

prio perché volevo la Costituente sento il dovere di dire che la Costituente siamo noi. Perché dobbiamo negarci ciò?

In fondo, qualcuno ha criticato la costituente, dicendo: ma perché una realtà politica polifonica e variamente collocata sui vari versanti della cultura e della politica dovrebbe delegare ad un gruppo di ottimati il compito di fare quello che si può fare in una Assemblea come questa? Io penso — può darsi che sia ottimista — che il Governo, per quello che ha detto il ministro delle riforme, abbia la volontà di farlo. Il ministro ha detto che è bene che la riforma che vogliamo fare non avvenga a colpi di maggioranza. Il centrosinistra teme e lamenta — se si estranea dalla valutazione e dall'integrazione possibile di ogni cosa — quello che si può fare, quando lo ha già fatto. Io sono convinto che l'onorevole Violante, che ha scritto oggi sul *Riformista* parole che in parte condivido, sappia bene che la recidiva non è un'attenuante, semmai un'aggravante; ma qui si vuole addebitare una recidiva a noi, quando furono lui e la maggioranza di allora a fare quello che a noi viene rimproverato solo potenzialmente (perché potremmo farlo). Non lo vogliamo mica fare! Noi vogliamo esporre, non imporre. Certo, non potete nemmeno condannare la maggioranza, se non c'è un accordo, a non essere più maggioranza (non di 4 deputati, ma di 100). Bisogna stare attenti. Io preferisco che ci sia un incontro, preferisco che il *premier* abbia poteri che gli garantiscano, nel premierato, la possibilità di scegliere i ministri, di revocarli se non vanno bene, di fare tutto ciò che renda l'esecutivo il più esecutivo possibile, purché il Parlamento non sia considerato un'appendice e, come dicono i francesi, un *entité négligeable*, una sorta di luogo in cui ci si deve andare per forza (per cui si arriva a dire: cosa hai da fare? Devo andare un po' in Parlamento...) No, non è così! Credo che dovremmo fare in modo che anche il problema dello scioglimento sia visto in certi termini, in modo da non consentire di stare in paradiso a dispetto dei santi, in modo che il *premier* possa, essendo stato eletto in un certo modo, se

non vi è la fiducia, sciogliere questa Camera per questo motivo (certo, non perché non gli piace che abbiano votato in un modo piuttosto che in un altro). Secondo me, cari colleghi, questo dovremmo studiarlo, in modo che non appaia un potere sovraordinato, *legibus solutus*, e non diventi un arbitrio. Quindi, un *premier* rafforzato non è un *premier* arbitrario, e credo che su questo dovremmo trovare una soluzione. Io non sono un costituzionalista che può trovare la pillola giuridica per curare il male che si può intravedere, ma credo che si possa lavorare insieme su questo punto, per stabilire una condizione di reciprocità tra il Parlamento, in questo caso la Camera dei deputati, e il *premier*, che ha ottenuto dal popolo l'investitura e che, nel commisurare il rapporto tra la sua investitura e la fiducia del Parlamento, può dire che non si sente di governare in una situazione che può consentire o un ribaltone o un cambiamento di posizioni o una modifica del rapporto di reciprocità, che deve esserci sempre tra l'esecutivo e il Parlamento. Per questo io non credo che dobbiamo metterci a fare un discorso fideistico, ma, a fronte della fede, dobbiamo far prevalere le motivazioni della ragione, che richiedono e hanno richiesto nella lunga storia, pur rispettabile, della cosiddetta prima Repubblica quelli che sono stati i difetti del mal caduco dei governi e delle maggioranze. Vi è la necessità che non si provveda a curare il mal caduco con riesumazioni delle stesse situazioni, per evitare di determinare nel paese e nei confronti dell'elettorato quelle carenze che non si sono curate nella fase in cui avevamo la possibilità di farlo.

Quindi, credo che dovremmo metterci, attraverso le proposte emendative che verranno presentate, nelle condizioni di discuterne: non ritengo che la maggioranza sia arroccata su tale questione.

Per quanto concerne il tema della devoluzione — lo dico in italiano, perché sono monoglotta; vi sono coloro che conoscono le lingue, ma non sono tra essi —, vorrei rappresentare che sono favorevole a devolvere, nelle condizioni in cui è possibile, attraverso un rapporto maggiormente

diretto, ciò che lo Stato, nella sua complessità — e, talvolta, nella sua estraneità rispetto ai problemi —, non è in grado di realizzare da solo. Su questo punto, non so se intervengo a titolo personale (parlo sempre per conto mio, nel senso che seguo il mio modo di ragionare); tuttavia mi domando: vogliamo creare due centralismi, oppure ce ne basta uno solo, che non vorremmo?

Non vediamo, nelle realtà regionali — mi rivolgo ai colleghi del gruppo della Lega Nord Federazione Padana, i quali, come spesso accade quando vi sono discussioni di carattere generale, non hanno l'empito della particolarità con la quale vedono i problemi ogni volta che essi devono essere affrontati, e magari, dal punto di vista della prurigine, non li solleticano in maniera particolare —, il rischio che corrono i governatori, che mi sembrano un po' come i governatori di Maracaibo o del Mozambico, che venivano disarcionati dai pirati della costa? Mi preoccupa perché non vorrei che vi siano realtà puntiformi e differenziate.

