SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

30º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 GIUGNO 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0390

TIPOGRAFIA DEL SENATO (150)

INDICE

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 10
* FISICHELLA *(AN)* 3, 8
VILLONE *(DS-U)* 7, 8

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

N.B. *Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.*

I lavori hanno inizio alle ore 15,55.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospeso nella seduta del 5 giugno scorso.

FISICHELLA *(AN)*. Al termine dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, il Presidente ha elaborato una proposta di documento conclusivo e lo ha fatto con l'equilibrio, il garbo e la profondità che tutti noi conosciamo ed apprezziamo. Lo schema di documento in esame, contiene certamente molti elementi di interesse e tende a proporre in termini sintetici il complesso quadro emerso dalle audizioni che si sono svolte in Commissione.

Il problema di fronte al quale si trova un lettore come me non è – ed evidentemente non può essere – quello di giudicare il Presidente che ha saputo proporre con grande equilibrio i temi emersi nel corso dell'indagine conoscitiva.

Fermo restando che il Presidente si muove con grande abilità in questa opera di rivisitazione problematica e sintetica delle diverse posizioni emerse, vorrei richiamare alcuni aspetti che, nel merito, mi appaiono più problematici e sui quali potrò soffermarmi ulteriormente in Aula, in sede di discussione sulla cosiddetta devoluzione.

Sarà infatti in quella sede che riassumeremo tutto il dibattito che ha preso le mosse dall'approvazione delle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione per giungere, poi, al nuovo passaggio della revisione (se vi si giungerà) che va sotto il nome di devoluzione e che investe alcune questioni apparentemente limitate, le quali, tuttavia, hanno un loro ulteriore grande rilievo rispetto a quanto già emerso dalla revisione, che ha poi dato luogo a quelle difficoltà interpretative alle quali fa riferimento la bozza di documento conclusivo predisposta dal presidente Pastore.

A proposito di tali difficoltà interpretative e delle linee emerse in sede d'indagine conoscitiva, si legge, in particolare, nello schema di documento proposto: «Due messaggi sono emersi con chiarezza: il primo è che la riforma necessita, allo stesso tempo, di attuazione e di correzioni». Effettivamente ciò è emerso, e correttamente e puntualmente il Presidente ha

registrato queste due indicazioni, le quali peraltro, nel merito (esse stesse e non la registrazione del Presidente, del tutto puntuale), contengono forse taluni elementi di contraddizione.

Se infatti si assume che nella riforma ci siano parti, segmenti, aree (o forse si può parlare dell'intera riforma) che necessitano di correzioni, diventa difficile immaginare che contemporaneamente si possa propendere per un'attuazione immediata senza passare attraverso le correzioni della riforma stessa.

Quindi, ripeto, non dal documento predisposto dal Presidente ma da ciò che il Presidente registra emerge una contraddizione che, a mio giudizio, deve essere evidenziata e rispetto alla quale si pone un ordine di priorità procedurale e sostanziale. Prima di attuare una riforma di cui si coglie la problematicità interpretativa e in relazione alla quale si avverte un'esigenza correttiva, ritengo sarebbe – o forse sarebbe stato – buona norma procedere alle correzioni.

«Il secondo messaggio», registrato puntualmente nella bozza di documento conclusivo in esame, «concerne la necessità di agire in sintonia con regioni ed enti locali, come è stato evidenziato soprattutto da questi ultimi».

È evidente che gli enti locali hanno evidenziato tale esigenza perché temono una sorta di prevaricazione da parte delle regioni. Sta di fatto, però, che la pari ordinazione di tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica dà luogo ad una situazione che io giudico di singolare pericolosità (usiamo pure la parola che secondo me merita di essere utilizzata), rispetto alla quale non ritengo che gli indizi normativi richiamati nel testo – pur evidenziati dagli eminenti colleghi intervenuti – possano costituire elemento, o insieme di elementi, in grado di placare le preoccupazioni che personalmente nutro sul tema della pari ordinazione degli enti costitutivi della Repubblica.

Nel momento in cui si è costretti a registrare che non si deve più ragionare in termini di gerarchia tra i diversi livelli istituzionali ma in termini di competenza, a mio avviso, viene meno uno dei cardini della statualità; non soltanto della statualità così come l'abbiamo concepita nel corso della storia ma anche della statualità che ha a che vedere proprio con quelle esigenze funzionali rispetto alle quali si ritiene che il criterio della competenza possa escludere drasticamente il criterio della gerarchia.

