

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

---

## 1<sup>a</sup> 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

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 NOVEMBRE 2001

---

**Presidenza del presidente PASTORE**

## INDICE

## Audizione dei professori Sabino Cassese, Alberto Romano, Antono Romano Tassone e Luisa Torchia

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 13, 19	* CASSESE . . . . .	Pag. 3, 16
* BASSANINI (DS-U) . . . . .	10	* ROMANO . . . . .	9
DENTAMARO (Mar-DL-U) . . . . .	14	* ROMANO TASSONE . . . . .	5, 17
* MANZELLA (DS-U) . . . . .	13	* TORCHIA . . . . .	6, 17
MAGNALBÒ (AN) . . . . .	15		
* MANCINO (Mar-DL-U) . . . . .	16		
VILLONE (DS-U) . . . . .	11		

---

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

N.B: Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU:Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; 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.

*Intervengono i professori Sabino Cassese, Alberto Romano, Antonio Romano Tassone e Luisa Torchia.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione dei professori Sabino Cassese, Alberto Romano, Antonio Romano Tassone e Luisa Torchia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di ieri.

Ringrazio i professori Sabino Cassese, Alberto Romano, Antonio Romano Tassone e Luisa Torchia, che oggi ascoltiamo in qualità di rappresentanti dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo. I nostri ospiti riferiranno le loro impressioni e le loro valutazioni sulla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sulla quale, come è noto, questa Commissione ha iniziato a svolgere un'indagine conoscitiva anche in relazione ai suoi compiti specifici, che questa riforma ha in qualche modo reso ancor più onerosi.

Lascio la parola al professor Cassese, presidente dell'Associazione.

CASSESE. Signor Presidente, la ringrazio a nome dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, che è qui rappresentata da me e da alcuni colleghi. L'Associazione ha comunque raccolto anche delle opinioni per iscritto, che mi permetto di consegnare agli uffici; si tratta in particolare di un ampio saggio del professor Alfredo Corpaci sulla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e il sistema amministrativo, delle riflessioni del professor Gian Candido De Martin sulla lettura della riforma del Titolo V della Costituzione, di alcune considerazioni sulla nuova disciplina costituzionale dei poteri locali del professor Giulio Vesperini e di qualche mia considerazione sull'amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione. Ognuno di noi darà un contributo cercando di mettere insieme opinioni personali con opinioni raccolte durante le consultazioni dell'Associazione.

Personalmente mi limiterò a toccare pochi punti che ritengo rilevanti. Ciascuno di noi comunque interverrà brevemente, dopo di che potremo rispondere ai vostri quesiti.

Innanzitutto, che cosa comporta l'inversione delle materie per l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni. Ho visto dalle audizioni già svolte che la questione dell'inversione rispetto alle 18 materie rimesse alla potestà legislativa dal vecchio articolo 117 è stata già ab-

bondantemente studiata. A me pare che sia importante da questo punto di vista sottolineare che l'applicazione del nuovo articolo 117 richiede un inventario completo delle funzioni pubbliche per accertare quale materia rimane di competenza legislativa esclusiva o concorrente statale. L'inventario è naturalmente reso necessario dall'assetto attuale, per cui il titolare di riserva in caso di non assegnazione dalle regioni è lo Stato. Questa inversione richiede quindi un lavoro di censimento non diverso, anzi molto più complesso, di quello che fece la commissione Giannini, della quale fecero parte alcuni dei membri della Commissione affari costituzionali qui presenti.

Il secondo punto importante è quello della verifica della corrispondenza delle tre legislazioni di trasferimento, ma in particolare di quella più cospicua (cioè quella del 1997-1998), al nuovo modello ed elenco costituzionale. Mentre a primo sguardo la ripartizione che attiene alle funzioni legislative esclusive appare ispirata al criterio della separazione, per almeno quattro gruppi di materie questo non accade. In altre parole, per alcune materie vi è una divisione in due della materia stessa. Le cito: i beni culturali, per cui da un lato c'è la tutela e dall'altro c'è la valorizzazione; l'istruzione, per cui ci sono le norme generali sui principi, e la parte restante dello Stato; i comuni, le provincie e le città metropolitane, per le funzioni fondamentali dello Stato; le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per cui c'è la determinazione dei livelli essenziali allo Stato mentre la parte restante è lasciata alle regioni. Credo che questo sia un aspetto da analizzare perché, mentre per il resto ci si ispira al criterio della separazione, qui per la funzione legislativa esclusiva si richiede una cooperazione e quindi si ripropone un problema di concorrenza o di funzione legislativa ripartita come quella tradizionale.

Il terzo punto critico a mio avviso – su questo c'è una riflessione molto ampia del professor Corpaci, su cui richiamo la vostra attenzione – è quello relativo alla rottura del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Su questo punto si sono già inseguite due o tre interpretazioni. La netta separazione della funzione amministrativa rispetto all'attribuzione della potestà legislativa può essere interpretata in due modi: il primo è che la Costituzione attribuisca direttamente tutte le funzioni amministrative ai comuni, così scindendo tali funzioni da quelle legislative, e poi con atto ricognitivo statale si provveda a conferire agli altri enti locali, alle regioni e allo Stato le funzioni amministrative di cui occorre assicurare l'esercizio unitario. Questa interpretazione richiederebbe di «ricostruire lo Stato dal basso», nel senso che l'attribuzione costituzionale venga fatta direttamente al livello più basso e dal basso si risalga verso l'alto. L'altra opinione, che mi pare espressa in un contributo recente del consigliere Gaetano d'Auria su «Il Foro Italiano», è che la legge stabilisce in via esclusiva le funzioni fondamentali di comuni, provincie e città metropolitane e le altre funzioni sono stabilite da leggi regionali; nell'ambito di queste funzioni quelle amministrative sono attribuite ai comuni e in via sussidiaria agli enti via via maggiori. L'interpretazione è resa più complessa perché la norma una volta parla di attribuzione e due volte di

conferimento, solo che il primo conferimento sembra dal basso verso l'alto e il secondo conferimento dall'alto verso il basso. Da questo intrico bisognerà uscire.

