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

31° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 GIUGNO 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0397

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Documento conclusivo
(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 8, 11
BASSANINI *(DS-U)* 3
* MANCINO *(Mar-DL-U)* 7
* PASSIGLI *(DS-U)* 8

L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore

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 15,50.

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 12 giugno scorso.

Comunico ai colleghi della Commissione che è ormai quasi ultimato il programma concernente la presentazione del documento conclusivo che si svolgerà il 18 luglio prossimo e alla quale interverrà il Presidente della Repubblica, a testimonianza dell'importanza del lavoro effettuato e dell'attenzione che la Commissione riceve nelle sfere più alte della rappresentanza politica.

Come ho già dichiarato, le osservazioni emerse nella discussione saranno recepite sotto forma di vere e proprie correzioni nel documento proposto o di testi contrapposti o comunque diversificati; pertanto, il documento conclusivo nella sua forma definitiva sarà elaborato sulla base delle considerazioni e dei rilievi espressi. Seguiranno poi in una seconda fase delle valutazioni più sintetiche.

BASSANINI *(DS-U)*. Signor Presidente, anzitutto esprimo nel complesso apprezzamento per lo schema di documento conclusivo da lei proposto, che nelle linee generali riflette, a mio avviso, lo svolgimento dell'indagine conoscitiva, dando una valida cornice all'illustrazione più dettagliata di quanto è emerso.

Mi limiterò a qualche osservazione su alcuni punti per richiedere, se possibile, di apportare alcune piccole modifiche, integrazioni o indicazioni, sulla base di un'opinione diversa.

La prima osservazione si riferisce al quarto capoverso di pagina 2 della proposta di documento conclusivo, laddove si dice che «la riforma necessita, allo stesso tempo, di attuazione e di correzioni: non necessariamente vi è un ordine prestabilito di priorità nel procedere all'una o all'altra».

Penso sia giusto sottolineare che occorrono sia attuazione che correzioni. Tuttavia, esprimo qualche perplessità sulla frase che segue perché senza dubbio vi è comunque l'esigenza di un processo estremamente impegnativo e rapido di implementazione della riforma, altrimenti vi è il rischio di una paralisi, di caos per eventuali ricorsi alla Corte costituzionale, controversie, e così via. Ritengo quindi che occorra riformulare questo ca-

poverso evidenziando che la convinzione della necessità di correzione ed integrazioni non deve ritardare o costituire il pretesto per rinviare la dovuta opera di attuazione della riforma, che è legge costituzionale. Le due attività devono pertanto procedere parallelamente. Il mio timore è che questa frase possa aprire il varco a chi, in attesa delle integrazioni, sceglie la strada di procedere prima alle modifiche e alle integrazioni per evitare di lavorare nel frattempo. Poiché non sembra essere questo l'atteggiamento del Governo, che anzi sta avanzando proposte per l'attuazione del Titolo V, credo sia meglio esplicitare tale principio anche in questo testo.

Evidenzio poi la parte nella quale, in modo molto efficace, il relatore svolge il tema della permanenza in capo allo Stato di un ruolo di supremo garante dell'ordinamento giuridico. Condivido nelle linee generali questa affermazione. Il complesso degli elementi di motivazione è talmente ampio ed efficace che forse ci può consentire qualche attenuazione o ritocco su alcuni di questi elementi meno indiscutibili di altri.

Mi spiego meglio. A pagina 4 dello schema di documento conclusivo proposto, si legge, come ultimo punto di una breve elencazione di indizi normativi: «la mancata definizione della potestà legislativa regionale "residuale" in termini di competenza "esclusiva"». Questo punto potrebbe essere riformulato, aggiungendo la parola «esplicita», come segue: «la mancata esplicita definizione della potestà legislativa regionale "residuale" in termini di competenza "esclusiva"», poiché probabilmente si allude al dato di fatto che l'esercizio delle competenze statali, cosiddette trasversali, indubbiamente non può non interferire anche con l'esercizio delle competenze stesse. Vorrei, infatti, evitare che nascesse un equivoco dal fatto che su queste materie specificatamente possa eventualmente intervenire il legislatore statale, qualora questi non abbia titolo per farlo. Il problema è che in molti casi può avere titolo per farlo nelle competenze di carattere trasversale di cui al secondo comma. Precisato così, mi sembra che si eviti ogni rischio di ambiguità nell'interpretazione.

