

distanze» che lo separano storicamente dallo Stato unitario, indebolendo le garanzie centrovincolanti, proprio nel momento in cui lo Stato unitario, attraverso il decentramento, si sta dirigendo verso lo Stato federale.

In questo processo lo Stato federale ha incontrato diversi ostacoli, in particolare quelli costituzionali e quelli dell'integrazione sovranazionale. Tuttavia l'«intergovernamentalismo» ha influenzato lo Stato federale duale ed ha prodotto una pratica della cooperazione, che sembra essere quella predominante sia negli Stati unitari che si sono trasformati sia negli Stati federali della seconda generazione.

Naturalmente non è tutto oro ciò che luccica, perché l'«intergovernamentalismo» ha i suoi limiti. Innanzitutto può produrre una situazione di inefficienza. Un'importante studioso politologo tedesco, Scharpf, ha parlato della trappola della decisione congiunta: quando una decisione è presa da più attori è estremamente difficile riuscire a trovare un accordo. E quando lo si trova è al livello più basso. Il processo decisionale è quindi molto lento, e ciò può rappresentare una spia di inefficienza.

In secondo luogo, gli accordi intergovernativi possono apparire poco trasparenti, essere presi in «stanze» dove si incontrano i capi di governo territoriali con i relativi ministri od esponenti dell'esecutivo nazionale, e l'assenza di trasparenza si è dimostrata un deficit di democrazia rispetto alla visibilità delle assemblee federali, che rappresentano apertamente gli interessi territoriali. Tuttavia, questi limiti sono stati in parte neutralizzati. Si sono sempre di più istituzionalizzati gli accordi intergovernativi e, soprattutto, si è cercato di collegarli alle Camere di rappresentanza territoriale. Insomma anche questa trasformazione dello Stato federale mette in discussione quei quattro principi dell'idealtipo da cui ero partito.

Concludendo, l'organizzazione del potere ha conosciuto profonde trasformazioni nell'ultimo secolo, in particolare nel secondo dopoguerra. Le dinamiche con-

nesse all'evoluzione delle politiche pubbliche rendono i sistemi unitari e quelli federali sempre più convergenti tra di loro — quello federale tende a centralizzare e quello unitario tende a decentrarsi — creando sovrapposizione tra le nuove forme di decentramento e le nuove forme di federalismo. Ovviamente ciò non può condurre ad alterare le loro distinzioni costituzionali, ma esse non sono sufficienti per garantire la distinzione operativa tra i due Stati.

Il decentramento ha assunto connotazioni autonomistiche che hanno messo in crisi il modello unitario, fino al punto di registrare processi di federalizzazione dissociativa che confondono la distinzione tra regionalismo e federalismo. Il federalismo come processo ha portato, e porta, alla nascita di Stati più accentrati ed a federazioni che si muovono secondo una logica sempre più cooperativa, in cui alla crescita di predominanza del centro, corrisponde lo sviluppo di pratiche intergovernative.

Se ciò in qualche modo è plausibile, allora la tendenza degli Stati contemporanei, in particolare degli Stati europei e degli Stati democratici consolidati, è di sviluppare pratiche di cooperazione, di ridurre le competenze esclusive sia del centro sia delle unità federate e soprattutto di individuare in modo originale forme di rappresentanza degli interessi territoriali che possano presiedere a quella negoziazione intergovernativa alla base della cooperazione.

Se tale tendenza è plausibile, da essa potranno derivare alcune indicazioni per il dibattito della Commissione.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ringrazio il professore perché ha fornito una dimensione diversa dalle audizioni realizzate, fornendo alcuni elementi estremamente chiari di confronto tra i modelli. Ho cercato di applicare i suoi modelli al testo in esame: il disegno di legge Bossi introduce una competenza esclusiva per le regioni, che deve integrarsi con il testo attuale della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva dello Stato ed altre

competenze concorrenti o — come forse è più opportuno definirle — ripartite.

È chiaro che il modello di Stato centrale e quello federale, nel corso degli ultimi anni, hanno subito processi di accavallamento reciproci. Vorrei sapere se non le pare strano avere, all'interno di un unico modello operativo (quale si configurerebbe nella nostra Costituzione se fosse approvato il disegno di legge in esame, unico caso al mondo), una forma di federalismo duale e di federalismo cooperativo che dovrebbero coesistere, ma che — penso — finirebbero drammaticamente con l'intrecciarsi reciprocamente.

La definizione di due poteri esclusivi e di forme di cooperazione che non coordinano tali due esclusività, penso rappresentino un modello che generi soltanto confusione e non innovazione. È certamente la prima volta che compare un modello di tale tipo, ma non mi sembra possa essere funzionale.

MARCO BOATO. Mi scuso con il professor Fabbrini per il leggero ritardo con cui sono arrivato — purtroppo gli impegni si sono accavallati —; non ho avuto quindi modo di ascoltare la parte del suo intervento in cui, mi sembra di aver capito, ha definito una sorta di modello ideale alla Max Weber, a cui rapportare la sua analisi comparativa sulla realtà dei sistemi politico istituzionali.

Trovo comunque di grande interesse il ragionamento da lei svolto. Come ha giustamente detto il collega Bressa, stiamo prevalentemente svolgendo audizioni di costituzionalisti di diverso orientamento culturale — come è giusto che avvenga in una Commissione parlamentare — e la dimensione proveniente dalla scienza politica che lei ha fornito è particolarmente utile per un inquadramento storico comparativo.