Se vogliamo la devoluzione, allora dobbiamo stare attenti e dobbiamo far sì che la linea di riferimento degli interessi generali dello Stato sia assumibile da quest'ultimo quando le devianze possano essere tali da determinare una divaricazione tra le finalità e i benefici collettivi che l'organizzazione statale deve saper pur garantire da una parte e, dall'altra, le legittime ambizioni di legiferare su una materia piuttosto che su un'altra.

Badate che la carica di sindaco o di presidente di provincia non è comparabile a quella di presidente di regione, perché i sindaci ed i presidenti di provincia non varano leggi, mentre lo fanno i presidenti di regione. Se essi dovessero varare provvedimenti in contrasto con l'interesse generale, allora dovrà successivamente intervenire la Corte costituzionale.

Vorrei segnalare, al riguardo, che in Italia tutti affermano che l'ordine giudiziario è un ordine e non un potere dello Stato, ma poi, quando l'impotenza delle istituzioni si manifesta, si ricorre ai giudici, che costituiscono il vero potere,

poiché nessuno successivamente li può giudicare, perché applicano una teoria di Caterina Caselli: « Nessuno mi può giudicare, nemmeno tu »! Allora, se i magistrati si giudicano da soli, possono stare ben tranquilli.

Al riguardo, anche la stessa Corte costituzionale, così come riformata dal provvedimento in esame, mi dà qualche piccola preoccupazione. Su questo argomento, vorrei evidenziare la differenza tra una Corte costituzionale « superpoliticizzata » — nell'accezione greca della parola, vale a dire non « partitizzata » — ed il rischio che essa sia, invece, espressione di situazioni regionali e locali, nelle quali le maggioranze si formano in base alla logica « io do una cosa a te, tu dai una cosa a me ». Ritengo, pertanto, che il giudice delle leggi debba avere quella dimensione e, se volete, quella capacità di generalità e astrattezza che la norma dovrebbe possedere. Se la norma è incostituzionale, essa allora dovrebbe essere contro la legge più generale di tutte, vale a dire quella che garantisce la corrispondenza delle leggi alla Costituzione dello Stato, e vi sono pulsioni interne che la riconducono al natio borgo selvaggio.

Affermo ciò anche con la preoccupazione che mi deriva da cinquant'anni di onorato servizio come professionista. So come si affrontano poi i problemi, e vorrei segnalare come la riforma varata dal Senato li abbia accentuati in maniera così forte che perfino Violante — non lo dico nel senso che se se ne è accorto lui, figuriamoci gli altri! — ha affermato che il centrosinistra fece uno sbaglio ad approvare da solo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Poi, ho sentito dire da Bressa, che ha il dono di natura di essere un finissimo commentatore, specie quando ha torto...

PRESIDENTE. È lì che si vede la forza...

LUIGI OLIVIERI. Allora, è un grande avvocato...

ALFREDO BIONDI. Bisogna distinguere tra i grandi avvocati e quelli che

trasformano l'avvocatura in un commercio di parole (ed anche di pensieri, qualche volta). L'onorevole Bressa, per potersi difendere, ha fatto un'affermazione interessantissima. Egli ha detto: «Però, erano d'accordo anche i presidenti delle regioni». Proprio perché in presenza di tale adesione — perché si parla di interessi non dico privati, ma «paraprivati», di coloro che nel potere vedono anche una realizzazione di se stessi e del proprio ruolo — bisognerebbe stare attenti. Se Ghigo, tanto per fare un nome, fa un'affermazione da presidente della regione e non piace come presidente della regione, allora manifesta un'espressione criticabile, poiché della maggioranza; se, invece, fa un'affermazione dando ragione alla minoranza che ha votato un provvedimento, improvvisamente diviene importante.

Cari colleghi, ho sentito molte volte definire «fini giuristi» coloro che sono d'accordo su certi argomenti, ed ho costato che un grande giornalista ha definito un modesto avvocato come me, quando ho presentato un provvedimento, un «avvocaticchio» perché non gli piaceva il provvedimento stesso. Ora, so benissimo che la professione consente ormai anche a chi frequenta la scuola alberghiera di diventare avvocato, ma io ho compiuto un corso regolare di studi e non consento a nessun direttore di giornale — che non so se sia laureato — di potere definire un ministro come un «avvocaticchio».

Avevo proposto una riforma che riguardava un diritto del cittadino, quale non essere assoggettato a misure cautelari quando non è strettamente indispensabile, secondo i principi che il codice individua in termini assoluti. Ho avuto il piacere — io che sono un laico convinto — di sentire il Papa, parlando in un convegno di giuristi e magistrati cattolici, affermare che non si può usare la custodia cautelare come strumento di acquisizione della prova. Sante parole: le avevo scritte anch'io in un decreto per il quale un grande giornalista mi ha chiamato «avvocaticchio».

Credo di poter rispondere all'onorevole Bressa che *summum ius, summa iniuria*.

Quando si vuole ottenere ciò che non si può ottenere o quando si vuole negare ciò che si è prodotto, la fatica è di Sisifo.