Esprimo inoltre perplessità laddove, subito dopo, elencando elementi di contesto che emergono dal complesso del testo costituzionale, come primo punto si legge: «il permanere, come accennato, sia pure in forma implicita, del valore dell'interesse nazionale, il quale emerge non solo dal ricordato articolo 120, ma prima ancora dal principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, espresso dall'articolo 5, che rappresenta un principio fondamentale della nostra Costituzione». Temo che quanto detto si interpreti nel senso che l'interesse nazionale potrà essere invocato, come era nel vecchio articolo 117 della Costituzione, come una clausola che sostanzialmente conduceva *ad libitum* allo svuotamento ed alla riduzione della competenza legislativa regionale, dove affermato. Secondo me, tale rischio si può evitare aggiungendo a questo punto quanto segue: «Ben inteso, l'interesse nazionale opererà nel caso in forma diversa rispetto a quella in cui operava nell'ambito del sistema costituzionale o dell'articolo 117 previgenti». Questo potrebbe essere un modo per evitare il rischio di un'estensione per via interpretativa del limite dell'interesse nazionale.

L'altra ipotesi è quella di sostituire le parole di questo primo punto con le seguenti: «il permanere, come accennato, sia pure in forma implicita, del valore dell'interesse nazionale, nei termini definiti non solo dal ricordato articolo 120, ma prima ancora dal principio di unità ed indivisibilità della Repubblica». Questo può essere un altro modo per ricondurre il richiamo all'interesse nazionale ad un elemento normativo positivo, contenuto nel nuovo Titolo V.

Inoltre, nutro qualche dubbio più radicale su uno dei punti successivi, sempre a pagina 4, laddove si parla della «necessità della presenza, in qualsiasi ordinamento unitario, di un livello di Governo che sia di per sé sovraordinato agli altri». Questa tesi è sostenuta da alcuni e negata da altri, sostenendo che ormai, tenendo conto anche dell'Unione europea, il principio di sovranità non si incardina più in un soggetto istituzionale, ma si ripartisce attraverso un pluralismo dei soggetti sovrani tra diversi soggetti. Se si vuole identificare un soggetto supremo, per certi versi finisce per esserlo più l'Unione europea che non lo stesso Stato nazionale. Non so quanto sia conveniente mantenere l'attuale formulazione di questo capoverso. Mi rendo conto comunque che la questione è molto complessa.

Vorrei fare ancora un paio di osservazioni circa questa parte della proposta di documento conclusivo, in particolare sull'ultimo punto, laddove si legge: «la necessità, che prescinde dagli obblighi comunitari anche se da questi è enormemente rafforzata, di applicare anche alla contabilità pubblica regionale e locale, i principi contenuti ad esempio negli articoli 81 e 100, secondo comma, della Costituzione». Non vorrei che sorgessero dubbi in merito al fatto che tutti i princìpi e le norme costituzionali devono essere rispettati dalla legislazione regionale così come dalla legge dello Stato, e non soltanto alcuni, come nel caso specifico i princìpi contenuti nei citati articoli 81 e 100.