Le chiedo di realizzare un passo ulteriore nell'esame di quanto sta concretamente avvenendo in Italia. Il nostro sistema costituzionale e politico istituzionale può essere definito un esempio di Stato unitario — al riguardo è sufficiente considerare l'articolo 5 della Costituzione —,

che sta progressivamente attraversando un processo di federalizzazione. Lei, professore, poco fa ha obiettato — personalmente condivido tale obiezione, ma vi è chi è affezionato anche ai modelli storici — a quei costituzionalisti che affermano che non possa nascere uno Stato federale, se non per aggregazione successiva di entità statuali preesistenti. Ciò è storicamente vero per gli Stati Uniti d'America, ma non altrettanto per la Repubblica federale tedesca, in cui il processo di unificazione è avvenuto, come per l'Italia, nell'ottocento, raggiungendo l'attuale conformazione costituzionale soltanto nel 1948-49 con la *Grundgesetz*, la legge fondamentale. La Germania è un caso tipico al riguardo come, per altri aspetti, l'Austria o il Belgio. Per la Germania il dramma è rappresentato dalla seconda guerra mondiale, dal nazismo e da quanto ne è derivato; per il Belgio la questione è stata vissuta in epoca recente, quando la contrapposizione tra fiamminghi e valloni ha condotto ad un mutamento costituzionale, da lei opportunamente ricordato.

Ciò che bisognerebbe cercare di capire — ovviamente non chiedo a lei una risposta politica, che compete al Parlamento, ma una riflessione culturale e dottrinale — riguarda il significato del testo in esame, nel quadro del processo che il nostro paese sta attraversando.

La questione che si pone in Italia è, innanzitutto, quella del superamento del bicameralismo perfetto per arrivare ad una Camera che rappresenti i territori, il sistema delle autonomie. Questo tema è stato a lungo discusso in sede di Commissione bicamerale, nella scorsa legislatura, ma, allo stato, deve essere riconsiderato. L'unica traccia che ne è rimasta (penso che lei sia a conoscenza di questo) sotto il profilo costituzionale è rappresentata dall'ultimo articolo, l'articolo 11, della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformato il titolo V della Costituzione. Questo articolo non modifica la Costituzione ma prevede la possibilità di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti del sistema

delle autonomie in attesa della riforma del Titolo I della Costituzione, cioè fino alla riforma del Parlamento.

Lei ha molto insistito, anche in chiave comparativa, su questo aspetto « intergovernamentale » o intergovernativo. Ho trovato tale aspetto di grandissimo interesse e mi ha molto colpito anche l'esempio degli Stati Uniti che, da questo punto di vista, conoscevo meno. In Italia, qualcosa del genere esiste e si chiama Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città e Conferenza unificata. Da quanto lei ha affermato (le chiedo un parere perché, anche se lei non è costituzionalista, comunque conosce queste materie), mi pare che uno degli aspetti che potrebbe emergere potrebbe essere l'ipotesi, non alternativa ma complementare alla Camera delle autonomie, o Senato federale che dir si voglia, della istituzionalizzazione anche sotto il profilo costituzionale, quindi della costituzionalizzazione, di un istituto già previsto dalla legge ordinaria, vale a dire del rapporto tra esecutivo centrale ed esecutivi regionali e locali, che oggi è assicurato dalla Conferenza unificata. A questo proposito vi era già stato un riferimento da parte del professor Paolo Carrozza, nel corso di una audizione. La Conferenza si riunisce tutte le settimane ma dei suoi lavori non è assicurata alcuna pubblicità mediante resoconto stenografico e non esiste alcuna trasparenza. Se non ricordo male, lei stesso ha citato la questione della trasparenza.

Un altro aspetto attiene al completamento delle riforme in direzione federale, seguendo un processo inverso rispetto a quello storicamente seguito dagli Stati federali, con una Camera di rappresentanza dei territori. Tutto questo implica la necessità di affrontare tutte le tematiche che sono alla nostra attenzione soltanto per un problema specifico. Infatti, ce ne stiamo occupando soltanto in relazione all'aggiunta di un comma all'articolo 117 della Costituzione, vale a dire di un eventuale comma quarto-bis, o comma quinto, prescindendo da questo sistema complesso di rapporti tra esecu-

