

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 10,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Gianluca Gardini, professore associato di diritto amministrativo presso la facoltà di Economia dell'Università di Chieti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche inerenti le modifiche all'articolo 117 della Costituzione, l'audizione di Gianluca Gardini, professore associato di diritto amministrativo presso la facoltà di Economia dell'Università di Chieti, che ha chiesto di poter essere affiancato dal professor Francesco Romeo.

Do subito la parola al professor Gardini, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

GIANLUCA GARDINI, *Professore associato di diritto amministrativo presso la facoltà di Economia dell'Università di Chieti.* Ringrazio il presidente e i componenti della Commissione per l'invito che

mi è stato rivolto e per l'opportunità di un confronto su temi così rilevanti. La mia relazione prova ad ipotizzare uno scenario di attuazione del disegno di legge costituzionale di modifica dell'articolo 117 della Costituzione, allo scopo di verificare le condizioni di una possibile convivenza tra le disposizioni sulla cosiddetta *devolution* e le restanti norme dell'attuale Titolo V della Costituzione. L'assunto teorico da cui muovono queste mie osservazioni, pertanto, è che il progetto di revisione attualmente in discussione alla Camera non implichi alcun tipo di abrogazione, implicita od esplicita, nei confronti di altre disposizioni costituzionali, ma si innesti nel tessuto costituzionale con efficacia additiva, al fine di arricchire la trama normativa attualmente esistente.

Lascio, quindi, da parte ogni riferimento ai possibili aspetti di incompatibilità tra il vigente quadro costituzionale e la nuova proposta di revisione, e mi limito ad esplorare gli esiti e gli effetti che eventualmente si produrrebbero nella coesistenza tra il modello di autonomia regionale delineato dalla legge costituzionale n.3 del 2001 e quello del disegno di legge n. 3461. Affido alle competenze degli illustri colleghi costituzionalisti che mi hanno preceduto e che seguiranno il compito di analizzare la compatibilità, la legittimità costituzionale di un simile disegno di riforma e del metodo utilizzato. Per quanto mi riguarda, mi occupo dei « rami bassi » della problematica, cercando di evidenziare le ricadute che si produrrebbero sul piano fattuale e settoriale con l'inserimento di un nuovo quinto comma nel testo dell'articolo 117 della Costituzione. Tale impostazione risponde ad un approccio che si sforza di essere quanto

più possibile tecnico e di collocarsi al di fuori del dibattito in corso tra il modello cooperativo e quello competitivo di federalismo.

Articolerò la mia relazione in due parti: la prima concernente il profilo formale, l'analisi testuale del disegno di legge n. 3461 e la seconda concernente le ricadute settoriali della modifica costituzionale in oggetto.

Partendo da un'analisi formale, va osservato che per la prima volta nel testo costituzionale, dalla sua origine, compare il riferimento ad una competenza regionale di tipo esclusivo. Nell'esperienza costituzionale questo termine è stato sinora utilizzato solo con riferimento alla potestà legislativa delle regioni a statuto speciale, per le quali gli interpreti e gli statuti di autonomia, approvati con legge costituzionale, fanno riferimento ad una potestà legislativa esclusiva o primaria. Per queste regioni, le peculiari condizioni socio-economiche hanno storicamente giustificato speciali condizioni di autonomia, seppure entro il quadro di alcuni limiti invalicabili, tra cui quelli derivanti dall'osservanza delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali; limiti che sono stati recentemente ribaditi dalla Corte costituzionale a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, in quanto previsti tuttora negli statuti speciali, ossia la stessa fonte attributiva della competenza esclusiva. Quindi, il primo interrogativo da porsi è se anche per la competenza di carattere esclusivo riconosciuta alle regioni dal disegno di legge n. 3461 valgano i medesimi limiti sin qui individuati alla competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale.