Con quattro o cinque voti, si è cambiata la Costituzione. Noi non vogliamo farlo, cari amici e colleghi vicini e lontani. Non vogliamo farlo da soli, ma non possiamo nemmeno subire — se non vi fosse una comprensione, un punto di riferimento, una linea nella quale le convergenze possono attuarsi — l'accusa di essere da soli, solo perché quelli che potrebbero accompagnarci non lo vogliono fare e rifiutano il dialogo.

Sarebbe necessario, invece, come fu nella Costituente, un vaso tra le diverse opinioni, tra le diverse realtà che convergono e sulla base delle quali si verifica, poi, un consenso.

Credo anche che debba essere messo in evidenza un problema dell'iter legislativo, che va affrontato: è giusto il principio di evitare un bicameralismo assoluto. Bisogna, tuttavia, fare attenzione che il bicameralismo relativo non si trasformi in una situazione per cui per il Parlamento vi sia un'attività legata ad un rapporto fiduciario con il Governo — con le conseguenti responsabilità anche a carico del Parlamento stesso e le connesse ipotesi di scioglimento — e che, al contempo, il Governo sia zoppo, per avere il Presidente del Consiglio l'arma dello scioglimento nei confronti di una delle Camere e non nei confronti dell'altra.

Si tratta di un dubbio che ho avvertito e rispetto al quale, se vi saranno discussioni, mi riservo di assumere, confrontandomi naturalmente con i miei amici di gruppo, una posizione che stabilisca una verifica del rischio e un rimedio affinché tale rischio non diventi un male.

Un'altra considerazione che vorrei svolgere riguarda le regole che devono essere poste alla base soprattutto della considerazione prospettica che la Costituzione pone di fronte a una realtà che non sappiamo ancora come possa svilupparsi. Parto dal concetto che le maggioranze siano variabili secondo la volontà popolare. Credo che dobbiamo fare di tutto per trovare una posizione abbastanza concor-

dante al fine di evitare che, nel volgere delle vicende politiche, ad ogni legislatura vi possa essere una forma di Costituzione somigliante alla maggioranza che sopravviene. Credo che ciò si debba fare insieme con una visione laica e richieda una reciprocità. Infatti, chi è oggi all'opposizione può diventare maggioranza e viceversa e i principi e le regole dovrebbero avvincere certe impostazioni che non subiscano gli effetti dell'ingiusto o dell'incerto destino dell'urna, come diceva Orazio.

Allora, credo che al riguardo dobbiamo fare un ragionamento più attento rispetto a quello svolto dai nostri avversari che reputo sempre amici, dentro e fuori il Parlamento ovviamente, e che si trovano su una posizione puramente negativa anche rispetto ad aspetti sui quali, quando si parla privatamente, mi danno anche ragione. Per questo motivo, mi rivolgevo al presidente Bruno che ha anche un compito di raccordo e di sapiente riferimento delle differenze che possono emergere, affinché nel corso del dibattito e dell'esame degli emendamenti — anche nel giudizio che attraverso il rapporto con il Governo può realizzarsi — non vi sia da parte nostra una posizione di chiusura, posizione che il ministro ha detto di non voler assumere e che auguro alla Camera di non assumere.

Pertanto, il mio è un intervento di speranza e non è assolutamente di chiusura. Credo che dovremo compiere un grande sforzo, proprio perché abbiamo gravi responsabilità. Siamo alla vigilia di rateali situazioni elettorali che potrebbero convincere, da un lato e dall'altro, a fare certe cose per guadagnare quattro paghe per il leso elettorale... Invito a non fare questo e mi permetto di dirlo essendo ormai un vecchio parlamentare, il quale vorrebbe che una riforma costituzionale somigliasse a ciò che si sperava e si è anche creduto potesse essere realizzato con quella precedente e che vorrebbe che tale riforma realizzasse non il desiderio di una parte, ma, se volete, fosse lo stimolo di una parte, la quale ha giocato un ruolo di catalizzatore per rompere l'inerzia e la conservazione, da cui purtroppo siamo

afflitti, al fine di riformare un patto nel quale non vi siano quelli che dissentono aprioristicamente e quelli che consentono per pedissequa adesione ad una volontà rispetto alla quale, invece, non sarebbero disponibili se non vi fosse una pressione politica.

Tutto ciò affinché questa Camera nelle fasi successive dimostri quella che considererò sempre la superiorità del Parlamento. Superiorità del Parlamento, nella quale si manifesta il massimo dell'acquisizione dei valori della società, nella sua diversità; si manifesta nella sua posizione, talvolta conflittuale anche al proprio interno. Anche questo infatti è vero: la gente può cambiare opinione anche durante una legislatura, e può farlo se ha votato per l'uno o per l'altro.