tivi, tra legislativi e dal ruolo del Parlamento. Il testo, che anche lei può consultare, inizia affermando che « Le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie (...) ». A me interessa meno la rilevanza delle singole materie che, pure, sono importanti trattandosi di scuola, sanità e polizia locale; mi interessa di più il sistema che è stato introdotto e che è sostanzialmente anomalo anche rispetto al processo di federalizzazione dell'Italia. Per esempio, l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di un regionalismo differenziato ulteriore rispetto a quello delle cinque regioni a statuto speciale, che deve essere realizzato sulla base di una intesa tra Stato e regione e tra esecutivi, mediante una legge del Parlamento, il quale resta, perde competenze ma, al contempo, gestisce l'operazione in un quadro unitario. Questo mi pare che emerga anche da un profilo che lei ha citato. In questo processo di federalizzazione, negli Stati precedentemente unitari in senso più rigido c'è una minore ricerca di competenze esclusive da attribuire ed una maggiore ricerca di elementi di cooperazione fra quelli che in Germania si direbbero il *Bund* e i *Länder*, cioè le regioni ed il sistema delle autonomie. Questo, invece, non c'è nel testo, che prevede la autoassunzione di competenze nelle tre materie indicate, articolate in quattro punti, competenze esclusive, mettendo in discussione proprio il modello cooperativo che mi pare lei abbia indicato, anche a partire dalla vicenda tedesca, come il modello che sta prevalendo, addirittura, o si sta facendo strada, anche negli Stati federali classici, come gli Stati Uniti. Lo ripeto, questa è la parte per me più interessante. Il discorso sulla sovrapposizione al ruolo del Senato americano, che è la Camera federale in cui siedono due senatori per ogni Stato, grande o piccolo che sia, e sul rapporto fra i governatori e l'esecutivo federale è un elemento di grande interesse perché riguarda un sistema molto diverso dal nostro, che presenta un processo cooperativo — come lei ha ricordato

— che può interessare anche noi che, in qualche modo, ci stiamo avvicinando maggiormente al modello tedesco. Questo è il filo di riflessione sul quale le chiederai, professor Fabbrini, non tanto di mettere in discussione quanto ha affermato ma di approfondire maggiormente il ragionamento che ha svolto.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, inviterei il professor Fabbrini ad una breve replica.

SERGIO FABBRINI, *Professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di Sociologia dell'Università di Trento*. Ringrazio gli onorevoli Bressa e Boato e cercherò di fornire una risposta complessiva alle loro domande. La questione è capire come si possano giustificare le competenze esclusive nei processi di federalizzazione. Lo ha chiesto, in modo specifico, l'onorevole Bressa ma la domanda è presente anche nella riflessione dell'onorevole Boato. Da studioso, mi limito a descrivere ed analizzare i processi. Spetterà al Parlamento, nella sua sovranità, eventualmente tradurre queste informazioni in atti politici.

Ciò che troviamo rilevante è che le competenze esclusive si impongono e si mantengono laddove ci sono esigenze difensive di particolari comunità che si autodefiniscono come nazionalismi o nazionalità, per così dire, periferiche o territoriali. Il caso del Belgio è abbastanza interessante perché questo paese arriva alla riforma federale sotto un forte influsso costituzionale, che proviene dalla Germania, ovviamente. Tuttavia, giunto alla costituzione, va in controtendenza, sposa il modello dualistico proprio degli Stati Uniti delle origini. In qualche modo, ciò avviene anche nel caso della devoluzione britannica, in particolare per quanto riguarda il riconoscimento di alcune competenze al nazionalismo scozzese e all'Irlanda del nord.

MARCO BOATO. In realtà, in Gran Bretagna una vera camera dei territori non esiste. Vi sono il Parlamento scozzese

e, con competenze minori, quello gallese, oltre alla Camera dei comuni e alla Camera dei lord.

SERGIO FABBRINI, *Professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di Sociologia dell'Università di Trento*. Certamente.

Per quanto riguarda le competenze esclusive, si impongono quando c'è una necessità difensiva di comunità che si autoriconoscono come nazionalmente distinte. Evidentemente, la domanda ve la dovette porre voi: è questo il caso dell'Italia? L'Italia si trova in questo contesto? Il caso italiano presenta le stesse ragioni?

La seconda questione, sollevata adesso dall'onorevole Boato, è che laddove si impongono competenze esclusive ci sono processi talora poco costituzionalizzati di rafforzamento della rappresentanza degli interessi territoriali al centro. Il caso della Gran Bretagna è abbastanza interessante perché le competenze esclusive riconosciute alla Scozia, che peraltro sono abbastanza limitate, hanno portato alla trasformazione del cosiddetto *Scotland Office*, che era un Ministero all'interno del Governo, sempre più in un organo di collegamento tra l'assemblea, il legislativo scozzese, e il Governo britannico. Questo *Scotland Office* è stato trasformato in una sorta di collegamento intergovernativo in cui buona parte delle decisioni sono negoziate prima di essere discusse dal legislativo, cioè dalla camera scozzese.

Il punto è il seguente: se non ricorrono tali ragioni difensive, il modello duale si dimostra poco efficiente. Infatti, esso è basato su una distinzione delle competenze che non regge più di fronte alle trasformazioni in corso. Le trasformazioni sono imposte soprattutto dalla necessità di governare politiche pubbliche sempre più complesse, donde la necessità di elaborare modelli di cooperazione anche all'interno di sistemi duali che non abbiano ragioni difensive. Del resto, il modello duale americano non nasce da ragioni difensive di

nazionalismi separati o distinti, anche se, poi, da questi ultimi, viene fatto proprio successivamente.

MARCO BOATO. Hanno avuto la guerra di secessione.