A mio avviso, la risposta è negativa, perché la competenza esclusiva che si verrebbe a riconoscere alle regioni con la *devolution* si colloca in un mutato quadro costituzionale: dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione si assiste ad una parificazione dei soggetti che compongono la Repubblica e al venire meno della competenza legislativa generale dello Stato, che costituiva il presupposto con-

cettuale dei limiti alla potestà legislativa regionale in genere. Ne discende che, mancando riferimenti espressi in Costituzione a limiti collegati a norme di riforma economico-sociale, non possono individuarsi altri limiti alla competenza esclusiva regionale che quelli derivanti dalle materie trasversali (ad esempio, l'articolo 117, comma 2, lettera *m*); tutela della concorrenza) e dai principi espressi da altre norme di rango costituzionale.

Il secondo punto riguarda il rapporto tra la competenza regionale esclusiva e la competenza regionale cosiddetta generale-residuale, attualmente disegnata dal quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione. A mio avviso, la competenza esclusiva introdotta dal disegno di legge n. 3461 non può che rappresentare una sottospecie della competenza generale-residuale. Gli argomenti per sostenere tale affermazione sono sia di carattere sistematico che logico: da un punto di vista sistematico, l'inserimento di un nuovo comma dopo il quarto comma, che contiene un meccanismo di chiusura rispetto alle due principali tipologie di competenza (commi 2 e 3), porta a concludere che si tratti di una specie di competenza regionale generale e residuale, e non di un terzo tipo di competenza che andrebbe a sommarsi a quelle di cui ai commi 2 e 3.

Da un punto di vista logico, l'ordinamento attuale non può ammettere un'ulteriore tipologia di competenza regionale in assenza di elementi distintivi chiari e determinati rispetto alla competenza generale residuale. Utilizzando le categorie generali del diritto, la dottrina ha da tempo rilevato che la competenza di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione dev'essere inquadrata come competenza generale-residuale, piuttosto che come esclusiva, proprio perché sottoposta alle clausole trasversali del comma 2 dell'articolo 117. Tenere distinte la competenza generale e residuale da quella esclusiva porterebbe inesorabilmente a interpretare quest'ultima come competenza che non è tenuta a rispettare quella esclusiva statale, ossia che non è soggetta al

potere unificante riservato in via esclusiva dello Stato per rispondere a determinate esigenze di carattere generale. E ciò non è possibile, a meno di voler mettere in discussione la tenuta dell'unità dell'ordinamento e la sopravvivenza dell'articolo 5 della Costituzione, che di tale unità rappresenta la sintesi più alta.

In questo senso viene in aiuto una recente sentenza della Corte costituzionale in cui si afferma, con riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario, che « non si tratta di una materia » in senso stretto, ma di una competenza del legislatore idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle ». In altre parole, la competenza esclusiva regionale che il disegno di legge n. 3461 intende introdurre non può ritenersi qualitativamente diversa da quella generale e residuale attribuita oggi alle regioni in base al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione. Il fatto che, laddove la modifica costituzionale fosse approvata, il maggior grado di autonomia regionale su alcune materie risulterebbe espresso in chiaro e non in forma implicita, come avviene invece oggi, porterebbe con sé solo una maggior visibilità delle materie stesse, e quindi un effetto esclusivamente politico e non giuridico. Ciò, a meno di non voler mettere in discussione i principi fondamentali su cui si fonda l'unità e la coesione dell'intero sistema costituzionale.

Restando ancora per un attimo al piano formale, si pone il problema dell'uso di un termine sinora sconosciuto al linguaggio costituzionale, come quello dell'« attivazione » di competenze. Spettanza, titolarità, attribuzione sono termini che solitamente accompagnano il riconoscimento di competenze a favore di un soggetto. Evidentemente l'impiego di un termine giuridicamente atipico e atecnico

non è casuale: si vuole alludere, sul piano concettuale, ad un fenomeno diverso da quello del conferimento in senso generale e richiamare, attraverso l'uso terminologico, il peculiare fenomeno che sta alla base dell'auto-attribuzione della competenza legislativa esclusiva da parte delle regioni.

