

# 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

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 NOVEMBRE 2001

---

**Presidenza del presidente PASTORE**

**I N D I C E****Audizione del presidente emerito della Corte costituzionale Aldo Corasaniti**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>		* CORASANITI . . . . .	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>
IOANNUCCI (FI) . . . . .	8, 9			

---

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 emerito della Corte costituzionale Aldo Corasaniti.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,10.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del presidente emerito della Corte costituzionale Aldo Corasaniti**

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, 31 ottobre.

È prevista oggi l'audizione del presidente emerito della Corte costituzionale Aldo Corasaniti, che ringrazio per avere accolto l'invito a fornire un contributo ancora più significativo di quello scritto che ci eravamo permessi di chiedergli ai fini dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della riforma costituzionale, che continuerò a chiamare «riforma regionale» per evitare polemiche sulla sua definizione e che, al di là delle posizioni individuali, è comunque una riforma assai importante e significativa.

Avendo a disposizione tempi molto ristretti in relazione all'inizio dei lavori dell'Aula, invito senz'altro il presidente Corasaniti a svolgere una riflessione su tale riforma. D'altra parte, il presidente Corasaniti può comprendere molto bene le nostre esigenze poiché in passato è stato Presidente di questa stessa Commissione.

Do quindi subito la parola al presidente Corasaniti, ringraziandolo nuovamente per la sua disponibilità.

*CORASANITI.* Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio dell'onore che mi concedete e dell'opportunità che mi date di ritornare in quest'Aula, dove ho provato molte emozioni in prevalenza gradevoli e positive.

Cercherò di fare innanzi tutto un discorso di carattere generale sulla riforma, mediante revisione costituzionale, del Titolo V della Parte II della Costituzione, e poi sarò disponibile per rispondere ad eventuali domande riguardanti punti specifici da me non considerati nel corso dell'esposizione.

Onorevoli senatori, secondo le dichiarazioni rese a suo tempo dal Ministro delle riforme *pro tempore* dinanzi alla I Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 16 gennaio 1999, la riforma sarebbe valsa a costituzionalizzare riforme ordinamentali adottate durante la legislatura. Si sosteneva in particolare che vi era stato un notevole decentramento di fun-

zioni e, in relazione a esso, un notevole trasferimento di risorse e di personale a favore delle regioni, sicché era necessario rendere duratura la nuova situazione mediante la costituzionalizzazione delle riforme attuate. Ebbene, dubito, anzitutto, che trasferimenti e riforme ordinamentali come quelli di cui parliamo – mi riferisco soprattutto alla legge delega n. 59 del 1997 ed ai decreti delegati di attuazione, in particolare al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 – siano con facilità revocabili, e rispettivamente, modificabili. Comunque, intendo fare un discorso esclusivamente tecnico sul piano normativo.

La costituzionalizzazione potrebbe avere importato una sanatoria, nel senso che, se ci fosse stato da dubitare della costituzionalità di parte della riforma ordinamentale, la sospettata incostituzionalità sarebbe stata superata, quasi per costituzionalità sopravvenuta. Ebbene, mi domando; per quella parte vi sarebbe stata una sanatoria, o, invece, un'abrogazione? In tale ultimo caso sarebbe possibile una dichiarazione d'incostituzionalità per il tempo anteriore alla revisione. Sotto questo profilo, quindi, l'ipotesi di una sanatoria non è del tutto convincente.

Per la parte in cui vi è conformità tra la riforma ordinamentale e la revisione del Titolo V, questa conferisce indubbiamente alla prima una maggiore resistenza, una blindatura. Vi è però un inconveniente, dato dal fatto che la blindatura è di ostacolo ad altre riforme ordinamentali (cioè mediante legge ordinaria) in qualsiasi direzione. D'altro canto la costituzionalizzazione mediante revisione costituzionale non dà vita ad una corazza assolutamente impenetrabile. È noto che le revisioni costituzionali sono soggette ad impugnazione davanti alla Corte costituzionale per due motivi: per violazione dei principi fondamentali della Costituzione; per vizi del procedimento revisionale. Non vorrei andare oltre, ma non posso esimermi dal considerare che, a essere rigorosi, qualsiasi incidenza sui detti principi fondamentali, nel senso di restringerne o di allargarne la portata, potrebbe dar luogo a censura della revisione. Vedremo poi se vi è concretamente tale possibilità per quello che è stato disposto, limitandoci per ora ad avanzare il dubbio che, nel caso di una riforma di grande portata, tale da incidere in modo sensibile sulle linee strutturali della Costituzione, il procedimento di revisione sia uno strumento adeguato e utilizzabile. Il dubbio naturalmente nasce dal fatto che, secondo una parte della dottrina, il procedimento di revisione si può adoperare soltanto per meri ritocchi della Costituzione.