SERGIO FABBRINI, *Professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di Sociologia dell'Università di Trento*. Esatto; però, il modello era basato non tanto sulle distinzioni di nazionalità quanto su modelli di diversa organizzazione sociale e, in parte, economica; la distinzione, probabilmente, era sui valori ma non su identità nazionali distinte. Nel *Federalista*, Jay osserva, a proposito delle ex colonie, come si parli la stessa lingua, si faccia parte delle stesse tradizioni e si venga dalle stesse convenzioni di *civil government* inglese. È presente, in tutta la vicenda americana, una tale consapevolezza e negli Stati Uniti vi è stato, per un certo periodo di tempo, un modello intergovernativo; penso, ad esempio, al Senato fino al 1913. Come sapete meglio di me, i senatori venivano nominati dai legislativi degli Stati; poi, con il diciassettesimo emendamento, e soprattutto con il processo di democratizzazione portato avanti dai progressisti, i senatori furono eletti direttamente dall'elettorato. Tuttavia, fino al 1913, i legislativi statali hanno funzionato come un formidabile, potente strumento di cooperazione intergovernativa. Ai senatori era richiesto di rispondere alle maggioranze presenti nei legislativi statali e tra il Congresso federale ed i legislativi statali sussisteva una forte cooperazione, mediata dai partiti; invero, il sistema dei partiti, durante la fase del Governo congressuale, costituiva l'elemento che teneva insieme i legislativi statali ed il Congresso. Ma tale modello « salta » quando non è più il Congresso — ovvero il Legislativo — al centro del sistema, sostituito, sempre più, dal Presidente. Con gli anni '30, l'ascesa della Presidenza ha portato all'indebolimento dei meccanismi intergovernativi; da ciò sono venute, poi, le difficoltà e le reazioni degli Stati che chiedevano di essere riconosciuti nella politica pubblica. Per molto

tempo, gli Stati « usano » la Corte suprema, facendo continui ricorsi giudiziari; poi, con la crisi degli anni '60, si adattano al meccanismo pluralistico e inventano i meccanismi di lobby. Si costituisce l'Associazione dei sindaci delle grandi città, quella dei governatori, quella dei legislativi; esse, come lobby, premono, negoziano e vanno direttamente a Washington, talora senza investire il Senato federale.

Le precedenti considerazioni mi hanno portato ad asserire che le competenze esclusive sono antieconomiche, inefficienti e rendono difficile la gestione delle moderne politiche pubbliche; del resto, è quanto si può affermare sulla base dell'analisi condotta al riguardo dalla scienza della politica. Lo sviluppo del *Welfare State* moltiplica le aree della negoziazione; là dove non vi è negoziazione, si creano conflitti oppure si creano « zone di somma zero » ovvero zone nelle quali uno vince e l'altro perde, il che ferma le politiche pubbliche. Queste, infatti, per poter andare avanti, hanno bisogno di produrre vantaggi diffusi; altrimenti, non si sviluppano.

Tale considerazione conferma che i meccanismi intergovernativi devono essere sempre più sollecitati, sostenuti, istituzionalizzati; ciò vuol dire, come chiede l'onorevole Boato, che si debba arrivare alla costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni? Non saprei dire e, del resto, non è mio dovere o mio compito in questo momento dare una tale risposta; certamente, però, dobbiamo prendere atto che occorre moltiplicare le modalità di rappresentanza degli interessi territoriali al centro nel momento in cui si definiscono le politiche pubbliche: non quando, invece, esse sono state già definite e si chiede al centro di realizzarle, come è avvenuto per molta parte della vicenda dello Stato regionale. Le regioni erano un terminale di decisioni prese al centro ma, in questo modo, venivano deresponsabilizzate. È, quindi, necessario coinvolgere le unità periferiche già nella fase formativa delle decisioni ovvero nella fase di elaborazione delle politiche pubbliche; tale tendenza a me sembra inevitabile. Lo stesso Senato

francese si è dovuto territorializzare; ha dovuto, in qualche modo, esprimere interessi territoriali. Ciò, del resto, è sempre più evidente nel caso della Spagna e presumo che sarà sempre più evidente anche negli sviluppi della devoluzione inglese tra i quali uno dei passaggi più importanti sarà la riforma di Westminster per riconoscere gli interessi territoriali al centro del sistema istituzionale. Penso che anche tali considerazioni potrebbero essere utili per la vostra riflessione.

PRESIDENTE. A nome della Commissione, ringrazio, dunque, il professore Sergio Fabbrini per l'esposizione svolta e i chiarimenti dati.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo la seduta per pochi minuti.

La seduta, sospesa alle 14,45, è ripresa alle 14,50.

Seguito dell'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 indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, il seguito dell'audizione del professor Vincenzo Cerulli Irelli, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma.

Ricordo che nella parte antimeridiana della seduta si è svolto l'intervento introduttivo del professor Cerulli Irelli e alcuni colleghi hanno posto alcuni quesiti.

Do ora quindi la parola al professor per la sua replica.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma.* Gra-

zie, signor presidente. Inizierei questa mia serie di risposte partendo dai temi riguardanti la finanza.

Stamani sono giunto ad alcune conclusioni relative ad alcune conseguenze di carattere finanziario derivanti dall'applicazione del disegno di legge, che si inserisce sul problema dell'attuazione finanziaria complessiva di tutto il Titolo V, prospettiva dalla quale siamo lontanissimi. Spero che questa Alta commissione cominci rapidamente a lavorare; effettivamente, però, ancora non abbiamo delle idee su come attuare questa complessa operazione finanziaria.

Certamente questa ulteriore riforma si inserisce...

MARCO BOATO. Mi scusi, professore, potrebbe chiarire a quale istituto si riferisce quando parla di Alta commissione?