La quarta riflessione che vorrei fare riguarda il problema dell'unità. L'articolo 120, secondo comma, parla di unità giuridica e unità economica da tutelare con il potere sostitutivo del Governo e l'articolo 118, appena citato, parla di esercizio unitario delle funzioni amministrative da assicurare conferendole a livelli di governo superiori ai comuni. Credo che questo sia un punto capitale. La parola «unità» è penetrata proprio nel momento del maggiore trasferimento di funzioni alle regioni operato dalla Costituzione e quindi va valutata proprio in questo contesto.

Mi fermerei qui nell'enumerazione dei punti che a me paiono essenziali, per lasciare la parola ai colleghi.

*ROMANO TASSONE.* Signor Presidente, mi limito a riportare in parte alcune opinioni largamente diffuse e in parte alcune mie opinioni su taluni punti della riforma che riguardano specificamente le autonomie locali, anzi che hanno speciale attinenza al problema della necessità di eventuali interventi legislativi attuativi della riforma del Titolo V per darvi corpo.

Sotto questo aspetto ritengo di segnalare, per esempio (non abbiamo avuto contributi su questo tema nella ricerca che abbiamo fatto presso i colleghi), un problema che si pone relativamente all'esercizio della potestà tributaria dei comuni.

L'articolo 119 prevede, come sapete, che i comuni stabiliscono tributi propri. Secondo alcune interpretazioni da me raccolte, questa norma andrebbe pur sempre coordinata con la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione (nessuna prestazione personale e patrimoniale può essere imposta, se non in base alla legge) e quindi l'articolo 119, primo comma, non attribuirebbe in realtà ai comuni la potestà di istituire autonomi tributi, se non per quanto concerne specifici ambiti tributari predefiniti da una qualche legge. Se così fosse, segnalo che si porrebbe il problema di quale tipo di legge potrebbe autorizzare l'esercizio di questa potestà comunale.

Poiché l'articolo 117, secondo comma, enumerando le materie di esclusiva competenza legislativa statale, aggiunge la specificazione «dello Stato» alle parole «sistema tributario», dovrebbe immaginarsi che possa intervenire in tal senso anche una legge regionale emanata in virtù della potestà concorrente attribuita alle regioni dal terzo comma dell'articolo 117, che parla di legislazione in materia di sistema tributario, senza aggiungere altre specificazioni.

Se così fosse però e se si ritenesse, secondo la prassi consolidata, che l'esercizio della potestà concorrente delle regioni è possibile a prescindere dall'esistenza di leggi cornice, sarebbe forse da prendere in considerazione l'opportunità che la legislazione statale riempia eventuali vuoti, proprio nel quadro della garanzia dell'unità dell'ordinamento su questo punto.

Un altro aspetto riguarda l'articolo 118 e in particolare il problema se le funzioni amministrative siano già attribuite ai comuni o vi sia bisogno

di una ulteriore legislazione d'attuazione. Su questo vi sono stati diversi interventi. In particolare quello di Alfredo Corpaci, già più volte citato dal professor Cassese, che a mio avviso è estremamente puntuale; concordo con tale intervento e ritengo pertanto che, malgrado il verbo all'indicativo, le funzioni amministrative debbano essere attribuite ai comuni dalla legislazione statale e regionale.

A questo punto si potrebbe immaginare che vi sia bisogno di una legislazione statale *ex* articolo 117, secondo comma, lettera *p*), che attribuisca le funzioni fondamentali ai comuni, e che però le leggi regionali che attribuiscono ai comuni le funzioni ulteriori siano emanabili in forza della potestà legislativa esclusiva, *ex* quarto comma dell'articolo 117, il che (tra l'altro questo sarebbe uno dei contenuti dell'autonomia) prospetta – lo sottolineiamo – la possibilità che il rapporto regioni-enti locali abbia dimensioni diverse nelle varie regioni. Questo, ovviamente, dipende dall'estensione che avrà la legge statale che deve attribuire le funzioni fondamentali.

Per quanto riguarda il potere sostitutivo trattato al secondo comma dell'articolo 120, le opinioni che abbiamo raccolto concordano tutte sul fatto che esso riguarda il solo potere amministrativo e non quello legislativo e, ovviamente, qui la necessità che la legge detti norme procedurali è iscritta nello stesso testo dell'articolo 120 della Costituzione.

Per quanto riguarda le ipotesi, l'opinione consolidata è che le ipotesi predicate dall'articolo 120 sono descrivibili come tipici concetti-valvola, ossia non suscettibili di determinazione puntuale e tassativa, e (direi per loro natura) destinati proprio a restare indeterminati. Da qui la necessità che le garanzie nei confronti del potere sostitutivo siano cercate essenzialmente nella disciplina procedurale e anche (lo prospetto come possibilità) nella costituzione di organismi neutrali che possano valutare le esigenze che lo Stato adduce a motivazione dell'esercizio del potere sostitutivo.

Per quanto riguarda il problema dei controlli sugli atti amministrativi locali, l'opinione di Alfredo Corpaci e di Giovanni Duni, che io condivido, è che essi non siano stati resi *in toto* e per sempre costituzionalmente illegittimi, ma che abbiano soltanto perso la copertura costituzionale che prima li assisteva. Vorrei sottolineare a tale proposito (si tratta di una notazione ovviamente tecnica) che a questo punto si pone il problema ben esposto da Corpaci, che sottolinea che, mentre per i controlli di merito l'incostituzionalità, la contrarietà all'assetto attuale della Costituzione è sicura, per i controlli di legittimità questa andrebbe valutata, invece, caso per caso, in relazione all'esistenza di singole esigenze che, volta per volta, sul piano della ragionevolezza li possano giustificare.

**TORCHIA.** Interverrò brevemente su tre questioni.

La prima è una questione di ordine generale. Dalla lettura dei primi commenti ed anche delle audizioni che questa Commissione ha svolto ogni tanto traspare una sorta di paura del vuoto: c'è una nuova riforma costituzionale, chi esercita quali poteri, in quali condizioni, e così via. Vorrei ricordare che noi siamo, invece, in presenza di un ordinamento

molto «pieno», in cui quasi tutti i compiti sono in larga misura disciplinati dalla legge, statale o regionale (più statale che regionale). C'è inoltre un principio di continuità dell'ordinamento, per cui è difficile che si creino vuoti, se non in casi molto specifici. L'attuazione di questa riforma consiste prima di tutto in un riordino dei poteri e delle norme esistenti e in un loro nuovo allineamento, secondo le regole che il nuovo Titolo V ci dà: regole nuove, per l'appunto, che forse ancora nessuno di noi padroneggia e domina fino in fondo e che probabilmente la Corte costituzionale dovrà contribuire a definire. Ma insomma la paura dell'ordinamento che improvvisamente crea un vuoto mi sembra eccessiva.