Qual è il compito del Parlamento allora? È quello di essere l'interprete della coscienza popolare, del sentimento popolare e di approvare leggi che servano a tutti e che non siano al servizio di qualcuno (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia — Congratulazioni!*)

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Annuncio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza il seguente disegno di legge, che è assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla VIII Commissione permanente (Ambiente):

« Conversione in legge del decreto-legge 13 settembre 2004, n. 240, recante misure per favorire l'accesso alla locazione da parte dei conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonché integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n. 431 » (5258) — Parere delle Commissioni I, II, V, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del

regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), XII e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, è altresì assegnato al Comitato per la legislazione.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 14 settembre 2004, alle 9,30:

Discussione del disegno di legge costituzionale (*per il seguito della discussione sulle linee generali*):

S. 2544 – Modificazione di articoli della parte II della Costituzione (*Approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica*) (4862-A)

e delle abbinate proposte di legge costituzionale: ZELLER ed altri; BIELLI; SPINI e ANGIONI; BUTTIGLIONE ed altri; CONTENTO; COLA; PISAPIA; SELVA; SELVA; SELVA; BIANCHI CLERICI; PERETTI; VOLONTÈ; PISAPIA; LUSSETTI ed altri; ZACCHEO; MANTINI ed altri; SODA; OLIVIERI e KESSLER; COSTA; SERENA; PISICCHIO ed altri; BOLOGNESI ed altri; PAROLI; BUONTEMPO; ZELLER ed altri; COLLÈ; VITALI ed altri; MAURANDI ed altri; OLIVIERI; BOATO; STUCCHI; CENTO; MONACO; PACINI; CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA; CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA; CHIAROMONTE ed altri; CABRAS ed altri; MANTINI; LA MALFA; BRIGUGLIO ed altri; FRANCESCHINI; PISAPIA; COSTA; PERROTTA ed altri; FIORI (72-113-260-376-468-582-721-874-875-877-966-1162-1218-1287-1403-1415-1608-1617-1725-1805-1964-2027-2116-2123-2168-2320-2413-2568-2909-

2994-3058-3489-3523-3531-3541-3572-3573-3584-3639-3684-3707-3885-4023-4393-4451-4805-5044).

— *Relatore:* Bruno.

La seduta termina alle 19,15.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO LUIGI OLIVIERI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 4862 ED ABBINATE

LUIGI OLIVIERI. L'intervento che svolgerò in discussione generale sull'atto Camera n. 4862 riguardante il disegno di legge costituzionale di « modifica Articoli della II parte della Costituzione » riguarderà esclusivamente l'impatto del comma 15 dell'articolo 43 del suddetto disegno di legge sulle autonomie speciali.

Il comma 15 dell'articolo 43 è inteso a rendere indubitabile che le disposizioni della legge costituzionale in esame dispieghino la loro efficacia (« si applichino ») immediatamente e direttamente anche all'ordinamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

La dichiarazione di applicabilità è temperata dalla contestuale apposizione della clausola temporale e dalla conferma della « clausola di maggior favore »: l'efficacia diretta ed immediata si estende infatti « Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti ».

Dalla immediata e diretta applicabilità sono escluse le disposizioni recate dai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 34 (limiti generali alla potestà legislativa e competenza legislativa esclusiva delle regioni), secondo il richiamo fatto alla clausola di maggior favore recata dal comma 4 dell'articolo 34 nel testo risultante dalla approvazione dell'emendamento 34.27 (Anedda ed altri).

Sul comma 15 dell'articolo 43 nel suo complesso si osserva, in via generale, che esso dichiara l'applicabilità del futuro testo della Costituzione anche per disposi-

zioni che sicuramente non trovano alcuna possibile eccezione negli statuti speciali.

La dichiarazione di applicabilità costituisce una clausola generale necessaria a « regolare » i rapporti tra le due fonti per tutte le parti della legge. Le regioni a statuto speciale e le province autonome hanno però un ordinamento 'speciale' soltanto limitatamente alle 'eccezioni' disposte dai rispettivi statuti.

Con una formula abbreviata (o sintetica) che si riferisce complessivamente a tutte le disposizioni del comma 15 dell'articolo 43, ne rende applicabili talune direttamente ed immediatamente alle regioni a statuto speciale e alle province autonome anche in deroga a quanto diversamente deriverebbe dalle prerogative, potestà e competenze stabilite dagli statuti speciali.

Soltanto le modifiche alla disciplina delle potestà legislative apportate al testo dell'articolo 117 della Costituzione — tramite la clausola di maggior favore — potranno applicarsi alle regioni a statuto speciale e alle province autonome secondo la specificità dei rispettivi statuti.

Per altro, la clausola temporale (Fino all'adeguamento degli statuti, eccetera) resta una clausola priva di contenuto normativo per il tempo in cui dovrebbe agire. Essa non incide sulla applicabilità di quelle disposizioni né pone vincoli di oggetto o temporali al futuro legislatore costituzionale che dovrà procedere all'« adeguamento » degli statuti speciali.

Regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale vengono equiparate nei confronti delle prerogative e potestà che quelle disposizioni riconoscono allo Stato e nei limiti che quelle dispongono alla loro potestà normativa o amministrativa. In particolare, la deroga alla applicabilità degli statuti speciali travolge l'intermediazione delle norme di attuazione e affida alla legge ordinaria la disciplina di dettaglio anche nei confronti delle regioni a statuto speciale. Questa deroga, disposta da legge costituzionale, innova significativamente rispetto ad una consolidata giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto alle « norme di attuazione » e al-

l'intervento delle commissioni paritetiche il carattere di strumentazione esclusiva attraverso le quali la legge dello Stato può disciplinare potestà, competenze e attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (da ultimo, la sentenza n. 236 del 2004).