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma.* Si tratta dell'Alta commissione prevista dalla legge finanziaria, al fine di studiare, entro un termine prefissato, il modello di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Si tratta, pertanto, di un modello da inventare, nel quale inserire — se questo provvedimento verrà approvato — questa ulteriore riforma.

Ribadisco, comunque, quanto affermato questa mattina: non si può pensare che l'attribuzione di competenze esclusive alle regioni in questa materia non abbia riflessi finanziari, è assolutamente impensabile. Non solo, ritengo sia indispensabile anche che la futura legge di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 119 — una volta approvato questo disegno di legge — debba essa stessa prevedere dei meccanismi specifici di adeguamento del sistema di finanza pubblica alle esigenze delle regioni, in considerazione dell'attivazione di questa ulteriore competenza.

Tali esigenze saranno differenziate e comunque, lo ripeto, saranno maggiormente differenziate se si segue l'idea che le

regioni possano attivare o meno questa competenza; ma comunque saranno differenziate perché le regioni, essendo titolari di competenza esclusiva, potranno gestirla come meglio crederanno.

Proprio stamane, il sottoscritto e l'onorevole Cabras hanno esposto al riguardo due possibilità tra loro alternative. Una regione, ad esempio, potrebbe privatizzare una organizzazione pubblica e quindi presumibilmente spendere di meno. Un'altra regione, viceversa, potrebbe accentuare il peso dell'organizzazione pubblica e, quindi, presumibilmente spendere di più. Detto ciò, necessariamente, le conseguenze sopra menzionate si verificheranno.

Sulla questione derivante dall'uso del termine « attivare » debbo convenire che il Senato ha eliminato dal testo il termine « possono ». Mi permetto, però, onorevole presidente — mi rivolgo a lei in quanto relatore sul provvedimento — di chiedere che questa questione sia chiarita.

Se volontà del legislatore è che ogni regione abbia questa competenza lo si dica. Se, viceversa, l'indirizzo del legislatore è quello che vi possa essere una situazione differenziata, lo stesso lo si dica. Entrambe le soluzioni sono possibili ed entrambe accettabili; i colleghi Boato e Bressa sanno benissimo che sono sempre stato a favore di un regionalismo differenziato. Tante volte ne abbiamo discusso nella passata legislatura.

Quindi non rilevo niente di strano in ciò perché ritengo, e come me tanti altri, che le regioni italiane abbiano delle capacità di governo tra loro molto diverse. Tra la Lombardia e la mia regione, l'Abruzzo, c'è un abisso incolmabile proprio in termini di capacità di governo, di dimensioni. Quindi che ci sia un regionalismo differenziato è assolutamente accettabile, ma lo si dica.

Oggi qui ci troviamo addirittura di fronte al dilemma di non sapere cosa si intenda con il termine « attivano » (siamo ancora in fase di esame in sede referente). Mi pare che questo sia un dubbio da evitare. Il legislatore chiarisca il concetto. Se vuole che tutte le regioni abbiano questa competenza, deve usare la termi-

nologia canonica: « ...hanno competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie... ».

Se, viceversa, si ritiene che possa esservi un sistema differenziato allora, tutto sommato, credo che si possa ritornare all'uso del termine « possono... ».

GIANCLAUDIO BRESSA. E se le regioni non attivano ?

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma.* Adesso affronterò anche questo aspetto. Si tratta di un problema posto dall'onorevole Bressa, che però riguarda tutto il sistema, anche a prescindere dalla competenza legislativa esclusiva che viene conferita alle regioni.

La questione è la seguente: la legislazione statale in vigore anteriormente alla riforma costituzionale sicuramente continuerà ad applicarsi finché le regioni non legiferino. Ciò è evidente nella giurisprudenza della Corte ed ora lo afferma, correttamente, anche il disegno di legge La Loggia. Sulla legislazione nuova, dopo l'entrata in vigore delle leggi di riforma, lo Stato non avrà più competenza legislativa e la Corte — credo — sarà ferma nel ritenere che questo esercizio di legislazione successivo sarebbe incostituzionale.

Il problema, dunque, si pone, non tanto se le regioni non « attivano » — perché in questo caso si potrebbe ritenere che lo Stato mantenga la competenza legislativa —, ma se, viceversa, la competenza fosse senz'altro attribuita alle regioni senza necessità di una loro attivazione: in questo caso, infatti, si porrebbe il problema per quelle regioni che non gestirebbero questo complicato sistema. Per questo motivo preferisco il regionalismo differenziato. Sono sicuro che — dico ciò con molto affetto — la mia regione si troverà in difficoltà a gestire interamente il comparto dell'organizzazione sanitaria, mentre la Lombardia, ad esempio, potrebbe farvi fronte.

Anche per la questione posta dall'onorevole Bressa, riterrei preferibile una so-

luzione differenziata. Devo, però, avvertire che tale problema si pone anche per le altre materie, non soltanto per quelle prese in considerazione dal disegno di legge all'esame della Commissione. Anche per le materie concorrenti, di cui al terzo comma dell'articolo 117, si ritiene ancora oggi — e non so se questa interpretazione potrà essere superata — che lo Stato non possa dettare normative che esulino dalla determinazione dei principi. Quindi, resterebbero in vigore le normative antecedenti, mentre le nuove non potrebbero essere emanate dallo Stato. Si tratta, tra l'altro, di materie di importanza decisiva, come ad esempio le comunicazioni, le professioni, le grandi reti. È un problema di cui sarà necessario farsi carico, che forse è stato sottovalutato nella precedente legislatura.

