, di un ministro al Senato per impedire poi che l'interpretazione del testo sia quella resa necessaria dalle sue parole. In questo caso, cioè nel caso in cui l'orientamento sia di carattere riduttivo, allora il testo dovrà sicuramente essere modificato; perché così com'è scritto esso dà luogo, o potrà dar luogo nell'interpretazione, alle conseguenze da me indicate.

Se, viceversa, l'orientamento del legislatore è più incisivo, ossia è effettivamente quello di accelerare fortemente il processo federalistico, allora forse sarebbe opportuno inserire altri strumenti nell'am-

bito della Costituzione per consentire che l'impatto di questo processo sia maggiormente sotto controllo. E il Governo, alla nascita di questo testo, aveva sostenuto correttamente la necessità di modificare la Corte e la seconda Camera; ma queste ipotesi adesso non esistono più. Considerato, tra l'altro, che l'attuale maggioranza gode di forze molto maggiori di quanto potevamo disporre noi in passato, forse è il caso di portare avanti, unitamente a questo testo, anche altre riforme della Costituzione che appunto ne rendano l'impatto più controllabile, più gestibile.

Mi riferisco, segnatamente, alla riforma della seconda Camera, per la quale ormai credo sussistano oggi le condizioni; penso poi alla riforma della Corte non solo relativamente alla sua composizione ma anche per quanto concerne il suo accesso, in considerazione dell'esigenza di fornire a tutti i soggetti dell'ordinamento la massima tutela.

PRESIDENTE. Ringraziamo l'amico professor Cerulli Irelli.

Ritengo opportuno stabilire una linea da seguire per l'organizzazione dei nostri lavori odierni, anche in considerazione del fatto che, dal momento in cui verrà dato il preavviso di votazioni in Aula, avremo a disposizione 20 minuti per concludere i lavori. Pertanto, qualora non riuscissimo entro tale termine ad esaurire gli argomenti in discussione credo che, grazie alla disponibilità già concessa dal professor Cerulli Irelli, potremmo rinviare il prosieguo dell'audizione ad oggi pomeriggio, usufruendo del tempo inizialmente destinato alle previste audizioni del professor Palermo e Mauceri, le quali per diversi motivi non avranno più luogo.

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

ANTONIO CABRAS. Mi unisco ai ringraziamenti al professore per l'efficace e molto puntuale illustrazione.

Vorrei accentrare l'attenzione sui temi finanziari che, come ho avuto modo di sottolineare nel corso della discussione

generale, considero i più insidiosi. Sono inoltre più preoccupato di quanto non è scritto in questo testo piuttosto di quello che invece vi è scritto.

Professore Cerulli Irelli, lei ha esposto, in particolare, un'ipotesi concernente l'eventualità che, come prescritto dal disegno di legge, la regione si attivi nelle materie richiamate, con gli effetti che da ciò inevitabilmente ne deriverebbero per l'articolo 119 della Costituzione e per la legge attuativa di questo articolo che ancora non esiste.

Il suo esempio, e cioè che la regione privatizzi il servizio sanitario regionale e questa scelta si traduca in una minore fiscalità, a dire il vero mi sembra quello in grado di produrre i minori effetti. A mio avviso, bisognerebbe piuttosto esaminare anche l'ipotesi opposta, ossia quella in cui una regione decidesse di elevare l'impatto del servizio pubblico; in virtù di quello che recitano le altre norme della Costituzione e poiché tutte le funzioni devono essere primariamente finanziate, questa operazione comporterebbe che la quota destinata alla perequazione ne risulterebbe violentemente aggredita, tra l'altro per ragioni difficilmente censurabili, dal centro. Ritengo quindi che l'elemento che potrebbe procurare maggiori elementi di criticità sia proprio quest'ultimo e non invece quello citato dal professore nel suo intervento; necessito comunque di ulteriori elementi di valutazione.

Tale quadro mette poi in luce un elemento fondamentale e cioè che, in sede di applicazione dell'articolo 119 e soprattutto a causa di ciò che non è scritto in questo disegno di legge, sia necessario prestare molta attenzione al tema del federalismo fiscale, che dovrebbe mantenere una sua rigida verticalità. Ogni volta che sento parlare di federalismo fiscale orizzontale pavento determinate conseguenze, per cui non mi convince affatto, per ragioni che non voglio qui spiegare, la tesi che il più ricco aiuta il più povero. È lo Stato che nella superata gerarchia ha una funzione primaria, cioè quella di garantire l'equilibrio. La tesi, che ogni tanto riemerge, che

la regione più ricca aiuta quella più povera è la forma più semplice per affermare che finisce l'unità dello Stato.