Un altro dubbio che mi limito a prospettare, ma senza andare oltre, è il seguente: nella mia esperienza non mi sono mai trovato di fronte a procedimenti di revisione costituzionale che avessero comportato lo svolgimento del *referendum*, rispetto ai quali la consultazione referendaria avesse luogo dopo lo scioglimento delle Camere o addirittura dopo nuove elezioni. Mi sembra che, almeno in tale ultimo caso, una questione sorga. Può darsi che la soluzione dipenda dallo stabilire se il *referendum* costituzionale (anzi il suo esito) sia una sorta di condizione sospensiva dell'efficacia della legge costituzionale, o, invece, l'elemento perfezionativo del complesso procedimento di formazione della nuova disciplina costituzio-

nale. In tale seconda ipotesi, forse non è fuor di luogo dubitare che, al momento della consultazione referendaria, la composizione delle Camere possa essere diversa da quella nella quale esse avevano approvato la legge costituzionale.

Ad ogni modo, a parte tutto questo, vediamo nella sostanza quali singolarità presenta questa normativa costituzionale. Intanto, se devo esprimere una valutazione relativamente alle riforme ordinamentali che questa riforma costituzionale era diretta a costituzionalizzare, devo dichiarare che esse mi trovano veramente consenziente. Dal punto di vista tecnico, cioè in relazione all'obiettivo di un autonomismo più spinto e più rigoroso, la cosiddetta riforma Bassanini, cioè quella di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, e ai conseguenti decreti legislativi di attuazione, è ineccepibile. Dal punto di vista politico, cioè in riferimento a un'opzione di tipo federalistico, si potrebbe dire diversamente ma, rispetto agli obiettivi che si proponeva, la riforma ordinamentale era perfetta. E questo giustifica l'ansia, espressa dalla dottrina prima che in sede parlamentare, di vederla costituzionalizzata.

Lo stesso probabilmente non si può dire di questa riforma costituzionale. Comincio ad esporne alcuni aspetti per sostenere la tesi che dovrebbe giustificare alcune mie perplessità.

Cominciamo dall'articolo 2 del testo contenente le modifiche costituzionali, che, nell'ultimo comma, prevede una sorta di autonomia a tratto successivo, a richiesta e in definitiva concertata fra le regioni e lo Stato, che provvede con legge, secondo una procedura aggravata. Questa autonomia a iniziativa, a richiesta e, nel complesso, progressiva (che trova un precedente in un progetto del consiglio regionale della Lombardia che fu presentato durante la XII legislatura e sul quale ebbi l'onore di riferire a questa Commissione), mi sembra non presti il fianco ad alcuna critica, perché è ovvio che anche da un punto di vista autonomistico non possono imporsi alla regione compiti che essa non ritiene di essere in grado di svolgere.

Il successivo articolo 3, con il quale si sostituisce l'articolo 117 della Costituzione, è uno dei più interessanti. Intanto, il primo comma recita: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione» – e sarebbe strano che non fosse esercitata nel rispetto della Costituzione – «nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Questo comma è interessante per tale ragione: per quanto concerne il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario *nulla quaestio*, perché la norma trova il suo fondamento – si dice – nell'articolo 11 della Costituzione, ed è accettata pacificamente; la giurisprudenza della Corte costituzionale ha precisato i termini in cui viene applicata la normativa comunitaria: quindi alla fine non sono neppure ipotizzabili un vincolo e una inadempienza, se non per normative che non siano *self-executing*, cioè per le direttive che hanno bisogno di essere attuate.

