

differenziato di cui all'articolo 116 della Costituzione vigente e quello proposto dal disegno di legge in esame. Chiaramente, pur trattandosi di due forme diverse di regionalismo differenziato — e, quindi, sono d'accordo con lei, onorevole Boato, sulla differenza esistente — si tratta pur sempre di regionalismo differenziato ovvero di modelli che appartengono alla stessa categoria. Precisando di essere d'accordo con lei, aggiungo che intendevo evidenziare tale comune appartenenza ad un'unica categoria.

Circa la questione Lijphart, lo studioso è sicuramente a favore della democrazia consensuale; però, con riferimento al modello federale degli Stati Uniti d'America, egli ha parlato di un sistema che sta a metà strada tra quello consensuale e quello maggioritario. Un sistema sicuramente maggioritario, per via della legge elettorale maggioritaria e del presidente elettivo; tuttavia, anche consensuale proprio, per la partecipazione di tutte le forze politiche attraverso una pluralità di centri decisionali. Tale tesi è stata sostenuta da Lijphart e da altri nel senso non che un sistema maggioritario diventa consensuale ma che esiste una coesistenza dei due sistemi. Si è sostenuto, dunque, che il modello nordamericano, essendo federale e, quindi, consensuale, si sia venuto a trovare in una posizione intermedia, con elementi sia della democrazia consensuale sia di quella maggioritaria.

Venendo alla questione di ermeneutica giuridica posta dall'onorevole Boato, anche a me l'articolo 117 non pare suscettibile di altre interpretazioni; però, pur essendo d'accordo con lei, onorevole, mi rimane il dubbio che, forzando un po' il significato del testo, si possa, invece, trarre una norma diversa. Se lei, però, mi chiede la mia interpretazione, essa è uguale alla sua: semplicemente, mi rimane il dubbio che dal contrasto tra le due diverse dizioni dei due testi (quello costituzionale e quello del disegno di legge) possa nascere un'altra ipotesi interpretativa.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Russo, per il contributo recato ai lavori

della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di Giuseppe Ugo Rescigno, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Giuseppe Ugo Rescigno, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.

Ringrazio il professore a nome mio e di tutta la Commissione per essere oggi intervenuto e gli do subito la parola per la sua relazione introduttiva.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.* Comincerei con la seguente osservazione. Una canone metodologico che viene insegnato nei corsi di legistica (oppure di tecnica legislativa o di *drafting*) è il seguente: si chiama un esperto nella materia, che tuttavia non abbia scritto il testo che si intende sottoporre all'analisi (in modo che non sia pregiudicato nelle conclusioni che dovrà trarre) e gli si chiede di esplicitare tutte le interpretazioni divergenti che lui ritiene possibili alla luce del nuovo testo e del contesto (il problema più delicato, infatti, non è soltanto posto solo dal testo «nuovo» ma anche da come quest'ultimo si raccorda con il «vecchio», cioè dal contesto entro cui si deve inserire). Se, a questo punto, l'esperto offre più di un'interpretazione della medesima espressione — o più interpretazioni alternative —, ciò vuol dire che il testo è malfatto e si presta ad equivoci. La conseguenza per il redattore, allora, è di provare a riscrivere un nuovo testo secondo le intenzioni del committente in modo che siano eliminate queste ambiguità. Dopodiché, si ricomincia da capo (avendone ovviamente il tempo e i soldi), finché l'esperto, in base alle sue

conoscenze, non troverà che l'espressione sia veramente univoca (in altre parole, finché egli non accerti l'ulteriore possibilità di dubbi o di interpretazioni divergenti).

Questo procedimento, naturalmente, non rappresenta una garanzia assoluta perché può sempre accadere che, qualcun altro, successivamente, a legge o a testo in vigore, sollevi, invece, una questione o un dubbio e che i giudici accoglieranno.

La cosa diventa, poi, diventa molto più probabile — cioè la possibilità di interpretazioni divergenti — considerando che si modifica non tanto il testo, quanto il contesto. Qualunque modificazione del contesto, quasi sempre, comporta, come nel caso di onde successive, anche delle reinterpretazioni di testi precedenti.

Tuttavia, di fronte a questa dinamica fisiologica del sistema, il legislatore si trova, sostanzialmente, di fronte a due strade: o ritiene che le interpretazioni correnti non siano conformi alla sua volontà e allora cambia la legge, oppure, accetta l'interpretazione consolidata, perché, in realtà, è molto difficile che, in caso di contrasti giurisprudenziali, prima o poi, un testo non dia luogo ad una tale interpretazione consolidata. A questo fine, esiste, appunto, nel nostro sistema, o la Corte di Cassazione, o, per alcune questioni di ordine costituzionale, la Corte costituzionale.

Pertanto, io seguirò questo metodo descritto, nel senso, cioè, che mi porrò nell'ottica proprio di chi legge un testo — in questo caso il nuovo quinto comma proposto da inserire nell'articolo 117 — muovendo da lì le mie osservazioni. Tuttavia, prima di entrare nel merito, ho bisogno di svolgere ancora due premesse.

La prima è questa. Una legge costituzionale successiva può abrogare o derogare tacitamente al precedente testo costituzionale? La conclusione è che lo può fare, perché il ragionamento tipico, tradizionale, dei giuristi è sempre il seguente: dato un nuovo testo, lo si mette a confronto con un testo precedente — sullo stesso oggetto, ovviamente — e la sequenza argomentativa consiste prima nel fare un

tentativo di leggere il nuovo testo in maniera tale che non porti ad alcuna modificazione sui precedenti testi. Si parte, per questo, dal presupposto implicito che se il legislatore avesse voluto modificare, lo avrebbe detto: non avendolo fatto, è quindi presumibile in prima battuta che, in realtà, volesse semplicemente integrare o aggiungere, ma non modificare.

Se però tale tentativo — cioè, mettendo a confronto i testi — non riesce, allora, l'interprete, normalmente, batte una seconda strada e cerca di verificare se esista una qualche forma di conciliazione, seguendo, fondamentalmente, lo schema logico della « regola-eccezione ».

In altre parole, si vede se il vecchio testo sia la regola e il nuovo l'eccezione o, viceversa, se il vecchio testo sia — o diventi — l'eccezione mentre il nuovo divenga la regola. In questo modo, usando il criterio di specialità, l'interprete riesce a salvare l'uno e l'altro.

Tuttavia, se anche questo tentativo fallisce, se cioè esiste l'assoluta incompatibilità ed impossibilità di applicare contemporaneamente i due testi — per cui o applico l'uno o applico l'altro ma non ambedue — questo è il segno che c'è stata un'abrogazione tacita.

Da questo punto di vista, la mia conclusione è che, dato questo nuovo quinto comma, mi sono posto anzitutto il seguente problema. Questo nuovo — o proposto — quinto comma pone naturalmente il problema — per qualunque interprete — di coordinarlo con il vecchio testo. Pertanto, esaminerò alcune delle varie questioni che secondo me ne nascono.

Aggiungo, anzi, una seconda premessa, che ritengo molto importante da questo punto di vista. Volutamente non mi rifaccio assolutamente alle relazioni e ai dibattiti. Ciò per una questione di metodo fondamentale, poiché a me hanno sempre insegnato e così io insegno — o, perlomeno, così facciamo tutti quanti noi — che i testi restano per decenni mentre le interpretazioni sono legate ai singoli. Non esiste l'interpretazione ufficiale della Camera o del Senato o di altro organo costituzionale. Si tratta sempre di opinioni di « questo » o

di « quello ». Possono essere tutti, insomma, argomenti persuasivi ma, in realtà, che ciò che fa fede e ciò su cui ci si deve basare è il testo. In questo momento, io mi baso sul testo e sulle possibilità che l'innovazione proposta può aprire all'interprete che deve applicarlo.

Comincio con la parola « attivano ». Si tratta di una formulazione curiosa perché non ha precedenti (è diversa, non a caso, dalle formulazioni con cui si aprono i precedenti commi). Potrebbe essere intesa nel senso che le regioni debbono attivare ma potrebbe anche essere intesa nel senso che le regioni possono attivare.

In questo secondo caso, allora, evidentemente, quel possono attivare vorrebbe dire che non tutte le regioni eserciteranno queste competenze. Quindi, si introduce una differenziazione tra le regioni: alcune attiveranno, altre — perché non vogliono — non attiveranno. Ciò vuol dire, sostanzialmente, che si è introdotta una deroga o un nuovo meccanismo — che si aggiunge — a quello già previsto dall'articolo 116 terzo comma. Quest'ultimo, infatti, già prevede un meccanismo molto complesso attraverso cui, rispetto soltanto ad alcune delle materie indicate, è però possibile per alcune regioni aumentare, allargare le proprie competenze.

Questo è il meccanismo previsto nell'articolo 116, terzo comma, mentre, nel caso considerato, avremmo un altro meccanismo, nel quale l'attivazione dipenderebbe soltanto dalla volontà della regione. Questa è una soluzione un po' strana ma direi che si tratta di una questione di opportunità senza pronunciarmi in tal senso — se sia cioè più o meno opportuno — rilevando soltanto che siamo di fronte ad un meccanismo diverso.

Tuttavia, da ciò scaturiscono una serie di conseguenze. Ne elenco qualcuna.