Quanto all'impatto delle singole disposizioni del disegno di legge costituzionale n. 4862 si osserva che talune di esse — in particolare quelle che concernono il Parlamento e gli organi dello Stato —, pur avendo riflessi su taluni aspetti dell'autonomia speciale, non hanno impatto diretto su norme statutarie. È possibile considerarne gli effetti sulla posizione della regione o provincia autonoma nell'ordinamento. Altre disposizioni incidono direttamente su norme statutarie ed è possibile verificare se la loro applicazione diretta costituisca una deroga o una diversa disciplina delle attribuzioni regionali.

Andrò di seguito ad analizzare le questioni più rilevanti da un punto di vista sia sistematico che giuridico e politico.

Veniamo alle disposizioni relative alla composizione delle Camere e alla formazione delle leggi (Capo I del disegno di legge costituzionale).

Per quanto riguarda il numero dei deputati e dei senatori e il sistema di elezione, lo statuto della regione Valle d'Aosta (articolo 47) stabilisce che per l'elezione della Camera e del Senato il territorio della regione forma una circoscrizione elettorale; questa disposizione trova corrispondenza per il Senato nel nuovo testo dell'articolo 57, quarto comma, che conferma la Valle d'Aosta come circoscrizione separata e le riserva un seggio.

Quanto al sistema per l'elezione della Camera, la norma statutaria è soddisfatta dalla legge elettorale per la Camera — come è attualmente, senza espressa riserva costituzionale — se quella continuerà a considerare il territorio della Valle d'Aosta come circoscrizione a se stante ed il numero dei deputati non scenderà al di sotto di 350. Al di sotto di questa cifra, per

correggere gli effetti del quoziente potrebbe essere necessaria una disposizione che riservi il seggio.

Per la regione Trentino-Alto Adige le disposizioni relative alla composizione e formazione delle Camere non incidono direttamente su disposizioni statutarie. Viene direttamente in rilievo soltanto l'attuazione della cosiddetta misura 111 del « pacchetto di autonomia » in ordine alla composizione dei collegi per l'elezione dei senatori nella provincia di Bolzano (disposizione attuata dalla legge n. 422 del 1991 e conservata dalle modificazioni intervenute nel 1993). Tuttavia, proprio considerando il rilievo che le due province autonome hanno rispetto alla regione Trentino-Alto Adige nell'attuale testo dell'articolo 116 della Costituzione, le leggi (ordinarie) che daranno attuazione al nuovo assetto di Camera e Senato dovrebbero considerare: il numero complessivo dei deputati e dei senatori espressi da ciascuna delle due province autonome (attualmente per il Senato vi sono 3 collegi uninominali per ciascuna provincia ed un senatore eletto nella regione con il recupero proporzionale e per la Camera 4 collegi uninominali per ciascuna provincia e 2 seggi assegnati nella regione con metodo proporzionale) mentre alla regione Trentino-Alto Adige (articolo 3 comma 4) sarebbero assegnati 5 seggi senatoriali; la eventuale ripartizione del territorio della provincia di Bolzano in collegi uninominali (Camera e/o Senato) in modo da garantire il rispetto della « Misura 111 ».

Negli statuti delle regioni Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia non vi sono disposizioni sulle quali impatti direttamente la nuova disciplina della formazione e composizione degli organi nazionali. Una possibile implicazione potrebbe essere indotta però da una legge elettorale nazionale che scegliesse il territorio della provincia come ambito di circoscrizioni elettorali; qualora questa norma ponesse vincoli territoriali, questi impatterebbero con l'autonomia di queste regioni in materia di ordinamento e circoscrizioni degli enti locali.

Per quanto riguarda lo scioglimento e la proroga dei consigli regionali e delle province autonome diretti a garantire la contestualità con il rinnovo del Senato, osservo quanto segue.

Le disposizioni che consentono alla futura legge ordinaria di disciplinare lo scioglimento e la proroga dell'Assemblea regionale siciliana, dei consigli regionali e dei consigli delle due province autonome introducono una causa e una modalità di scioglimento non prevista dagli statuti speciali; derogano inoltre alle disposizioni statutarie che determinano la durata della legislatura. In particolare per le province autonome di Trento e di Bolzano occorre considerare la disposizione statutaria secondo la quale la durata di uno dei due consigli provinciali possa essere già 'abbreviata' per conservare la contestualità dell'elezione con l'altro consiglio provinciale (articolo 48, primo comma).

Le regioni a statuto speciale e le province autonome sono sicuramente soggette a « rifasatura » della contestualità nella prima elezione del Senato secondo le nuove norme.

In questo caso, indipendentemente da quanto dispone il comma 15 dell'articolo 43 l'eccezione, o la deroga, alle disposizioni che negli statuti speciali disciplinano la durata della legislatura e le cause di scioglimento è disposta direttamente dalla disciplina della contestualità della elezione del Senato federale.