MARCO BOATO. Dato il poco tempo a disposizione cercherò di essere schematico. Ringrazio, innanzitutto il professor Cerulli Irelli per la sua partecipazione e chiedo una sua ulteriore riflessione. Egli ha giustamente più volte fatto riferimento nella parte iniziale del suo intervento al modello cosiddetto di regionalismo differenziato considerato dal terzo comma dell'articolo 116 ed ha riflettuto sulle due espressioni contenute nell'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame « attivano » ed « esclusiva ».

Per quanto riguarda il primo dei due termini, personalmente — ma né io né lei, professore, rappresentiamo la Corte costituzionale — propenderei per la correttezza della sua interpretazione, considerandola una facoltà e non un obbligo per le regioni. Ciò però non spiega come mai al Senato il testo sia stato emendato, modificandolo da « possono attivare » ad « attivano ». In genere nelle leggi, ed anche nella Costituzione, quando si usa l'indicativo si esprime non più una facoltà ma un obbligo. Si è persino discusso, in qualche audizione, dell'inserimento nella Costituzione di un termine temporale — mi sembra si sia detto due anni — entro il quale determinare l'obbligo, previsto dall'utilizzo dell'indicativo « attivano ».

Un altro aspetto particolarmente interessante riguarda l'ipotesi — ancora mai attuata, essendo di recentissima introduzione nella Costituzione — del regionalismo differenziato previsto dal terzo comma dell'articolo 116. Esso prevede un riferimento di base nell'intesa tra lo Stato e le regioni, certamente non un'intesa meccanicamente recepita dal Parlamento, ed una legge rafforzata, con un *quorum* di maggioranza assoluta dei componenti, con cui il Parlamento della Repubblica metta in atto, sulla base di un'intesa tra Stato e regioni, un regionalismo differenziato. In questo caso, invece siamo di fronte ad una attribuzione — facoltà od obbligo a se-

conda delle interpretazioni — alle regioni di raggiungere ciò autonomamente, a prescindere da qualunque quadro unitario a livello parlamentare.

Inoltre, vorrei sapere secondo lei quale rapporto si porrebbe, in particolare in riferimento alle problematiche da lei citate riguardanti la polizia locale, in connessione con la questione dell'ordine e della sicurezza pubblica, con un comma di cui non si parla mai — ma che è stato inserito dopo un ampio dibattito che ha visto anche interventi di colleghi della Lega —, il terzo comma dell'articolo 118. Questo, infatti, prevede che — cito testualmente — « La legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e regioni nelle materie di cui alla lettera *b*) ed *h*) del secondo comma dell'articolo 117 ». La lettera *b*) riguarda l'immigrazione e la lettera *h*), appunto, ordine pubblico e sicurezza.

CRISTALDI NICOLÒ. Professore, sono interessato a conoscere la sua opinione, qualora l'elemento che pongo sia stato oggetto di suoi studi, relativamente al rapporto tra l'articolato del disegno di legge in esame in Commissione e gli statuti delle regioni a statuto speciale.

L'aver previsto nel disegno di legge C. 3590 l'articolo 10, che rimanda ad alcune specificità per le regioni a statuto speciale, pone interrogativi sulla applicabilità dell'intero testo in rapporto soprattutto alle materie di competenza primaria delle regioni a statuto speciale. Il nuovo concetto, della potestà concorrente crea altri interrogativi: ad esempio, è possibile ritenere che l'articolo 1 del disegno di legge non sia applicabile alle regioni a statuto speciale? Se fosse il contrario, non vi sarebbe una sorta di violazione della potestà statutaria delle regioni, le quali si vedrebbero modificato lo statuto « dall'alto »?