Se, infatti, l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche) e la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione, in forza delle lettere *b)* e *c)* del nuovo comma spettano già alla regione (che può, per sua volontà appropriarsi di

queste materie) non si vede quale spazio resti alla legge atipica prevista dall'articolo 116, terzo comma, che, stando alla lettera, potrebbe allargare la competenza legislativa regionale nella materia della lettera *n)* del secondo comma dell'articolo 117, cioè le norme generali sull'istruzione. Queste spettano alla competenza dello Stato salvo che si attivi il meccanismo dell'articolo 116, terzo comma, e quindi usando quella procedura si trasferisce parte di questa materia, secondo quanto prescrive questa legge atipica, alla regione.

A questo punto, però, avendo invece introdotto questa attivazione per così dire spontanea, autonoma, della regione in queste materie, non vedo più spazio per questa parte dell'articolo 116, terzo comma. Si configura in pratica un'abrogazione tacita, a meno di costruire un sistema che però si preannuncia molto confuso. Si potrebbe pensare, infatti, ad un sistema in cui spetti alla competenza esclusiva delle regioni, se lo vogliono, la materia dell'organizzazione scolastica, e quanto altro sia contenuto nel nuovo comma. Alle regioni poi, in materia di istruzione, possono essere attribuiti compiti ulteriori, oltre quelli previsti da questo nuovo comma, per quanto attiene la materia denominata « norme generali sull'istruzione ». Però, a tutte le regioni, in forza del terzo comma dell'articolo 117 spetta in ogni caso la materia istruzione come competenza concorrente (perché così continua ad essere affermato) escluse però, a questo punto, quelle parti riservate alle regioni dal nuovo comma, quelle eventualmente attribuite in forza dell'articolo 116, terzo comma e le norme generali sull'istruzione che sono rimaste di competenza dello Stato. Sostanzialmente questo è uno « spezzatino » in cui la materia istruzione viene divisa in quattro parti; francamente non saprei come organizzare queste quattro categorie, confesso che di fronte a ciò mi trovo completamente disarmato.

Si tratta, lo ripeto, di uno « spezzatino » in cui vi sono quattro parti che si incrociano, si sovrappongono. L'unica cosa che riesco a immaginare è un accordo: cioè le

regioni e lo Stato che si mettono d'accordo secondo il meccanismo tipico dello Stato federale tedesco. Ma il problema è che proprio tale ipotesi è assente: in tutta questa riforma costituzionale mancano i meccanismi di raccordo e di concertazione tra i diversi enti. Trovo quindi difficile, se non impossibile, applicare questo insieme di disposizioni mal congegnate.

Vengo ora alla parola « esclusiva » e cioè all'espressione composta « competenza legislativa esclusiva ». Abbiamo la presenza del comma due (e cioè la competenza esclusiva dello Stato), del comma tre (e cioè la competenza concorrente delle regioni) e la presenza poi della competenza residuale delle Regioni in tutte le materie non elencate negli altri commi. Ebbene, l'aggiungere una competenza, qualificata come esclusiva, fa pensare che si tratti di una quarta competenza, distinta dalle altre tre. Se ciò è vero (le parole questo suggeriscono o, perlomeno, per dare un senso alle parole usate questa potrebbe essere una delle possibili conseguenze) allora, a mio avviso, qui nasce il problema più acuto e dirompente che la Corte, tra l'altro, ha già sollevato per quanto riguarda la materia ambiente. Esempio in questo senso è la lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117, laddove si dice che spetta alla legge statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

L'opinione dominante della dottrina — e la Corte avendolo sostenuto per la materia ambiente certamente lo ribadirebbe anche per la lettera *m*) — è che queste siano materie solo in senso improprio. In effetti sono aspetti della realtà che fanno corpo con qualsiasi materia. Quindi l'oggetto della lettera *m*) non può essere qualificato come una materia, trattandosi invece di momenti di disciplina presenti in qualunque materia. Di qui la tendenza dominante, e difficilmente contestabile, a ritenere che tale lettera si applicava anche alla competenza residuale delle Regioni, cosicché tutte le leggi regionali, nessuna

esclusa, erano subordinate ad una tale legge statale avente il compito di garantire l'uniformità su tutto il territorio.

Oggi, col nuovo comma e la qualificazione di esclusiva di questa specifica competenza, si deve concludere che il nuovo comma deroga alla lettera *m*), e cioè la lettera *m*) si applicherebbe a tutti i casi tranne per le materie previste dal nuovo comma. A mio avviso si deve esplicitamente dire se sono queste o meno le finalità del provvedimento, chiarire cioè se vi è la volontà di sottrarre queste specifiche materie al raggio d'azione della lettera *m*) e ad altre norme simili. Non esplicitare nulla al riguardo comporterebbe aprire la porta ad un aspro contenzioso, sostanzialmente, di impossibile soluzione in termini oggettivi (in pratica deciderebbe chi ha l'ultima parola).

Esamino ora specificamente le quattro lettere del nuovo comma. Comincio con la polizia locale: il primo dubbio deriva dall'aggettivo locale. Nella tradizione giuridica italiana prevale il significato di locale come cosa riferita agli enti locali e cioè province, comuni, ed in futuro anche le città metropolitane: normalmente tale contesto non comprende le Regioni. Il problema è che in questo caso sembra evidente che il termine polizia locale non è riferito agli enti locali: sarebbe grottesco che la regione fosse competente in materia di polizia locale che, amministrativamente, spetta agli enti locali. Immagino quindi che si intenda complessivamente fare riferimento alla polizia regionale e a quella degli enti locali.

Locale — lo ripeto — è però appunto parola diversa da regionale, e quindi dovrebbe concludersi che nel nuovo comma, il termine locale riguardi sia le regioni sia i tradizionali enti locali; ciò vuol dire però che si vuole operare una deroga alla lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117, per cui la legge statale è competente rispetto alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (anche quando si tratta di materie regionali), ma diventa non più competente sulla polizia degli enti locali, rispetto alla quale competente diventa la legge regionale in

via esclusiva. Ma allora bisogna rileggere l'intera lettera *h*) del secondo comma in cui sta scritto che la legge statale è competente in via esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale».

Il nuovo comma, nel dire polizia locale e non polizia amministrativa locale, sembra voler dire che tutta l'attività di polizia, a livello regionale o locale, spetta alla competenza legislativa regionale esclusiva. Si presentano però una serie di problemi; anzitutto dovremmo avere una polizia statale, una regionale ed altre, eventualmente, degli enti locali, attribuite con leggi regionali. Risulta non chiaro, a questo punto, quale coordinamento — e chi dovrebbe stabilirlo — vi dovrebbe essere poi tra la attività di polizia a livello statale e quella a livello locale. Altra questione è che la polizia amministrativa locale, tradizionale funzione di comuni e province, verrebbe così assorbita dalla regione; addirittura la regione, avendone la competenza esclusiva, potrebbe anche spogliare totalmente comuni e province di questa competenza. Insomma, sono ipotizzabili — a mio avviso — una serie di conseguenze da questa norma che, se non volute, dovrebbero essere chiaramente escluse in modo da chiarire le intenzioni del legislatore.

Vengo ora alla lettera *a*) (e cioè «assistenza e organizzazione sanitaria»); anzitutto è ovvio che viene derogato il comma terzo dell'articolo 117, laddove esso attribuisce alla competenza concorrente la materia «tutela della salute»: questo comma, a seguito del nuovo comma, andrebbe letto come se dicesse «tutela della salute meno la assistenza e organizzazione sanitaria». Quindi al comma terzo, alla voce tutela della salute, probabilmente resterebbe fondamentalmente l'attività di prevenzione in materia di salute delle persone, mentre l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, cioè del supporto alle persone che hanno problemi di salute, spetterebbe in maniera esclusiva alla regione.

Quali conseguenze derivano dalla competenza esclusiva, considerato il testo dell'articolo 32 della Costituzione (un testo

particolarmente datato, in cui ad esempio non è affatto previsto e garantito costituzionalmente il servizio sanitario nazionale e forme analoghe, ma anzi semmai ci si richiama a forme antiche di mutue)? Le conseguenze — mi sembra inevitabile — sono che ciascuna regione potrebbe creare un'organizzazione sanitaria non più universale, ad esempio ristabilendo il meccanismo delle mutue ed attribuendo totalmente l'erogazione dell'assistenza sanitaria a strutture private. Naturalmente è già stato notato — si tratta di una cosa ovvia — che si verificherebbe una profonda deroga al principio di uguaglianza previsto dall'articolo 3 della Costituzione. Se non si vuole che ciò accada, andrebbe considerato espressamente, dimostrando anche come sarebbe possibile — riscrivendo il disegno di legge — attribuire l'organizzazione dell'assistenza sanitaria alle regioni garantendo allo stesso tempo l'uguaglianza.