Vorrei intervenire, inoltre, su due questioni di merito specifiche. In primo luogo sull'articolo 117, al primo comma, per il riconoscimento espresso nella nostra Costituzione dell'obbligo costituzionale di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, obbligo che si impone nella stessa misura e con la medesima forza alla potestà legislativa statale e alla potestà legislativa regionale; in secondo luogo, sulla potestà che qualcuno chiama esclusiva regionale, che ricomprende cioè quelle materie residuali che non sono nella potestà legislativa statale né in quella concorrente, che sono innominate (anche se qualche indizio, per così dire, su quali siano c'è) e che sono attribuite alla potestà legislativa regionale.

Sulla prima questione (mi limito naturalmente a svolgere alcune osservazioni di carattere generale) in dottrina, nei primi commenti, di questa formula del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario è stata data una lettura continuista, dicendo che in fondo non fa altro che mettere a regime in maniera ricognitiva quello che l'ordinamento già conosceva, quello che la Corte costituzionale già aveva riconosciuto. Credo che questo sia in parte vero, ma non riconosce fino in fondo, invece, una innovatività della norma che c'è, perché con questa norma sicuramente non si può tornare indietro, la scelta diventa irrimediabile, per cui non c'è più una separazione tra ordinamenti, ma c'è un'integrazione.

Quindi, il modo dualista in cui la Corte costituzionale ha sempre interpretato il rapporto tra ordinamento interno e comunitario è da ascrivere ad un ragionamento costituzionale, per così dire, che non trova più spazio in questa Costituzione. La stessa teoria dei controlimiti che la Corte costituzionale ha usato, sostenendo che c'è una distanza fra i principi e i valori fondamentali del diritto comunitario e quelli della nostra Costituzione, e che in questa distanza stanno i controlimiti e quindi c'è una separazione per ordinamenti, rientra in un ragionamento che dovrà essere sottoposto a revisione e più probabilmente la Corte costituzionale si troverà a fare dei bilanciamenti tra principi e valori diversi che stanno tutti nella nostra Carta, perché questa è una clausola di apertura espressa nella nostra Costituzione ai principi e ai valori dell'ordinamento comunitario.

Vi è un problema di interpretazione, secondo me, relativo al potere sostitutivo in caso di mancato rispetto. Esistono due riserve di legge che andrebbero coordinate. In una si dice che lo Stato adotta una disciplina in caso di inadempimento della legge con la quale si determinano le procedure di partecipazione delle regioni alle fasi ascendente e discendente di

formazione e di attuazione del diritto comunitario e disciplina anche il potere sostitutivo in caso di inadempienza. Questo è previsto nell'articolo 117 della Costituzione.

L'articolo 120 invece, nell'ambito generale del potere sostitutivo, stabilisce che in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria, - i termini cambiano molto da norma a norma: atti normativi comunitari, atti dell'Unione europea, normativa comunitaria - lo Stato deve emanare una legge che stabilisca come si esercitano i poteri sostitutivi rispettando i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Bisognerà decidere se il mancato rispetto e l'inadempienza rappresentano la stessa fattispecie. Alcuni sostengono che l'inadempienza rappresenta semplicemente un comportamento omissivo mentre il mancato rispetto rappresenta un comportamento commissivo in contrasto con il diritto comunitario.

Le due riserve di legge andranno poi coordinate perché non possiamo avere due norme che stabiliscono come lo Stato interviene in sede di potere sostitutivo per una violazione del diritto comunitario.

In merito alla seconda questione, le materie che si ritengono riservate alla potestà legislativa residuale delle regioni sono l'agricoltura, l'industria ed il commercio, quelle materie cioè che vengono più spesso citate e riconosciute benché innominate.

Su queste materie lo Stato non dispone più di una potestà legislativa se non nella misura in cui esercita le clausole generali e quindi interviene in materia di ordinamento civile o di tutela della concorrenza, oppure con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni connesse ai diritti sociali e civili.

Cosa succederà nell'ambito di queste materie è un interrogativo che dovrebbe interessarci perché è difficile pensare che siano possibili politiche regionali nel settore dell'industria, dell'agricoltura e del commercio, politiche nelle quali non ci siano poi degli interessi ultraregionali e che comunque devono essere tenuti presenti.

Anche in questo caso il terreno è fortemente coperto da normativa comunitaria, ma è importante capire i limiti entro i quali le regioni possono esercitare questa potestà legislativa che è più ampia di quella concorrente.

Per quanto riguarda la potestà regolamentare, il professor Cassese ha già affermato che si è rotto il parallelismo tra potestà legislativa e funzione amministrativa: si è anche disallineato il rapporto tra potestà legislativa, potestà regolamentare e funzione amministrativa perché lo Stato ha la potestà legislativa solamente nelle materie di competenza esclusiva.

Questa potestà regolamentare diventa uno degli strumenti importanti di gestione delle decisioni per lo meno degli apparati a livello regionale e locale. Quali siano i limiti di tale potestà regolamentare e quale sia la legge che di volta in volta ne deve determinare l'ambito è questione sulla quale si sta discutendo.



*ROMANO.* Signor Presidente, mi rifaccio ad alcune osservazioni espresse dalla professoressa Torchia, ma vorrei anche accennare alcune considerazioni di carattere generale.

Ritengo che i nuovi riparti di competenza daranno luogo a problemi e conflitti infiniti non solo per come sono state definite certe materie quali, ad esempio, quella dell'ambiente che sta da una parte – è un esempio di scuola – e quella del governo del territorio e della salute che sta dall'altra. La questione è più profonda.

Esiste una prima contraddizione già presente nel vecchio sistema tra il criterio del livello di interesse – così definito nel passato mentre ora si tratta del principio di sussidiarietà – e la definizione di competenze per materia. Si tratta di due prospettive diverse le quali molte volte vanno a collidere e non parlano lo stesso linguaggio.