Per quanto riguarda la questione inerente alle regioni speciali — sono presenti importanti rappresentanti delle regioni speciali —, si è creato un « pasticcio » istituzionale, perché, almeno per quanto concerne le competenze, il nuovo Titolo V è più avanzato, in termini di regionalismo, rispetto agli statuti speciali. È sufficiente considerare quanto citato questa mattina dall'onorevole Zeller, cioè che la competenza esclusiva degli statuti speciali è sempre limitata dal rispetto di alcuni principi, mentre la nuova competenza esclusiva non è limitata da alcun principio se non da quelli costituzionali ed internazionali.

Quando è stata approvata la legge costituzionale n. 3 del 2001, l'articolo 10 è stato inserito come una sorta di norma transitoria, per prevedere, in attesa che si fosse rivisto il sistema degli statuti speciali, l'applicazione del Titolo V anche alle regioni a statuto speciale per le parti più « regionaliste ». Ad esempio, le materie di legislazione esclusiva regionale non sono più limitate, per le regioni a statuto speciale, da quei principi stabiliti negli statuti.

Attualmente, però, le regioni a statuto speciale e le regioni a statuto ordinario, in termini di dignità costituzionale e di ampiezza delle competenze, sono fondamentalmente equiparate. Ritengo, quindi, abbastanza curioso che in alcuni recenti

progetti di legge, tra cui il disegno di legge La Loggia ed il provvedimento di modifica della legge n. 241, all'esame della 1^a Commissione al Senato, si ritrovi la vecchia formula che la presente legge si applicherà, nell'ambito delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, una volta recepita nelle forme previste dai rispettivi statuti, come se le regioni speciali e le province autonome avessero, anche in questi settori, una diversa capacità di governo che, viceversa — secondo me —, è ormai estesa anche alle regioni ordinarie.

NICOLÒ CRISTALDI. Mi scusi, professore, ma lei ha usato un termine che è oggetto di ampio dibattito e vorrei sapere se si tratti di un lapsus o di una sua scelta affermare che le regioni a statuto speciale recepiscono. Personalmente mi sono trovato dinanzi alla Corte costituzionale, chiedendo che il termine recepimento non fosse usato e ricevendone un riconoscimento.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Le chiedo scusa, ho usato il termine assolutamente in modo non tecnico, nel senso che esse attuano con proprie leggi i contenuti legislativi di leggi statali.

Per quanto riguarda, in particolare, il disegno di legge La Loggia, probabilmente è giusto aver differenziato le regioni speciali con l'articolo 10, perché, in questo caso, si tratta di un processo di trasferimento di funzioni che necessita dell'opera delle commissioni paritetiche previste dagli statuti.

Per quanto riguarda il quesito sollevato questa mattina dall'onorevole Zeller, relativo al personale della scuola, esso in realtà investe il processo nel suo insieme essendo attinente al trasferimento delle risorse e del personale, in ogni materia di attribuzione regionale. Ho fatto dei riferimenti all'articolo 119, cioè al nuovo assetto del sistema finanziario. Ma si tratta anche, ovviamente, di organizzare il trasferimento del personale, che investirà

oltre alle materie di cui all'attuale articolo 117, anche quelle contemplate dal disegno di legge al vostro esame, qualora fosse approvato. Quando la regione attiverà la sua competenza legislativa esclusiva, deciderà circa l'assetto della materia dal punto di vista sostanziale e, conseguentemente, sarà necessario operare il trasferimento. E ci si può chiedere se l'acquisto della pienezza di competenza da parte della regione in materia di organizzazione e gestione degli istituti scolastici, essendo l'autonomia scolastica l'unico limite previsto, comprenda anche il rapporto col personale.

Penso di sì, perché il rapporto con il personale è compreso nella materia della organizzazione. Ciò significa che una volta che la regione abbia scelto di attivare quella competenza, debba seguire una fase di trasferimento, una fase necessariamente negoziata con lo Stato — perché il personale e le risorse sono dello Stato — nella quale deve essere data attuazione alle scelte assunte dal legislatore regionale nell'esercizio della sua potestà esclusiva. Si tratta, in qualche modo, di un processo alla rovescia rispetto a quello seguito in passato. In questo caso, è la regione che sceglie, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ad esempio stabilendo che il personale della scuola sia personale regionale, e da ciò consegue un trasferimento di risorse da parte dello Stato. Per questo, mi permetto di ritenere che la formulazione dell'articolo 116 — naturalmente è perfezionabile — aveva una sua saggezza, perché la negoziazione fra la regione ed il Governo, che precede la legge, serve proprio a questo, a stabilire termini e modalità di una operazione che, necessariamente, muove risorse, personale ed interessi e, quindi, necessita di una azione di governo di carattere amministrativo, al di là della scelta legislativa.