Non vi è dubbio, infatti, che il criterio della competenza abbia un proprio senso, una propria plausibilità funzionale. Però, esaurire tutto nella competenza, escludendo che tra i diversi livelli in cui si articola il quadro istituzionale della Repubblica non intervenga più e non possa più intervenire nella sostanza un criterio gerarchico, significa far venir meno il senso della politicità di certe istituzioni fondanti, poiché vi è sempre un momento nel quale il dato gerarchico, e quindi coattivo, deve avere titolo per intervenire.

In mancanza di tale possibilità, non si possono risolvere conflitti al di fuori di una linea esclusivamente negoziale. Le istituzioni non possono però esaurire il loro rapporto nella dimensione esclusivamente negoziale.

Il dato negoziale ha un senso ma, in determinate situazioni, non basta a cancellare il momento coattivo e gerarchico.

In tale contesto sono stati segnalati alcuni indizi normativi, che puntualmente la bozza di documento conclusivo predisposta dal Presidente registra. È pur vero però che gli indizi normativi – in ragione dei quali si può affermare che rimanga in capo allo Stato il ruolo di supremo garante dell'ordinamento giuridico – appaiono relativamente fragili. Lo Stato ha anche – ma non solo – un ruolo di supremo garante dell'ordinamento giuridico. La statualità però ha una consistenza, al limite politica (non vorrei qui richiamare lo «stato d'eccezione» di cui parla il politologo tedesco Carl Schmitt, che pure ha un suo significato), che non può essere trascurata. Non è solo una questione di garanzia: il ruolo dello Stato non è solo di garanzia ma anche di decisioni fondanti per assicurare la persistenza di quella che è stata definita la sintesi politica. In assenza di questo ruolo ulteriore, rimane a mio avviso la possibilità che la sintesi politica sia sfidata in maniera definitiva.

Il nostro Presidente ha elencato alcuni indizi normativi fra i quali: le materie di esclusiva competenza dello Stato; la previsione di un potere sostitutivo da parte dello Stato per l'attuazione e l'esecuzione di accordi internazionali e atti dell'Unione europea in caso di inadempienza regionale; più in generale, il tema della tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica. Sotto quest'ultimo profilo richiamare l'unità giuridica e l'unità economica della Repubblica ha a che vedere con l'interesse nazionale ma non ne esaurisce la nozione. A mio giudizio, la cancellazione del riferimento all'interesse nazionale non può essere surrogata dal fatto che persistano elementi quali, ad esempio, l'unità giuridica e l'unità economica. L'interesse nazionale comprende entrambi questi elementi ma può esigere che l'attivazione della stessa nozione d'interesse nazionale si realizzi anche con riferimento a situazioni che non mettono necessariamente in discussione l'unità giuridica o economica della Repubblica e che, tuttavia, hanno a che vedere con l'interesse nazionale.

Quanto poi all'esercizio dei poteri sostitutivi non si può negare che, in una situazione nella quale si afferma il principio della pari ordinazione fra i diversi livelli istituzionali, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato è destinato, necessariamente, ad attivare un forte contenzioso: a che titolo esercita un potere sostitutivo se vi è una pari ordinazione? Il concetto di pari ordinazione mette in discussione la capacità giuridico-politica dello Stato ad intervenire in nome di un certo potere per sostituirsi ad altri soggetti istituzionali, allorché questi siano considerati inadempienti. Non difficile è, infatti, la possibilità di eccepire che la pari ordinazione ha sottratto allo Stato questo stesso titolo ad intervenire in una logica sostitutiva.

In sede di discussione delle iniziative legislative volte a definire un'ulteriore riforma delle norme costituzionali sarà necessario approfondire una serie di questioni. In quella sede bisognerà ulteriormente sviluppare tutti i problemi sui quali, con tanta puntualità e attitudine sintetica, il Presidente si è soffermato nello schema di documento conclusivo propo-

sto. Certo, il rovesciamento della *ratio* dell'articolo 117 della Costituzione costituisce un fattore che ha aperto la strada a quelle spinte devolutive che, ben tosto, si sono attivate nella presente legislatura e che, a mio avviso, introdurranno ulteriori elementi di difficoltà istituzionale per il nostro Paese.