Questo è particolarmente importante in un sistema dominato dal principio di sussidiarietà; ma sussidiarietà intesa come criterio per decentrare quello che è accentrato o come criterio per accentrare quello che si è decentrato di colpo? Su questo problema i dati sono contraddittori tra vecchie norme e norme vigenti. Infatti, la nuova formulazione dell'articolo 114 della Costituzione non mi sembra si correli perfettamente con l'articolo 5. È chiaro che la Repubblica, una ed indivisibile, può coesistere con alcune formulazioni dell'articolo 114; però mi pare che quella attuale si collochi in un'altra prospettiva.

Inoltre, non mi sembra molto coerente lo stesso articolo 114: dal primo comma, sembrerebbe quasi che la Repubblica sia una specie di consorzio di comuni. Ma, nel secondo comma, le regioni, le provincie e i comuni sono definiti enti autonomi. Giuridicamente «autonomia» è un termine tecnico: indica dei poteri che vengono derivati ad un soggetto da un altro soggetto. Nell'ambito di questa qualificazione, sembrerebbe che lo Stato sia l'ente da cui deriva il tutto. Ma è lo Stato che deriva a sua volta i poteri dalla Costituzione o è lo Stato che fa la Costituzione e la rivede? Questo è un interrogativo proprio già dell'aula universitaria..

È poi a mio avviso alquanto importante, più che risolvere singole questioni di competenza, trovare una chiave di lettura della Costituzione, e probabilmente tale chiave di lettura può essere individuata in certi concetti già evocati e in talune clausole generali che si accompagnano al principio di sussidiarietà.

Mi ha colpito una domanda cruciale posta da una persona che ha inciso molto sulla formulazione della riforma. Possiamo ancora emanare una legge sul procedimento amministrativo? Possiamo disporre di un regime nazionale del diritto amministrativo per quanto riguarda i provvedimenti, i loro vizi, e così via?

A questo punto, la clausola che può dare una possibile apertura si trova nell'articolo 120 della Costituzione. Questi concetti sono richiamati a proposito del potere sostitutivo. Ma non è questo il profilo che qui interessa. Qui è importante sottolineare che la riforma del Titolo V della Costituzione ha tenuto comunque conto dell'esigenza di salvaguardare l'unità suddetta; esigenza che può essere soddisfatta anche in altri modi, a comin-

ciare da possibili ampliamenti del ruolo della legislazione statale: nel quadro delle ripartizioni di competenze per materia ma, soprattutto, in relazione al principio di sussidiarietà.

Probabilmente questa è una clausola generale che può svolgere una funzione, che nel dare razionalità al sistema può avere un grande ruolo.

BASSANINI (*DS-U*). Innanzi tutto, ringrazio l'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo per la collaborazione offerta, che speriamo continuerà a fornire.

Questo ramo del Parlamento non ha potuto esercitare funzioni di vaglio e di revisione di un testo che abbiamo dovuto approvare a scatola chiusa, il che non toglie che oggi siamo particolarmente impegnati con senso di responsabilità istituzionale a cercare di risolvere i problemi applicativi nel modo migliore, eventualmente anche laddove sono previsti con disposizioni legislative che ne favoriscono un'applicazione ed un'attuazione ordinata e utile.

Vorrei rivolgere quattro domande ai vostri ospiti, due in particolare per conoscere la vostra opinione su questioni su cui abbiamo già avuto altri pareri, ma non sempre coerenti fra loro.

La prima riguarda una questione classica: nelle materie di competenza concorrente, a vostro avviso, in assenza di disposizioni transitorie (a meno di non ritenere applicabile in qualche modo analogicamente la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione) si deve ritenere che, in assenza di leggi cornice che espressamente definiscono i principi fondamentali della legislazione concorrente, le regioni si debbano attenere ai principi desumibili dal sistema legislativo vigente? Oppure che debbano attendere l'emanazione di leggi di principio? Oppure che possano iniziare a legiferare dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni del Titolo V senza alcun vincolo di principio? Sono le tre possibili risposte a tale quesito.

La seconda domanda riguarda la *vexata quaestio* dell'articolo 120 della Costituzione dove, nonostante i presupposti dell'esercizio del potere sostitutivo facciano pensare ad un intervento anche sulla legislazione, o sulle omissioni nell'esercizio del potere legislativo, tuttavia l'intestazione al Governo del potere sostitutivo rende molto difficile andare in questa direzione, e qui abbiamo anche sentito autorevoli interpretazioni in questo senso. E allora si può ritenere, sia pure limitando il discorso alla sostituzione nell'esercizio di funzioni e poteri non legislativi, come voi avete detto, che questi possano comportare anche, sotto la responsabilità del Governo, la disapplicazione di leggi regionali nelle more eventualmente del giudizio della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale? La questione è abbastanza importante perché le innovazioni apportate al sistema di controllo delle leggi regionali fanno sì che le regioni possano in linea di principio legiferare anche in materia di competenza esclusiva dello Stato, nel senso che legiferano incostituzionalmente, ma tuttavia fino alla sentenza della Corte costituzionale tali normative potrebbero avere applicazione, quindi si potrebbe ritenere che il potere sostitutivo a

tutela dell'unità giuridica ed economica, e di tutti gli altri valori costituzionali, intervenga proprio per evitare l'applicazione in via amministrativa di leggi regionali costituzionalmente illegittime, o per violazione dei principi sostanziali della Costituzione, o per violazione del limite di competenza legislativa delle regioni.

Terza domanda: vale l'VIII disposizione transitoria e finale che, a differenza della IX, non ha un termine temporale? In altri termini, occorre una legislazione sul trasferimento dei compiti e delle funzioni amministrative, e relative risorse (uffici strumentali, finanziari e patrimoniali), alle regioni in attuazione del nuovo sistema delle competenze? L'VIII disposizione non fissa un termine temporale, come in teoria fa la IX; è un problema di ordinato trasferimento, o conferimento, di uffici e di risorse. Naturalmente in questo caso bisognerebbe chiedersi se non si debba provvedere rapidamente, magari anche qui con la delega al Governo, come fu con la legge n. 59 del 1997, che peraltro applicava uno schema simile perché, sia pure senza copertura costituzionale, applicava lo schema dell'inversione dell'elenco delle materie nel rapporto tra legislatore delegante e legislatore delegato (qui, invece, tra legislazione costituzionale e legislazione ordinaria).