L'onorevole Cristaldi, a proposito del disegno di legge La Loggia, poneva il problema del rappresentante dello Stato nelle regioni. Vorrei ricordare che la soppressione della norma che prevedeva il commissario di Governo nel testo della Costituzione fu oggetto di ampio dibattito

e l'onorevole Boato, oggi presente, si batté fortemente perché quella norma fosse mantenuta. Ci sono ragioni a favore e contro. Prevalse l'orientamento di eliminare il commissario di Governo che, se non ricordo male, fu sostenuto da parte consistente dell'attuale maggioranza, allora opposizione. Insomma, si trattò di una scelta politica, in asse con l'idea di un più accentuato regionalismo. Il disegno di legge La Loggia mi sembra che lo ripristini perché, in pratica, il rappresentante dello Stato è qualcosa di molto simile, essendo il prefetto del capoluogo.

MARCO BOATO. Altro è prevederlo in Costituzione, altro è prevederlo con legge ordinaria. La scelta all'epoca effettuata, sia pure da me non condivisa (lei ricorda benissimo), consisteva nel toglierlo dalla copertura costituzionale, trattandosi dell'unico caso di funzionario dello Stato previsto in Costituzione.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma*. Personalmente, non ci vedo niente di male, di strano o di contestabile nel fatto che questa norma preveda tale figura. Però, un dubbio deriva dalla circostanza che tale figura è stata tolta dalla Costituzione. È vero che non necessariamente un organo dello Stato deve essere previsto dalla Costituzione per poter essere contemplato dall'ordinamento positivo, ciò è evidente; tuttavia, allora fu effettuata una scelta nel senso di evitare la presenza fisica di un alto funzionario dello Stato in periferia con compiti di coordinamento generale. Ricordiamo che, in Spagna, la figura del prefetto è stata soppressa proprio in questa prospettiva, di non avere la presenza fisica dello Stato in periferia, anche se può essere utile per risolvere alcuni problemi di coordinamento.

Ritengo che sia un problema da risolvere sul piano della opportunità politica, con questo piccolo dubbio di costituzionalità che deriva dal fatto che la scelta fu precisa, nel senso della soppressione della

norma. L'affermazione secondo cui si è tolta soltanto la copertura costituzionale e non anche l'istituto, dà luogo ad un argomento un po' pericoloso perché, ad esempio, potrebbe estendersi anche ai Coreco. Infatti, anche la previsione costituzionale dei comitati regionali di controllo sugli atti degli enti locali è stata eliminata, ma oggi è considerato abbastanza pacifico in dottrina che essi non possano essere ricostituiti proprio perché la scelta costituente, in quel senso, fu molto chiara. Si tratta di una questione da esaminare con una certa cautela.

Per quanto riguarda il tema della finanza, concordo con l'impostazione dell'onorevole Cabras. Il problema non è che le regioni più ricche debbano aiutare le regioni più povere. È chiaro che deve provvedere lo Stato, e a questo scopo esiste un fondo di perequazione. Tale fondo, in realtà, consiste in una partita contabile nella quale si contabilizzano risorse provenienti da certi territori che sono attribuite ad altri. In questo senso, possiamo affermare che le regioni più ricche contribuiscono a favore di quelle più povere. Del resto, è ciò che avviene oggi. Quando l'onorevole Bossi afferma che la Lombardia produce il 20 per cento dell'IRPEF nazionale e riceve indietro soltanto il quattro o cinque per cento (non ricordo esattamente le cifre), dice cosa esatta perché, effettivamente, in quei territori più avvantaggiati le risorse ritornano in misura di molto inferiore rispetto a quella in cui escono, per l'evidente criterio della perequazione e della solidarietà nazionale, che è uno dei grandi valori costituzionali. Oggi, questo principio è sancito dall'articolo 119 della Costituzione e diventa una delle basi del nuovo sistema di finanza pubblica. Inoltre, devo ricordare che la perequazione è prevista tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Perciò, è un elemento fondamentale in cui la Costituzione individua la coesione nazionale.

Credo che ciò debba essere riaffermato in sede di elaborazione e di approvazione del nuovo testo. Francamente, i dubbi che sono emersi nel corso di questa audizione,

se non chiariti, danno luogo a notevoli problemi di applicazione del principio di perequazione a livello nazionale, una volta che, su settori così importanti, ciascuna regione possa gestire in maniera del tutto autonoma, al di fuori dell'ambito dei principi nazionali, le relative politiche. Vorrei ricordare anche che la sanità e la scuola, insieme alla previdenza sociale, rappresentano le grandi poste del bilancio pubblico: il resto è poca cosa. Vi è il debito pubblico, purtroppo, ma le poste di bilancio che corrispondono a politiche attive, in tutti gli Stati moderni, sono la sanità, la previdenza e la scuola. Parlare di queste materie vuol dire spostare molto in termini di politiche concrete e, quindi, in termini finanziari.

KARL ZELLER. Vorrei sapere come si potrebbe definire più opportunamente questa competenza residuale o esclusiva, che non è esclusiva come quella dello Stato.