Per quanto riguarda la lettera *c*), cioè la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione, non capisco come sia possibile coordinare, in base a questo testo, programmi generali (che rimangono in quanto le norme generali sull'istruzione sono di competenza statale) e questa parte specifica. Emerge l'idea che ciascuna regione, a parte un corpo generale uguale per tutta Italia, introduca alcuni aspetti che ritenga particolarmente legati alla propria storia, alle proprie tradizioni e necessità. Si possono considerare molte ipotesi, compreso, ad esempio, l'insegnamento delle lingue e dei dialetti locali (cosa peraltro che non mi scandalizza affatto). Ciò che non capisco è come sia possibile coordinare programmi nazionali e programmi regionali. C'è un ovvio problema di coordinamento. Ad esempio, facendo una considerazione banale, chi stabilisce quante ore siano destinate a determinati programmi e quante a parti specifiche? In quale sede si raggiunge l'accordo? La perplessità maggiore, che tutti gli studiosi hanno rilevato in tema di riforma del

Titolo V, riguarda la rilevata necessità di accordi e la mancanza di strutture adeguate per raggiungerli.

In relazione alla lettera *b*), riguardante l'organizzazione scolastica, vorrei aggiungere una considerazione molto importante: quale rapporto si stabilisce tra la nuova disposizione e gli articoli 33 e 34 della Costituzione? Mi sembra evidente che si determini una abrogazione di parte delle norme fondamentali di questi articoli. Là dove la Costituzione afferma che i cittadini italiani hanno diritto a scuole statali di ogni ordine e grado (cioè il cittadino, una volta configurato il sistema scolastico per ordine e gradi, ha diritto ad avere la scuola pubblica corrispondente), il disegno di legge considera tanti ordini e gradi di istruzione quanti sono le regioni, eliminando il diritto a qualunque scuola di ogni ordine e grado. Avremo tanti sistemi scolastici differenziati per strutture, per tipologia, per anni di corso, quante sono le regioni. Si tratta di una vera e propria abrogazione delle norme fondamentali previste dagli articoli 33 e 34. Se si vuole ciò, sarebbe necessario affermarlo espressamente, anche modificando gli articoli 33 e 34; se non si vuole ciò, a maggior ragione sarebbe necessario affermarlo.

Mi dispiace di essere stato particolarmente drastico, ma *amicus Plato amica veritas*. Se dovessi, da tecnico, dare un giudizio sulla qualità redazionale, concluderei dicendo che rare volte mi è capitato di dover esaminare un testo così sconclusionato e pieno di ambiguità (per la verità ho formulato e continuo a formulare lo stesso giudizio anche per la legge costituzionale n. 3 del 2001, cioè la riforma del titolo V). Sono stupito della scarsa qualità e soprattutto delle enormi ambiguità presenti in questi testi.

Da cittadino poi, se mi è permesso, concludo dicendo che mi auguro che il testo non venga approvato oppure che, se approvato, venga sottoposto al voto popolare e solennemente bocciato.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

KARL ZELLER. Vorrei rivolgere al professor Rescigno una domanda: nel comma 3 dell'articolo 117 è considerata l'istruzione, mentre nel testo proposto si scrive organizzazione scolastica. Qual è la differenza? L'istruzione è forse una locuzione più ampia in cui è compresa l'organizzazione scolastica e, comunque, quale rapporto vi è tra le due terminologie?

CARLO LEONI. Ritorno — avendo già posto ad un suo collega una domanda su questo aspetto — sulla materia riguardante la polizia locale, in quanto mi sembra emblematica di una determinata confusione emergente dal testo. Secondo lei è possibile dedurre dalla contraddizione tra polizia amministrativa locale, considerata nell'articolo 117, e polizia locale, considerata nel nuovo testo, il fatto che in realtà si intenda affidare come competenza esclusiva alle regioni la politica di prevenzione e contrasto alla criminalità nel territorio? (Le rivolgo questa domanda perché precedentemente è stata sostenuta questa tesi ed intendo conoscere la sua opinione).

Inoltre, se fosse interpretabile in questo senso, quali conseguenze potrebbero derivare?

MARCO BOATO. Ringrazio il professor Rescigno. Non ci siamo spaventati del giudizio molto radicale espresso al termine del suo intervento. Personalmente, condivido molte delle sue osservazioni, un po' meno la radicalità del giudizio sulla riforma del Titolo V; però è ovvio che sul piano della dottrina, della critica esterna si sia più attenti rispetto a chi ha partecipato al lavoro legislativo. Oggi, tra le varie audizioni, si è svolta quella del professor Luca Antonini, che non avrebbe cambiato nemmeno una virgola del testo in discussione. Quindi, la riflessione svolta insieme a lei ci aiuta a bilanciare quell'intervento.

Lei ha, giustamente a mio parere, fatto un sistematico riferimento rispetto ai termini «attivano» e «esclusiva», su cui si sono incentrate molte osservazioni anche da parte nostra, con il modello ipotizzato nel terzo comma dell'articolo 116. Le

chiedo una ulteriore riflessione non soltanto rispetto all'espressione « attivano » — che penso non abbia precedenti in alcun testo costituzionale, non soltanto italiano —, ma anche rispetto al fatto che l'articolo 116, anche nella versione approvata nel 1948, quando attribuisce competenze legislative esclusive o primarie ad una regione a statuto speciale (il terzo comma della nuova versione prevista dalla riforma del Titolo V considera anche ad altre regioni) prevede un luogo espressione della sovranità popolare sul piano statuale, il Parlamento, nel cui ambito tale attribuzione avvenga.

Il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione prevede la previa intesa tra Stato e regioni, la consultazione della regione e degli enti locali e quant'altro; ma vi è una sede nella quale, con legge costituzionale (primo comma) o con legge a maggioranza rinforzata (terzo comma) si decide tale attribuzione di competenze esclusive, o non esclusive, alle regioni.

Le chiederei una riflessione anche su tali aspetti perché nel caso di specie siamo di fronte ad una sorta — uso un termine atecnico — di *self service*. Si introduce in Costituzione, all'articolo 117, un quinto comma, aggiuntivo al quarto, in base al quale le regioni stesse deciderebbero; tra l'altro, con riferimento alle modalità di tale decisione da parte delle regioni, non è neanche specificata la fonte cui ricorrere o il quorum di approvazione: si dice soltanto che esse « attivano », senza precisare la forma giuridica di tale attivazione.

La seconda osservazione che mi permetterei di farle — ma più che una critica è la manifestazione di una preoccupazione — è la seguente. Lei, nell'esprimere le sue riserve — riserve in grandissima parte condivise — ha fatto riferimento alla lettera *m)* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione senza nominare anche la lettera *s)* concernente l'ecosistema, l'ambiente e i beni culturali; in effetti, la questione essenziale si pone per la lettera *m)*. In qualche modo, lei ha affermato che, mancando un puntuale riferimento, vi potrebbe essere una sorta di deroga, quasi che, nei casi previsti dal

nuovo, eventuale e non auspicato quinto comma, possa darsi la non applicabilità della lettera *m)*. Condivido la sua preoccupazione e, tuttavia, non riterrei costituzionalmente possibile tale ipotesi; la lettera *m)* riguarda una materia di competenza esclusiva dello Stato, Stato che ha l'obbligo di garantire la salvaguardia dell'articolo 3 della Costituzione, dell'uguaglianza dei cittadini e di quant'altro. Facilmente, perciò, si determinerebbe un conflitto tra le norme in cui dovrebbe, inevitabilmente, prevalere il secondo comma dell'articolo 117, con le previsioni di cui alla lettera *m)* e, per altri aspetti, alla lettera *s)*.

Vengo ora ad un altro punto, sul quale, personalmente, avrei minori timori. Condivisa la preoccupazione circa l'impianto — da tale punto di vista, del tutto anomalo ed inedito; inoltre, non coordinato con le altre norme dell'articolo 117 e, in generale, del sistema costituzionale —, non sarei d'accordo, invece, circa la questione delle competenze, con la preoccupazione da lei espressa riguardo alla *c)* del primo comma dell'articolo 1 del disegno di legge di riforma costituzionale in esame, laddove si parla di « definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione ». Personalmente, trovo eccessiva la preoccupazione da lei espressa sul punto e le chiederei, eventualmente, una riflessione ulteriore. La trovo eccessiva per le seguenti ragioni: le norme generali sull'istruzione rimangono, comunque, nella competenza esclusiva dello Stato; va considerata la circostanza che vi sia una parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione; oltre che, inevitabilmente, dal nuovo eventuale quinto comma, l'autonomia degli istituti scolastici sarebbe, tra l'altro, salvaguardata anche dal terzo comma dell'articolo 117.

Per il resto, credo assai utile alla nostra riflessione la sua esposizione, proprio perché abbiamo oggi ascoltato « qualcuno » che non cambierebbe neanche una virgola del testo del disegno di legge in esame; forse, deve avervi contribuito. Può darsi, infatti, che vi sia molto affezionato

per via di quanto lei asseriva sul piano interpretativo all'inizio; quando si scrive un testo, poi si fa molta più fatica a rifletterci criticamente.

FRANCESCO GIORDANO. Al contrario, il mio giudizio sulle osservazioni — mi riferisco sia a quelle di merito sia a quelle più generali e finali — del professore Rescigno è assolutamente omogeneo; d'altronde, tale giudizio si giustifica anche alla luce di alcuni comportamenti parlamentari. Penso, tra l'altro, alla critica circa l'ipotesi di riforma del Titolo V fatta anche dal Governo precedente; da tale punto di vista, mi sento di sottoscrivere in pieno le critiche che in questa sede venivano fatte dal professore Rescigno.