La seconda questione che pongo riguarda il ruolo individuato del referente dello Stato, che assolve ad una sorta di coordinamento delle funzioni delle regioni; con l'eliminazione della figura del commissario di Governo nasce un'altra figura

monocratica che dovrebbe contribuire a portare avanti aspetti gestiti da un organo collegiale. Credo che ciò creerà dei problemi, ma lei pensa che la procedura prevista per il ricorso alla Corte costituzionale sia corretta? Cosa accadrà, inoltre, nelle regioni a statuto speciale per quanto riguarda la figura del commissario dello Stato? Nelle regioni a statuto ordinario il Governo può impugnare una legge regionale, mentre in una regione a statuto speciale, ad esempio in Sicilia, ciò non può avvenire e questo ruolo può essere esercitato soltanto dal commissario dello Stato, il quale ha facoltà di impugnare le leggi dello Stato.

PRESIDENTE. L'onorevole Cristaldi ha considerato anche il provvedimento La Loggia.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ringrazio il professore. Farò alcune domande estremamente rapide, in quanto sostanzialmente condivido le opinioni espresse dal professore nel suo intervento.

Considerando valida l'interpretazione fornita dal collega Boato, che vede nel passaggio dalle parole « possono attivare » alle parole « attivano » l'indicazione di un obbligo per le regioni, cosa avverrebbe se non si arrivasse all'attivazione? Nella competenza legislativa esclusiva della regione interverrebbe lo Stato?

Inoltre, nelle interpretazioni politico parlamentari tendenti ad una visione riduttiva della portata del cosiddetto disegno di legge Bossi, si afferma che non vi sarà alcuna conseguenza finanziaria, essendo essa comunque collegata all'articolo 118. Vorrei che su questo aspetto — lei è già stato molto chiaro — rendesse più esplicita l'inevitabilità delle conseguenze finanziarie che l'attuazione, ad esempio, delle competenze esclusive in materia di sanità potrebbero avere.

KARL ZELLER. Condivido l'impostazione del professor Cerulli Irelli, poiché, anche secondo me, regna una notevole incertezza sul termine competenza esclusiva. Anche nelle regioni a statuto speciale

esiste una competenza che è stata definita primaria o esclusiva sottostante a cinque limiti (Costituzione, obblighi internazionali, interesse nazionale, riforme economico sociali ed altro). Con la riforma del Titolo V, è stata introdotta la competenza esclusiva dello Stato nel secondo comma dell'articolo 117. Con questo disegno di legge di riforma costituzionale vi è un'ulteriore specificazione, « competenza esclusiva », di cui non si capisce bene la portata.

Poiché penso anch'io che la competenza esclusiva delle regioni non potrà avere le stesse caratteristiche di quella dello Stato, forse sarebbe preferibile denominarla primaria, come quella delle regioni a statuto speciale, per differenziarla da quella concorrente. Ed anche precisare che la competenza, cosiddetta primaria, si differenzia da quella dello Stato in quanto deve sottostare anche ai limiti della lettera *m*).

Inoltre, per quanto riguarda l'istruzione, lei, professor Cerulli Irelli ha spiegato che l'impatto su questa materia sarebbe minimo. Con questa formulazione, a suo parere, le regioni potranno disporre del personale docente e amministrativo? Potranno realizzare contratti collettivi in ordine a questo personale?

PRESIDENTE. Data la disponibilità manifestata dal professor Cerulli Irelli sospendo la seduta, prevedendo la replica del professore nel pomeriggio.

La seduta, sospesa alle 10, è ripresa alle 13.50.

Audizione del professor Sergio Fabbrini, professore straordinario di scienza politica presso la facoltà di Sociologia dell'Università di Trento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione di Sergio Fabbrini, professore straordinario di scienza politica presso la

facoltà di Sociologia dell'Università di Trento che ringrazio anche a nome di tutta la Commissione.

Invito il professor Fabbrini ad intervenire.

SERGIO FABBRINI, *Professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di Sociologia dell'Università di Trento.* Vi ringrazio per questo invito e per la cortesia che avete dimostrato. Coltivo una scienza, quella della politica, diversa dalla scienza del diritto e sono più attento alle trasformazioni ed ai processi, piuttosto che alle forme. Perciò, è probabile che il mio apporto sarà meno utile ai vostri lavori rispetto a quello di altri colleghi, docenti di diritto.