Quarta e ultima domanda. Secondo voi la nuova disposizione in materia di potestà regolamentare comporta il rischio di una inversione del processo di delegificazione e semplificazione, riduzione dell'inflazione legislativa e normativa che, sia pure con successi ed insuccessi in questi anni, era stato percorso? Qualche segnale c'è. La domanda è tuttavia se in materia quanto meno di legislazione concorrente non continui a spettare al legislatore nazionale il compito di dettare eventualmente un principio in tema di delegificazione, semplificazione e alleggerimento del carico normativo, salvo lasciare poi non più a regolamenti delegificanti governativi, ma a regolamenti regionali il compito di darvi attuazione.

VILLONE (*DS-U*). Signor Presidente, il collega Cassese ricordava la stagione della Commissione Giannini, dicendo che bisognerebbe oggi procedere ad un inventario completo delle funzioni. Credo che parecchi di noi in varia misura abbiano partecipato a quella fase, che però purtroppo oggi non penso possiamo ripetere, perché, già pressati come siamo dall'urgenza, non abbiamo a mio avviso il tempo di fare un inventario delle funzioni. Per farvi un esempio, proprio oggi ci è pervenuto un disegno di legge sulla sicurezza degli edifici che prevede l'istituzione del libretto del fabbricato. Possiamo fare una legge statale che lo istituisce, che lo disciplina in via di principio, che rimanda alla legge regionale, o che disciplina direttamente la funzione del comune nell'esercitare, appunto, il controllo sulla sicurezza degli edifici? Noi siamo già in una fase in cui quotidianamente la spinta degli eventi ci costringe a compiere delle scelte che non sono sempre, probabilmente, ispirate a principi di coerenza, dato che alla fine i problemi ci sono. Quindi, se dopodomani – per fare un esempio – cadesse un palazzo da qualche parte, noi in 48 ore vareremmo la legge

sul libretto di sicurezza degli edifici. E non ci sarebbero considerazioni accademiche di qualunque genere idonee a fermare la cosa.

Dico questo perché io avverto un difetto nello schema che abbiamo di fronte, che mi viene da una considerazione che volevo sottoporre alla valutazione dei colleghi. Nell'esperienza dei moderni stati federali, o para-federali, in realtà alla fine non c'è materia in cui lo Stato centrale non possa all'occorrenza entrare. L'esperienza concreta ci dice che quando lo Stato federale decide di intervenire su una certa questione lo fa.

Questo accade infatti in Stati come la Germania, gli Stati Uniti, il Canada. Generalmente lo si fa attraverso clausole generali perché non è la definizione del dettaglio delle competenze lo strumento flessibile che determina il rapporto tra il centro e la periferia. In questo schema collettivamente predisposto – ci siamo infatti trovati nella condizione di non poter intervenire politicamente – non abbiamo pensato a questo aspetto. Ci sono momenti di rigidità e di compartecipazione, ma non ci sono clausole generali, idonee a determinare il rapporto flessibile che all'occorrenza consente allo Stato centrale di fare il libretto sulla sicurezza degli edifici. Dobbiamo, a mio parere, cercare di trovare nella nostra ricostruzione i punti che consentono questa flessibilità: uno potrebbe essere quello delle funzioni fondamentali affidate ai Comuni, perché probabilmente questa è una via attraverso la quale si può cercare un ambito di flessibilità; un altro è la riflessione sull'articolo 120: il potere sostitutivo mirato esprime un interesse di rilievo costituzionale che può passare attraverso norme quali quelle dei livelli minimi o altro? Credo che la nostra legislazione non dovrebbe indirizzarsi in questo senso; ci troveremmo infatti nella condizione in cui, di fronte alla probabile inerzia di una o di molte regioni alla domanda di soluzione dei problemi, lo Stato centrale e il legislatore nazionale dovranno cominciare a legiferare. Vedo questo rischio perché il Parlamento risponde a domande concrete; quindi, il giorno in cui si verificherà una pressione qualunque, non è una maggioranza che dovrà dire di agire in un senso o in un altro. In realtà, è una spinta oggettiva che costringe ad agire.

Credo allora che dovremmo ragionare in questa chiave costruttiva perché questo schema non presta sufficiente attenzione a questo punto. Vi è un reale rischio per la effettività del sistema di innovazione che abbiamo attuato.

Vorrei ora porgere due domande, in primo luogo alla professoressa Torchia precedentemente intervenuta, premettendo che condivido la considerazione da lei espressa sull'ordinamento. La tesi che prospetta la collega Torchia è che non possiamo avere un filtro che fa prevalere, nell'ipotesi di conflitto, i nostri valori costituzionali; vi è cioè un'entrata diretta, senza alcun filtro, nell'ambito dei diritti fondamentali inviolabili? Capisco come questa tesi si possa argomentare ma su di essa bisogna riflettere al fine di capire se è il caso di seguirla fino in fondo.

Al collega Romano Tassone chiedo un chiarimento sull'aspetto relativo al controllo: l'opinione esposta è che le leggi attualmente esistenti rimangono tali e quali come se non fosse successo nulla: si può sostenere

che rimangono in vigore le leggi statali e regionali, i comitati di controllo oppure che in questo frattempo decadono per cui eventualmente si può ri-disciplinare la materia? Diversamente, sarebbe davvero un paradosso. D'altro canto i comitati di controllo spingono in tal senso. Capisco che una tesi di questo tipo si possa sostenere però mi sembra davvero paradossale.

Penso non vi sia alcun dubbio sulla fattibilità del procedimento amministrativo. In base a quanto già detto il ragionamento di base si spiega. La cosa davvero singolare è che negli Stati federali uno dei più grandi problemi è quello dell'unità giuridica per la quale si spendono soldi e tempo. Noi disponiamo dell'unità giuridica – forse è più esatto dire che ne disponiamo solo per certi versi – e sarebbe davvero curioso smantellarla.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Villone anche per avere colto la sostanza delle osservazioni avanzate nel corso del dibattito, soprattutto citando la vicenda del parere che siamo chiamati ad esprimere su un tema molto importante. In verità, quotidianamente ci troviamo di fronte a situazioni che tentiamo di risolvere con il buon senso e la ragionevolezza, per usare un sostantivo di rilievo costituzionale.