Farò brevemente riferimento alla nozione di leale collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali, evocata in sede di indagine che, a mio avviso, è una categoria metagiuridica. Non nego il ruolo della politicità, anzi prima ne ho anche parlato. So bene che è in corso un dibattito in ragione del quale il concetto di lealtà è utilizzato, ad esempio, per distinguere, all'interno di regimi politici democratici, opposizioni definite, rispettivamente, leali o sleali. Basta pensare alla letteratura che fa capo, fra gli altri, ai politologi Linz e Stepan, che hanno esaminato, su base comparata, i regimi democratici proprio sotto il profilo del ruolo delle opposizioni, distinguendo queste ultime in leali e sleali. Quindi, esiste un significato della nozione di lealtà che si può trasferire ai rapporti politici e che ha a che vedere con la coerenza rispetto alla norma fondamentale. Tuttavia, quando la norma fondamentale fa venire meno quelle categorie di priorità che rimangono essenziali negli equilibri istituzionali e che danno il senso di un'esperienza costituzionale che ha una sua consistenza tendenzialmente unitaria, il concetto di leale collaborazione diventa difficile da applicare. Certo si può sempre affermare, trasferendo alla logica negoziale di diritto pubblico la logica negoziale di diritto privato, che vi è un principio di buona fede. Tuttavia, quello dell'approccio negoziale è anche un rischio perchè in esso ciascun soggetto tende ad un profitto che riguarderà il proprio segmento istituzionale rispetto ad altri segmenti istituzionali. Noi quindi corriamo il rischio di scomporre in una logica particolaristica il complesso dei rapporti tra le istituzioni.

Non credo che in questo modo renderemmo un buon servizio, soprattutto qualora non avessimo la capacità di correggere certi meccanismi attivati, a mio avviso, in modo intempestivo a conclusione della precedente legislatura e se, a questi meccanismi, si sovrapponessero, in maniera più o meno coerente, altri propositi di riforma che rischiano di aggravare il quadro complessivo.

In tale contesto, pur apprezzando il lavoro svolto dal Presidente in qualità di relatore, che prevede la predisposizione di uno schema di documento conclusivo in cui sia evidenziato, nella maniera più penetrante, più incisiva e lucidamente sintetica, l'insieme di proposte ed indicazioni davvero complesse emerse nel corso della nostra indagine, debbo segnalare che nel merito l'indagine conoscitiva non ha fugato le preoccupazioni di fondo, che già nella precedente legislatura mi avevano indotto ad esprimere una valutazione critica circa la riforma poi approvata, né è riuscita a dissipare i timori che nutro ove nuovi interventi dovessero aggravare un quadro che non trovo positivo.

Mi farò carico, in sede di discussione delle citate proposte di ulteriore revisione costituzionale, di intervenire esponendo queste mie valutazioni. Intanto, con un rapido e sommario intervento, desideravo dare atto al Pre-

sidente dello sforzo compiuto per concludere davvero molto degnamente il lavoro svolto con l'indagine conoscitiva che questa Commissione ha voluto proporre e realizzare.

VILLONE *(DS-U)*. Signor Presidente, bisogna dare atto che questa è stata un'indagine conoscitiva rilevante e significativa.

Come il Presidente ricorderà, oltre a consentire di svolgere l'indagine conoscitiva, abbiamo molto fattivamente contribuito agli stessi lavori della Commissione.

Il lavoro svolto è di notevole spessore e d'altronde il Presidente, come affermava il collega Fisichella, ne dà conto nella proposta di documento conclusivo, anche se in essa alcune cose non sono dette. Ad esempio, il Presidente non dice (ma comprendo il perché non lo faccia) come nei lavori che abbiamo svolto su questo tema si è fatta giustizia di alcune valutazioni di sapore troppo elettoralistico espresse su questa riforma, laddove si diceva – come i colleghi ricordano – che si trattava di una riforma finta, alla quale sarebbe seguita quella vera. Buona o cattiva che sia, si è però visto che finta non era. Dico ciò senza *animus pugnandi*; ormai il periodo elettorale è passato, quindi possiamo affermarlo in maniera serena.