MARCO BOATO. Abbiamo, certo, approfittato della disponibilità del professore Cerulli Irelli ma vorrei tornare su una questione già da me sollevata stamattina; essa concerne il tema della polizia locale con riferimento a quanto previsto dall'attuale terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione. Se ne è sempre discusso con riguardo alla differenza dalla polizia amministrativa ma ricordo che l'attuale articolo 118 rimette alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e regioni in alcune materie di competenza esclusiva dello Stato tra le quali vi sono proprio l'ordine pubblico e la sicurezza. Il terzo comma dell'articolo 118 venne inserito, nella scorsa legislatura, nel contesto della disciplina delle funzioni amministrative — non di quelle legislative — ipotizzando, però, che vi fosse una qualche forma di coordinamento statale e regionale nella delicata questione dell'ordine pubblico e della sicurezza. Chiederei un suo parere su come, a questo punto, verrebbe a conciliarsi con la previsione di cui al terzo comma dell'articolo 118 la nuova competenza esclusiva — se si vuole

usare questo termine — introdotta dal provvedimento in esame. Ovviamente, è una riflessione sul tema ciò che le domando.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Onorevole Zeller, dietro il nome, sta la « cosa »; quindi, mettiamoci d'accordo anzitutto sulla sostanza cui corrisponde un determinato nome. Ebbene, l'espressione « esclusiva » ha un certo significato, che ho cercato di illustrare stamani. Se, poi, si vuol esprimere un altro concetto, forse converrebbe utilizzare un altro termine; il problema, quindi, è della cosa e non del nome. Fermo restando quanto testé detto, debbo, però, far notare — come, peraltro, ho già fatto nella parte antimeridiana della seduta odierna — che l'onorevole ministro, al Senato, ha inteso tale espressione in un significato molto più tenue. Addirittura, al Senato, ha dichiarato che l'organizzazione sanitaria, come materia regionale, è soggetta ai principi di tutela della salute; quindi, è soggetta, addirittura, al terzo comma dell'articolo 117. Questo è stato dichiarato espressamente. Da una parte, mi può fare anche piacere, in quanto preferisco che si resti all'interno della previsione di cui al terzo comma dell'articolo; però, a questo punto, non capisco a cosa serva la modifica costituzionale. Peraltro, siccome, come giurista, sono abituato ad interpretare le parole del testo e non tanto le dichiarazioni degli autori — che, poi, dopo alcuni giorni, nessuno più ricorda — mi attengo ad esse, per quello che esprimono. Tuttavia, effettivamente, se l'intenzione del legislatore è semplicemente quella di un miglioramento — o, addirittura, di un'enumerazione espressa delle materie regionali in sostituzione della clausola generale —, allora, se così è, bisognerà lavorare ancora un po' sul testo e sarà, forse, il caso di cambiare anche la terminologia.

Devo riferire molto francamente come l'incertezza complessiva — che, per così dire, aleggia sul testo — preoccupi, al di là

delle opinioni politiche, la dottrina: il testo può essere molto utile per definire e migliorare tutto il sistema; può essere, viceversa, causa di forti perplessità interpretative; può, addirittura, essere un testo che va molto avanti, modificando radicalmente il sistema; può, infine, essere le tre cose insieme. Credo, perciò, che la Camera, in qualche modo, abbia il dovere di chiarirne la portata nella piena collaborazione di tutte le parti politiche.

Per quanto riguarda la questione vertente sulla polizia e l'immigrazione, l'onorevole Boato ricorderà che fu oggetto di ampie discussioni.

MARCO BOATO. Era prevista dall'originaria versione dell'articolo 117; fu, poi, spostata nella previsione di cui all'articolo 118 proprio per incidere non sulla competenza legislativa dello Stato ma...

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. ...ma su quella amministrativa. E mi pare che la questione fu sollevata proprio dai colleghi della Lega; essi rappresentarono la giusta esigenza che, in materia di ordine pubblico locale, partecipassero alle decisioni anche gli enti locali e le regioni, come, di fatto, poi, avviene. Basti pensare al comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica che è stato aperto ai sindaci e anche — l'onorevole Bressa lo ricorda bene — al presidente della provincia. Tale organismo sta funzionando; ovviamente, infatti, queste autorità devono essere inserite nella gestione dell'ordine pubblico locale.

Quindi, il terzo comma dell'articolo 118 reca una previsione molto saggia e necessita di una sua attuazione che, in parte, già sussiste perché il comitato è già una forma di coordinamento tra Stato ed enti locali. Il coordinamento manca, però, con la regione e, quindi, adesso, a mio avviso, vanno istituiti dei comitati regionali sulla base del terzo comma dell'articolo 118; però, a livello provinciale, vi è già una forma di coordinamento non trascurabile la quale può essere, se mai, rafforzata.

Nel momento in cui si attribuisce, in materia di polizia locale, una competenza esclusiva, la situazione, probabilmente, si viene a modificare. Nel senso che si tratta di stabilire dove arrivi la polizia locale in quanto essa è locale e non regionale; quindi, sia pure investendo la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, non ha, in realtà, uno spazio che vada molto al di là rispetto a quanto oggi venga esercitato a livello locale. Non credo possa trasformarsi in polizia regionale; tali aspetti, in effetti, vanno chiariti. Ad ogni modo, resta un « pezzo » di politica dell'ordine e della sicurezza pubblica affidato ad una competenza legislativa esclusiva che, in qualche modo, deve convivere con quella dello Stato; quindi, sicuramente, la nuova competenza incide sul terzo comma dell'articolo 118.

Dunque, all'onorevole Boato — che, poi, di tali temi, si intende più di me — rispondo semplicemente che dobbiamo un po' rifletterci perché, effettivamente, la questione rimane aperta e perplessa.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il professore Vincenzo Cerulli Irelli e ringrazio, altresì, tutti i componenti la Commissione. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 4 marzo 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