MANZELLA (DS-U). Vorrei, ma non posso, rompere il clima di preoccupazione che i precedenti interventi hanno creato. Non posso, per le difficoltà oggettive che ogni giorno incontriamo e che rispondono ad una difficoltà propria del federalismo «per scomposizione»: laddove un processo federale non persegue l'unità, ma cerca di salvare una unità residuale. Ed ecco che ogni sforzo rischia di essere confuso per un conservatorismo istituzionale. Bisogna però andare avanti. Mi veniva in mente l'aneddoto di Benedetto Croce, il quale alla affermazione di un suo consigliere che, molto preoccupato di dover fare fronte a improvvise necessità, diceva: *oportet studere*, rispose: *oportet studuisse*. Allora, bisogna evitare sia *l'horror vacui* di cui parlava la professoressa Torchia sia il panico interpretativo.

Mi sembra che proprio il professor Cassese abbia affermato che il profilo dell'unità emerge laddove è più in crisi, cioè nell'articolo 120. La prima domanda è quindi la seguente: alla ricerca di una unità fatta per inventari, mi chiedo se si debba sostituire la ricerca di un'unità processuale. Occorre cioè vedere se vi siano, oltre a clausole di riempimento dell'ordinamento, anche altre clausole, cui faceva riferimento il senatore Villone, facendo leva su competenze processuali invece che materiali dello Stato.

Da questo punto di vista mi pare utile sottolineare che vi è, oltre al criterio concorrenziale espresso, anche un criterio concorrenziale occulto. Il professor Cassese ha già fatto cenno a materie comuni (le prestazioni concernenti i diritti civili; i principi fondamentali per gli enti locali), in cui vi è un problema di dimensione trasversale.

Posso chiedere di sviluppare il punto sulla concorrenzialità occulta?

Un altro aspetto riguarda un punto che ho affrontato insieme al senatore Magnalbò per il parere da rendere sulla legge comunitaria in sede di Giunta affari europei. Ci siamo resi conto che la legge comunitaria rappresenta una sede di specificazione di principi fondamentali per tutta la gamma di legislazioni regionali, ancorché non rientranti nella concorrenza espressa. Infatti, la ricerca di unità è naturale negli Stati a tendenza, a struttura o in fase di processo federale (dagli USA, alla Spagna, all'Austria, alla Germania, al Belgio) e i meccanismi di cooperazione sono enormemente accresciuti e sono determinanti nella vita di questi Stati. Chi parla ancora di pericolo della legislazione concorrente, come facevano trent'anni fa alcuni gloriosi avvocati delle regioni, sbaglia, perché adesso la visione della legislazione concorrente è tutta assorbita in un concetto più ampio di leale collaborazione, e su questo concetto ci dobbiamo attestare senza paura.

Rispetto a tutto ciò, la riflessione sull'articolo 120 andrebbe portata più a fondo. Nel momento in cui tutti diciamo che i Parlamenti hanno perso la funzione legislativa e che ormai siamo di fronte ad una attività normativa dei Governi, soprattutto con leggi delega, mi pare difficile concludere subito che nell'articolo 120 quel potere sostitutivo è solo di tipo amministrativo e non legislativo. Siamo sicuri di dover escludere i decreti-legge, in casi gravi (questo è l'aggettivo usato), in casi di urgenza o di distorsioni costituzionali della vita delle regioni, oppure escludere l'esistenza di una sorta di delega *ex* Costituzione? Questa riflessione, nel filo dell'unità, mi sembrerebbe importante.

Vorrei anche chiedere ai nostri ospiti se ritengono percorribile la via di una *fictio litis*, secondo quanto qualche arguto Presidente di regione ha ipotizzato, fra Stato e regioni per avere dei pronunciamenti della Corte costituzionale su conflitti di attribuzione che nascano appositamente per dare un inquadramento costituzionale della materia.

DENTAMARO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, rivolgerò una sola domanda ai nostri ospiti, dopo averli ringraziati per la loro presenza.

Sono particolarmente interessata ad una delle questioni segnalate dalla professoressa Torchia: la legislazione regionale esclusiva residuale nei settori produttivi del commercio, dell'industria e dell'agricoltura. Vorrei conoscere la loro opinione rispetto alla possibilità di sdrammatizzare il problema, che sicuramente preoccupa molto anche gli esponenti delle categorie produttive, dell'eventualità di discipline differenziate tra regioni tali da alterare il sistema della concorrenza. La sdrammatizzazione potrebbe avvenire a partire dalla considerazione che le tre materie pongono innanzi tutto un problema di definizione, come in tutti i casi di riparto di competenze. Va considerato cioè che le tre materie incrociano, per così dire, trasversalmente tante altre materie attribuite dall'articolo 117 alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato: l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, la salute, la tutela degli alimenti, il governo del territorio (quanto alla localizzazione dei grandi impianti produttivi o distributivi), il sostegno dell'innovazione ai settori produttivi e tante altre.

Come ha giustamente affermato la professoressa Torchia, il problema è capire i limiti entro cui il legislatore statale può continuare ad intervenire su queste materie, che diventano particolarmente delicate incrociando le competenze esclusive. Non si può infatti non tener conto che commercio, industria e agricoltura sono già disciplinate da una legislazione statale vigente. Rispetto a quest'ultima, le stesse indicazioni del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, ci offrono parametri di costituzionalità non dico sicuri ma relativamente chiari. Ad esempio, la legge Bersani sul commercio, la n.114 del 1998: possiamo già ipotizzare che qualunque intervento regionale ampliativo della tendenza liberalizzatrice della legge Bersani sia sicuramente compatibile con la nuova normativa e, viceversa, che qualsiasi intervento restrittivo risulterebbe incostituzionale per violazione del principio di tutela della concorrenza, che adesso è costituzionalizzato e comporterebbe la possibilità per lo Stato di intervenire in via legislativa. Lo si può considerare un «cavallo di Troia», non sarebbe un intervento definibile direttamente come riferito al commercio, però mi sembrerebbe assolutamente legittimo.

