

# 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

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 NOVEMBRE 2001

---

**Presidenza del presidente PASTORE**

**INDICE****Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 14, 20	* PANUNZIO . . . . .	Pag. 4
* BASSANINI (DS-U) . . . . .	14, 20		
IOANNUCCI (FI) . . . . .	19		
MAGNALBÒ (AN) . . . . .	19		
* MANZELLA (DS-U) . . . . .	19		
VILLONE (DS-U) . . . . .	17, 19, 20		

---

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.

*Interviene il Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, professor Sergio Panunzio.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15.05.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti**

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 mercoledì 7 novembre.

È oggi con noi, e lo ringraziamo per la disponibilità dimostrata, il professor Sergio Panunzio, presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Vorrei anzitutto scusarmi con il nostro ospite per il rinvio della sua audizione, prevista la scorsa settimana, dovuto al protrarsi dei lavori dell'Assemblea. Purtroppo, i lavori parlamentari hanno ritmi spesso imprevedibili.

Il professor Panunzio mi ha preannunciato che farà una scaletta dei problemi derivanti dalle revisioni della Costituzione (facciamo riferimento anche alla riforma del 1999); sono convinto che la sua esposizione non sarà un'arida elencazione, ma un intervento che ci offrirà molti spunti di riflessione. Potremo poi formulare i nostri quesiti, porre i nostri dubbi e sollevare le nostre perplessità, che sono – come è noto – tantissime. Il professor Panunzio si riserva poi di trasmettere le nostre richieste di approfondimento ai colleghi dell'Associazione, che ci forniranno per iscritto delle risposte meditate, approfondite e concordate.

Voglio solo far presente al nostro ospite e ricordare a tutti voi che i problemi applicativi sono tantissimi. Come vedremo nel prosieguo dei nostri lavori, dobbiamo affrontare, ad esempio, il nodo dei regolamenti regionali perché le regioni non sono organizzate per l'emanazione di regolamenti, in quanto ancora devono approvare i nuovi statuti. D'altro canto, la norma costituzionale impone allo Stato di fare un passo indietro per quanto riguarda la legislazione concorrente e, a maggior ragione, per quanto riguarda la legislazione esclusiva delle regioni. Sono temi estremamente delicati perché la nostra attività si ripercuote su quella della pubblica amministrazione, sul vivere quotidiano di tanti cittadini e di tanti operatori economici e spesso, di fronte a problemi insolubili, dobbiamo fare uno sforzo non solo di collaborazione reciproca, ma anche di fantasia per trovare strumenti che siano compatibili con il nuovo assetto costituzionale.

Detto questo, lascio subito la parola al professor Panunzio, che ringrazio nuovamente.

*PANUNZIO.* Anche a nome dell'Associazione italiana dei costituzionalisti ringrazio il Presidente e la Commissione per l'onore che ci è stato fatto con questa audizione.

Come diceva il Presidente, c'è un'intesa di metodo, nel senso che ho ritenuto potesse essere utile per voi, più che ascoltare le mie personali risposte ai vostri quesiti, sulla base di una rassegna di problemi che potrei fare preliminarmente, raccogliere le vostre domande e i vostri dubbi impegnandomi ad elaborare e trasmettervi in tempi brevi un parere scritto di risposta, in collaborazione con un gruppo di colleghi dell'Associazione, che del resto già per loro conto stanno approfondendo questi temi. Anzi, colgo l'occasione per annunciare che il prossimo 14 gennaio, presso l'Università di Bologna, l'Associazione italiana dei costituzionalisti organizzerà una giornata di studio sui problemi di primo impatto dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione. Naturalmente mi impegno, non appena sarà pronta, a fornirvi copia dei lavori di questa giornata, ma conterei di potervi fornire la risposta ai vostri quesiti ancora prima.

Seguendo l'articolato, vorrei individuare alcuni problemi che mi sembrano particolarmente cruciali, anche perché sono quelli che evocano più immediatamente una responsabilità attuativa del legislatore. Prima di questa rassegna, tuttavia, vorrei fare due brevissime considerazioni di carattere generale.

Questa riforma, come sapete, è stata oggetto di critiche relativamente a sue lacune e imperfezioni. Le ragioni di tali lacune e imperfezioni, conseguenti anche ai modi e ai tempi dell'approvazione della riforma, sono ben note, per cui non è necessario ripercorrerle. Vorrei però osservare che, così come nessuna legge è perfetta, lo stesso si può dire per le costituzioni. Oggi questa è la Costituzione vigente e la buona riuscita di una costituzione dipende, secondo me, più che dalla perfezione della sua redazione, da come viene attuata e dall'impegno che in ciò viene messo da chi ha responsabilità attuative: dal legislatore agli interpreti. Nei limiti della loro competenza questo è un compito anche dei costituzionalisti che si debbono impegnare a cercare di dare un senso il più ragionevole ed operativo possibile a questa nuova disciplina. A conferma di ciò ricordo che quella di Weimar era una costituzione di assai pregevole fattura, eppure ha avuto la triste sorte che sappiamo; mentre la causa della fortuna della Costituzione americana non credo stia nella perfezione del modo in cui è scritta.

Ritengo che oggi sia importante non tanto mettere in luce e rimarcare le imperfezioni, quanto trovare le soluzioni concrete e immediate per cercare di far funzionare il sistema. Potranno anche esserci degli aspetti che non si potrà fare a meno di correggere, però questo mi sembra un problema da accantonare nei limiti del possibile. Infatti, rimettere troppo di frequente in discussione un testo costituzionale è una cosa che non fa

bene alle costituzioni, in quanto ne indebolisce il valore simbolico ed il ruolo di fattore di integrazione politica.

L'ultima considerazione di carattere generale è più che altro un auspicio: mi auguro che non venga persa una seconda occasione. Mi spiego. La Costituzione del 1948 nel suo impianto originario ha voluto realizzare una democrazia pluralistica. Questo modello affondava le sue radici in due «terreni» della Costituzione: la disciplina dei diritti delle persone e dei gruppi e la disciplina dell'autonomia degli enti territoriali contenuta nel Titolo V. Su questo secondo terreno probabilmente l'attuazione del testo originario non è stata delle più felici per responsabilità di tanti: dall'ineadeguatezza della classe politica locale al centralismo degli apparati dello Stato. Tutto questo ha determinato la necessità di modificare un testo che forse, se fosse stato attuato più felicemente, avrebbe dato migliori risultati. Adesso abbiamo una seconda occasione; speriamo che non venga persa.