La mia relazione ha lo scopo di dimostrare che dal punto di vista fattuale, dal punto di vista dei processi, la dicotomia tra Stato unitario e Stato federale è sempre meno netta. Siamo di fronte ad una trasformazione radicale, per molti aspetti, dello Stato contemporaneo. Seguirò una linea di argomentazione che cercherà di individuare, innanzitutto, la distinzione tra Stato unitario e Stato federale da un punto di vista operativo e non da un punto di vista formale (in tal senso, infatti, non è necessario aggiungere altro a quanto già illustrato dai miei colleghi giuristi). In seguito, cercherò di dimostrare come questa distinzione sia stata alterata dalle trasformazioni intervenute nell'uno e nell'altro modello. Infine, cercherò di individuare una possibile tendenza delle trasformazioni dello Stato contemporaneo. Spero che il quadro che sto per delineare possa servire a meglio collocare la discussione in corso presso questa Commissione a proposito delle riforme del Titolo V e, in particolare, dell'articolo 117 della Costituzione.

Analizziamo dal punto di vista politologico, dal punto di vista operativo, i tratti più importanti dello Stato unitario emerso dalla rivoluzione francese e, successivamente, diffusosi sia in Europa sia al di fuori, grazie al colonialismo europeo. Innanzitutto, il centralismo rappresenta l'essenza monocentrica dello Stato unitario ed

è l'espressione della fusione dei poteri e della sovrapposizione culturale tra Stato e nazione: in questa forma di Stato la sovranità è indiscutibilmente indivisa. In secondo luogo, dobbiamo considerare la gerarchia: il principio che ordina i rapporti tra centro e periferia, in tutti gli Stati unitari, indubbiamente è un principio di tipo gerarchico: il centro è il vertice ed il motore del sistema istituzionale. Il terzo principio alla base di questa forma di Stato è quello della centralizzazione, che non deve essere confusa con il centralismo e che fa riferimento alla distribuzione del potere: è una proprietà organizzativa dello Stato unitario. Il quarto principio è quello della uniformità: il potere è indifferenziato e non riconosce diversità o diritti speciali a particolari territori. Come sappiamo, rispetto a tale schematizzazione ci sono alcune differenze ma questi quattro principi danno sostanza alla vicenda dello Stato unitario, almeno considerando gli ultimi due secoli. In questa forma di Stato i poteri di veto sono concentrati al centro, nel senso che in esso risiede il potere decisionale. Essendo il centro espressione della sovranità nazionale e, al suo interno, il potere legislativo espressione della sovranità popolare, non vi è la necessità, nella vicenda dello Stato unitario, di un potere giudiziario che arbitri tra gli altri poteri. Il potere giudiziario è interpretato come un organo piuttosto che come un potere dello Stato e la funzione di sindacato di costituzionalità è stata affidata, nel secolo scorso, in particolare nel secondo dopoguerra, ad un organo specifico e distinto da quello giudiziario, la Corte costituzionale, appunto.

Per quanto riguarda, invece, i tratti operativi dello Stato federale (non quelli formali, che vi sono stati illustrati dai miei colleghi di diritto costituzionale) così com'è emerso dalla rivoluzione americana e, soprattutto, dalla Convenzione di Philadelphia, dobbiamo considerare, innanzitutto, il policentrismo, quale espressione del pluralismo di questa forma di Stato. Infatti, lo Stato federale è un sistema pluralistico e tale concetto non poteva nascere che in esso. La sovranità nazio-

nale è segmentata e ciò rappresenta una critica all'idea giacobina tradizionale della sovranità nazionale come elemento assolutamente indivisibile. Vi è un equilibrio tra l'autogoverno e il governo condiviso, garantito dalla separazione tra i poteri. Soprattutto, non c'è una sovrapposizione culturale tra Stato e nazione ma c'è una sovrapposizione costituzionale: si può appartenere a nazioni diverse e far parte dello stesso Stato proprio perché si riconosce la stessa Costituzione.

La seconda caratteristica è quella della equiordinazione. Si tratta di un principio antigerarchico: lo Stato federale è tradizionalmente ostile alla gerarchia. Non esiste un centro politico dominante ma una condizione di pari legittimità tra il centro federale e i centri federati. Tale equiordinazione è sancita dal patto costituzionale. Vi sono due ordini di comunità politiche, quella federale e quelle federate, ciascuna dotata di proprie istituzioni, di un proprio sistema organizzativo. Infatti, le comunità federate hanno propri statuti, proprie costituzioni, che non devono essere approvate dal centro federale. Il terzo e il quarto principio base di questa forma di Stato sono da noi considerati come accorgimenti centrovincolanti, nel senso che sono stati introdotti per vincolare il centro.