Per quanto riguarda la disciplina della legge dello Stato che garantisce la rappresentanza territoriale da parte dei senatori (articolo 57, terzo comma), osservo che l'impatto di questa disposizione discende dalla scelta che la legge nazionale opererà in ordine alla eventuale « connessione » fra il sistema di elezione dei senatori e quello per l'elezione dei consiglieri regionali. Va tenuto presente in proposito che per le regioni a statuto ordinario la legge dello Stato determina i principi fondamentali per l'elezione degli organi regionali, mentre la potestà legislativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome incontra solo il limite dell'armonia con la

Costituzione e il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Requisito della « residenza » per la eleggibilità a senatore: l'impatto di questa disposizione si può segnalare soltanto sotto il profilo della « congruenza ». Nella regione Valle d'Aosta nel primo anno di residenza si avrebbe titolo ad essere eletto (unico) senatore della regione ma non si godrebbe dell'elettorato attivo e passivo per l'elezione del consiglio regionale (articolo 16, secondo comma, dello statuto e legge regionale n. 3 del 1993, articoli 2 e 3). Nella provincia autonoma di Trento l'esclusione dall'elettorato attivo per l'elezione del consiglio provinciale è limitata al primo anno di residenza mentre nella provincia autonoma di Bolzano la limitazione dura quattro anni.

Disposizioni relative al Presidente della Repubblica e alla disciplina del Governo (Capo II e Capo III del disegno di legge costituzionale) e rappresentanza delle province autonome di Trento e Bolzano nella formazione della Assemblea della Repubblica:

la disposizione del nuovo articolo 83 della Costituzione non considera separatamente le due province autonome e l'elezione dei tre delegati sarebbe affidata al consiglio regionale; inoltre la regione Trentino-Alto Adige non raggiunge il milione di abitanti per l'indicazione di un ulteriore delegato ed ha due consigli delle autonomie locali.

Attribuzione al Capo dello Stato del potere di indire l'elezione del consiglio regionale (comma III, articolo 22): questa attribuzione deroga alle disposizioni degli statuti speciali che attribuiscono l'indicazione delle elezioni al presidente della regione e ai presidenti delle province autonome.

Modifiche al Titolo V della parte seconda della costituzione (capo V del disegno di legge costituzionale): queste disposizioni sono quelle alle quali potrebbe applicarsi la clausola di maggior favore per le regioni a statuto speciale e le province autonome, oltre le limitazioni stabiliti nel sesto comma dell'articolo 34 a seguito dell'approvazione dell'emenda-

mento 34.27 (Anedda ed altri) alle sole disposizioni di modifica dell'articolo 117 della Costituzione.

Tutte le disposizioni di questo capo V concernono il grado di autonomia delle regioni, i vincoli e i limiti alle loro potestà, la riserva allo Stato di taluni ambiti di competenza, il potere di avocare a sé taluni oggetti o materie, il potere di intervenire autoritativamente in sostituzione della regione inerte o inadempiente. Per esse l'applicabilità immediata e diretta anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome è stabilita in deroga alle diverse attribuzioni, potestà, prerogative e competenze che derivano dai rispettivi statuti.

L'efficacia della clausola e la sua estensione a ciascuna delle nuove disposizioni costituzionali (quelle *ex lege* costituzionale n. 3 del 2001 e legge n. 131 del 2003, cosiddetta 'legge La Loggia') è stata oggetto di opinioni contrastanti della dottrina e di alcune pronunce costituzionali. Da ultimo le sentenze n. 236, 238 e 239 del 2004. In particolare l'approvazione e la modifica degli statuti speciali (articolo 33, modifica dell'articolo 116 della Costituzione;). La disposizione che disciplina l'intesa rende sostanzialmente superate le disposizioni che in ciascuno degli statuti speciali prevedono che il Governo nazionale comunichi all'Assemblea o al consiglio regionali i progetti di modificazione dello statuto di iniziativa governativa o parlamentare.

Sostanzialmente modificata (e ridotta) ne risulta anche la portata delle disposizioni che nello statuto sardo prevedono la possibilità di indire un referendum consultivo quando il consiglio regionale si sia espresso contro un testo di modificazione dello statuto approvato in prima lettura dalle Camere (articolo 54, comma terzo).

Non è modificata la disciplina del potere di iniziativa.

La disposizione relativa alla espressione dell'intesa è riferita in via generale a tutte le disposizioni degli statuti speciali.

Articolo 34: competenze legislative esclusive delle regioni.

Quest'articolo reca al comma 61 la nuova formulazione della clausola di maggior favore.

L'efficacia della clausola e la sua estensione a ciascuna delle nuove disposizioni costituzionali (quelle *ex lege* costituzionale n. 3 del 2001 e legge n. 131 del 2003, cosiddetta "legge La Loggia") è stata oggetto di opinioni contrastanti della dottrina e di alcune pronunce costituzionali. Da ultimo le sentenze n. 236, 238 e 239 de12004.

Dalle pronunce della Corte costituzionale — per quanto in sintesi e sommariamente si può indicare in questo contesto — si possono dedurre, tra l'altro, i seguenti principi generali:

la clausola di maggior favore agisce nei confronti delle disposizioni statutarie esistenti, nel senso che essa ha riguardo alle potestà, competenze e prerogative come definite dagli statuti speciali. Le disposizioni statutarie costituiscono norme di eccezione rispetto alla disciplina generale. Le « forme di autonomie più ampie » si identificano tramite il raffronto fra la portata (gli effetti) della norma generale (come modificata) e la portata (gli effetti) della disposizione statutaria. Questo criterio interpretativo consente di identificare nel soggetto della disposizione statutaria il soggetto che assume o conserva la 'più ampia' autonomia.