Ma quello che è veramente nuovo sono i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, la cui imposizione vorrebbe essere, se non vado er-

rato, una costituzionalizzazione dei trattati internazionali, che non solo esula completamente dalla materia del Titolo V della Costituzione (della qual cosa alla fine non mi preoccuperei molto), ma anche e soprattutto incide sull'articolo 10 della Costituzione, il quale conferisce dignità di norma costituzionale alle norme internazionali generalmente riconosciute, che sarebbero, secondo la maggior parte degli autori, le consuetudini internazionali. Si discute se possano considerarsi tali anche le dichiarazioni universali dei diritti, ma nessuno ha mai prospettato l'ipotesi che potessero esserlo i trattati internazionali, cioè il diritto pattizio internazionale. Questa mi sembra una novità assoluta, anche rispetto all'articolo 55 della Costituzione francese. Quindi, ripeto, si tratta di un'incidenza sulla portata dell'articolo 10 della Costituzione, che fa parte dei principi fondamentali non solo per la sua collocazione, ma anche perché delinea la sovranità dello Stato nei rapporti internazionali.

Sorvolo sulle novità apprezzabili costituite dalla dilatazione del potere estero delle regioni, perché contenute e in linea con gli obiettivi della riforma. Ma basta arrivare alla fine dell'articolo 3, con cui si modifica l'articolo 117 della Costituzione, per rinvenire un'altra novità. Il Ministro delle riforme, a suo tempo, avvertì che in quel caso non si trattava di regioni. Si legge: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Intendiamoci, la sostanza di questa norma mi trova entusiasticamente consenziente, ma quel che mi preoccupa è che, trattandosi non solo dell'articolo 51, ma anche, come riconobbe nella suindicata occasione il Ministro per le riforme, dell'articolo 3 della Costituzione, così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, si viene a incidere sulla portata di un principio fondamentale della Costituzione.

Uno degli aspetti più delicati della normativa è la disciplina delle funzioni amministrative. Qui veramente siamo di fronte ad un salto di qualità in positivo, probabilmente anche ad un superamento della disciplina contenuta nella riforma ordinamentale che si trattava di rafforzare. E allora nascono altri problemi, cioè: una riforma ordinamentale così superata da una riforma costituzionale è, nella parte in cui è superata, abrogata o incostituzionale per incostituzionalità sopravvenuta?

Moltissime considerazioni si potrebbero svolgere sul cosiddetto federalismo fiscale, di cui si occupa l'articolo 5 del testo della riforma, che sostituisce l'articolo 119 della Costituzione.

È previsto un fondo perequativo: niente da dire. È prevista una serie di interventi dello Stato a fini di promozione dello sviluppo economico, di coesione, di solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri. Va benissimo tutto: si tratta di misure di federalismo fiscale, inteso come perequazione finanziaria e, più in generale, come federalismo cooperativo. Ma questo, che trova il suo *habitat* nella disciplina del *Grundgesetz*, presuppone tutta una struttura che in Italia non c'è, cioè una strutturazione che consenta le codecisioni (i tedeschi parlano al riguardo di *politikverflechtung*, cioè di decisioni intrecciate o prese insieme). Si fonda, il federalismo fiscale,

sulla condivisione dei poteri: è realizzata questa condivisione dei poteri nel resto della riforma?

È apprezzabile – non c'è dubbio – lo spirito di contenimento di spesa che ha animato moltissima parte della legislazione italiana a partire dal 1990 attraverso la responsabilizzazione dei centri di spesa, nel senso che molte volte si spende senza avere le entrate necessarie. E in mancanza di adeguata responsabilizzazione si fanno ricadere poi le spese su altri soggetti, in particolare sullo Stato. Questo tentativo di responsabilizzazione c'è nella riforma, perché ad un certo punto si dice che le risorse devono consentire a comuni, province e città metropolitane di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, cioè la spesa corrente. In pratica: non possono spendere più di quanto loro stessi hanno introitato.

Inoltre, nulla da aggiungere circa il divieto di dazi di importazione, esportazione, transito fra le regioni perché non ci possono essere ostacoli alla libera circolazione delle persone, delle cose, delle ricchezze nell'ambito di qualsiasi tipo di Stato. Sono interessanti i punti in cui si parla del potere sostitutivo dello Stato rispetto alle regioni. In realtà tale potere, che avrebbe potuto limitare in qualche modo l'autonomia regionale, è circoscritto a ipotesi di mancato rispetto, da parte delle regioni, di norme e trattati internazionali e di normative comunitarie, ovvero di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica. Quindi, non determina eccesso di statalismo.