Nell'ambito dei lavori relativi all'indagine conoscitiva, non abbiamo nascosto peraltro le difficoltà, le ambiguità, e le insufficienze di questa riforma; l'abbiamo guardata con animo sereno perché è giusto fare così e perché ora siamo in una fase diversa.

Voglio toccare soltanto alcuni punti, partendo innanzi tutto dalla considerazione svolta dal senatore Fisichella – che a mio avviso ha colto un passaggio fondamentale e assai significativo nella relazione del Presidente – circa la questione della gerarchia e della competenza.

Non si tratta di una questione puramente accademica. Il tema della gerarchia e della competenza nel rapporto tra Stato e regioni esiste da sempre; è un classico dei testi di diritto in materia regionale, come i colleghi ricorderanno. Pertanto, ritengo sia giusto capire bene cosa significhi e come si ponga.

Non credo, ad esempio, che sia giusto affermare (non so se il Presidente intendeva dire proprio questo, ma se così fosse, sarebbe sbagliato) che la gerarchia scompare e che al suo posto esiste solo la competenza. Avrebbe ragione in questo caso il senatore Fisichella, a trarre le conseguenze che ha esposto.

Non credo che ciò sia vero perché il fatto che si ponga nell'attuale formulazione del Titolo V il principio di una parità dei vari soggetti (Stato, regioni ed enti locali) non significa che non ci sia una gerarchia tra gli atti; non significa, in particolare, che il sistema delle fonti si ispiri unicamente ad un principio di pari ordinazione.

Vorrei far rilevare al collega Fisichella che, in qualunque sistema, anche in quello federale più spinto, un principio di fondo è che la Costituzione federale è assistita da una specifica supremazia anche sotto il profilo giuridico formale. Non esiste sistema federale che non parta da tale prin-

cipio anche perché in assenza di questo il sistema non potrebbe funzionare.

Credo che tale principio sia valido anche nell'attuale formulazione del Titolo V e non dobbiamo dimenticarlo quando diamo letture di sistema del nuovo Titolo V. Anche in questo caso si ha un'indiscussa supremazia dei valori costituzionali.

Per intenderci, possiamo rifarci al principio della pari ordinazione nel procedimento di modifica della Costituzione, per cui, se i soggetti componenti l'entità federale vi partecipano a titolo paritario, nel caso in cui essi non vogliano la modifica, questa non si farà. Una volta, però, che la Costituzione è in essere, non si discute che ci sia supremazia.

È importante tenere presente questo aspetto perché altrimenti si perde l'aggancio con una lettura di sistema. Penso a tutto quanto è riportato attraverso una lettura di sistema del Titolo V e della Parte I della Costituzione, relativa alla garanzia dei diritti, che si ripercuote poi sulla lettura, ad esempio, dei livelli essenziali delle prestazioni che attengono ad alcuni diritti fondamentali. Quindi, sul piano dell'interpretazione, vi è una specifica e immediata traduzione di norme puntuali. In questo caso presterei particolare attenzione a non riportare affermazioni che potrebbero essere lette male e che, a mio avviso, non trovano riscontro nemmeno nel complesso dei lavori sin qui svolti.

Dissentendo in parte dal collega Fisichella, posso invece essere d'accordo sull'importanza del principio di leale cooperazione, che più che essere una norma stringente è una convenzione o una prassi.

FISICHELLA *(AN)*. È una norma metagiuridica.

VILLONE *(DS-U)*. È una norma metagiuridica sì e no, se parlo di convenzione. In base alla lettura dei costituzionalisti, si è in presenza di un qualcosa che è giuridico nella sua natura, sia pure non entrando a far parte di una nozione di norma cogente e puntuale; è la regola, sempre giuridica, che vige fino a quando non è accettata. Questo punto va tenuto presente e sviluppato: non vi è sistema federale che possa funzionare senza una misura di ciò. Non vi è federalismo competitivo, solidale e cooperativo ma soltanto federalismo conflittuale se non si assume che vi sia, in una parte maggiore o minore, ma comunque in una misura significativa, un qualcosa che chiamiamo «principio di leale cooperazione». Su questo punto è stato giustamente posto l'accento nel corso dei nostri lavori e si richiama l'attenzione anche nello schema di documento conclusivo predisposto dal Presidente.