Le regioni a statuto speciale e le province autonome esercitano direttamente le « maggiori » potestà, competenze e prerogative quando per questo non sia necessario un ulteriore intervento normativo dello Stato; questo, se necessario a determinare e specificare l'esercizio delle nuove potestà, deve avvenire tramite norme di attuazione e la partecipazione delle commissioni paritetiche.

Le nuove disposizioni costituzionali che disciplinano potestà, competenze e prerogative dello Stato intese a definire e garantire imprescindibili esigenze di carattere unitario prevalgono sulle disposizioni degli statuti speciali anche in prestanza della clausola di maggior favore e — laddove queste siano presenti — trovano ap-

plicazione secondo modalità e criteri stabiliti dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

La giurisprudenza della Corte ha chiarito in via definitiva quindi come debba interpretarsi ed applicarsi, e quindi quali effetti abbia, la clausola di maggior favore presente all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Quanto ai commi 1, 4 e 5 dell'articolo 34 del testo a nostro esame si deve notare che la nuova definizione dei limiti all'esercizio della potestà legislativa (articolo 117 della Costituzione, nuovo testo del primo comma) e della competenza esclusiva (residuale) delle regioni (articolo 117, nuovo testo del quarto comma) sembra essere più ampia della competenza esclusiva e/o primaria definita dagli statuti speciali. Tuttavia l'unificazione di quest'ultima nella competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione uniforma la soggezione delle materie attribuite alla competenza primaria a quella che la giurisprudenza costituzionale va definendo per la cosiddetta competenza residuale.

Ciò anche in assenza della possibilità di attribuire una ampiezza certa — in termini di soggezione a vincoli e limiti — alla qualificazione di « potestà legislativa esclusiva » recata dal nuovo testo del quarto comma dell'articolo 117. La clausola di maggior favore rende possibile conservare — se più favorevole — il catalogo statutario delle competenze.

In presenza della clausola di maggior favore le « materie » elencate alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* possono soltanto costituire una espansione delle potestà legislative e amministrative già attribuite dagli statuti speciali e rese operative dalle relative norme di attuazione. A queste è riservata ogni ulteriore disciplina che dovesse rendersi necessaria per regolare più in dettaglio l'ambito delle nuove potestà (ad esempio in materia di polizia locale) e per l'eventuale trasferimento delle funzioni amministrative.

Articolo 35, primo comma: ampliamento dei settori di disciplina legislativa soggetti al coordinamento della legge dello Stato.

L'applicazione diretta ed immediata di questa disposizione importa deroghe ed eccezioni al quadro delle potestà stabilito negli statuti speciali.

In primo luogo, infatti, alla attuale formulazione — che era intesa ad introdurre un coordinamento Stato-regioni in tre materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (comma 2 dell'articolo 117) — si applica per le regioni a statuto speciale e le province autonome la clausola di maggior favore posta dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 secondo la disciplina di cui all'articolo 11 della legge n. 131 del 2003. Una interpretazione rigorosa dei nuovi limiti imposti alle autonomie speciali fa ritenere che l'applicazione diretta debba limitarsi alle 'materie' introdotte dal testo in esame e non espandersi a quelle già presenti nella precedente formulazione dell'articolo. In secondo luogo, i settori di intervento ai quali viene ampliata la potestà legislativa di coordinamento dello Stato appartengono tutti alla competenza legislativa concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma. Per la collocazione in quella sede le regioni a statuto speciale — che abbiano nel catalogo delle competenze del proprio statuto potestà primaria o concorrente — sono e restano 'protette' per le loro diverse e maggiori competenze dal filtro della clausola di maggior favore *ex* articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. In questa sede, per quelle stesse materie, verrebbe ora meno la clausola di maggior favore.

Si tratta, come ben noto, di settori di intervento che impattano — o per i quali la legislazione « di coordinamento » dello Stato può impattare — su numerose materie riservate alla competenza legislativa primaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Inoltre, anche per le materie che i cataloghi statuari ascrivono alla competenza concorrente, l'assenza della clausola di favore fa venire meno l'esclusività delle norme di attuazione nella regolazione della specialità.

L'applicazione diretta di questa disposizione « si combina » inoltre con l'espansione amministrativa della potestà legislativa dello Stato che deriva dalla interpretazione che la Corte costituzionale ha dato della sussidiarietà nella disciplina delle funzioni amministrative. La competenza legislativa di coordinamento si esercita principalmente per la allocazione e disciplina delle funzioni amministrative.

Articolo 35, secondo comma: nuova disciplina del riconoscimento delle autonomie funzionali (cosiddetta « sussidiarietà orizzontale »).

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome questa disciplina impatta direttamente con la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e con le materie nelle quali ricade la disciplina dei servizi pubblici locali.

Anche in questo caso l'applicazione della precedente formulazione — ancora filtrata dalla clausola di maggior favore — viene sostituita da una formulazione (più ampia) direttamente applicabile.

Si può ricordare in proposito che — sebbene soltanto in via incidentale e per rigettare l'interpretazione posta a motivo del ricorso — la Corte costituzionale ha ritenuto che in forza della clausola di maggior favore alle competenze statutarie delle regioni a statuto speciale e delle province autonome non si applica il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, ma « conserva validità » il principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative (sentenza n. 236 del 2004, 3.1. del considerato in diritto). L'immediata applicabilità di questa disposizione sottomette anche le competenze legislative e amministrative delle regioni a statuto speciale alle disposizioni di principio che una legge ordinaria dello Stato dovesse dettare in materia.