Questa frase, così come formulata, può far sorgere questo dubbio, per cui delle due l'una: o si aggiunge la precisazione «come del resto qualunque principio e disposizione costituzionali»; oppure si elimina tale esemplificazione che rischia di essere equivoca. Infatti, non avrei dubbi – e non mi sembra che ciò sia stato contestato dai risultati emersi dall'indagine conoscitiva – circa l'obbligo per le leggi regionali, al pari di quelle dello Stato, di rispettare tutti i princìpi e le disposizioni costituzionali. La gerarchia delle fonti resta e, se vogliamo, forse è proprio questo il vero livello di sovraordinazione che garantisce l'unità dell'ordinamento. In sostanza, quest'ultima è garantita dal fatto che tutti sono soggetti ai princìpi e alle norme costituzionali e ovviamente è il legislatore costituzionale che può modificarle o integrarle. Del resto, siamo appena intervenuti su norme costituzionali ed in questa sede siamo sicuramente sovraordinati agli altri perché operiamo sulla Costituzione. In questo senso posso accettare anche il punto dell'ordinamento unitario che prevede un livello sovraordinato, ma nel caso in cui si esprime attraverso la fissazione di norme e princìpi costituzionali, così come avviene per l'Unione europea in merito all'emanazione di norme europee vincolanti per tutti, sia per il legislatore statale che per quello regionale.

Mi sembra, quindi, che in questo senso vada precisato anche il riferimento agli articoli 81 e 100, secondo comma, della Costituzione, sicuramente molto pregnante, ma che non può essere interpretato come una norma di tipo eccezionale.

La stessa considerazione ricorre poco più avanti, laddove, parlando di ipotesi interpretative che destano perplessità, se non preoccupazione, si legge: «tra queste, la tesi, anche sostenuta da fonti autorevoli, secondo cui l'attività legislativa regionale può prescindere da qualsiasi vincolo diverso da quelli espressamente previsti, e ciò anche con riferimento ai limiti che la Costituzione pone per la legislazione statale». Ebbene, a tale riguardo, piuttosto che esprimere preoccupazioni, manifesterei una posizione molto netta. Il sistema costituzionale che emerge dal nuovo Titolo V è molto chiaro e non consente di pensare che le leggi regionali non siano subordinate ai princìpi e alle norme della nostra Costituzione. Peraltro, ciò non altera il principio di pari dignità costituzionale perché anche il legislatore statale, nel momento in cui approva leggi ordinarie (e non costituzionali, perché invece quando approva queste ultime è legislatore costituzionale), è soggetto allo stesso limite. Su questo tema riterrei opportuno inserire alcune correzioni che esplicitino il concetto.

Infine vengo al paragrafo intitolato: «L'assenza di una normativa transitoria». Condivido le linee generali enunciate, anche se, signor Presidente, forse sarebbe opportuno evidenziare che si può anche comprendere (noi, come è noto, non vi abbiamo messo mano) la finalità che il legislatore perseguiva, quella cioè di evitare, attraverso l'indicazione di norme transitorie, eccessive dilazioni nell'attuazione della riforma. Tuttavia, il concetto, come evidenziato nel testo proposto, non può impedire «di considerare esistente nella riforma una sorta di «transitorietà implicita» collegata al processo di attuazione, che non può che essere portato avanti secondo tempi e con modalità caratterizzate dalla gradualità e dal coordinamento tra le diverse funzioni pubbliche». A ciò aggiungerei una precisazione come la seguente: «purché non comportanti, ovviamente, effetti dilatori non giustificati».

In sostanza, manterrei una critica, che mi sembra giustificata, rispetto all'assenza di norme transitorie, pur riconoscendo in maniera esplicita che la ragione risiede nella preoccupazione di evitare rinvii come quelli che vi furono per l'originario Titolo V della Costituzione del 1947, la cui attuazione fu rinviata di 22 anni, fino al 1970. Poiché però sappiamo che sarebbe stato possibile trovare una soluzione diversa, vale a dire attraverso norme transitorie configurate in modo tale da non consentire dilazioni ingiustificate nella loro attuazione, il senso della nostra critica è semplicemente che non si è compiuto lo sforzo necessario per identificare un apparato di norme transitorie di tal genere.