Il terzo attiene alla ripartizione costituzionale di competenze, soprattutto legislative. Ogni ambito, ogni comunità ha, per così dire, un suo potere esclusivo, una capacità di decisione finale, in materie stabilite costituzionalmente; un potere che nessuno può mettere in discussione. Ovviamente, sto parlando di un federalismo propriamente definito come duale, organizzato su distinzioni nette tra centro federale e unità federate.

Il quarto meccanismo vincolante del centro è costituito dalla rappresentanza delle differenze territoriali — in una Camera specifica — presso il Legislativo federale. L'organo può essere chiamato in modi diversi: Senato o Consiglio. È importante capire che questa Camera ha il potere di vincolare il centro federale, por-

tando direttamente nel centro gli interessi territoriali. Operativamente, e sempre dal punto di vista analitico, tale Stato federale è un sistema territoriale dove i poteri di veto sono diffusi; quando si analizzano i sistemi politici dal punto di vista della scienza della politica, è rilevante capire dove siano i poteri di veto.

Se, dunque, in tale modello, i poteri di veto sono diffusi, nell'altro, invece, sono allocati al centro; quindi, ogni cambiamento, nel sistema federale, non può non essere consensuale. Bisogna allora, in qualche modo, neutralizzare quei poteri di veto coinvolgendo gli interessi relativi nel processo decisionale, per potere avviare qualsiasi cambiamento.

Essendo il sistema a sovranità condivisa, si è imposto, in questo caso, l'esigenza di istituire un arbitro costituzionale, di natura giudiziale, per risolvere i conflitti fra il centro e le unità federate. In tale modello di stato, il giudiziario è un potere in senso proprio, e non un organo; un potere di legittimità equivalente — pur non essendo un potere elettivo (come, invece, lo sono gli altri due) — sia a quello legislativo sia a quello esecutivo. Infatti, nello Stato federale, la fonte della legittimità non risiede nell'elezione ma nella Costituzione, la quale esprime l'atto fondante della sovranità nazionale federale, secondo quella formula, nota come preambolo della Costituzione americana, del « *we the people* ». Gli elettori « votano » la Costituzione e questa, poi, istituisce i poteri dello Stato federale; per tale motivo, non vi è distinzione tra revisione giudiziaria e revisione costituzionale.

Nel suo modello, Kelsen aveva dovuto distinguere tra attività giudiziaria ordinaria e attività costituzionale; invece, Madison tiene unita la revisione giudiziaria e la revisione costituzionale delle leggi, tant'è che la Corte suprema non è un organismo distinto e separato dal potere giudiziario ma ne è l'apice.

Dobbiamo, perciò, distinguere lo Stato federale o federazione dal federalismo; il primo è un assetto istituzionale che può avere caratteristiche istituzionali variabili mentre il secondo è un principio di orga-

nizzazione territoriale del potere. Nell'ideal-tipo, lo Stato federale nasce come aggregazione, come associazione di unità autonome precedentemente separate: in questo senso, è federale quello Stato che sigla un patto tra entità sovrane che decidono di condividere la loro sovranità.

Questi due ideal-tipi — non parlo di forme, di organizzazioni giuridiche in senso stretto ma di modelli operativi — sono stati messi in severa discussione, in particolare dalle trasformazioni dell'ultimo secolo e, più ancora, del secondo dopoguerra. Cerco di mostrarvi molto brevemente le trasformazioni intervenute sia sul versante dello Stato unitario sia su quello dello Stato federale. Anticipo quale sarà la conclusione della mia indagine: tali trasformazioni tendono a mettere in discussione la distinzione ideal-tipica e tra i due Stati spingendoli in una direzione relativamente omogenea.