Passando all'esame dei problemi – come dicevo – per semplicità seguirei l'articolato, soffermandomi sugli articoli più rilevanti, specie su quelli che richiedono interventi legislativi successivi. Comincerei dall'articolo 116; anche se forse non è quello di maggiore momento, è il primo su cui vale la pena di dire qualcosa. Esso riguarda le regioni ad autonomia speciale e il regionalismo differenziato. Nel testo si è mantenuta la distinzione tra autonomia ordinaria e autonomia speciale, anche se ciò era stato oggetto di molte discussioni. Comunque è stato mantenuto, quindi c'è già un primo impegno per il legislatore, particolarmente gravoso sotto il profilo procedurale, in quanto bisognerebbe approvare cinque nuove leggi costituzionali per adeguare i cinque statuti speciali al nuovo Titolo V. Ho usato il condizionale perché la norma transitoria dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 consente intanto di andare avanti, in quanto si applica anche alle regioni a statuto speciale la disciplina contenuta nella legge di revisione nella parte che prevede una maggiore autonomia. Questa è una fortuna, in quanto è uno dei pochi casi in cui la riforma ci offre qualche strumento di disciplina transitoria. Ma, ad un certo punto, bisognerà intervenire perché non so quanto potrà essere lunga la tenuta del sistema transitorio dell'articolo 10. Esistono, infatti, alcuni problemi immediati. Ad esempio, per quanto riguarda la regione Trentino-Alto Adige, bisognerà stabilire se le maggiori competenze andranno alla regione o alle due province autonome. Con il meccanismo dell'articolo 10 anche altri problemi appaiono di non facile soluzione. Quando poi si elaboreranno le nuove leggi costituzionali, bisognerà rifare il catalogo delle materie contenute negli statuti, che non deve necessariamente coincidere con il nuovo catalogo previsto dall'articolo 117. L'autonomia delle regioni speciali potrà essere maggiore di quella prevista nel catalogo dell'articolo 117, non minore, come dice già l'articolo 10; se fosse la stessa non avrebbe molto senso mantenere la specialità.

Con il comma 3 dell'articolo 116 si istituisce il regionalismo differenziato sulla base di una richiesta delle regioni interessate. Se e quando il meccanismo sarà attivato, ci sarà una responsabilità del legislatore che

dovrà elaborare queste nuove leggi (approvate a maggioranza assoluta) che definiscono la particolare autonomia. Leggi che sono molto importanti anche perché costituiranno norme-parametro nei giudizi di costituzionalità davanti alla Corte. Saranno casi di sindacato di costituzionalità sulla base di norme interposte; in base all'articolo 116, terzo comma, ed in relazione a queste leggi, ordinarie ma così particolari, dovrà poi essere valutata l'attività legislativa successiva delle regioni, ma anche dello Stato. La differenziazione avverrà in vari modi. Le regioni potranno chiedere che le materie riservate dall'articolo 117 allo Stato diventino per loro materie di competenza concorrente; invece, per le materie di competenza concorrente, verosimilmente potranno ottenere principi della legge statale meno stringenti di quelli previsti per le altre regioni. Ricordo che il terzo comma, concernente queste successive e ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, vale solo per le regioni ad autonomia ordinaria e non è applicabile alle regioni speciali. Se le regioni speciali in futuro vorranno ulteriormente modificare la loro autonomia, bisognerà procedere con una legge costituzionale poiché non si potrà applicare questa particolare disciplina del terzo comma. In relazione a quest'ultima, il professor Elia, proprio in questa sede, ha manifestato alcuni dubbi di costituzionalità, in quanto essa costituisce deroga alla disciplina generale della revisione costituzionale dell'articolo 138. In realtà, la deroga era già prevista nella legge costituzionale n. 2 del 2001, che aveva già stabilito che gli statuti speciali da essa modificati non avrebbero avuto, per le modifiche successive, bisogno della stessa disciplina contemplata nell'articolo 138, venendo meno la possibilità del *referendum*.

L'articolo 117 è il più rilevante anche per le future responsabilità del Parlamento. A parte il rovesciamento del criterio di riparto – competenza residuale e generale alle regioni e competenza solo in casi tassativamente previsti allo Stato – il primo comma introduce la disciplina con una formula che afferma la parità dei limiti che incombono in modo uguale sia alla potestà legislativa dello Stato sia a quella delle regioni. È una norma emblematica, che rispecchia la posizione nuova che, entro l'ordinamento della Repubblica, spetta sia all'ordinamento statale che a quello regionale, così come risulta dall'articolo 114. Tutti hanno lo stesso valore, sono sottoposti soltanto alle norme della Costituzione e ugualmente vincolati dalle norme dell'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Non credo, anche se è oggetto di dibattito, che con il primo comma sia stato inserito una sorta di adeguamento automatico delle leggi alle norme internazionali, né che sia stata prevista un'automatica incostituzionalità delle medesime, qualora non corrispondano alle norme internazionali. Mi sembra che, in questo quadro di riconoscimento di pari dignità degli ordinamenti, il riferimento ai «vincoli» contenuto nel primo comma non modifichi la situazione esistente per quanto riguarda tali problemi. È chiaro che vi è un obbligo dello Stato e delle regioni di rispettare i trattati, ma da ciò non ne deriva necessariamente una invalidità delle loro leggi nel caso di inadempienza.

Il secondo comma tratta della competenza esclusiva. L'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato non mi sembra di per sé troppo lungo, anche se alcune delle materie incluse in questo elenco possono lasciare perplessi. Ad esempio, la tutela dell'ambiente. A parte questo, l'elenco non è troppo lungo e pesante, bisogna ricordare che l'indicazione delle materie riservate allo Stato costituisce deroga al principio generale della competenza regionale. Perciò le materie indicate sono comunque di stretta interpretazione ed anche tale aspetto contribuisce a non far considerare troppo ampio quell'elenco. Non c'è dubbio che in alcuni casi sarà opportuno che la legge statale aiuti a definire meglio i confini della materia che, lo ripeto, è di stretta interpretazione. L'intervento del legislatore è poi imprescindibile per la materia di cui alla lettera *m*), cioè per quanto riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Tale determinazione è necessaria anche perché ad essa si collega poi l'operatività del potere d'intervento sostitutivo del Governo previsto dall'articolo 120, in caso di inadempienze regionali o degli altri enti territoriali.

Il terzo comma tratta la competenza concorrente. La scelta del legislatore costituzionale è stata per un sistema di per sé alquanto rigido, fondato sul precedente criterio della separazione di competenza: allo Stato i principi e alle regioni il dettaglio. È un sistema diverso da quello (più elastico) che, per la competenza concorrente, è stato adottato in Germania in base all'articolo 72 della Legge fondamentale che pure, stranamente, nella sua formulazione letterale (ma anteriore alla riforma del 1994) è stato evocato in questa norma, anche se il modello tedesco in sé non è stato accolto. Anche in questo caso, in materia di legislazione concorrente, la competenza dello Stato è derogatoria rispetto al principio della competenza generale delle regioni ed è quindi di stretta interpretazione. Anche in questo caso l'intervento del legislatore statale per chiarire, in sede di formulazione dei principi, anche i confini della materia stessa potrà essere opportuno. Ci sono materie in cui effettivamente è necessario definirne i confini; mi riferisco a materie come quella della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, in cui è veramente difficile capire ciò che spetta allo Stato e ciò che spetta alla regione. Quindi, anche a questo proposito, a mio avviso, vi è la necessità delle nuove leggi del Parlamento non solo per stabilire i principi, ma anche per definire meglio i confini. Parlo di necessità di nuove leggi del Parlamento per evitare i problemi che si erano determinati nella precedente attuazione del sistema regionale, allorché, mancando le nuove leggi cornice, il sistema ha funzionato utilizzando principi desunti dall'insieme della legislazione statale preesistente. Ma è stata una soluzione per molti aspetti non soddisfacente.