Voglio solo fare un'osservazione di carattere generale e sottoporla al professore, approfittando dell'occasione odierna in cui tale riflessione, forse, potrebbe essere utile. Lei ha parlato esplicitamente, con riferimento a questo testo, di uno scardinamento (forse il termine è un po' forte ma non saprei trovare un'altra espressione) di alcuni principi fondativi della nostra Costituzione: il principio di uguaglianza, gli articoli 33 e 34 della Carta. In qualche misura, al di là delle critiche generali circa l'unitarietà dell'assetto istituzionale del nostro paese, non le pare che, in realtà, quanto sta avvenendo — in maniera *soft*, precedentemente; ora, molto più drasticamente — sia proprio uno svuotamento *de facto* degli aspetti fondanti dei principi costituzionali? Soprattutto, potrebbe venire meno, se guardiamo a tale aspetto della riforma, un punto che è l'elemento caratterizzante della Carta costituzionale ovvero l'esigibilità di alcuni diritti sociali. L'istruzione, la sanità: ci troviamo di fronte ad uno svuotamento progressivo della dimensione pubblica che invece aveva caratterizzato la Carta costituzionale; ciò, attraverso un processo apparentemente solo di decentramento o di spoliazione delle funzioni unitarie ma, in realtà, molto più consistentemente, di svuotamento delle funzioni effettive e delle tutele complessive.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ho molto apprezzato il complesso della relazione ma soprattutto una valutazione fatta dal professore Rescigno. Ha parlato, con riferimento alla competenza esclusiva in capo alle regioni quale è prevista in questo testo, di una sostanziale non congruenza con: il comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva in capo allo Stato; il comma terzo che stabilisce, invece, la competenza concorrente; il comma quarto che, infine, riguarda la competenza residuale delle regioni. Secondo, terzo e quarto comma hanno un loro ordine armonico al loro interno; si aggiungerebbe ora questo quinto comma, il quale introdurrebbe una nuova competenza esclusiva autoattribuita in capo alle regioni. Vi è, in maniera del tutto evidente, una disarmonia sistematica in tutto ciò ma, siccome temo che questo possa essere il testo che « uscirà » dal Parlamento, le domando quanto segue. Cosa potrebbe succedere, a fronte di una competenza che si aggiunge e che non è in alcun modo rapportabile con le altre esistenti, le quali, pure, non verrebbero cambiate? Infatti, il comma secondo, il terzo ed il quarto (che prevede le competenze residuali in capo alle regioni) non vengono cambiati. Ebbene, cosa accadrà nel momento in cui avremo un testo costituzionale con al suo interno una contraddizione così evidente?

PRESIDENTE. Do la parola al professor Rescigno per la replica.

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma*. Rispondo rapidamente alla prima domanda dell'onorevole Zeller. Penso che « istruzione » sia un'espressione molto più ampia di « organizzazione scolastica » nel senso che essa comprende anche la provvista del personale, i concorsi, i titoli di studio, i programmi. L'organizzazione scolastica, invece, è, sostanzialmente, la configurazione dei percorsi scolastici e dei tipi di scuola; in realtà, poi, sostanzialmente, si tratta di

espressioni molto vaghe. Quando si usano parole del linguaggio comune che non hanno un significato tecnico o tecnicizzato e non vi è una tradizione consolidata per cui una data espressione da sempre ha avuto un determinato significato, non è possibile inferire che il legislatore l'abbia potuta usare solo in un senso; è chiaro che, in tali casi, tutto dipende, in qualche modo, dal prevalere delle opinioni. Poi, alla fine, la « chiusura », la dà la Corte; qualcuno, infatti, alla fine, deve decidere e, nel nostro sistema, tale organo di chiusura è la Corte costituzionale.

Per quanto riguarda, poi, le diverse dizioni « polizia locale » e « polizia amministrativa locale », a mio avviso, può anche succedere che, alla fine, la Corte costituzionale tronchi tutta la questione affermando che per « polizia locale » si debba intendere proprio la « polizia amministrativa ». Certo, può anche succedere, ma io a questo punto mi domando se sia in qualche modo anche dignitoso e corrispondente al ruolo centrale che ha un Parlamento il fatto di « creare », per così dire, questioni che poi vengono risolte dalla Corte costituzionale. Secondo me, questa non è una buona tecnica, nel senso che la Corte costituzionale non dovrebbe sostituirsi agli organi politici nella sostanza e risolvere questioni così importanti. Pertanto, resto dell'idea che questa « polizia locale » rimanga un'espressione estremamente ambigua.

Per quanto riguarda poi le questioni sollevate dall'onorevole Boato, egli ha posto tre domande. La prima è la seguente. La Corte costituzionale, in riferimento a varie questioni (per esempio, al rapporto con la Comunità europea, al Concordato), ha sempre sostenuto — e ormai si tratta di giurisprudenza consolidata che in qualche modo la dottrina ha accettato — che esistono principi supremi, fondamentali della Costituzione.

In altre parole, il testo costituzionale, per la Corte, si divide sostanzialmente in due parti: vi è una parte, per così dire, « supercostituzionale », a cui sono subordinate le leggi e le stesse leggi costituzionali. Ciò è servito alla Corte, per esempio,

per ammettere che i regolamenti comunitari possano derogare addirittura alla Costituzione, fatti salvi, però, i diritti inalienabili della persona umana e i principi fondamentali, appunto, della Costituzione.

Allora, si potrebbe anche affermare che esista, in fondo, un principio della Costituzione per il quale, quando si attribuiscono poteri speciali ad una regione, il principio implicito in tutta la Costituzione sia che, comunque, ci debba essere un assenso generale (in altre parole, non può darsi che ciascuna regione se lo autoattribuisca).

Tuttavia, dubito molto della forza di questo argomento (si tratta infatti di una questione che è tutta affidata alla giurisprudenza pretoria della Corte) perché, una volta sostenuto un argomento del genere, si andrebbe davanti alla Corte e Dio solo saprebbe cosa quest'ultima andrebbe a decidere. Incidentalmente, ciò potrebbe voler significare una pressione politica enorme sulla Corte stessa e anche, inevitabilmente, un cambiamento dei metodi di ricerca degli stessi membri della Corte.

A questo punto, direi che quel tanto di « equilibrio » che, tutto sommato, per i miei quarant'anni di esperienza da professore, c'è sempre stato nelle scelte dei giudici, confermi che queste sono sempre state abbastanza felici, indipendentemente dalle valutazioni.

Effettivamente, si tratta di scelte operate da persone che hanno sempre manifestato una notevole indipendenza di giudizio e quindi, una garanzia di imparzialità. Il rischio a questo punto sarebbe, allora, che avremmo una corsa forsennata per avere giudici di parte, proprio perché la Corte verrebbe chiamata a risolvere questioni che non sarebbero più giurisdizionali, bensì politiche! Questo è il mio timore.

Per quanto riguarda la lettera *m*), il grosso problema riguarda l'aggettivo « esclusiva ». Mentre per quanto riguarda la lettera *m*) — come del resto anche nel caso dell'ambiente — era pacifico che questa si applicava a tutte le leggi regionali, ora questa esclusività in che cosa consi-

ste? Perché il legislatore ha usato proprio questo aggettivo? Non c'è dubbio che, come sempre, si troveranno degli avvocati — ed è il loro mestiere — che faranno gli interessi dei propri assistiti e che, sicuramente, ci sarà qualcuno che avrà interesse ad interpretare la nuova disposizione come escludente l'applicazione della lettera *m*). Tali avvocati avanzeranno, quindi, le loro pretese, scaricando tutto il peso di ciò, nuovamente, sulla Corte costituzionale. Qui non c'è nessuna garanzia, nessuna certezza!

Mi chiedo allora — come tecnico della legislazione — se questo sia un buon modo di legiferare e la risposta è negativa. Un legislatore, infatti, di fronte a questioni così importanti deve recuperare proprio la sua primazia, decidendo, in prima persona, che cosa si debba fare, senza demandare tale scelta ad altri.

In qualche modo, farei lo stesso ragionamento anche per la lettera *c*), per la quale si presenta proprio un problema di coordinamento. Poiché, in questo caso, si tratta di competenza esclusiva, ciascuna regione decide — lei — autonomamente. Qui ci troviamo sostanzialmente di fronte ad una questione pratica, perché se ci vorrà un coordinamento, come avverrà quest'ultimo? Dov'è, insomma, la sede di tale coordinamento e, alla fine, come si deciderà definitivamente? Qui, a mio giudizio, abbiamo una lacuna.

Vedo questa situazione con molta preoccupazione perché poi, sostanzialmente, il tutto si scarica con effetti di tipo pratico. Bisognerà pure fare in modo che i ragazzi sappiano che cosa devono studiare, per quanto tempo e in che modo!

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Giordano, qui entriamo, sostanzialmente, in una valutazione molto complessa.

Sono sempre stato sostenitore — può non interessare a molti — di una tesi molto drastica a proposito del punto sollevato, perché ho sempre vissuto con molta intensità la dicotomia giurista-politico, nel senso che, se ho sviluppato ambedue gli aspetti, tuttavia, credo fermamente nell'autonomia del giurista. Quest'ultimo deve

essere un osservatore che dice la sua verità (ovviamente, non c'è alcuna garanzia in tal senso). Tuttavia, egli deve dire tale verità fino in fondo, che piacciono o meno le sue conclusioni.