Pertanto, manterrei la critica. Direi che abbiamo capito la ragione, che questo comporta inevitabilmente il prevedere questa «transitorietà implicita», ma alla fine aggiungerei il richiamo alla necessità che la gradualità non comporti dilazioni ingiustificate. Tale precisazione ci consente di

non essere associati a coloro che vogliono il rinvio *sine die* dell'attuazione della riforma.

MANCINO *(Mar-DL-U)*. Signor Presidente, sono facilitato nel mio intervento dalle considerazioni svolte poc'anzi dal senatore Bassanini, che ho ascoltato con molta attenzione.

Preciso subito che la proposta di documento conclusivo elaborata dal Presidente della Commissione merita l'atteggiamento favorevole anche del Gruppo al quale appartengo. Si tratta soltanto di puntualizzare meglio, e talvolta di sfumare, alcune considerazioni in essa contenute. La proposta, infatti, fotografa una situazione che si è determinata a seguito di un'indagine conoscitiva accurata portata avanti dalla Commissione, dalla quale hanno tratto vantaggio, sotto il profilo degli effetti diffusivi, tutte le istituzioni: quelle parlamentari nazionali, quelle regionali e anche quelle degli enti locali.

Non nutro alcuna preoccupazione nel condividere il giudizio circa l'indeterminatezza dei confini riferiti alle competenze così come disciplinate all'articolo 117 della Costituzione.

La riforma, indubbiamente, necessita di processi attuativi, soprattutto di carattere legislativo, oltre che di alcune correzioni che personalmente sfumerei utilizzando più che altro la parola «adeguamento» che può anche significare «correzione», piuttosto che conservare quest'ultima espressione, che potrebbe apparire più forte della stessa volontà di chi, come lei, signor Presidente, ha elaborato queste conclusioni.

Alla penultima riga del paragrafo intitolato «Le ragioni dell'indagine conoscitiva», a pagina 2 della proposta, in relazione ai richiami ad una prudente ponderazione, si legge: «nel timore di fughe in avanti che potrebbero rilevarsi inopportune, se non dannose». Da questo punto proporrei di passare immediatamente all'altra precisazione: «il potere sostitutivo dello Stato fondato dallo stesso articolo 120, comma secondo, sulla tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica trae la sua fonte dall'articolo 5 della Costituzione». L'interesse nazionale, infatti, sia pure in forma implicita, è desumibile proprio dal combinato disposto dei citati articoli 120 e 5 della Costituzione.

Questo consente riverberi successivi nella legislazione, soprattutto regionale. Condivido il riferimento agli articolo 81 e 100 della Costituzione e ritengo che possiamo esplicitare meglio il principio cui si riferiscono: l'obbligo degli adempimenti della finanza regionale e locale deve essere meglio chiarito per evitare che vi sia l'illusione dell'assoluto svincolo da qualunque condizionamento, lungo una strada che avrebbe conseguenze gravi anche per gli enti locali, soprattutto per quanto riguarda il controllo sempre più stringente della Corte dei conti, tenuto conto delle difficoltà della finanza pubblica non solo attuali, ma anche future.

Inoltre, in relazione alle ipotesi interpretative che suscitano perplessità e preoccupazione, si parla della tesi secondo cui: «l'attività legislativa regionale può prescindere da qualsiasi vincolo diverso da quelli espressamente previsti». Al riguardo, vorrei fosse precisato che, laddove il vincolo

fosse desunto dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, esso è attenuato dal fatto stesso che è il legislatore nazionale a doversi far carico, nella disciplina dei princìpi fondamentali, di inserire anche eventuali vincoli nell'attività legislativa di merito nelle materie di legislazione concorrente. Sfumerei questo concetto perché, se non dettiamo princìpi fondamentali e non poniamo vincoli, le regioni sono libere di poter esercitare un'attività legislativa di merito nella pienezza della loro competenza.