Ci si può domandare che cosa succede oggi se il Parlamento non fa le leggi di principio: questo è chiaramente uno dei grossi problemi. A me sembra che la regione possa e debba legiferare comunque; mi sembra impensabile che le regioni debbano aspettare le leggi cornice dello Stato. Questa tesi, che pure era stata sostenuta in passato, è oggi insostenibile proprio perché qui cambia radicalmente il presupposto del sistema; la

tesi poteva avere un senso in quanto allora la competenza legislativa generale era dello Stato e le regioni – in deroga a ciò – avevano solo competenze tassativamente nominate. Oggi non è più così, e quindi anche per questo quella tesi sarebbe insostenibile.

Lo stesso motivo, cioè il diverso presupposto di fondazione del sistema, così come fa escludere che le regioni debbano aspettare i nuovi principi della legge dello Stato per potere legiferare, mi fa dubitare che i principi di legge statale si possano ancora estrarre dalla vecchia legislazione statale. Certo, a questo proposito si porrà un problema molto rilevante perché manca una disciplina transitoria e la legislazione di principio nuova dello Stato difficilmente potrà in tempi brevi adempiere a questo compito. Però avrei molti dubbi sull'applicabilità del vecchio meccanismo della estraibilità dei principi dal sistema della legislazione complessiva preesistente.

Un altro interrogativo che ci si può porre in materia è che cosa succede se le regioni non legiferano, innanzi tutto in materia di legislazione concorrente. A me non sembra – è un'opinione del tutto personale, la espongo problematicamente, poi (come tutto il resto) potrà essere oggetto di riflessione da parte dei colleghi nel parere che vi potremo trasmettere – che se le regioni non legiferano, possa in via suppletiva legiferare lo Stato. E questo sempre per il motivo di cui parlavo prima: qui vi è un rovesciamento del presupposto su cui si fondano le competenze legislative di Stato e regioni. In precedenza, la possibilità per la legge statale di disciplinare nel dettaglio in via suppletiva si fondava, nel vecchio sistema, sulla sua competenza generale; oggi questa competenza generale non c'è più e mi sembrerebbe difficile continuare a ragionare nello stesso modo. Questo però vale per eventuali leggi statali nuove; per quanta riguarda le vecchie leggi statali, emanate quando lo Stato la competenza generale ce l'aveva, la relativa disciplina di dettaglio potrà essere validamente applicata fino a che le regioni non faranno le loro nuove leggi. Quindi, non si può parlare di un vuoto legislativo perché vi è comunque questa possibilità. Ma secondo me non vi è la possibilità di intervenire in via suppletiva con norme di dettaglio per leggi statali future.

Le stesse considerazioni valgono nelle materie di competenza regionale esclusiva: cioè si possono ancora utilizzare le norme legislative statali vecchie, ma lo Stato non può intervenire in via suppletiva con leggi nuove. Certo è che su questi problemi – e anche questo giustifica la possibilità di usare le vecchie norme – non si possono adottare, soprattutto in una fase transitoria (ed in mancanza di norme costituzionali transitorie), dei criteri troppo rigidi. Vi è un principio di continuità tra ordinamento statale ed ordinamento regionale, anche in caso di mutamento di norme costituzionali sulle competenze, che la Corte ha riconosciuto nella sua giurisprudenza (con la sentenza n. 13 del 1974) e che anche qui può essere utilizzato. Tanto più la necessità di non essere troppo rigidi si impone per il fatto che nel nuovo Titolo V non ci sono norme espresse in materia di poteri sostitutivi dello Stato nel corso di mancato esercizio delle funzioni legislative delle regioni. Su questo mi riservo di ritornare fra poco a pro-



posito dell'articolo 120, però in linea di principio mi sembra che si possa dire che poteri del genere non sono previsti. E quindi, non essendoci poteri sostitutivi dello Stato per l'attività legislativa (e non avendo gli esecutivi regionali il potere di adottare atti con forza di legge), se le regioni le leggi non le fanno, occorre una certa elasticità nella individuazione di soluzioni operative per far funzionare il sistema.

Anche il quinto comma, a proposito della partecipazione delle regioni e delle provincie autonome alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e poi della esecuzione degli accordi internazionali e degli atti della Unione Europea, richiede un vostro intervento legislativo per regolare la materia.

Il successivo sesto comma evoca un altro problema che il Presidente richiamava poco fa: il potere regolamentare. Il sesto comma prescrive che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di competenza legislativa esclusiva e alle regioni in tutte le altre materie. Quindi vi è una evidentissima ed imponente ritrazione del potere regolamentare dello Stato, mentre corrispondentemente aumenta quello delle regioni (e non solo di queste ultime, anche degli altri enti territoriali minori). Quindi il potere regolamentare delle regioni diventa veramente una fonte fondamentale dell'ordinamento, tanto più se, come è verosimile, con i nuovi statuti regionali il potere regolamentare passerà alle giunte (come ora consente l'articolo 121). Però si pone il problema che questo ancora non è accaduto: i nuovi statuti non sono ancora stati fatti. Occorre però dire che fino ad ora gli statuti non sono ancora stati fatti anche perché non vi era sicurezza sulla nuova disciplina del Titolo V; quindi si può pensare che a questo punto, essendosi sbloccata la situazione, possa partire – chiamiamola così – la nuova stagione degli statuti e che di conseguenza si possa attivare anche il meccanismo del potere regolamentare delle regioni.

Tra l'altro, la disciplina del sesto comma comporta che la legge statale non possa neanche più delegificare nelle materie di competenza concorrente, quindi con una vistosa riduzione del meccanismo previsto dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, meglio conosciuta come legge Bassanini. Viceversa, c'è la possibilità da parte dello Stato di delegare alle regioni (sottolineo, anche in questo caso, previa una disciplina di base stabilita dalla legge statale, da cui non si può prescindere) il suo potere regolamentare nelle materie di competenza esclusiva.

Cercherò di essere più sintetico per quanto riguarda le funzioni amministrative previste dall'articolo 118. Come con l'articolo 117 si rovescia il criterio di riparto, con l'articolo 118 si trasforma un altro principio fondamentale: cade il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

Ad intendere alla lettera la disposizione del primo comma, così come è formulata, tutto sarebbe di competenza dei comuni salvo ciò che la legge statale o regionale conferisce, in base ai principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, agli altri enti.

La formulazione fa già sorgere un primo dubbio (che però credo sia facilmente e necessariamente risolvibile in un certo modo): cioè, se questa

attribuzione ai comuni di tutte le funzioni amministrative, salvo che le leggi conferiscano invece tali funzioni ad altri enti, avviene immediatamente e direttamente in virtù della norma costituzionale, o se invece il meccanismo funzioni in altro modo.