Nel 1994, ho sostenuto apertamente che la prima Repubblica era davvero morta — con il referendum sul Senato, se ben ricordate —, scatenando un putiferio tra miei colleghi, che mi hanno dato addosso. Tuttavia, se pensiamo a come era nata la Costituzione del 1947, rimango profondamente convinto delle mie affermazioni.

Tale Costituzione, infatti, era nata come un grande compromesso tra le forze esistenti allora (lo dicono tutti i manuali e si tratta di un fatto ormai assodato). C'erano i social-comunisti — così erano chiamati allora —, c'erano i cattolici e c'erano i liberali. Di queste tre « zampe », i social-comunisti, sostanzialmente, non esistono più, nel senso che si sono ridotti ad una minoranza estrema; i cattolici, si sono dissolti come forza autonoma, nel senso cioè che, oggi, sono sparpagliati, non esistendo più la DC; è rimasto il partito liberale. Come si fa allora a sostenere che è rimasta la stessa Costituzione?

Quest'ultima, non è solo un pezzo di carta ma, anzitutto, un atteggiamento generale della società. Sono convinto che quest'ultima sia effettivamente profondamente cambiata. Tuttavia, sono anche convinto che non si sia ancora attestata su niente.

In altre parole, in questo momento, la situazione è, in realtà, assolutamente fluida e il tutto si scarica sia nei testi costituzionali, sia, soprattutto, nelle leggi applicative, che seguono poi orientamenti profondamente diversi. Mi limito a dire ciò perché, viceversa, dovrei svolgere un'analisi molto più complessa e non mi pare questa la sede.

Per quanto riguarda, infine, l'osservazione dell'onorevole Bressa, la domanda da porsi è che cosa succederebbe una volta che questo testo dovesse entrare in vigore. Non c'è dubbio che si scatenerebbero delle lotte e dei conflitti di interpretazione furibondi, che andrebbero a scaricarsi sulla

Corte costituzionale. Su ciò non ho dubbi, basta saperlo: la Corte costituzionale sarà sovraccaricata da questo compito, perché questo è il sistema istituzionale che abbiamo.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome della Commissione, il professor Rescigno per la sua interessante esposizione e per aver partecipato ai nostri lavori di oggi.

La seduta, sospesa alle 17,15 è ripresa alle 17,20.

Audizione di Francesco Pizzetti, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione del professor Francesco Pizzetti, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino.

Saluto il nostro ospite e gli do immediatamente la parola per il suo intervento introduttivo.

FRANCESCO PIZZETTI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino*. Ringrazio il presidente e questa Commissione dell'onore che mi hanno rivolto invitandomi a questa audizione. Desidero precisare che cercherò di svolgere, nei limiti delle mie capacità, un intervento tecnico, come è mio dovere, ma allo stesso tempo ricorrendo ad una qualche passione civica perché credo che l'argomento all'esame di questa Commissione sia obiettivamente di notevole rilevanza.

Si tratta infatti di un testo di riforma della Costituzione che interviene su un testo costituzionale già in vigore. Non siamo in presenza di un nuovo progetto costituzionale ma di un intervento specifico mirato, formalmente e lessicalmente breve ma molto significativo. Quindi credo

che sia necessario, in questo caso, come sempre ma ancora di più, esaminare con attenzione gli effetti che ha l'inserimento di questo testo nel sistema costituzionale che si va a modificare.

La seconda considerazione che ovviamente deve essere svolta, e mi scuserete della sottolineatura, è che questa proposta di revisione costituzionale va a modificare un testo, una parte della Costituzione, il Titolo V della parte seconda, che è stato oggetto di riforma soltanto due anni fa. Sono appena passati quattordici mesi dall'entrata in vigore di questa nuova parte della Costituzione, di questa modifica costituzionale. Dunque ci troviamo di fronte ad una modificazione di una normativa che si trova in una fase delicata e difficile di attuazione, la quale già pone problemi assai complessi, come è ben noto a tutti gli operatori e sicuramente agli onorevoli deputati.

Va detto che la riforma del Titolo V della parte seconda è stata una riforma di notevole ampiezza e anche di particolare rilevanza dal punto di vista del procedimento. Noi oggi dobbiamo prendere atto che questa è l'unica parte della Costituzione in vigore ad esser stata oggetto di una esplicita approvazione tramite referendum popolare e, quindi, in qualche modo si tratta di una innovazione che ha avuto anche una sanzione diretta attraverso l'istituto di democrazia diretta che la nostra Costituzione prevede. Al di là di ciò, essa ha inciso profondamente sul sistema italiano, a partite dall'articolo 114 che ha cambiato in qualche misura la natura stessa della Repubblica ridefinendo le diverse parti che la compongono e la rilevanza di queste parti, configurata come una rilevanza paritaria.

Saprete meglio di me quanto l'articolo 117 abbia modificato la distribuzione del potere legislativo, facendo venir meno la competenza generale della legge statale e passando la competenza generale alla legge regionale, la quale, a sua volta, ha una competenza territoriale limitata. Cosicché oggi abbiamo un sistema normativo che non ha più nella legge, né dello Stato né della regione, il proprio elemento a

carattere generale. Rimangono elementi unificanti — perché vincolanti tutti i legislatori — quelli indicati nel primo comma dell'articolo 117: la Costituzione, quindi anche le leggi costituzionali, gli obblighi internazionali e i vincoli comunitari. Aspetto questo che caratterizza in modo molto innovativo la nostra Costituzione, che diventa in qualche modo una delle Costituzioni che danno maggiore attenzione al fenomeno europeo ma che certamente mette il sistema italiano in una condizione di profonda e forte articolazione complessiva del suo sistema delle fonti.

Abbiamo una modifica notevolissima della competenza regolamentare; noi non abbiamo più il regolamento governativo, ed in genere il regolamento della pubblica amministrazione, come fonte tendenzialmente a competenza regolamentare generale, salvo i poteri regolamentari di regioni ed autonomie locali. Ma, al contrario, abbiamo la coincidenza fra potere regolamentare e potere legislativo in un sistema in cui la legge statale ha competenze numerate e limitate. Infine, va da sé sottolineare la rilevanza dell'articolo 118, che ha cambiato significativamente l'articolazione dell'amministrazione repubblicana: da una amministrazione incentrata sullo Stato e sul sistema delle autonomie locali in quanto garantito, riconosciuto e promosso siamo passati ad un sistema che ha nel comune il suo soggetto primo delle competenze amministrative. Infine ricordo l'articolo 119 che disegna un sistema di finanza e di ripartizione delle risorse completamente innovativo.

Questi sono i capisaldi di questa innovazione; li ho richiamati per sottolineare che la riforma già oggi in vigore è una riforma che ha molte potenzialità, con molti diversi modi possibili di essere attuata. Come paese, come nazione, come comunità ci troviamo in questo momento, ciascuno nel suo ruolo, di fronte alle difficoltà di sciogliere i nodi e individuare, tra le diverse possibili modalità di attuazione, quale è la Costituzione che si affermerà e il sistema di rapporti fra Stato, regioni e autonomie locali, che in concreto

governerà la comunità italiana. Noi possiamo andare da un regionalismo difforme, che deriva dalle competenze regionali accresciute (che implicano necessariamente evidente difformità da regione a regione, a seconda delle scelte che ciascuna di esse potrà compiere) ad un forte regionalismo differenziato, se la norma dell'articolo 116 dovesse trovare attuazione in modo significativo. Ciò perché tutte le materie del terzo comma dell'articolo 117 possono essere oggetto di condizioni di autonomia speciale, regione per regione. Ci troviamo di fronte, da questo punto di vista, a possibili sviluppi, fra di loro molto differenti.

Così come noi abbiamo sicuramente un sistema a competenze separate: le competenze esclusive dello Stato, le competenze regionali, articolate come sapete in competenze concorrenti e residuali. Tuttavia, come ben sappiamo tutti, abbiamo anche nelle competenze esclusive dello Stato alcune funzioni trasversali che garantiscono — a partire da quella relativa ai principi essenziali, alle prestazioni e ai diritti civili e sociali — elementi di unificazione. Ancora, abbiamo uno Stato che è profondamente regionalistico, come ho sottolineato, sul piano delle competenze legislative (ciò perché il potere legislativo regionale diventa quello centrale) ed uno Stato profondamente autonomistico sul versante dell'amministrazione, perché l'amministrazione ha nel comune, e nella dimensione locale, il suo primo e residuale punto di riferimento.

Ci troviamo di fronte ad un sistema che ha una previsione normativa di articolazione finanziaria e tributaria molto variegato: al primo comma dell'articolo 119 della Carta, ed anche al secondo, viene sancito il principio della separazione della responsabilità e della provvista delle risorse; al terzo, una forte attenzione ai problemi ed ai profili di perequazione finanziaria rimessi allo Stato. Nella prima parte della Costituzione, inoltre, il sistema continua ad avere la sua caratteristica essenziale nel principio di eguaglianza positiva e nel ruolo della Repubblica come soggetto che deve promuovere il supera-

mento delle diseguglianze; nella seconda parte, invece — e, in particolare, con il titolo V — ha una scelta ed una opzione evidente a favore dell'articolazione, della flessibilità e della differenziazione. Orbene, una riforma di tale dimensione — di cui ho richiamato solo gli aspetti più rilevanti — ha bisogno di tempo per essere attuata e per poter sciogliere i suoi nodi. Ha bisogno, intanto, di uno sforzo notevole di attuazione sul piano legislativo, che, peraltro, il Parlamento sta compiendo. Abbiamo tutti consapevolezza del fatto che il Senato della Repubblica ha appena approvato il disegno di legge cosiddetto La Loggia (ora, C. 3590) e della circostanza che altri disegni di legge pendono dinanzi all'esame del legislatore. Ad esempio, il disegno di legge presentato dal ministro Buttiglione (C. 3123) a correzione della legge n. 86 del 1989 (cosiddetta legge La Pergola). È stato annunciato, inoltre, un disegno di legge governativo che riguarderebbe l'articolo 119 della Carta; bisogna anche considerare il necessario disegno di legge cui bisognerà pensare per attivare le autonomie differenziate di cui all'articolo 116.