Lo Stato unitario è stato ben presto sottoposto a sfide consistenti e ad esse ha risposto con il decentramento. Quest'ultimo rappresenta un'articolazione del modello unitario che coincide con un trasferimento reversibile di potere e di responsabilità dal centro alle periferie; è un processo, come si dice, *top down*, che va dall'alto verso il basso. Si è avuto sia un decentramento amministrativo sia un decentramento politico: il primo coincide con la deconcentrazione; il secondo, invece, con la determinazione di forme di autonomia. Il primo, quello amministrativo, è motivato da esigenze funzionali; il secondo, in qualche modo, riflette il processo di democratizzazione. Però, sia l'uno sia l'altro non alterano i caratteri di gerarchia e di uniformità del modello unitario. Ora, lo sviluppo ulteriore del decentramento — lo sviluppo più recente, soprattutto — è la devoluzione, il cui esempio massimo ovviamente è rappresentato dall'esperienza contemporanea della Gran Bretagna. Devoluzione intesa come cessione definitiva del potere indipendente di regolare e legiferare; cessione non facilmente reversibile perché riconosciuta da una convenzione costituzionale. Viene intaccato, in questo modo, con la

devoluzione, il principio del centralismo (uno dei quattro principi dianzi ricordati), al punto di configurare con essa una vera e propria disarticolazione dello Stato unitario.

Da uno sguardo comparativo, appare che tali processi di decentramento hanno gradi e modalità diverse e si pongono in una sorta di *continuum*; un *continuum* che riflette il processo di regionalizzazione e che ha attraversato tutti gli Stati europei.

Una regionalizzazione che riflette, a sua volta, il passaggio da un regionalismo che proviene dall'alto ad uno richiesto dal basso. Se il primo è stato imposto dalle necessità collegate alle politiche pubbliche del *Welfare State*, il secondo ha ragioni più complesse, rinvenibili anzitutto, nel processo di globalizzazione e di europeizzazione, quindi, nella nascita di nazionalismi e di entità periferiche distinte.

Lo Stato unitario non ha retto ai grandi processi di trasformazione dello Stato moderno verificatisi nell'ultima metà del secolo scorso; in particolare, lo sviluppo del *Welfare State* ha messo in radicale discussione, funzionalmente, il modello unitario e ciò ha spinto lo Stato a decentrarsi, a trovare modalità più funzionali di sviluppo e di gestione delle sue politiche pubbliche; ha, altresì, spinto, contemporaneamente, la cittadinanza a rivendicare spazi di maggiore autonomia.

Con l'approfondimento, in particolare, del processo di integrazione europea dopo Maastricht e con lo sviluppo delle politiche dei fondi strutturali e di coesione — che hanno preceduto e, soprattutto, hanno accompagnato il processo di integrazione monetaria — si è venuta a costituire una sorta di Europa multilivello in cui le regioni hanno giocato e giocano un ruolo sempre più importante. Talmente importante da trovare espressione anche in una istituzione specifica di rappresentanza delle regioni (appunto, il Comitato delle regioni).

Ciò ha riaperto il rapporto di sovrapposizione tra Stato e nazione e si sono attivati processi di dissociazione e disintegrazione all'interno degli Stati unitari;

inoltre, si è in qualche modo registrata una forte spinta alla federazione. Dicevo dianzi di come si debba distinguere la federazione dal federalismo: quest'ultimo è un principio mentre la federazione è un esito istituzionale (esito cui conduce il processo di federalizzazione).

Il processo di federalizzazione coinvolge principalmente gli Stati che erano precedentemente unitari, ne disarticola il potere in modo graduale e, soprattutto, porta avanti tale disarticolazione sulla base di processi il più delle volte informali; attraverso negoziazioni, accordi politici, relazioni intergovernative, prassi amministrative. Processi che solo alla fine, dopo un lungo percorso, potrebbero o possono portare allo Stato federale, come è avvenuto in Belgio. Quindi, il processo di federalizzazione è un processo di dissociazione; la volontà è non più quella di unirsi ma di rimanere uniti. Tale processo viene guidato quasi sempre dal centro, anche se è imposto dalle periferie, che chiedono l'istituzione di meccanismi centro-vincolanti; al riguardo, si tratterà di preservare le prerogative del centro riconoscendo, però, quelle delle periferie. In altri termini, con la disarticolazione dello Stato unitario, si vengono a rafforzare sempre più i meccanismi di collaborazione intergovernativa e, soprattutto, si viene ad affermare una pratica cooperativa di risoluzione delle politiche pubbliche. È sempre più difficile gestire le politiche pubbliche stando o nel centro o nelle periferie. La distinzione operativa tra centro e periferia è sempre più difficile da realizzare (intendo il termine periferia in senso tecnico) proprio perché la complessità delle politiche pubbliche fa saltare quella distinzione. Di qui derivano resistenze al riconoscimento di poteri esclusivi, con l'importante eccezione delle regioni a nazionalismo periferico. L'affermazione di poteri esclusivi è presente nel federalismo belga. Nello Stato belga si ripropone il modello duale perché ci sono dei nazionalismi periferici che vogliono assolutamente garantirsi dal centro e dagli altri nazionalismi periferici. Laddove non c'è questa pressione dei nazionalismi perife-

rici si preferisce invece sempre di più il modello cooperativo. Il modello cioè della relazione intergovernativa, della negoziazione permanente.