Ritengo preferibile la seconda ipotesi sia perché sarebbe impensabile che dal momento stesso dell'entrata in vigore del nuovo articolo 118 tutte le funzioni amministrative appartenessero ai comuni (il sistema non potrebbe funzionare); sia perché questa innovazione costituzionale interviene in presenza di un sistema legislativo che, con i decreti delegati del 1998, ha già riallocato le funzioni amministrative sulla base degli stessi principi oggi indicati dal primo comma dell'articolo 118. Però faccio presente che anche questa è in qualche modo una soluzione transitoria.

Non c'è dubbio che oggi il sistema può già funzionare conformemente all'articolo 118, perché esiste già un sistema legislativo (contenuto nella legge Bassanini e nei successivi decreti) che ha operato una riallocazione. Ciò non toglie, però, la necessità che leggi del Parlamento rivisitino quella riallocazione di funzioni. E non credo siano escluse da quest'esigenza di riallocazione delle funzioni amministrative neppure le materie di competenza legislativa statale esclusiva, perché anche in quel caso occorre riferirsi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Basti pensare che fra queste materie c'è la tutela dell'ambiente, che certo non si può immaginare rientrare tutta, come funzione amministrativa, nelle mani dello Stato.

Dunque, da parte del legislatore, occorre un'operazione di rivisitazione delle allocazioni e dei conferimenti delle funzioni amministrative attraverso leggi statali e regionali. Direi che nelle materie di competenza concorrente è soprattutto la legge regionale che dovrà intervenire.

In questa prospettiva, bisogna tener presente un fatto importante: che sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, prima principi della legge (articolo 4 legge n. 59 del 1997), sono diventati principi costituzionali. Ciò comporterà vari problemi, anzitutto per la Corte costituzionale: perché sono principi che non hanno, fino ad oggi, una elaborazione nella giurisprudenza della Corte. Potrebbe rendersi opportuna un'ulteriore e più concreta definizione del significato di questi principi da parte del legislatore, più di quanto non avvenga nella legge n. 59 del 1997. In secondo luogo, va rilevato che, in quanto principi costituzionali, essi oggi condizionano anche la validità delle precedenti leggi, dalla legge n. 59 a tutti i decreti delegati successivi; mentre prima non ci si doveva porre il problema, oggi sorge la questione della conformità del suddetto sistema di atti legislativi di conferimento ai nuovi principi della Costituzione. Non è detto che la allocazione delle funzioni amministrative in capo ai vari enti come era stata individuata allora (e non solo dagli atti legislativi dello Stato, ma anche da quelli regionali) sia pienamente conforme ad una ragionevole applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. A maggior ragione, allora, occorrono leggi nuove per superare alcune questioni, prima che eventualmente intervenga la Corte costituzionale, per adeguare il sistema alla Costituzione.

L'articolo 118, terzo comma, prevede una particolare ipotesi di coordinamento: la legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e regioni nelle materie ivi indicate. Sottolineo questa disposizione perché la previsione di questo caso particolare di coordinamento, e solo di questo, concorre a far ritenere la inesistenza, in base al nuovo sistema costituzionale, di un potere generale di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle funzioni amministrative degli altri enti. Non ritengo che si possa considerare implicito nel sistema un potere del genere. La giurisprudenza della Corte costituzionale, in passato, lo aveva enucleato come «risvolto positivo» del limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e, quindi, implicito nel sistema; oggi, come vedremo meglio a proposito di altri articoli, la Costituzione non evoca più espressamente questo limite dell'interesse nazionale e tale mancanza rende più difficile, se non impossibile, immaginare un potere generale di indirizzo e coordinamento.

Per quanto riguarda l'articolo 119, anche di recente mi è capitato di leggere una considerazione, mi pare del professor De Mita, in base alla quale non sarebbe cambiato nulla rispetto alla vecchia disciplina. Questo giudizio mi sembra eccessivo, perché indubbiamente degli elementi nuovi ci sono. Ma anche in questo caso, e in maniera particolarmente pressante, si richiede l'intervento del legislatore statale.

Direi che di nuovo c'è anzitutto il potere di tutti gli enti territoriali di stabilire propri tributi. Da questo emerge un altro elemento nuovo, una più forte esigenza, rispetto al passato, di coordinamento dell'attività impositiva di tutti questi enti che rinvia, appunto, ancora una volta alla legge del Parlamento.

Vorrei anche rilevare un nuovo problema nel rapporto fra il comma secondo dell'articolo 119, laddove si prevede che non solo le regioni ma anche i comuni e le province stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie, e il principio dell'articolo 23 della Costituzione, in base al quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Il problema consiste nel fatto che i comuni e le province non hanno poteri legislativi, a differenza delle regioni. Come possono istituire tributi? Si potrebbe ritenere – in base al sesto comma dell'articolo 117 – che possano farlo tramite regolamento? Ma sussiste il problema della riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione. Forse possono farlo con regolamento, ma in base ad una legge. Il problema si sposta: quale legge? Una legge dello Stato o della regione?

Si ripropone dunque il problema più generale della esigenza di una legislazione di coordinamento dell'intera materia. Questo compito ovviamente deve essere svolto dalla legge del Parlamento. Nell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, la materia viene compresa fra quelle di competenza riservata allo Stato, ma solo per quanto riguarda il sistema tributario e contabile dello Stato stesso. Si prevede invece una competenza concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. È in questa previsione che trova fondamento l'indispensabile ed urgente legge di coordina-

mento dello Stato in materia finanziaria e tributaria. Ad essa dovranno fare seguito le leggi regionali.

Si tratta di un sistema complesso che, verosimilmente, alimenterà un contenzioso, il quale sarà tanto più ridotto quanto più la legge dello Stato riuscirà a chiarire e a sciogliere i molti nodi che indubbiamente sono presenti nell'articolo 119, come anche nell'articolo 118: sono questi i due articoli che forse, nel loro complesso, creano più dubbi per l'interprete.

L'articolo 120 della Costituzione, che al secondo comma prevede un potere sostitutivo del Governo, va letto anche alla luce di altri articoli che non esistono più: faccio riferimento all'abrogazione da parte della legge costituzionale di riforma degli articoli 124, 127 e 130. Di nuovo c'è che viene meno il controllo di legittimità sugli atti (legislativi ed amministrativi) e viene meno anche il commissario del Governo. Scompare poi il riferimento al limite dell'interesse nazionale con la formulazione dei nuovi articoli 127 e 117. In terzo luogo, emerge nel testo della Costituzione un controllo sostitutivo sulle inattività delle regioni (e non solo): istituto nato fondamentalmente nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ci sono alcuni aspetti problematici che in vario modo riguardano anche il futuro legislatore. In merito al primo punto, l'abrogazione della norma costituzionale sui controlli amministrativi (130) reca con sé anche l'automatica abrogazione delle corrispondenti norme legislative sui controlli. A me sembra che l'effetto di tale innovazione sia la eliminazione di tutto il sistema di disciplina dei controlli, sia a livello costituzionale che legislativo; infatti, non c'è solamente un contrasto di principio con le nuove norme della Costituzione, bensì una puntuale incompatibilità. È necessario ragionare nel senso che i controlli sono di per sé limitazione dell'autonomia. Se la riforma elimina la norma sul controllo già prevista espressamente in Costituzione, si riespande l'autonomia; pertanto, non è necessario un ulteriore intervento legislativo: l'abrogazione (anche delle leggi ordinarie sui controlli) è già intervenuta ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001 (articolo 9) che di per sé realizza l'obiettivo.