Dai lavori svolti è emersa una definizione e una configurazione dell'interesse nazionale. Come i colleghi ben sanno, ho sempre affermato la mia contrarietà all'eliminazione del riferimento all'interesse nazionale; lo considero un errore. Ebbene, ritengo che l'interesse nazionale esista e che sia un'entità giuridica (non siamo nel campo della fantasia), la cui pervasività non si è ancora in grado oggi di definire.

Vi è incidenza sui limiti complessivi della potestà esclusiva e concorrente delle regioni, persino sulla potestà statutaria? Tendenzialmente la mia risposta è affermativa. Ed è anche per questo motivo che considero un errore non aver dato una definizione più puntuale della portata di un principio che rischia oggi, paradossalmente, di essere più pervasivo di ieri, nonostante l'idea sbagliata di chi ha ritenuto di far bene a cancellarlo.

Vi sono poi alcuni punti sui quali ho valutazioni contrarie rispetto a quanto indicato nella proposta di documento conclusivo redatta dal Presidente: mi spiace dirlo ma credo sia giusto e corretto farlo. Circa la normativa di attuazione, ad esempio, vi è una cosa che il Presidente non dice e, comprendendo le ragioni, lo aiuto nel chiarire ciò che non può dire. Nel documento, laddove ad esempio si fa riferimento all'attuazione del Titolo V, non si precisa che non è sufficiente pensare a una proposta legislativa intitolata «Attuazione del Titolo V della Costituzione». Abbiamo scontato e stiamo scontando – come il Presidente sa – una notevole difficoltà per un indirizzo di legislazione, sostenuto dalla maggioranza di Governo, che non solo non è attuativo del Titolo V ma è anzi in netto contrasto con esso. Questo lo dico io perché il Presidente non può dirlo. È vero che si è radicata questa meritoria attività, parallela a quella tradizionalmente propria della Commissione, tesa a verificare la compatibilità della nuova legislazione con la nuova architettura costituzionale. Non è questa però la sede in cui si può correggere un indirizzo legislativo sbagliato. Non vi è dubbio alcuno – e lo dichiaro assumendone la responsabilità – che l'indirizzo legislativo di questa maggioranza è, in sostanza, fortemente centralistico. Questo punto è delicato perché su di esso si potrebbe stabilire e radicare quel tessuto di prassi e di convenzioni che sarebbe una parte di Costituzione materiale a sostegno del Titolo V. Noi dobbiamo costruirlo. Se ciò non esiste nell'abitudine legislativa, non vi sarà alcuna proposta di legge intitolata «Attuazione del Titolo V della Costituzione» che possa mettere riparo ad una mancanza di questo tipo. Questa è una responsabilità politica di notevole portata che, beninteso, non è della Commissione, ma che è emersa dai lavori svolti nel corso dell'indagine conoscitiva in più occasioni, che tuttavia scompare nel documento conclusivo proposto dal Presidente. Comprendo le ragioni di ciò ma è giusto fare chiarezza. Analogamente, sono venuti meno quegli elementi, pur presenti in più riprese negli interventi, che hanno richiamato le risorse, il federalismo fiscale, i diritti uguali nel sistema federale, la tutela e la garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza, o come si vogliono definire, e che ora, non a caso, sono fortemente posti a rischio.

Infine, l'ultimo elemento di seria contrarietà al documento in esame riguarda la proposta di *devolution*. Non possiamo far finta che la *devolution*, così com'è oggi proposta, sia un'attuazione del Titolo V. A nostro avviso, la *devolution* è portatrice di una filosofia che è in contrasto con l'attuale formulazione del Titolo V. Per quanto la riforma possa essere complessa, articolata, difficile, ambigua e discutibile per certi versi, certamente non mette in discussione i fondamenti dell'uguaglianza dei diritti e della solidarietà, che invece sono chiaramente messi in discussione da una

proposta come quella di *devolution* richiamata nel documento. Dunque, non condivido l'ultima parte di quest'ultimo, che colloca il provvedimento sulla *devolution* fra la normativa costituzionale di correzione e completamento della riforma. Non si tratta né di correzione né di attuazione ma di un qualcosa di radicalmente diverso che, dal nostro punto di vista, è assolutamente inaccettabile.

PRESIDENTE. Mi riservo comunque di predisporre, al termine della discussione sullo schema di documento conclusivo, una bozza che tenga conto dei suggerimenti emersi nel corso del dibattito, che sottoporrò all'esame della Commissione.

Rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,35.