La necessità di un congruo tempo richiesto dal processo di attuazione, peraltro, si pone anche sotto il profilo giurisprudenziale: continuiamo ad avere una giurisprudenza faticosa da parte della Corte costituzionale di fronte alla quale si va accumulando un contenzioso di assoluto peso e significato. Ma abbiamo anche una giurisprudenza sempre più impegnata nei TAR ed un ruolo consultivo del Consiglio di Stato che viene chiamato a misurarsi continuamente con i problemi posti dalla riforma già intervenuta.

Tale è lo scenario — che ho voluto ricostruire sottraendo, forse, un po' di tempo all'economia dei vostri lavori (me ne scuso) — nel quale si viene a collocare il disegno di legge governativo di riforma costituzionale dell'articolo 117 intitolato *devolution*. A prescindere da tale espressione, che, come sappiamo, può avere significati tra loro diversi — così come, del resto, il termine federalismo —, il disegno di legge, pur nella sua brevità, presenta

aspetti e possibili riflessi di grande momento. Per provare ad illustrarli, mi soffermerò su tre diversi modi di considerare questa proposta di ulteriore riforma costituzionale: gli aspetti tecnici, i conseguenti aspetti sistemici che dai primi possono derivare, e, infine, quelli che definirei di politica istituzionale. Quanto ai primi, con umiltà e molta deferenza verso il Governo che ha presentato il disegno di legge, non posso non partire dalla osservazione che il testo, per come è formulato, ha una notevole ambiguità e tollera molte diverse interpretazioni, così come molti colleghi intervenuti in questi ultimi due mesi — sono stati moltissimi: Vandelli, Cammelli Caravita, Zanon, D'Amico, Volpi, Loiodice, Salerno, Ferrara, Romboli, Ruggeri — hanno messo in luce.

Come avrete già sentito spiegare, prima di me, da altri colleghi intervenuti in queste vostre audizioni: «Le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva (...)». Per noi, è difficile capire cosa significhi questa formulazione ed il suo ambito: coincide con le competenze residuali di cui al quarto comma dell'articolo 117? O, invece, si tratta di una potestà diversa? E, in ipotesi, in cosa consisterebbe la diversità? A mio avviso, noi, come tecnici, abbiamo il dovere di sottolinearvi tali profili e sarebbe opportuno che il legislatore si facesse carico di tale problematica. Essa, se lasciata poi alla Corte, alla dottrina, agli operatori del diritto, non sarà di facile soluzione. Inoltre, quale rapporto sussiste tra la competenza esclusiva che le regioni possono attivare e la competenza esclusiva dello Stato? Convivono? Si sostituiscono l'una all'altra? In particolare, le competenze esclusive dello Stato circa le funzioni trasversali continuano ad avere efficacia anche per le competenze esclusive? Non è un problema che si possa lasciare insoluto; d'altra parte, come si evince dall'eccellente documentazione che i funzionari della Commissione hanno preparato, di fronte a tale problematica, si sono susseguiti, al Senato, interventi tra loro diversi. Lo stesso ministro proponente ha dato alcune sue interpretazioni che, però, naturalmente, faranno

parte del processo di discussione della legge ma non sono sufficienti a sciogliere i problemi che il testo attuale pone. Inoltre, in quale rapporto stanno le competenze esclusive proposte con le competenze concorrenti di cui al terzo comma dell'articolo 117? Ove si sovrappongano, le sostituiscono? Fanno venire meno la competenza concorrente della regione con la sostanziale competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali? Inoltre, cosa significa l'espressione «attivano» e, soprattutto, come la dobbiamo interpretare? Come un obbligo, salvo naturalmente il «concreto» — per cui ciascuna regione adempirà all'obbligo costituzionale secondo le modalità e i tempi che potrà osservare — o come una facoltà? Siamo di fronte ad una proposta che costituisce un nuovo tipo di regionalismo differenziato o siamo dinanzi ad una proposta che accentua le caratteristiche del regionalismo difforme già contenuto nel terzo e nel quarto comma dell'attuale articolo 117?

Anche ciò andrebbe chiarito e sciolto perché si tratta di due ipotesi possibili di lettura del tutto diverse, che reagiscono diversamente sul sistema. Se siamo di fronte ad un ampliamento della difformità, allora dobbiamo fare i conti con il secondo, il terzo ed il quarto comma; se, invece, siamo dinanzi ad un ampliamento della differenziazione, con il 116. E poi, come, con quale procedura e attraverso quali modalità, le regioni «attivano» le competenze? Infatti, il testo verrebbe ad inserirsi in un quadro costituzionale, quello vigente, che, all'articolo 116, per quanto riguarda il regionalismo differenziato, prevede e disciplina un minimo di procedura, sia pure non sufficiente a mio giudizio (invero, ritengo sia necessaria una legge, ovviamente statale, di attuazione anche dell'articolo 116). Però, un minimo di procedura è prevista: un'intesa tra Stato e regioni proponenti, il parere degli enti territoriali regionali interessati. Invece, nel caso in esame, siamo di fronte all'assenza di qualsiasi procedura; non viene stabilita, ad esempio, la fonte cui ricorrere: la legge, lo statuto, il semplice esercizio stesso della competenza.

Naturalmente, non basta dichiarare (cosa, peraltro, apprezzabile e pregevole) che l'articolo 116 concreterebbe un'ipotesi di differenziazione dall'alto — in realtà, meglio sarebbe dire: concordata e contrattata — mentre nel caso attuale si tratterebbe di una differenziazione dal basso (in realtà, meglio sarebbe dire: per sola decisione regionale). Naturalmente, tale distinzione suona bene ed è un modo brillante di definire le differenze. Ma non risolve i mille problemi che la formula attuale pone, e non potrà non porre. Anche perché l'attivazione di tali competenze non potrà non avere conseguenze sui beni, sulle risorse, sui beni strumentali; di tali beni, si dovrà operare il trasferimento da chi li detiene — in ipotesi, lo Stato, se, appunto, si andranno a toccare materie di sua competenza esclusiva — alle regioni. Inoltre, «attivano», ove l'indicazione sia nel senso del regionalismo differenziato e non del regionalismo difforme, significa, forse, che le regioni potrebbero anche disattivare? Significa che, ove volessero, potrebbero anche rinunciare all'esercizio della competenza esclusiva? Siamo di fronte ad un sistema a fisarmonica, in cui le regioni possono non solo «prendere» autonomamente ma anche autonomamente rinunciare? Anche ciò, naturalmente, costituisce un problema che è mio dovere segnalarvi in base al compito che mi avete chiesto di svolgere invitandomi.

Vengo, ora, ad un aspetto che conoscete certamente bene, fors'anche meglio di quant'io possa illustrare; le materie. Come possono essere interpretate? Tutti gli interventi dei colleghi — alcuni dei quali, avrete, forse, già auditato — sono evidentemente nel senso di chiarire che vi è una lettura massimalista ed una lettura minimalista. La lettura minimalista, che talvolta è fatta propria anche dai proponenti dello stesso disegno di legge — almeno, a guardare al dibattito del Senato — sembra (lo dico con rispetto) essere così minimalista da fare sorgere la domanda sulla ragione stessa della proposta, dal momento che si tratterebbe di competenze tutte già attivabili nell'ambito delle quelle residuali o di quelle già previste. Quella

massimalista, al contrario, pone problemi molto complessi, soprattutto tenendo conto che siamo pur sempre in presenza di una prima parte della Costituzione dominata — come ho già riferito — da una certa idea della Repubblica. Repubblica che, oggi articolata in un sistema complesso, continua, però, a dovere assicurare, nei limiti indicati, appunto, dalla prima parte, una uguaglianza sostanziale tra cittadini. Ad esempio, la tutela della salute; o, anche, dell'istruzione: materie nelle quali norme costituzionali esplicite, soprattutto della prima parte della nostra Carta, richiamano una tale indicazione. Quindi, anche in tal caso, credo sia delicato rimettere solo agli interpreti ed agli applicatori della normativa la scelta tra la lettura massimalista e quella minimalista. So bene, per esempio, che in materia di polizia locale, possono sussistere le opinioni più diverse, ciascuna assolutamente meritevole di attenzione e rispetto. Ma il problema è proprio la loro inconciliabilità; siamo di fronte ad un testo che sta tollerando posizioni — anche le più imparziali ed indipendenti possibili — che portano a conclusioni talvolta molto lontane.