La scomparsa del riferimento espresso all'interesse nazionale è stata variamente interpretata e giudicata. Per certi aspetti è vero quanto è stato affermato, cioè che in realtà, sia scritto in Costituzione o meno, l'interesse nazionale (e l'esigenza della sua tutela) non può non esistere nell'ordinamento; il fatto, però, che non sia stata espressamente inserita una formula così generica, come quella dell'«interesse nazionale», secondo me ha un significato e non è un male. Una formula generica – come quella preesistente – o non serve oppure è pericolosa. La formula di per sé significa poco, l'interesse nazionale, cioè, si deve incarnare in qualcosa, in un ulteriore principio, in un istituto, in un meccanismo; la formula di per sé dice poco e non è sufficiente. Ma per altro verso essa è pericolosa, nel senso che apre la strada alle incarnazioni più imprevedibili del principio dell'interesse nazionale, per diventare, come talvolta è accaduto anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, un grimaldello per intaccare l'autonomia delle regioni anche laddove non era il caso di farlo.

L'interesse nazionale esiste nel sistema ma non c'è la formula generica. L'interesse nazionale c'è ed emerge – come è bene che sia – solo in istituti concreti e previsti espressamente dalla normativa. Non c'è in relazione ad un potere generale di indirizzo e coordinamento, ma esiste, ad esempio: nel potere sostitutivo dello stesso articolo 120; nella competenza legislativa trasversale riservata allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), che prevede la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; nei motivi che giustificano lo scioglimento degli organi regionali, di cui all'articolo 126. In tutti questi casi l'interesse nazionale emerge in quanto concretamente e specificamente incarnato nel testo, mentre si elimina quella formula pericolosa perché troppo generica.

Viene meno quindi – come avevo già accennato – il presupposto di un generico e generale potere di indirizzo e coordinamento statale nei confronti delle funzioni amministrative regionali, che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 39/1971) aveva costruito come risolto positivo dell'interesse nazionale. La formula generale non c'è mentre l'interesse nazionale si è invero concretamente nelle norme costituzionali specifiche. Quindi, un potere generale di indirizzo e di coordinamento non trova fondamento costituzionale. Sarebbe difficile fondarlo sul principio di unità della Repubblica dell'articolo 5 della Costituzione; semmai su quel principio è possibile fondare non un potere generale di indirizzo, ma meccanismi e procedure di coordinamento delle funzioni dello Stato e delle regioni: procedure che realizzino un coordinamento delle attività; si tratta però di procedure concordate, di un coordinamento cooperativo, non di un potere impositivo generale di indirizzi.

L'articolo 120, rispetto ad altri articoli, è fra quelli che richiede più celermente una legge del Parlamento per definire le procedure, il contenuto dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione, più in generale i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo, ed anche per chiarire alcune formule altrimenti troppo generiche contenute nel secondo comma dell'articolo 120. Faccio un esempio. L'articolo 120 stabilisce che il potere sostitutivo si esercita anche per la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Come ho già ricordato, questa formula riprende quella (precedente all'ultima revisione) dell'articolo 72 della Costituzione tedesca. La formula costituisce un parametro molto generico per quanto riguarda il limite dell'unità giuridica ed economica (quello dell'unità giuridica si capisce di più nell'articolo 72 della Costituzione tedesca perché esso riguarda la competenza legislativa concorrente, mentre il nostro articolo 120 concerne il potere sostitutivo nei confronti di funzioni amministrative). Il limite è di per sé troppo generico, e dovrebbe essere precisato nella legge di attuazione dell'articolo 120.

Più definito è invece il limite particolare relativo alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, perché questi livelli debbono essere già stabiliti dalla legge dello Stato in base all'articolo 117, comma 2, lettera *m*).

Per cui si dovrebbe già conoscere con chiarezza il presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo.

È anche richiamato il principio di leale collaborazione come criterio e limite di esercizio del potere sostitutivo. La leale collaborazione ha una sua giurisprudenza nella Corte costituzionale e, quindi, si tratta di un principio già più definito. Molto generico e bisognoso – secondo me – di un chiarimento in sede di legge di attuazione è invece il limite del mancato rispetto delle norme internazionali e comunitarie. Si tratta di un limite estremamente ampio e generico. Dire che si interviene quando vengono violate le norme comunitarie, considerato lo spazio e il ruolo che tali norme hanno nell'ordinamento, è come affermare che si interviene quando viene violata la legge.

Come ho detto prima, si è posto il problema se il potere sostitutivo sia esercitabile anche nei confronti delle inadempienze del legislatore regionale. È difficile pensare ciò. L'ostacolo principale è rappresentato dal fatto che l'esercizio di tale potere è attribuito dall'articolo 120 al Governo. L'idea che il Governo sanzioni, in via sostitutiva, l'inadempienza delle assemblee rappresentative regionali nel nuovo sistema costituzionale mi sembra insostenibile, né mi sembra che il decreto-legge sia utilizzabile dal Governo a questo scopo.

Ritengo che tutto il meccanismo dell'articolo 120 sia stato realizzato pensando alle sole funzioni amministrative. Ma aggiungo che il problema sorgente dalla eventualità che il legislatore regionale non si attivi (o violi limiti inderogabili) e che, quindi, serva un intervento sostitutivo, in ampia misura è sdrammatizzato dal fatto che, in particolare per quanto riguarda il limite dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, questi livelli devono essere stabiliti direttamente dalla legge dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera *m*). Quindi l'ipotesi più concreta sembra essere quella in cui chi non rispetta quei livelli non è tanto il legislatore regionale (nel qual caso c'è comunque il ricorso alla Corte costituzionale ex articolo 127), quanto piuttosto l'amministrazione regionale: e quindi può operare l'intervento sostitutivo del Governo.

Quanto detto non esclude che la legge del Parlamento possa introdurre non un intervento sostitutivo, ma un qualche meccanismo che spinga le regioni a legiferare quando non lo fanno. Gli strumenti possono essere vari. Solo per abbozzare qualche ipotesi: un ricorso alla Corte costituzionale per il mancato adeguamento della legislazione regionale (analogo al modello contenuto nelle norme d'attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige), o il sollevamento di un conflitto costituzionale per la inattività del legislatore regionale (cui potrebbe seguire, se l'inadempienza si protrae anche dopo la pronuncia della Corte costituzionale, uno scioglimento ex articolo 126). Si può ragionare al riguardo, ma di per sé l'articolo 120, così come formulato, secondo me non offre spazi ad interventi sostitutivi diretti del Governo nei confronti del legislatore regionale inadempiente.