Ma c'è anche un progressivo riconoscimento dell'importanza di una Camera di rappresentanza dei territori; questo riconoscimento, che ha evidentemente forme diverse, va avanti attraverso vincoli diversi, è più esplicito nella Spagna e nella Gran Bretagna, lo è divenuto in Belgio ma lo troviamo anche in Francia. I territori vogliono essere rappresentati, in quanto territori, all'interno del processo decisionale nazionale.

In conclusione se lo guardiamo dal punto di vista dello Stato unitario il processo che si è verificato nell'ultimo mezzo secolo ci porta a dire che il centralismo, la gerarchia, la centralizzazione e l'uniformità, i quattro principi cardine dello Stato unitario sono stati sempre di più messi in discussione ed oggi è difficile trovare uno Stato unitario che in qualche modo rifletta il suo modello idealtipico.

Ma le cose sono cambiate anche sull'altro versante, quello dello Stato federale; anzitutto perché la seconda ondata degli Stati federali, che si sviluppa dopo la seconda guerra mondiale, ha caratteristiche del tutto peculiari, diverse dalla prima ondata. In particolare in Germania e in Austria abbiamo Stati federali che nascono per dissociazione, disintegrazione di Stati precedentemente unitari, fino a giungere all'esempio estremo del Belgio del 1993 che riflette un processo di disintegrazione e dissociazione durato circa 23 anni. Mi stupisce che ancora oggi ci siano commentatori che, sui principali quotidiani italiani, continuino a sostenere che lo Stato federale si forma solo per aggregazione, dimenticando così tutta la vicenda del secondo dopoguerra.

Ciò spinge ad un assetto istituzionale meno pattizio, meno dualistico (come quello invece fondato a Filadelfia) e di nuovo più cooperativo. Più rilevanti sono le materie di competenza concorrente e condivisa piuttosto che quelle di competenza esclusiva. Per di più, le trasformazioni del *Welfare State* rendono sempre più

difficili, anche in questi Stati, arrestare il coinvolgimento del centro nel *policy making*. Lo Stato centrale è necessario per elaborare e definire politiche che abbiano necessariamente una prospettiva ed un orizzonte egualitari. In questi nuovi federalismi le unità federate nascono contestualmente all'unità federale. Questo è un aspetto importantissimo: prima le unità federate erano precedenti alla formazione dell'unità federale, qui invece nascono contestualmente.

Il processo è spesso guidato dall'alto, dalla Germania fino alla Gran Bretagna, e naturalmente è garantito dall'esistenza di una Corte costituzionale, oltre che da una Camera che, sempre di più, cerca di rappresentare i territori. I criteri di ripartizione delle competenze, di elezione e di funzionamento della Camera territoriale variano sensibilmente: non c'è un modello dominante. Tuttavia, di sicuro, il modello duale appare sempre meno attraente. Questo modello viene sempre più sostituito da un modello cooperativo; si può dire che si tratta della vittoria del modello tedesco ma in realtà è la vittoria della necessità della cooperazione.

Le responsabilità, poi, sono sempre meno separate e separabili vista l'interdipendenza tra i livelli di Governo. In qualche modo viene abbandonato il principio del parallelismo (mantenere due diversi paralleli livelli di Governo) che Madison, in quell'estate del 1787, riteneva essere una garanzia del patto federale.

Ma le cose cambiano anche all'interno degli Stati federali, appunto madisoniani, gli Stati della prima ondata. Anche questi Stati, nel corso del secolo scorso, si sono sensibilmente trasformati fino al punto, pensiamo alla Svizzera nel 2000, di adottare in modo formale il modello cooperativo.