Devo ritornare su di un argomento che ho già sfiorato, implicitamente: quale è il rapporto fra questo eventuale nuovo quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione ed i commi secondo e terzo? Mi domando, cioè, se le competenze esclusive, una volta attivate dalle regioni, ove coincidano in tutto o in parte con competenze esclusive dello Stato, o con competenze concorrenti, configurino o meno una forma di abrogazione implicita, per quella sola regione, della norma costituzionale attualmente esistente nel secondo e nel terzo comma dell'articolo citato, così che, con l'attivazione regionale, venga meno, in realtà, la vigenza, per quella regione, del secondo e terzo comma, nella parte in cui questa attivazione determini una situazione di contrasto. Non è cosa di secondaria importanza perché abbiamo già un problema analogo con l'articolo 116 della Costituzione. Anche quest'ultimo articolo, ove attivato, incide necessariamente (altrimenti sarebbe stato inutile prevederlo)

sulla ripartizione delle competenze prevista dai commi secondo e terzo dell'articolo 117. Tuttavia, l'articolo 116 prescrive un procedimento che prevede una intesa, che prevede la specificazione di queste condizioni particolari di autonomia e che, quindi, prevede che la disattivazione parziale della norma costituzionale, per quella singola regione, sia adottata secondo una procedura definita e secondo modalità condivise dal Parlamento — che non dobbiamo intendere come il Parlamento attuale ma un organo nel quale siedano, in una delle due camere, i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali — cioè secondo una modalità condivisa da tutto il sistema complessivo della nuova articolazione repubblicana.

Invece, analoga o identica risposta formulata in riferimento al nuovo testo proposto, implicherebbe che ciascuna regione, autonomamente, con una procedura non definita e secondo la modalità che riterrà più opportune, sul proprio territorio ed attivando la propria competenza, possa disattivare le competenze previste in via generale per tutto il resto del sistema. Penso che anche a voi, in qualche modo, questo possa suscitare un senso di obiettiva e potenziale difficoltà, perché l'articolo 116 della Costituzione, come ripeto, attraverso quella sua procedura, indica specificamente l'onere di definire quali siano queste forme particolari di autonomia. Perciò, esso postula una disattivazione ma definita, specificata e postula una procedura che, tra l'altro, prevede l'onere di consultare gli enti territoriali. Vedete come, con un Parlamento che preveda una Camera delle regioni e delle autonomie locali e con un procedimento che consenta la partecipazione degli enti territoriali, sia pure nella formula della pronuncia di un parere, queste differenziazioni abbiano una loro persuasività. Altro e diverso discorso, evidentemente, sarebbe in un contesto come quello che l'eventuale nuovo quinto comma potrebbe prefigurare.

Questi sono gli aspetti tecnici. Gli aspetti sistemici ne sono la conseguenza e a voi, certamente, non sfuggono. A se-

conda delle opzioni e delle risposte che ciascuno di noi intenda formulare agli interrogativi che ho posto, il sistema sarebbe diverso. Se dovessi affermare che le competenze esclusive dello Stato restano vincolanti anche per le competenze esclusive eventualmente attivate dalle regioni, quanto meno laddove riguardino le funzioni relative ai limiti essenziali, e così via, non mi troverei di fronte ad una disarticolazione del sistema ma semplicemente di fronte ad una difformità, contenuta da principi eguali su tutto il territorio nazionale. Ben diverso sarebbe se affermassi che la competenza esclusiva, una volta attuata, fa venir meno la competenza esclusiva dello Stato, anche nelle materie funzionali. Così, anche per tutto il resto. Se affermo che l'attivazione è un obbligo, mi trovo nel regionalismo difforme; se affermo che è una facoltà, mi trovo nel regionalismo differenziato e così via. Obiettivamente, ritengo che questi aspetti sistemici così significativi non possano non preoccuparci in alcun modo. Abbiamo già difficoltà molto forti nell'attuazione di una riforma che ancora è agli inizi della sua vigenza, una riforma che — lo affermo *ad abundantiam* — prevede, come unica normativa costituzionale nota, un suo completamento attraverso la riforma del titolo I della Costituzione e, quindi, la istituzione della Camera delle regioni e che, con l'approvazione di questo testo costituzionale, si troverebbe di fronte a nuovi, più articolati e più complessi problemi.

Infine, per quanto riguarda gli aspetti di politica istituzionale, li ho implicitamente già richiamati. In qualche modo, la riforma del titolo V della Costituzione contiene una chiara indicazione istituzionale, se non un obbligo procedurale innovativo rispetto all'articolo 138 della Costituzione, sia per ciò che contiene, in particolare all'articolo 114, con il riconoscimento dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni e dello Stato come tutti elementi costitutivi della Repubblica, sia nella parte in cui, con l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si « autodichiara » da completare mediante la riforma del titolo I della

seconda parte della Costituzione e la istituzione della Camera delle regioni e delle autonomie locali e prevede, in ogni caso, la trasformazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali in una Commissione aperta alla partecipazione delle regioni e degli enti territoriali. Mi sembra che questa chiara indicazione sia costituita dalla necessità di operare un processo di attuazione della riforma e della sua eventuale messa a punto anche con la partecipazione delle regioni e degli enti territoriali.

In altri termini, ho qualche perplessità di fronte ad una riforma di queste dimensioni — la quale, malgrado la limitatezza del testo, ha gli effetti che ho cercato di indicarvi — che sia approvata prima del completamento della riforma del Parlamento e dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e, sul piano di fatto, che sia approvata in presenza (anche questo è ampiamente documentato nel fascicolo a vostra disposizione) di pareri così difformi della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Non ci troviamo neppure di fronte ad una riforma condivisa dalle regioni e dagli enti territoriali, come, in fondo, nel caso della riforma del titolo V della Costituzione. Nell'agosto 2001, la Conferenza dei presidenti delle regioni espresse unanime parere favorevole all'approvazione di quella riforma e lo stesso fecero ANCI e UPI. In questo caso, siamo di fronte ad una proposta che, con tutto il rispetto delle diverse opinioni sia politiche sia degli enti territoriali, non vede una uniformità di consensi.

Naturalmente, queste ultime considerazioni sono di politica istituzionale ed esulano, in parte, dai profili puramente tecnici di stretta mia competenza. Tuttavia, lo ripeto ancora, in presenza di una riforma costituzionale in vigore che si « autodichiara » da completare, credo che tali considerazioni non appartengano soltanto alla sfera politica ma proprio a quella del buon funzionamento delle nostre istituzioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pizzetti e invito ad intervenire i colleghi che lo desiderino.

MARCO BOATO. Per motivi di tempo, cercherò di essere schematico. La ringrazio moltissimo, professor Pizzetti, e mi auguro che i resocontisti riescano a riprodurre fedelmente il suo intervento, dal momento che ha parlato molto rapidamente. Tutta la prima parte, contenente una sintesi del processo fino ad oggi avviato, non solo sul piano costituzionale ma anche riguardo agli aspetti giurisprudenziali, è di grandissimo interesse, quale inquadramento della situazione in cui ci troviamo.

Innanzitutto, vorrei rivolgerle una domanda di carattere puramente terminologico, per così dire. Ripetutamente, lei ha fatto riferimento ad un modello, un tipo di regionalismo differenziato, oppure, se ho ben compreso, ad un tipo di regionalismo difforme. Mi è abbastanza chiaro il contenuto, perché riguarderebbe questo tipo di attuazione della novella costituzionale. Tuttavia, vorrei chiederle un chiarimento, al riguardo, dal punto di vista terminologico, poiché è la prima volta che ascolto una simile tipizzazione. Ovviamente, non mi riferisco al regionalismo differenziato, in quanto si tratta di una terminologia consolidata.

Un'altra questione riguarda un quesito che lei ha posto — e che, secondo me, ha fatto bene a porre — e rispetto al quale ritengo si dovrebbe compiere qualche passo in avanti. Tra le molte domande che lei si è posto, relative agli aspetti tecnici, si è chiesto se continui ad avere efficacia, sostanzialmente, la lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Mi chiedo come potrebbe non essere così. Lo chiedo per ottenere da lei una risposta al riguardo. Poiché la lettera *m*) del secondo comma attiene direttamente al primo e al secondo comma dell'articolo 3, nel senso che la Repubblica è anche intesa come soggetto plurimo (così come del resto recita anche il primo comma del nuovo articolo 114), è evidente che questo nuovo quinto comma potrebbe

— condivido in tal senso tutte le sue perplessità sia tecniche, sia sistemiche —, laddove venisse introdotto, entrare in conflitto con la lettera *m*) del secondo comma.

Tuttavia, mi domando come potrebbe risolversi questo conflitto a favore della prevalenza di leggi regionali su competenze esclusive rispetto alla salvaguardia del principio fondamentale di eguaglianza che regge il nostro ordinamento.

L'ultima questione riguarda ciò che lei ha definito come « completamento della riforma », cioè la necessità di affrontare anche il titolo I della parte seconda della Costituzione (superamento del bicameralismo perfetto, istituzione di una Camera delle regioni — o delle autonomie — e via dicendo). Lei ha anche ripetutamente fatto riferimento, nella parte che riguarda le politiche istituzionali, all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, come sappiamo, è norma costituzionale ma non è in Costituzione.