Mi sembra di avere illustrato, sia pure rapidamente, i punti che, a mio giudizio, pongono maggiori problemi, specie in relazione a quelli che debbono essere i futuri e necessari interventi del Parlamento.

Si è già parlato dell'articolo 10 della legge di riforma. Per quanto concerne l'articolo 11 ed il problema dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali, mi limito a dire che occorre affrontarlo con particolare urgenza. Questa Commissione deve infatti intervenire anche nelle procedure di formazione di tutte le leggi di cui ho parlato fino a questo momento, in particolare di quelle relative agli articoli 117 e 119. È chiaro quindi che si tratta di una primissima necessità. Vi è il problema della designazione dei suoi componenti, che intanto potrebbe forse essere affidata alla Conferenza Stato-regioni. In ogni caso, è certamente urgente che il Parlamento legiferi.

Il titolo V prevede una pluralità di leggi, ma nell'immediato potrebbe essere sufficiente una unica legge che perlomeno detti le prime norme indispensabili per avviare il sistema, salvo poi la possibilità di intervenire successivamente in modo più organico e meditato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Panunzio per l'esposizione molto interessante, dalla quale emergono molti spunti su cui riflettere.

BASSANINI (*DS-U*). Anch'io ringrazio il professor Panunzio, perché ci ha offerto molti elementi interessanti. Credo che tutti conveniamo che questa audizione è stata forse la più ricca di spunti.

Vorrei rivolgere al professor Panunzio una serie di domande.

Mi sembra di capire – ma al riguardo vorrei una conferma o una smentita – che il professor Panunzio ritenga che si tratti di una riforma molto impegnativa, mentre autorevoli opinionisti hanno scritto che si tratta di un fatto di poca rilevanza; penso, per esempio, a quanto scritto da Ilvo Diamanti alcuni giorni prima del *referendum*.

Il professor Panunzio ha affermato che si tratta di una riforma che, tra l'altro, richiederà un grande lavoro di adeguamento anche da parte del legislatore; ciò significa che noi stessi saremo impegnati in prima linea nei prossimi mesi.

Vorrei quindi sapere se il nostro ospite conferma che si tratta di una riforma molto impegnativa e innovativa, sebbene se ne possano criticare le singole soluzioni. Ciò prescinde da ogni valutazione di merito.

Per quanto riguarda l'articolo 117, primo comma, lei diceva, professor Panunzio, che non ne deriva un'invalidità in caso di inadempienza degli obblighi internazionali. Fermo restando che gli obblighi internazionali devono essersi formati come tali (per cui, se manca la ratifica, con la necessaria previa autorizzazione, non c'è neanche l'obbligo internazionale), come può l'esistenza dell'obbligo internazionale non significare invalidità delle norme contrastanti? Magari non adeguamento automatico, ma comunque illegittimità di provvedimenti che confliggono con le norme comunitarie e gli obblighi internazionali? Se non è così, qual è la portata normativa di questa disposizione? Noi sappiamo che ogni disposizione

normativa va interpretata *magis ut valeat*: se possibile, perché significhi qualcosa. Se non è almeno questo, qual è la portata normativa di questa disposizione?

Siamo poi in presenza di una riforma che, a differenza dell'originario Titolo V, non contiene disposizioni transitorie come sono la VIII e la IX della nostra Costituzione del 1948. Si dovrebbe allora ritenere che principi fondamentali possano essere desunti dalla legislazione in vigore. La Costituzione del 1948 prevedeva tre anni di tempo per l'adeguamento della legislazione dello Stato, perciò si poteva pensare che, decorso questo periodo senza che il legislatore nazionale avesse approvato leggi cornice, allora le regioni potessero legiferare anche in assenza di principi fondamentali in quella materia. Le regioni, poi, sono state attuate vent'anni dopo e il problema non si è posto, ma era possibile interpretare così la norma. Oggi, invece, siamo di fronte ad una novella costituzionale che è già in vigore senza disposizioni transitorie. Condivido anch'io l'idea che non si può pensare che la legislazione regionale in materia di potestà ripartita o concorrente sia preclusa finché non siano approvate le leggi di principio; ma allora dobbiamo ammettere o che le regioni legiferino senza alcun limite dei principi, o che proprio l'assenza della disposizione transitoria spinga a ritenere che i principi siano desumibili dalla legislazione in vigore (naturalmente questi dovranno essere interpretati dalla Corte tenendo conto che ormai il sistema è cambiato, e quindi essa dovrà essere molto più rigorosa nella valutazione di ciò che è desumibile come principio fondamentale).

Altro tema: davvero la legge statale non può delegificare la materia di competenza concorrente? Certo, l'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 non è più applicabile nei termini in cui è stato scritto, cioè nei termini di una generale autorizzazione a delegificare e semplificare, data semplicemente con l'indicazione di principi generali e con l'elenco delle materie e dei procedimenti da delegificare, seguita da un regolamento con efficacia delegificante. Non si potrebbe pensare che residui in capo al legislatore statale – parlo di materia di competenza concorrente – la potestà di dettare un principio secondo cui quella materia è delegificata? Naturalmente rimettendo a questo punto alle regioni l'approvazione del regolamento di delegificazione, ma residuando in capo al legislatore statale la fissazione, nella legge dello Stato, dei principi fondamentali, tra i quali anche quello per cui parti di quella materia – per esempio, la procedura, la disciplina del procedimento – sono ormai delegificati. Non ci sarebbe in questo alcuna invasione di competenza regionale, perché la regione interverrebbe appunto con regolamento per quelle materie e con legge per quello che è al di fuori della parte delegificata. In questo senso – che, ripeto, non è più il meccanismo dell'articolo 20 ma è ciò che residuerebbe di tale meccanismo – si eviterebbe una brusca inversione della tendenza verso la delegificazione, almeno per quanto riguarda la materia procedimentale, la disciplina dei procedimenti e la materia organizzativa.

Per quanto riguarda l'articolo 118, il professor Panunzio ha detto che sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono ormai principi costitu-



zionali mentre prima non lo erano. Questo è giustissimo in sé, ma rispetto agli ultimi provvedimenti di allocazione delle funzioni – i cinque decreti delegati, più alcuni integrativi e correttivi, adottati sulla base della legge n. 59 del 1997 – non dovrebbe cambiare molto, perché gli stessi principi erano criteri direttivi della delega e quindi il legislatore delegato ha già applicato i medesimi principi e criteri direttivi in quanto già stabiliti dal legislatore delegante. Ovviamente, si deve verificare che tale applicazione sia stata corretta, cosa che prima non doveva essere fatta per ragioni di costituzionalità, ma che doveva ugualmente essere fatta perché gli stessi principi erano principi e criteri direttivi della delega. Tutte le parti di quei decreti che non sono state impugnate dalle regioni – e quelle che sono state impugnate ormai sono coperte da un giudizio della Corte costituzionale – hanno già avuto una verifica rispetto all'applicazione di quei principi, anche se va da sé che tale verifica non esclude che in via incidentale la questione possa essere risolta. Però, in realtà la formulazione dell'articolo 118 è tale da dare garanzia o copertura costituzionale ad un'operazione di riallocazione delle funzioni, che è già stata fatta con i decreti delegati della legge n. 59, avvalendosi di un'interpretazione del vecchio articolo 118, che già riteneva non implicito nell'articolo 118 il parallelismo delle funzioni, e che adesso però ha una copertura costituzionale piena avendo costituzionalizzato gli stessi principi e criteri direttivi della delega.