È poi suggestiva l'ipotesi della disapplicazione suggerita dal senatore Bassanini, ma ho l'impressione che vi siano problemi nell'identificazione del soggetto che dovrebbe operare la disapplicazione, perché è difficile immaginare un potere sostitutivo nella fase di disapplicazione. Di cosa si tratterebbe? Di un annullamento governativo di un provvedimento adottato dalle regioni? Mi rendo conto insomma che la domanda, più che a voi, è rivolta al senatore Bassanini.

Per concludere, a me sembra che riflettendo nel concreto sulle discipline vigenti e sulla quantità di situazioni che restano comunque aperte all'intervento normativo statale, residuino relativamente pochi e limitati spazi, rispetto ai tre settori produttivi, sui quali il legislatore statale non può intervenire.

MAGNALBÒ (AN). Signor Presidente, vorrei aggiungere soltanto una nota a margine, rivolgendomi soprattutto alla professoressa Torchia. Si è posto il problema di quando le norme regionali, in base alla potestà che oggi hanno le regioni di regolare tutto, si incrociano con la legislazione esclusiva dello Stato e la legislazione concorrente. Personalmente credo che invece il problema maggiore derivi proprio dall'incrocio tra queste normative e i rapporti dello Stato con l'Unione europea. Sarebbe allora opportuno definire anche cosa si intende per «rapporti con l'Unione europea», perché si tratta di una dizione che può essere interpretata in modi diversi. Dare una definizione esatta di questa terminologia potrebbe allora costituire un punto cardine, visto che si aprono continuamente nuovi scenari interpretativi.

MANCINO (Mar-DL-U). Signor Presidente, voglio limitarmi sinteticamente a un paio di domande. La prima è relativa all'esercizio delle funzioni amministrative attribuite ai comuni, con la precisazione: salvo che per assicurarne l'esercizio unitario non ci sia bisogno di conferire, ovvia-

mente attraverso leggi regionali, le debite competenze alle provincie, alle città metropolitane, eccetera. L'altra riguarda i controlli.

La prima domanda che pongo è la seguente: se le regioni non legiferano circa le modalità di riservare ad altri enti l'esercizio delle funzioni amministrative, avremo da una parte un'affermazione di principio, cioè che tali funzioni sono dei comuni e, dall'altra, un'inadempienza da parte delle regioni che priverebbero irreversibilmente gli altri enti locali di funzioni necessarie a quel livello: che sarà di tali inadempienze?

In secondo luogo, i controlli si esercitano in piena libertà: sono o possono essere più preventivi o successivi? Sono di sola legittimità? E in che modo possono essere esercitati? Essendo stato abolito l'articolo 130 della Costituzione, sul piano dell'istituzione dei controlli sorge qualche problema. Non vi è una copertura costituzionale, ma di certo si registra una situazione di palese sofferenza da parte degli enti locali che si vedrebbero di nuovo imposta una «camicia» di controllo, preventivo o successivo (credo più successivo) non imposto. A volte, però, il controllo aiuterebbe gli enti locali.

*CASSESE.* Cercherò di rispondere molto sinteticamente. Una prima questione riguarda l'eventualità di disposizioni in assenza di leggi cornice. Credo che la risposta non possa che essere: in base ai principi desumibili dalla legislazione vigente. Innanzi tutto così è stato fatto in passato; in secondo luogo, sicuramente non si può attendere; inoltre, se si legiferasse senza seguire dei principi, e quindi in totale libertà, sicuramente seguirebbero numerosi interventi *ex post* da parte della Corte costituzionale.

La seconda questione si riferiva al dubbio se debba esserci una disciplina del trasferimento. Io direi di sì, perché è sempre stato così, ma anche perché la questione è molto attenuata in quanto molte funzioni sono state trasferite con la legislazione degli anni 1997-98.

È poi indispensabile fare l'inventario completo delle funzioni; se non lo si realizza, come si fa a stabilire quali sono le funzioni amministrative che possono o debbono essere esercitate a livello superiore?

Sulla concorrenzialità occulta: la potestà legislativa esclusiva prevista dall'articolo 117 della Costituzione si divide in due categorie, una piena e una limitata.

Circa poi la cooperazione, direi di stare attenti, perché le divisioni indicate dalla Costituzione rappresentano una trama su cui si innesta l'attività cooperativa. Ormai tutti i poteri pubblici lavorano collaborando, con forme di collaborazione interistituzionale e ricorrendo addirittura alla forma dello scambio, propria del contratto di diritto privato.

Infine, cosa avviene se le regioni non legiferano? Se ciò avviene, direi che ai comuni sono attribuite a titolo originario le funzioni amministrative e, quindi, questi le possono esercitare sulla base delle leggi esistenti.

*ROMANO TASSONE.* Signor Presidente, sul punto specifico concernente la sopravvivenza degli attuali controlli, non mi sono pronunciato. I colleghi che hanno scritto su tale materia, i professori Corpaci e Duni, ritengono – e anch'io sono dello stesso avviso – che le norme esistenti sui controlli siano cadute in quanto norme di diretta attuazione di articoli della Costituzione abrogati, secondo il meccanismo quindi della normativa



derivata che non può sussistere senza l'esistenza della norma che ne costituisce il fondamento. Il problema è che però, secondo un'opinione abbastanza consolidata, potrebbero essere predisposte norme che ripropongano quanto meno i controlli di legittimità. Questi andrebbero ancorati a parametri costituzionali che giustifichino la compressione dell'autonomia caso per caso; cioè non si potrebbero più definire normative generali sui controlli ma normative singolari in particolari materie.

Sul problema posto dal senatore Bassanini, cioè l'eventuale disapplicazione da parte del Governo di norme regionali incostituzionali in pendenza di giudizio, mi domando intanto se non sia possibile chiedere la sospensione davanti alla Corte costituzionale delle norme regionali impugnate. Questa potrebbe essere un'ipotesi. Comunque, nel caso in cui questo non fosse possibile, nell'ottica del mantenimento dell'unità giuridica dell'ordinamento, vorrei citare Santi Romano, che sosteneva la necessità come fonte dell'ordinamento giuridico e comunque delle norme di diritto positivo: sarei propenso ad ammettere la disapplicazione, sotto la diretta grave responsabilità del Governo nella sua interezza.