Articolo 36: nuova formulazione dei principi cui ispirare la disciplina del potere sostitutivo *ex* articolo 120 della Costituzione.

L'effetto della disposizione di applicabilità diretta non concerne la potestà statale quanto le modalità del suo esercizio. Anche questo aspetto è chiarito dalla Corte costituzionale nella citata sentenza

n. 268 del 2004, 4.1. del considerato in diritto. Il sistema cui fa capo il potere sostitutivo «... non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della 'clausola di favore', nei confronti delle regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È dunque da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'articolo 120 della Costituzione non sarebbero in astratto applicabili alle regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate». Quanto all'esercizio del potere sostitutivo in ambiti di «nuova» competenza, la Corte ne subordina l'esercizio alla emanazione delle norme di attuazione, in assenza delle quali «la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità (articolo 11 della legge n. 131 del 2003) resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali».

Al contrario, la nuova disciplina del potere sostitutivo emanata in attuazione del nuovo secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione sarà immediatamente applicativa anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome con effetto abrogativo anche di quanto stabilito nella legge costituzionale n. 3 del 2001 e dall'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 (cosiddetta 'Legge La Loggia').

Articolo 38: attenuazione della clausola «*simul stabunt simul cadent*» nell'articolo 126 della Costituzione.

Formalmente, per l'espresso riferimento all'articolo 126 della Costituzione, si dovrebbe ritenere che questa disposizione, nonostante il comma 15 dell'articolo 43, non trova applicazione immediata nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

L'effettività di una immediata applicabilità nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome è condizionata dall'intrico normativo sul quale essa è chiamata ad agire.

Formulata negli stessi termini nei quali è attualmente presente nell'articolo 126 della Costituzione la clausola «*simul ...simul*» è presente nelle disposizioni transitorie della legge costituzionale n. 2 del 2001 relativamente agli statuti della regione Sicilia, della regione Sardegna, della regione Friuli-Venezia Giulia e della regione Trentino-Alto Adige, limitatamente alla disciplina della forma di governo della provincia autonoma di Trento. Essa è inoltre è presente — come disposizione di principio — nei medesimi statuti in relazione alla potestà di ciascuna regione o provincia autonoma nel disciplinare la propria forma di governo. La provincia autonoma di Trento l'ha accolta nella propria legge statutaria ed altrettanto ha fatto nel progetto approvato dall'ARS la regione siciliana.

Ritenere che questa disposizione — dichiarata espressamente applicabile dal comma 15 dell'articolo 43 — non si applichi alle regioni a statuto speciale perché riferita al solo articolo 126 della Costituzione significa ritenere che alle regioni ad autonomia differenziata non si applichi una disciplina che amplia l'autonomia statutaria.

Se effettivamente applicabile, essa abroga (fa perdere efficacia) le disposizioni contrarie che negli statuti speciali limitano la potestà statutaria della regione e nelle disposizioni transitorie obbligano a rispettare quella particolare forma di governo.

Resta la considerazione che gli statuti speciali risulterebbero modificati con una procedura che non rispetta gli elementi procedurali specifici (testuali e di consolidata prassi).

Articolo 39: disciplina dell'interesse nazionale. Prima delle leggi costituzionali n. 2 del 2001 e n. 3 del 2001 la questione di merito era disciplinata dall'articolo 127 della Costituzione e, con procedure leg-

germente diverse, da ciascuno degli statuti speciali. A sua volta il contrasto con l'interesse nazionale costituiva limite alla potestà legislativa anche primaria delle regioni ad autonomia differenziata.

Per altro — sebbene direttamente disapplicate in forza della clausola di maggior favore recata dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 — negli statuti speciali sopravvivono le disposizioni relative al controllo preventivo sulle leggi e alla pronuncia sul contrasto di interessi innanzi alle Camere (questione di merito).

La nuova disciplina si applica pertanto anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.

Anche in questo caso però l'effetto della dichiarazione di immediata e diretta applicazione esclude l'intervento (l'intermediazione) delle norme di attuazione che è invece principio costante nell'ordinamento delle specialità e uniforma il trattamento delle autonomie differenziate a quello delle regioni a statuto ordinario.

Articolo 40: abrogazione del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nel procedimento per lo scioglimento sanzionatorio dei consigli regionali.

La soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e questa disposizione fanno perdere efficacia alle analoghe disposizioni poste negli statuti speciali. Resiste invece la disposizione dell'articolo 8, secondo comma, dello statuto siciliano che in proposito prevede la «deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato».

Articolo 43: Disposizioni transitorie (prima elezione del Senato federale secondo le modifiche introdotte dall'articolo 3 della legge costituzionale).

Si è detto come per l'elezione del 2011 — se saranno completate la legislatura in corso e la prossima — le legislature in corso nelle regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e nelle province autonome di Trento e Bolzano risulteranno abbreviate a tre anni, a due anni quella in corso nella regione Sardegna e interamente completata quella della regione Sicilia.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa alle 21,20.