Un'ultima domanda riguarda l'articolo 120, del quale abbiamo avuto varie interpretazioni. Il presidente De Roberto ci ha detto che riguarda anche la potestà legislativa e autorizza il Governo ad intervenire con decreti-legge. Devo dire che francamente questa interpretazione mi lascia molto incerto, anche se non sono convinto che esistano strumenti alternativi efficaci in presenza di inadempienza del legislatore regionale. Faccio riferimento agli accenni che lei ha fatto, professor Panunzio, sul conflitto di attribuzione e sul ricorso alla Corte: soprattutto in materia di competenza esclusiva, ma forse anche di competenza concorrente, è difficile trovare uno strumento che obblighi il legislatore regionale a legiferare. Una tradizionale questione del diritto pubblico è trovare forme di coazione nei confronti di un'inadempienza rispetto ad un obbligo di fare. Tuttavia, al fine di dare all'articolo 120 una portata non meramente residuale, non si può ritenere che, pur afferendo esso all'esercizio di poteri non legislativi (perché quelli legislativi sono regolati dall'articolo 117), esso riguardi l'esercizio di tutte le altre funzioni delle regioni e degli enti locali e comporti la possibilità per il Governo di sostituirsi, nei casi e sulla base dei presupposti indicati, agli organi regionali – non al legislatore regionale ma, ripeto, agli altri organi regionali – anche disapplicando, sotto la sua responsabilità, leggi regionali nelle more del giudizio di legittimità della Corte? Se fosse così – ma è una domanda che le rivolgo – la portata della disposizione sarebbe consistente, soprattutto essa servirebbe a risolvere un problema di cui oggi non si vede facilmente la soluzione. Se una regione legifera in materia di competenza esclusiva dello Stato (o in materia di competenza concorrente ma in palese contraddizione con i principi), lo Stato

oggi non può più opporsi e sbarrare preventivamente la strada all'ingresso nell'ordinamento della legge regionale, che può essere in contrasto con la Costituzione, o invadere la materia di competenza esclusiva o essere in palese contrasto con i principi di legislazione dello Stato. L'unico strumento che in alcuni casi potrebbe utilizzarsi per evitare che si arrechi pregiudizio all'unità giuridica o economica o agli altri valori costituzionali indicati nell'articolo 120 è l'esercizio del potere sostitutivo in fase di applicazione e di attuazione della normativa regionale in via amministrativa, se questo comporta anche, sotto la responsabilità del Governo, la disapplicazione delle leggi regionali in attesa che la Corte le dichiari costituzionalmente illegittime. È pensabile questo o no, secondo lei?

VILLONE (*DS-U*). Signor Presidente, ringrazio il collega Panunzio che ci ha offerto un'articolazione ricchissima di indicazioni e di spunti di riflessione. Su molte cose che ha detto credo si possa senz'altro concordare. Vorrei fare qualche considerazione sulle autonomie speciali o differenziate, per così dire, che sono state il primo argomento affrontato.

Ci sono questioni minori. Ad esempio, dovrebbe o no essere maggiore l'autonomia delle regioni speciali? Non lo so, credo che tale quesito affaticherà molto i colleghi costituzionalisti; probabilmente la risposta sarà «diversa», piuttosto che «maggiore» o «minore». Certamente l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 non terrà a lungo, su questo sono d'accordo; probabilmente c'è un elemento di precarietà.

Tuttavia, mi preoccupa più un altro aspetto: il regionalismo differenziato. Come dice il collega Panunzio, si tratta di uno schema che vede in quelle leggi dello Stato, su iniziativa della regione, una norma interposta che diviene parametro di costituzionalità. Certamente è così, da un punto di vista tecnico non c'è dubbio. A me però interessa capire cosa pensa il collega Panunzio in una prospettiva diversa, vorrei capire quali rigidità assumono queste forme differenziate di autonomia. Diventano certamente parametro di costituzionalità, ma sono da considerare irrevocabili e consolidate, una volta adottate, oppure no? C'è una cosa che mi fa riflettere. Questo è un meccanismo che fa scendere nella competenza concorrente qualcosa che oggi è nella competenza esclusiva e fa salire nell'esclusiva qualcosa che è nella concorrente: è un meccanismo a due vie. Il limite di questo meccanismo è quello del rispetto dei principi di cui all'articolo 119. Questi principi, però, non configurano un netto riparto di competenze: sono un confine mobile che discende da una serie di considerazioni inerenti alla situazione economica, all'equilibrio della distribuzione delle risorse fra centro e periferia, elementi intrinsecamente mutevoli. Ci sono, anzi, strumenti di intervento dello Stato tendenti a modificare il quadro di quegli stessi elementi (ad esempio, il fondo perequativo o il principio di solidarietà). Quindi l'articolo 119 non è l'ancoraggio di un riparto di competenze, è qualche altra cosa, è una prospettiva evolutiva del sistema. Allora, cosa significa agganciare il regionalismo differenziato a questo paletto costituzionale? Significa che intrinsecamente anche quelle forme devono essere mobili, oppure no? Una volta attuate, qualora si ri-

levassero incompatibili, per esempio, con il principio della perequazione e della solidarietà, che sono il nucleo significativo dell'articolo 119, che fine fanno? Possono ritrarsi o diventano in qualche modo intangibili, salvo ripercorrere quella stessa procedura? Ciò significherebbe dare alle singole regioni che l'avessero attuata un potere di veto circa l'attuazione dei principi di solidarietà e perequazione presso altre regioni?

Siccome questo è un punto – parlo della prospettiva che abbiamo davanti in termini politici – che qualcuno vorrà attuare, diventa un problema serio: dobbiamo capire non solo dove andiamo nel momento in cui legiferiamo, ma quale stabilità ha il quadro che si determina in rapporto all'evoluzione del complessivo equilibrio nella distribuzione delle risorse tra centro e periferia, tra zone ricche e zone povere, tra aree più forti e aree meno forti dal punto di vista economico. Vorrei che il collega Panunzio ci dicesse qual è il suo pensiero al riguardo.

Circa la legislazione esclusiva, il collega Panunzio dice che si tratta di un elenco di stretta interpretazione. Anche qui, dal punto di vista tecnico non c'è niente da dire: certamente è così per l'impianto che si assume nella norma. Tuttavia c'è da intendersi. Prendiamo per esempio la norma sui livelli essenziali, che poi è venuta in rilievo non a caso anche parlando dell'interesse nazionale (parlo della lettera *m*). Che cosa significa «determinazione dei livelli essenziali»? Significa la fissazione di cifre? Significa momenti di accertamento che questi livelli essenziali siano effettivi, praticati? Significa poteri sostitutivi qualora non siano praticati, qualora non siano effettivamente applicabili o siano disposti in termini generali? Dov'è che si ferma questa lettera *m*)?