Vi è la previsione della necessità di introdurre in ogni regione, mediante lo statuto, il consiglio delle autonomie locali. A quanto mi consta, tutte le regioni, nei nuovi statuti che stanno elaborando, hanno inserito la previsione del consiglio delle autonomie, alcune attribuendogli una funzione meramente consultiva, altre anche di intervento, sia pure indiretto, sulla legislazione, nel senso di prevedere, in caso di dissonanza, una procedura legislativa aggravata davanti al consiglio regionale.

Nulla da dire sulle questioni di legittimità, pro e contro. L'articolo 127 innovato unifica le ipotesi già contenute nell'articolo 127 della Costituzione e nella legge costituzionale n. 1 del 1948, che prevede l'impugnazione della legge statale da parte delle regioni. I motivi sono sempre gli stessi e questo è stato oggetto di critica: è parso, cioè, criticabile che lo Stato possa censurare la legge regionale quando essa, oltre ad eccedere o indipendentemente dal fatto che ecceda la competenza regionale, viola la Costituzione e che la regione, invece, possa dolersi soltanto del fatto che una legge statale invada la sua sfera di competenza costituzionalmente garantita.

Chiuderei soffermandomi sull'articolo 11 della riforma, che dispone che, fino alla revisione delle norme del Titolo I della parte II della Costituzione, i Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ebbene, qual è l'effetto di una norma simile? Evidentemente non invade in senso positivo l'autonomia parlamentare quale si esprime attraverso i Regolamenti; si limita a dire che,

ove disponessero in tal senso, i Regolamenti non sarebbero incostituzionali. Ma allora si ammette implicitamente che i Regolamenti parlamentari possano essere soggetti a sindacato costituzionale davanti alla Corte? È una questione grossa che è stata prevalentemente risolta in senso negativo, ma in modo non chiaro, nel senso che è stata esclusa la comparabilità dei regolamenti parlamentari alla legge, e in ogni caso si è voluta salvaguardare l'autonomia parlamentare. Personalmente non potrei che plaudire a questa estensione perché a suo tempo rimisi alla Corte costituzionale, quando ancora non ne facevo parte, la questione di legittimità dei Regolamenti parlamentari che sancivano l'autodichia del Senato e della Camera dei deputati nei confronti dei propri dipendenti. Ma il problema rimane, perché la Corte costituzionale poi mi diede torto. Se è così, allora, qual è l'effetto? Pressoché nullo perché le cose rimangono al punto di prima.

Ritorno brevemente all'articolo 3. Ricordo che, nell'occasione sopra citata, il Ministro per le riforme ebbe a sottolineare che la revisione avrebbe escluso ogni dubbio circa la proponibilità di azioni positive per la promozione dell'eguaglianza della donna. È vero questo, ma devo altresì ricordare che le *affirmative action* sono nate negli Stati Uniti, che negli Stati Uniti sono state ammesse sempre che non dessero luogo a una *reverse discrimination* (cioè ad una discriminazione alla rovescia) e che di questo aspetto ebbe a preoccuparsi la Corte suprema in qualche occasione.

PRESIDENTE. Lei ci ha dato la possibilità di rivedere, seppure a volo d'uccello, il tessuto della riforma costituzionale. Abbiamo poco tempo prima che inizino i lavori dell'Assemblea e quindi lascio la parola ai colleghi per eventuali domande.

IOANNUCCI (FI). Vorrei rivolgere una domanda di carattere tecnico che mi sono posta; ho cercato una risposta ma non l'ho trovata: può la Corte costituzionale, senza che vi sia stata l'impugnazione, sollevare questione di legittimità costituzionale su una norma?

CORASANITI. Certo, quando essa stessa è investita di una questione per la soluzione della quale occorre applicare una norma che la Corte costituzionale sospetta di illegittimità. In questo caso solleva questione davanti a se stessa.

IOANNUCCI (FI). Mi riferisco al contrasto di una norma costituzionale con i principi generali.

CORASANITI. Sì, questo è stato ammesso da una sentenza della Corte costituzionale del 1988.