*TORCHIA.* Circa i rapporti con l'ordinamento comunitario, credo effettivamente che non esista più il filtro, per lo meno nei termini in cui è stato finora argomentato da una parte della giurisprudenza costituzionale; a meno che il senatore Villone non volesse riferirsi a quella parte di principi e valori fondamentali che, secondo la Corte e una parte della dottrina, sono ad esempio addirittura sottratti alla revisione costituzionale interna. Si tratta però di oggetti intangibili per tutti, non in maniera diversa per il diritto costituzionale nazionale o per il diritto comunitario di livello costituzionale.

Per quanto concerne i rapporti con l'Unione europea, credo che la questione sia soprattutto relativa al profilo organizzativo di tali rapporti e che sia acclarato, ed ormai anche sanzionato espressamente, che le regioni hanno direttamente tutti i poteri di attuazione del diritto comunitario nelle materie di loro competenza; cosa che avevano anche prima, ma adesso la loro competenza viene decisamente ampliata e quindi si porrà il problema se il diritto comunitario si può soltanto applicare o se in alcuni casi ci vogliono condizioni uniformi di applicazione, per cui ogni regione non potrebbe applicarlo come crede.

Naturalmente, il diritto comunitario incide in particolare sulle materie di potestà legislativa residuale e generale delle regioni, fondamentalmente in materia di economia (quindi industria, agricoltura e commercio). Su questo fronte sicuramente – come diceva la senatrice Dentamaro – ci sono tante clausole di riserva statale che interferiscono, però dobbiamo stare attenti a non trarre dall'interferenza una competenza che non esiste. Se la tutela della concorrenza trova oggi copertura costituzionale definitiva ed espressa, così come la potestà regolamentare e altre materie e principi che in questi anni si sono soltanto desunti, questo non significa però che alle regioni in quelle materie non residui uno spazio proprio. Non è del tutto chiaro quanto questo spazio sia ampio; ci sono tante interferenze, però probabilmente c'è, se vogliamo distinguerlo dalle materie di potestà concorrente, anche un nucleo che è comunque nella loro disponibilità.

Ritengo che siano fondamentali le decisioni del Parlamento circa i principi fondamentali, che per ora sono sicuramente desumibili dalla legislazione vigente. La legislazione futura dovrebbe però assolutamente porsi questo problema. Fra i principi fondamentali si potrebbe ad esempio considerare il principio di delegificazione e di semplificazione, che può diventare criterio per la legislazione regionale.

*ROMANO.* Per quanto si riferisce ai controlli, credo opportuna una riflessione. La riforma del Titolo V, su questo punto, forse andrebbe interpretata nel senso che il riformatore non li vuole più: ma solo ora, e così come la legislazione ordinaria li aveva attuati. Quindi, rispetto a questa, potrebbe profilarsi, più che un effetto di invalidazione, un effetto di abrogazione. Ciò che rappresenta da un lato qualcosa di più, ma dall'altro qualcosa di meno. Qualcosa di più: per l'effetto di diretta eliminazione di quei controlli medesimi. Ma qualcosa di meno: perché in Costituzione, se non c'è più una copertura, neppure viene inserito un divieto; manca una esplicita preclusione, cioè, alla loro reintroduzione, in altri momenti e in altre forme. Altro, dunque, è l'interpretazione sistematica del testo costituzionale divenuto vigente; e altro è il significato storico della sua adozione.

Sull'emersione dal secondo comma del nuovo articolo 120, dell'esigenza della salvaguardia dell'unità giuridica (oltre che economica), mi fa piacere che anche dalle parole dei senatori intervenuti sia stato sottolineato questo aspetto. Vorrei ribadire che la citata clausola costituzionale mi pare assai importante; e che essa, al di là dell'aspetto abbastanza circoscritto della legittimazione dei controlli sostitutivi, pone un principio di fondo che può avere tantissime applicazioni ulteriori, nel delineare in genere i riparti di competenza tra Stato e regioni. Anche se non è detto esplicitamente quale sia il termine di riferimento dell'unità suddetta: giacché è trasparente che esso è costituito dalla comunità, dall'ordinamento nazionale, che anzitutto è soggettivizzato nello Stato stesso.

Un terzo aspetto concerne la questione dei mezzi giuridici ammissibili, quando si tratti di ovviare alle conseguenze del mancato rispetto di norme e trattati internazionali o delle normativa comunitaria, nonché delle altre ipotesi che il medesimo comma secondo evoca. Al riguardo, devo notare che una di queste è definita come «... di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica». Ossia, col richiamo di un caso che è un classico esempio di scuola di giustificazione del decreto-legge. Si profila, così, un problema di prima grandezza: il rapporto tra i limiti della competenza legislativa statale ordinaria non esclusiva, e quelli della competenza prima governativa, e poi parlamentare, ad adottare e a convertire in legge la decretazione d'urgenza. Non avrei dubbi sulla autonomia di quest'ultima: per la quale essa può travalicare i limiti della prima; s'intende se e in quanto «...casi straordinari di necessità e urgenza ...» (secondo la formula del vigente articolo 77 della Costituzione), lo impongano. Piuttosto, forse, dovremmo ripensare la natura del decreto-legge, da riportare alla nozione di «... provvedimenti provvisori con forza di legge ...», come del resto recita tale articolo (e non di una legislazione vicaria lo spostamento della cui competenza è giustificato dall'urgenza, secondo linee

che troppe volte sono state seguite nella prassi). Provvedimenti provvisori, va sottolineato, che «... il Governo adotta sotto la sua responsabilità...»; il che implicherebbe una diversa configurazione della stessa legge di conversione: da riportare al tradizionale *bill of indemnity*, con l'esclusione di una valenza di legittimazione di una non provvisoria legislazione statale, anche di quella di ratifica di decreti-legge, in materie che originariamente fossero di competenza legislativa regionale, e che, perciò, tali dovrebbero comunque rimanere.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro prezioso intervento e li invito a consegnare alla Commissione i contributi scritti da loro predisposti.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,20.*