Sfumerei, infine, la parte finale della proposta, dal titolo: «La normativa (costituzionale) di correzione e di completamento». Per la verità, dissento dal giudizio di «completamento» riferito al disegno di legge sulla *devolution*. Personalmente, ritengo che la *devolution* si inserisca in maniera dirompente all'interno di un disegno che già di per sé non è organico ma che, tuttavia, disegna le presunte competenze generali a favore delle regioni e quelle tassative a favore dello Stato, fatta salva la legislazione concorrente. La *devolution* si inserisce in tale contesto come materia avulsa rispetto all'impianto del novellato Titolo V, ove le competenze esclusive sono dello Stato e non delle regioni. Come si inseriscono nell'ordinamento regionale, che pure deve tenere conto di una legislazione di princìpi stabiliti dallo Stato, di vincoli nell'interesse nazionale disciplinati dallo Stato, le competenze esclusive delle regioni? Qual è il limite della competenza esclusiva rispetto ad un quadro di legislazione riconosciuta in testa sia allo Stato sia alle regioni?

Sfumerei questa frase perché la *devolution* fa parte di un disegno parallelo che cammina insieme a strumenti attuativi del Titolo V, così come riformato. Lo analizzeremo piuttosto nel merito e, anziché parlare di «completamento», proporrei di ricordare che in 1ª Commissione è in fase di discussione il disegno di legge sulla *devolution.*

Non ho alcuna osservazione da fare circa la normativa di correzione perché, laddove si renderà necessario, non possiamo non correggere quel che può apparire stridente o diventare tale, alla luce anche dell'esperienza legislativa dello Stato e delle regioni.

PRESIDENTE. L'intenzione della Presidenza è di rappresentare l'opinione della maggioranza per la quale il testo rappresenta un'evoluzione; per l'opposizione, come ha fatto rilevare lei ed il senatore Vitali, rappresenta invece una rottura. Se lo riterrete opportuno, individueremo un termine scelto da voi, così che su questi punti riporteremo chiaramente le due tesi, senza farne una questione di maggioranza o di opposizione. Del resto, il documento conclusivo deve rappresentare le valutazioni della Commissione e sarebbe improprio non farlo.

PASSIGLI *(DS-U)*. Signor Presidente, come del resto hanno già fatto tutti i colleghi intervenuti, devo dare pienamente atto al Presidente di avere redatto un documento assai utile, ben congegnato e articolato e che, soprattutto se recepirà le osservazioni espresse nel corso della discussione, consentirà a mio avviso una valutazione unanime, per cui potrà essere presentato il 18 luglio prossimo con il pieno consenso della Commissione.

Detto questo, mi sembra che tutti i colleghi, nei loro interventi, abbiano preso le mosse dal punto indicato a pagina 2 della proposta di documento conclusivo, da cui anch'io voglio cominciare, laddove si legge: «Due messaggi sono emersi con chiarezza: il primo che la riforma necessita, allo stesso tempo, di attuazione e di correzioni». Poi segue l'esposizione del secondo messaggio.

Il primo passaggio è stato interpretato in maniera diversa dai vari colleghi intervenuti: il senatore Vitali, per esempio, ha detto che dichiarare che la riforma necessita di attuazione e di correzioni non deve far dimenticare che vi è un ordine di priorità per cui prima dobbiamo procedere all'attuazione, poi semmai si potrà discutere e valutare le correzioni da apportare.

Il senatore Fisichella, invece, sostiene l'opposto: logicamente è difficile immaginare che nel contempo si possa propendere per un'attuazione immediata senza passare attraverso le opportune correzioni e che vi sia un ordine di priorità procedurale e sostanziale perché, prima di attuare una riforma di cui si coglie la problematicità, sarebbe o forse sarebbe stata – si aggiunge, con sano realismo – buona norma procedere alle correzioni necessarie.