IOANNUCCI (FI). Io non l'ho ritrovata. Mi interessa sapere se è possibile che la stessa Corte sollevi questione di legittimità di una norma costituzionale rispetto ai principi fondamentali.



*CORASANITI.* I quesiti si compongono e si sovrappongono, nel senso che d'ufficio la Corte costituzionale non può farlo, se non come giudice di un'altra questione di costituzionalità. In altre parole, se la questione di costituzionalità di certe norme è pregiudiziale lo può fare.

*IOANNUCCI (FI).* Io entravo ancora più nello specifico riferendomi all'illegittimità di una norma costituzionale rispetto ai principi generali.

*CORASANITI.* Lo ha detto la Corte costituzionale con la sentenza n. 1146 del 1988: per violazione delle norme del procedimento e per contrasto con i principi fondamentali della Costituzione.

*PRESIDENTE.* Vorrei chiederle una breve analisi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione che prevede «poteri di autotutela» da parte dello Stato (e quindi del Governo) in caso di particolari situazioni di «pericolo» per l'ordinamento costituzionale.

Inoltre, vorrei sapere quale misura di coerenza i rapporti con l'Unione europea hanno sul nuovo sistema delle autonomie.

*CORASANITI.* Il secondo comma dell'articolo 120, come modificato, prevede che lo Stato abbia un potere sostitutivo rispetto ad inadempienze delle Regioni, ma limitatamente alle ipotesi di «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

Anzitutto, secondo questa dizione, è il Governo che può assumersi il compito sostitutivo. Peraltro, il potere sostitutivo è limitato perché è subordinato al verificarsi di inadempienze particolari e particolarmente gravi. Anche l'espressione «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» sembra molto lata, ma è ben precisata, quando si aggiunge «in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» perché in questo caso lo Stato va a svolgere un compito suo proprio. In altre parole, sia secondo la legislazione germanica, il *Grundgesetz*, sia secondo le varie proposte di riforma (e non solo quella che è andata a buon fine) ci si preoccupa di tutelare l'uguaglianza di tutti i cittadini italiani nella fruizione dei diritti fondamentali. Pertanto, valuto positivamente ed interpreto senza problemi questa norma. Faccio notare che essa, come molte altre norme di questa riforma, affida alla legge statale l'attuazione di questi interventi. Ciò è stato criticato, ma non vedo come si potesse fare diversamente. Ad ogni modo, nell'affidare alla legge statale le procedure, la norma costituzionale prevede espressamente che queste ultime siano: «procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». La natura del principio di sussidiarietà è spiegata ampiamente nella legge delega n. 59 del 1997;

al riguardo non mi dilungherò oltre se non per aggiungere che anche la riforma costituzionale, come quella ordinamentale, concepisce il principio di sussidiarietà in modo un po' particolare, che ha suscitato qualche critica.

Tuttavia, torno a ribadire che quello che si raccomanda, anzi si impone, è che la legge dello Stato definisca procedure atte a garantire che i poteri siano esercitati anche nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Per uniformarsi a tale principio, la riforma ordinamentale dianzi richiamata prescrive che ogni volta che ci sia una inadempienza da parte della regione si fissi un termine entro il quale la regione può provvedere e che solo alla scadenza del termine si possa intervenire sostitutivamente.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Corasaniti per la disponibilità e la chiarezza con cui ha soddisfatto le nostre richieste, considerato che l'applicazione della riforma desta in noi qualche preoccupazione.

CORASANITI. Signor Presidente, il problema è provvedere a quelle leggi dello Stato che consentano la concreta attuazione di questa riforma e che sono richiamate molto spesso; anzi, questa è una delle critiche che sono state avanzate dal punto di vista autonomistico e federalistico, secondo cui vi è una eccessiva riserva alle leggi dello Stato. Tuttavia, in un certo senso ciò era inevitabile, giacché l'attuazione delle leggi costituzionali è compito della legge ordinaria, e, trattandosi di decentramento dei poteri statali, della legge dello Stato stesso, che è costituzionalmente responsabile dell'assolvimento del compito.

PRESIDENTE. Anche a nome della Commissione ringrazio nuovamente il presidente Corasaniti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16.*