Quelli che rimangono duali, come gli Stati Uniti e l'Australia, conoscono processi di centralizzazione: maggiore interventismo del centro federale, in particolare a partire dalle politiche « newdealistiche » di Roosevelt, prassi cooperative nell'esercizio delle competenze che hanno reso sempre meno indipendenti e auto-

nomi i vari livelli di governo. Dopotutto la complessità crescente delle politiche pubbliche richiede un livello di coordinamento e un livello di competenza che non è più possibile oggi garantire distinguendo e separando ambiti e livelli di governo.

Secondo la formula nota, si è passati dalla *layer cake* (la torta a strati) alla *marble cake* (la torta mista) in cui i vari colori vengono combinati. Il modello duale in qualche modo era compatibile con lo Stato minimo, con lo Stato liberale, ma lo è assai di meno con lo Stato massimo, con lo Stato del *Welfare*.

La spinta all'eguaglianza rafforza il centro e sacrifica le diversità. Anche se non si arriva — e non si può arrivare — a sacrificare quelle garanzie centro vincolanti dello Stato federale che sono garantite dalla Costituzione; voi sapete che uno dei modi con i quali gli Stati, negli Stati Uniti, cercano di opporre resistenza al centro, è quello del ricorso alla Corte suprema. Per bilanciare questa ascesa del centro si sviluppano sempre di più prassi e convenzioni di collaborazione intergovernativa all'interno del centro stesso. Si creano, cioè, rapporti diretti tra istituzioni del Governo federale e quelle dei Governi federati, per promuovere comunicazioni, per scambiare informazioni, per programmare, per coordinare, per negoziare.

Insomma, le unità federate hanno sempre meno competenze originarie, a vantaggio del centro federale, ma hanno sempre di più accesso al centro federale. Cioè quello che perdono in competenze viene riequilibrato in incremento degli accessi al centro federale. Nel caso degli Stati Uniti, un esempio di « intergovernamentalismo », di accordo intergovernativo, che si aggiunge al Senato, è quello rappresentato dalla *lobby* dei governatori degli Stati, e dalle associazioni legislative degli Stati che direttamente si rivolgono all'amministrazione, trattano direttamente con i segretari di Stato e parlano direttamente con il presidente.

L'« intergovernamentalismo », cioè la negoziazione e concertazione dei provvedimenti e il recepimento al centro degli

interessi dei governi territoriali, è divenuto una parte integrante del federalismo contemporaneo: di quello cooperativo innanzitutto ma anche di quello duale e competitivo. Attraverso l'« intergovernamentalismo », lo Stato federale è riuscito ad assorbire la sfida dell'intervento pubblico e del *Welfare State*. Quello Stato che era stato disegnato per una visione minima dell'intervento pubblico, lo Stato liberale che doveva garantire la sicurezza e la pace, di fronte alla sfida del *Welfare State*, riesce a farsi carico dei problemi della disoccupazione, della povertà, della sanità, della sicurezza sociale, eccetera, cambiando dall'interno, nel modo di funzionare, senza alterare la sua struttura costituzionale.

Questo è tipico, tra l'altro, di un sistema come quello statunitense che è in grado di assorbire in modo formidabile delle trasformazioni storico-politiche senza modificare la Costituzione. Sono stati approvati pochissimi emendamenti (se consideriamo i 27 emendamenti in più di 200 anni di storia) eppure la natura di quel sistema ha prodotto diversi regimi, sia politici sia territoriali, in una coerenza di continuità costituzionale.

Insomma, con questo sistema si struttura, diciamo così, il modello intergovernativo, un canale suppletivo di rappresentanza territoriale che si aggiunge a quello del Senato, della Camera territoriale. Esso collega il livello legislativo con quello amministrativo, rafforza sempre di più l'esecutivo, tant'è che anche quello americano è stato chiamato il federalismo dell'esecutivo. Anche se quest'ultimo è più facilmente perseguibile nelle democrazie parlamentari. Infatti le democrazie a separazione dei poteri tengono sotto controllo — e ferocemente — il ruolo del capo dell'esecutivo, cioè del presidente, assai più di quelle a fusione dei poteri (o parlamentari).

La centralizzazione fiscale ha rafforzato ulteriormente questo processo di crescita del centro ed anche la ricerca di assetti intergovernativi per riequilibrare sul piano paracostituzionale tale crescita. Insomma, lo Stato federale « accorcia le