A mio avviso, la riforma del Titolo V sarebbe stata attuata anche meglio se fosse avvenuta con tempi diversi ed in un diverso clima di rapporti tra le forze politiche. Credo però che al riguardo abbia ragione il senatore Vitali quando afferma che, nel dare attuazione al nuovo Titolo V, non si deve disconoscere che esistono aree di problematicità e che tale attuazione non possa non indicare anche linee di interpretazione, inevitabilmente mirate verso una correzione.

Se si dice che la riforma è da attuare con qualche correzione, almeno in sede interpretativa, si deve anche specificarne la direzione. E qui sorge la questione della devoluzione. Non possiamo dimenticare di avere udito in questa sede le comunicazioni di un membro del Governo in merito alle quali l'opposizione si è pronunciata in netto dissenso. Non richiamerò le osservazioni svolte in quell'occasione e che emersero nel corso del dibattito. Però ci sembra che la devoluzione, così come intesa dal Governo (sempre che il ministro Bossi in quell'occasione abbia rappresentato l'opinione dell'Esecutivo e non solo quella del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione), si muova per molti aspetti nella direzione opposta ad una corretta attuazione del Titolo V.

Dico questo perché in realtà in sede di attuazione dovremmo tentare di eliminare le aree di incertezza, laddove invece quei timidi accenni di devoluzione contenuti nella proposta di modifica dell'articolo 117 della Costituzione avanzata dal ministro Bossi ci sembrano accentuarle, allontanandoci da una corretta e non conflittuale interpretazione ed applicazione della riforma del Titolo V.

In altre parole, ritengo che la riforma debba ovviare alle aree di incertezza, sempre implicite in un sistema che contempla ampi poteri concorrenti, e che sia inopportuno sperare che esse vengano chiarite solo ed esclusivamente dalla giurisprudenza costituzionale. Questo per non caricare la Corte costituzionale – che inevitabilmente ne dovrà sopportare il

peso, giacché presumo che i casi che le verranno rimessi saranno molto numerosi – di un eccessivo lavoro.

Proseguendo nella lettura della proposta, riguardo al secondo messaggio, si legge: «Il secondo messaggio concerne la necessità di agire in sintonia con regioni ed enti locali». Questo punto merita un brevissimo commento.

Nel caso specifico condivido l'opinione espressa dal senatore Fisichella, il quale afferma che il messaggio pervenutoci in sede di consultazioni da parte delle regioni e degli enti locali registra il timore avvertito dal sistema delle autonomie che la riforma del Titolo V si possa tradurre in una forma di neocentralismo regionale che si sostituirebbe a quello statale. La questione tocca un tema che attiene al cuore della riforma, vale a dire se si sia o meno in presenza di una pari ordinazione dei vari livelli di governo. Il senatore Fisichella è intervenuto acutamente sul punto, sottolineando la sua particolare visione ed avvertendo che esiste una singolare pericolosità nel considerare parimenti ordinati tutti gli enti costitutivi. Egli, inoltre, distingue tra gerarchia e competenza, affermando che vi può essere una pari dignità nell'attribuzione di competenza, ma che in realtà esiste una gerarchia di livelli.

Il quesito non è peregrino. Posto in altri termini, riappare ogni qualvolta – e molti colleghi si sono pronunciati in merito – ci si pone il problema se esista o meno un interesse nazionale e se alla fine, in un sistema federale e, soprattutto, in un sistema di poteri concorrenti, esista un livello che deve prevalere. Su tale aspetto non ho alcun dubbio, ma sono felice di avere ascoltato oggi il senatore Bassanini esprimersi in questo senso e di avere letto il giudizio espresso dal senatore Villone.