Proprio oggi abbiamo avuto un caso che può considerarsi emblematico: un decreto-legge sul personale parasanitario che, partendo dall'assunto che mancano in Italia circa 40.000 infermieri, cosa che ovviamente incide sui livelli minimi di prestazione, ha disposto una disciplina molto dettagliata delle figure professionali. Si tratta di un decreto-legge che va molto al di là di una lettura puramente testuale della lettera *m*). Allora, dobbiamo pensare che quel decreto sia totalmente incostituzionale oppure no? Oppure a quanto è necessario concretamente perché la lettera *m*) sia effettiva? Non sono certo, anzi sono piuttosto restio a pensare che la lettera *m*) significhi solo fissazione di alcune cifre, quelle che definiscono il fabbisogno. Proprio per il richiamo dell'interesse nazionale, che giustamente si riverbera su questo aspetto, è vera invece la necessità che queste categorie non siano valutate per l'apparente portata testuale, ma per la capacità espansiva che hanno in termini di sistema. Vorrei che il collega Panunzio ci dicesse cosa pensa a tale riguardo.

Sulla potestà concorrente e sui principi desumibili mi pare che già il collega Bassanini abbia detto cose su cui sono d'accordo. Il collega Panunzio dice: da un lato, la regione deve poter legiferare comunque (giusto, d'accordo, questo è ineccepibile); dall'altro, sostiene che i principi non si possono desumere dalla vecchia legislazione. E allora qui ci blocciamo: se la regione può legiferare, però i principi non sono desumibili, mi pare che ci troviamo in un momento di stallo. Non vedo come si possa uscire.

Se ho capito bene, mi sembra che la risposta del collega Bassanini sia quella giusta. I princìpi desumibili non sono un catalogo assoluto.

BASSANINI (*DS-U*). I princìpi peraltro sono «riservati» alla legislazione dello Stato: la formula è più forte di quella contenuta nel vecchio articolo 117.

VILLONE (*DS-U*). Il meccanismo del desumere i princìpi vede oggi un contrasto in dottrina. Non vedo perché si debba dire in termini astratti che i princìpi non sono più desumibili perché è cambiato il modello, l'impianto, il sistema. I princìpi non sono un catalogo predeterminato da 1 a 17; si devono desumere i princìpi compatibili con il nuovo sistema, che saranno, ad esempio da 1 a 4. Diminuirà il numero dei princìpi desumibili, ma non si vede perché debba essere precluso in termini assoluti.

Siamo d'accordo sul potere regolamentare.

I princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sono parametri di costituzionalità anche per i decreti attuativi della legge n. 59. Come sa bene il collega Bassanini, ho sempre ritenuto che l'attuazione della legge n. 59 sia stata troppo accentrata sulla regione; la questione è emersa anche nella discussione nella «bicameralina» della scorsa legislatura. Mi chiedo se non ci sia un problema, la necessità di una rivisitazione mi sembra evidente.

Tralascio per adesso alcune considerazioni sull'interesse nazionale e sull'articolo 119, riservandomi di intervenire in seguito, se sarà possibile.

IOANNUCCI (*FI*). Ringrazio il professor Panunzio e tutti i colleghi senatori ai quali sono molto legata. Vorrei rivolgere una semplice ma importante domanda al professore. La disposizione transitoria VIII della Costituzione è applicabile anche a queste norme?

MAGNALBÒ (*AN*). Una norma costituzionale in contrasto con una norma precedente contenuta nella Costituzione, se non è detto espressamente come verrà regolato questo conflitto, potrebbe dar luogo ad una abrogazione tacita?

MANZELLA (*DS-U*). Il professor Panunzio propende, a quanto vedo, per una legge organica di attuazione della Costituzione, più che per una revisione della revisione costituzionale. Vorrei sapere se la mia interpretazione è esatta.

La seconda domanda attiene al legame fra interesse nazionale e esclusività. L'interesse nazionale è scomparso, almeno formalmente, mentre continua a sussistere sostanzialmente. Forse questo non si dovrebbe intendere nel senso di passaggio del controllo da politico a giuridico, ma nel senso che l'interesse nazionale è in un certo senso incorporato nell'idea di cooperazione. L'idea di cooperazione mette in crisi, come è prassi in tutti gli Stati federali il concetto di esclusività.

La terza domanda è sapere se laddove c'è un vuoto legislativo, la nuova competenza esclusiva delle regioni, che non rientra nella legislazione concorrente né in quella esclusiva dello Stato, abbia una cornice ben definita posta, laddove sussistono, dalle direttive comunitarie, che

possono essere interpretate direttamente e possono far corpo con la legislazione regionale, a prescindere dal recepimento ad opera della legge statale.

L'ultima domanda attiene all'articolo 120 della Costituzione. Quando si è parlato di potere sostitutivo del Governo, il collega Bassanini ha proposto una interpretazione molto lata. Se la disapplicazione della legge è anche un atto legislativo, allora l'articolo 120 non è limitato alla funzione amministrativa. Forse si potrebbe andare più in là, immaginando che l'articolo stesso faculti un potere di decretazione d'urgenza del Governo, laddove si tratti di «pericolo grave», o addirittura stabilisca una delega implicita *ex* Costituzione che spetterebbe alla legge ordinaria procedurale di esplicitare. Nel momento in cui il Governo agisca in base ai principi e ai criteri indicati dalla Costituzione secondo le procedure della legge ordinaria, saremmo in presenza di una delega implicita *ex* Costituzione?

VILLONE (*DS-U*). Poiché abbiamo ancora qualche minuto a disposizione, vorrei completare il mio intervento, riagganciandomi a quanto esposto adesso dal collega Manzella.

Mi sembra che il professor Panunzio non aderisca alla corrente di pensiero secondo la quale con l'articolo 119 non è cambiato nulla. È una questione non marginale dal punto di vista politico. Non sono affatto d'accordo. Se è vero che quello che si può fare oggi si poteva fare anche prima – certamente è così – è anche vero che alcune cose oggi sono costituzionalmente necessitate, mentre prima erano rimesse alle scelte discrezionali del legislatore. È una differenza non da poco.

Per quanto concerne l'articolo 120, non c'è dubbio che il potere sostitutivo sia stato mal formulato. Quando fu scritto ci arrivò qualche telefonata in cui si diceva che forse dovevamo parlare di Stato e di regione più che di Governo e di giunta. Mi chiedo però se non si possa partire dall'idea che l'interesse nazionale comunque c'è da qualche parte (è un po' quello che diceva il collega Andrea Manzella poco fa), e dove c'è, quelle forme che lo esplicitano assumono in qualche modo una capacità espansiva, per così dire, perché possono essere il fondamento di una strumentazione più sofisticata e più articolata. Ragionando su questo si riesce in qualche modo a compensare quella che, a mio avviso, è una formulazione non felice di quel potere sostitutivo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Panunzio per essere intervenuto e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16.35.*