Poiché si sta molto faticosamente lavorando, per adesso a livello di Giunte per il regolamento di Camera e Senato e io stesso sono uno dei quattro relatori — due alla Camera e due al Senato — in questa materia, desidero domandarle un parere rispetto all'attuazione di questa potenzialità, perché, nell'articolo 11, si dice che i regolamenti « possono prevedere », in attesa della riforma del bicameralismo del sistema parlamentare.

Qual è, dunque, il suo parere sull'utilità, opportunità o urgenza dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale del 2001 che, lo ripeto, è una delle due norme, per così dire, transitorie di quella legge costituzionale?

KARL ZELLER. Desidero rivolgere una domanda al professore in ordine alla competenza residuale delle regioni: come dobbiamo chiamarla? Si tratta, cioè, di una competenza esclusiva *sui generis*? Possiamo chiamarla competenza esclusiva? A quali limiti sono soggette le regioni nell'esercizio di questa competenza residuale e nell'esercizio di quella di cui a questo progetto di legge?

GIANCLAUDIO BRESSA. Ho molto apprezzato l'intera relazione ma anche le questioni che lei ha posto relativamente alle interpretazioni tecniche che hanno poi degli effetti sistemici di politica istituzionale.

Mi permetta una domanda impertinente: lei ha fatto presente quali possono essere le possibili interpretazioni, può dirci qual è la sua interpretazione relativamente all'espressione « attivano » competenze esclusive ?

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, do la parola al professor Pizzetti per la replica.

FRANCESCO PIZZETTI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino*. Per quanto riguarda le domande poste dall'onorevole Boato, ho usato il concetto di regionalismo difforme, diverso dal regionalismo differenziato (usando una terminologia che, per la verità, comincia a comparire e che, se la memoria non mi inganna, è usata, per esempio, dal collega Caravita e da qualche altro) per sottolineare il seguente aspetto: quanto più le regioni hanno tutte competenze rilevanti e le esercitano, tanto più noi, proprio perché le competenze le hanno tutte, sono rilevanti e sono esercitate, avremmo un sistema difforme.

In altre parole, dovremmo immaginare che una regione, esercitando la sua competenza, possa — anzi direi che sarebbe auspicabile — compiere scelte diverse da quelle che compie la regione vicina, anche perché, altrimenti, non avrebbe significato l'autonomia legislativa regionale. Certo, nella cornice di volta in volta richiesta dalla Costituzione, siano essi principi fondamentali, se ci troviamo nell'ambito di competenza concorrente, siano essi, per esempio, i limiti essenziali delle prestazioni previsti dall'articolo 117, secondo comma. Tuttavia, se il sistema regionale funziona, cioè se ha significato, dobbiamo dare per scontato una difformità delle legislazioni.

Il regionalismo differenziato ha invece come caratteristica quella per cui ciascuna

regione può avere competenze diverse, quale di più, quale di meno, magari con i limiti differenti. Sono queste le condizioni particolari di autonomia dettate nell'articolo 116. Per l'Italia sono le regioni a statuto speciale.

Allora, se « attivano » vuol dire che tutte le regioni hanno l'obbligo di attivare, allora quelle sono competenze che ciascuna regione ha l'obbligo di attivare in quanto competenze esclusive. Poi, naturalmente, lo farà secondo i termini dei propri consigli regionali. Purtroppo, abbiamo ormai da quattro anni la competenza statutaria regionale che, in molte regioni, non è esercitata. Tuttavia, se « attivano » si intende non solo come una facoltà che tutte le regioni hanno, bensì come un obbligo di attivare la competenza esclusiva; allora accentuo le difformità, cioè, sconto che tutte le regioni dovranno, prima o poi, attivare o appropriarsi di queste competenze.

Se, invece, intendo queste ultime come delle facoltà, si potranno avere alcune regioni che, non di fatto, ma per scelta consentita dalla Costituzione decidono di attivarle ed altre che, invece, rinunciano ad attivarle. In questo caso, accentuerò il regionalismo differenziato.

Naturalmente, se sono nel secondo modello, sono concorrenziale con l'articolo 116 e mi devo domandare allora perché alla fine noi avremmo, da un lato, un testo nel quale l'articolo 116 prevede un regionalismo differenziato (previa intesa con specifiche condizioni di autonomia di volta in volta definite) e, dall'altro, un articolo 117, quinto comma che, invece, in altre materie (fra l'altro, in un caso, almeno tendenzialmente coincidenti) passa ad avere un regionalismo differenziato ma di altro tipo (questo era un po' il significato che, normalmente, non è necessario utilizzare ma che, in questo caso, per capire meglio, poteva essere utile).

Per quanto riguarda la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni come competenza che non può non imporsi anche alla competenza esclusiva delle regioni, è molto probabile che sia così. Qui lo dico con le

cautele che qualunque normale giurista deve avere perché, naturalmente, al di là di quello che possiamo pensare noi, conta poi ciò che la Corte costituzionale, come giudice di legittimità costituzionale, stabilisce. Tuttavia, non c'è dubbio che troviamo — e non a caso — usato il termine « esclusiva » (identico termine del secondo comma), anche per il quinto comma. Termine che non si era sentito il bisogno di usare per il quarto comma (infatti, l'onorevole Zeller si domandava come avremmo dovuto chiamarle).

In realtà, noi non c'eravamo mai posti il problema di come chiamarle perché avevamo le competenze residuali o le competenze proprie delle regioni *ex* quarto comma. Tuttavia, siccome il testo è, già oggi così, perché allora, invece, il quinto comma intende specificare il termine « esclusive »? Perché, insomma, specificare una terminologia diversa da quella del quarto comma?

Non sarà facile per il giurista risolvere questo problema, dicendo che ciò non significa affatto che queste competenze esclusive siano del tutto alternative e svincolate dalla competenza esclusiva dello Stato del secondo comma (tanto che il Senato ha sentito il bisogno di pronunciarsi con uno specifico ordine del giorno su questa lettura della normativa che stava per approvare). Di certo, è un problema che sarebbe auspicabile che il legislatore costituzionale risolvesse con chiarezza in modo che risultasse chiara la volontà del legislatore ordinario.

Per quanto riguarda l'articolo 11, ho voluto sottolineare questo aspetto, perché lo ritengo significativo e di grande interesse.

A mia conoscenza — ma, naturalmente, anche su questo terreno, nessuno può mai essere sicuro che non sfuggano alcune nozioni — questa è l'unica Costituzione (o meglio, un processo costituzionale) che si autodefinisce « ancora da completare », peraltro in un punto così fondamentale quale la riforma del titolo I (cioè del Parlamento nazionale).

È chiaro che tutto questo, poi, ha dei riflessi sistemici immediati. Infatti, a quel

punto, se la legge rimane dello Stato, alla sua formazione concorrono però le regioni e le autonomie locali.

Evidentemente — lo affermo con una certa cautela — dobbiamo tenere presente che nel disegno riformatore, come traspare dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 il quale, comunque, è il testo in vigore, la legge dello Stato non è la legge del Parlamento bicamerale attuale ma è il risultato della volontà di un legislatore che sarà articolato nel modo che sarà definito mediante la riforma del titolo I. In ogni caso, data la chiara indicazione contenuta nella parte relativa all'allargamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in una certa misura è un atto partecipato. Naturalmente, se la riforma del titolo I non si estenderà anche alla riforma dell'articolo 138, noi avremo un processo di revisione costituzionale profondamente modificato rispetto a quello attuale. Mentre l'attuale procedimento di revisione costituzionale consente alle regioni soltanto un eventuale ricorso al *referendum* confermativo, l'altro, una volta effettuata la riforma del titolo I, secondo l'indicazione del legislatore costituente che ha redatto l'articolo 11 potrebbe vedere coinvolte anche le regioni e, forse, le autonomie locali. Naturalmente, ho premesso che questo fa parte del discorso relativo alle possibili evoluzioni del sistema.

MARCO BOATO. Nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 vi è un riferimento esplicito non soltanto alle regioni ma anche alle autonomie locali. Se la Commissione parlamentare per le questioni regionali sarà integrata, lo sarà con rappresentanze di regioni, province e comuni.

FRANCESCO PIZZETTI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Torino*. Tra l'altro, anche la non ancora attuata riforma prevista dal primo comma del citato articolo 11, per questa parte (lo registro senza attribuirgli alcun significato di valore), ci fa trovare di fronte ad un

processo di ulteriore revisione costituzionale così significativo che incide sul sistema e sulla posizione delle regioni, delle autonomie locali e dello Stato, all'interno di un contesto in cui risulta già indicata l'agenda di completamento della riforma che vede nel titolo I della parte seconda della Costituzione un nodo strategico.

L'onorevole Bressa avrà già colto nelle mie affermazioni la risposta che non posso non fornirgli e, cioè, che qualunque sia l'opinione che ciascuno di noi possa avere sulla corretta applicazione della riforma, ove fosse approvata, le incertezze e le dimensioni delle incertezze che si registrano — di cui i miei colleghi, in questa sede, vi avranno edotto — determinano la conseguenza che l'opinione di ciascuno di noi è quasi di secondaria importanza. Il

contributo che posso offrire, con assoluta serenità e autentica imparzialità, è una preoccupazione per l'inserimento di questo testo nell'attuale sistema del titolo V della Costituzione, in presenza di questa pluralità di letture possibili.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pizzetti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 10 marzo 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