A mio avviso non può che essere lo Stato il supremo garante dell'unitarietà di indirizzo dell'ordinamento. E in un sistema di poteri concorrenti non può non esservi un livello che alla fine prevale. Personalmente ritengo che questo livello sia sicuramente rappresentato dallo Stato, almeno laddove entrano in gioco i princìpi fondamentali richiamati negli articoli iniziali della nostra Carta costituzionale. Infatti, la riforma riguarda il Titolo V della Parte II della Costituzione, ma la Parte I, quella riguardante i princìpi fondamentali, non solo rimane, ma non è mai stata messa in discussione, dettando norme vincolanti anche per la potestà normativa regionale. Credo che tale principio non sia messo in dubbio da nessuno e in questo senso propongo anch'io di apportare una correzione a quanto espresso nella proposta, laddove si afferma: «sono state avanzate ipotesi interpretative che destano perplessità, quando non preoccupazione: tra queste, la tesi, anche sostenuta da fonti autorevoli, secondo cui l'attività legislativa regionale può prescindere da qualsiasi vincolo diverso da quelli espressamente previsti, e ciò anche con riferimento ai limiti che la Costituzione pone per la legislazione statale».

Non abbia dubbi, signor Presidente, sia più deciso. È chiaro che la potestà legislativa è sottoposta pienamente ai vincoli che la Costituzione pone e sicuramente a quelli derivanti dai princìpi fondamentali. Su questo argomento ho letto recentemente un parere *pro veritate* reso dal presidente

emerito della Corte costituzionale Baldassarre in materia di beni e di attività culturali, il quale si pronuncia esattamente in questi termini circa la sussistenza ancora di una competenza statale in materia, argomentando proprio sulla base dei princìpi fondamentali e dei vincoli che deriverebbero alla legislazione regionale dai princìpi fondamentali.

Sotto questo aspetto mi trovo in parziale disaccordo con quanto affermato dal collega Vitali quando si pone il problema – su cui molti si sono intrattenuti – di come sia da leggere la competenza residuale delle regioni.

Il primo interrogativo che ci dobbiamo porre è se si tratti o meno di competenza piena. A tale quesito ritengo si debba rispondere che si tratta sicuramente di competenza piena. Altri si sono posti la questione se la competenza piena sia esclusiva e personalmente ritengo che lo sia. Però – come dicevo poc'anzi – mi trovo parzialmente in disaccordo su come sono state formulate le osservazioni del senatore Vitali perché potrebbero prestarsi, sulla base di queste interpretazioni, all'affermazione secondo cui, esistendo una competenza piena ed esclusiva, non esiste alcun ruolo dello Stato in proposito.

Personalmente ritengo che l'affermazione dell'esclusività e pienezza della competenza delle regioni, laddove non vi sia stata un'espressa identificazione o attribuzione ad altri livelli di Governo (competenza residuale), possa sposarsi pienamente con queste altre due considerazioni: quella secondo cui anche in questo caso vale il limite dell'interesse nazionale (che, dopo essere stato «cacciato dalla porta, rientra dalla finestra») e quella secondo cui anche la legislazione regionale è pienamente sottoposta ai princìpi fondamentali della Costituzione incontrando quindi limiti pieni.

Non mi dilungherò su un altro aspetto concernente un'analisi filologica dei princìpi fondamentali. In realtà, da un'attenta lettura dei primi articoli della Costituzione discenderebbe addirittura un uso quasi interscambiabile, come di sinonimi, della parola «Repubblica» e della parola «Stato»; il che aprirebbe un capitolo interpretativo. Basterebbe prendere l'articolo 8, laddove si stabilisce che i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato sono regolati per legge, per chiarire che nei primi 12 articoli, i termini «Repubblica» e «Stato» sono spesso usati in modo interscambiabile. Non è il momento per affrontare il problema, ma credo che questo potrebbe portare a difficilissime questioni interpretative di assetto complessivo.

Ritengo quindi che nel complesso il documento conclusivo, se ingloberà alcune osservazioni ed integrazioni cui il Presidente faceva cenno e le richieste avanzate, potrà trovare il pieno sostegno ed apprezzamento di tutta la Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 16,30.