Ma la scelta dei termini, in un contesto giuridico, non è mai priva di effetti e anche in questo caso porta ad una serie di conseguenze concrete. In primo luogo, crea il problema del momento temporale, del *dies a quo* da cui si verifica l'attribuzione alle regioni della competenza esclusiva di cui al disegno di legge n. 3461. Se le parole hanno un senso, le competenze scatterebbero in capo alle regioni che fanno uso del relativo potere di attivazione solo nel momento dell'esercizio effettivo delle facoltà che ad esse si riconoscono. Ciò significa che si potrebbe avere una fase, più o meno transitoria, in cui alcune regioni esercitano (e quindi attivano) il proprio potere legislativo esclusivo nelle materie in oggetto, mentre altre restano inerti e quindi non risultano formalmente titolari di un'analoga potestà. Si pone, in proposito, un evidente problema di certezza giuridica: l'attivazione rinvia all'esercizio e non alla titolarità e quindi chiama in causa un dato fattuale e non giuridico-formale. Emerge, sotto questo profilo, un'importante differenza rispetto alle modalità di esercizio delle competenze legislative, di tipo residuale, spettanti in base all'articolo 117, quarto comma, alle regioni: anche per queste ultime, infatti, il *dies a quo* di esercizio è rimesso alla libera iniziativa del legislatore regionale, ma, ancor prima di tale momento, il relativo ambito materiale di competenza è protetto dall'ingerenza del legislatore statale, con il rilevante effetto di rendere incostituzionale una legge (o un regolamento) statale in quelle materie (principio della cosiddetta spettanza). Di fronte al meccanismo prefigurato dal disegno di legge, invece, viene da chiedersi se quello riconosciuto alle regioni rappresenti uno spazio di competenza garantito in assoluto o solo

una volta esercitato il potere legislativo. Nel secondo caso, infatti, quella sfera di competenza potrebbe essere protetta dall'ingerenza del legislatore statale solo in seguito alla sua prima attivazione da parte della regione.

Inoltre, potrebbe sorgere l'interrogativo circa la possibilità per lo Stato di continuare ad emanare norme di principio nelle materie di cui al disegno di legge n. 3461, che diverrebbero cedevoli di fronte all'esercizio effettivo della potestà esclusiva regionale. Insomma, si tratterebbe di una sorta di clausola di flessibilità non molto diversa da quella stabilita dall'articolo 122 della Costituzione, con riferimento alla scelta regionale sull'elezione diretta del presidente regionale. Con una differenza però non da poco: che in quest'ultimo caso la flessibilità rileva in un ambito sostanzialmente interno alla regione, privo di grandi riflessi sull'ordinamento generale, mentre nel caso dell'attivazione della competenza esclusiva gli effetti sul sistema generale sarebbero inevitabili e profondi, specie su materie nevralgiche come quelle contemplate dal disegno di legge sulla *devolution*. In questo stesso aspetto emerge appieno la differenza rispetto al procedimento dell'articolo 116 della Costituzione, in cui la legge statale è attributiva di una competenza e segna con precisione il momento della relativa spettanza.

Ancora, la certezza del diritto viene meno non solo sul versante temporale, ma anche con riferimento al procedimento richiesto per l'attivazione: occorre un atto formale della regione o basta l'esercizio della competenza? Nel primo caso residua il dubbio circa il tipo di atto richiesto, considerato che la scelta per la legge o lo statuto comporta conseguenze ben distinte rispetto alle maggioranze e alle procedure richieste per l'attivazione ed, eventualmente, per la disattivazione. Nel secondo caso, l'esercizio della competenza esclusiva da parte della regione finirebbe inevitabilmente per porsi in contrasto con la legge e la competenza dello Stato sino a quel momento legittimamente esercitata

(salvo che per le materie già attribuite alla competenza esclusiva regionale, come la formazione professionale), generando un prevedibile aumento del contenzioso costituzionale.

Infine, sempre rispetto all'attivazione della competenza esclusiva, viene in luce il problema della doverosità. Non è affatto chiaro, come molti rilevano, se l'attivazione della competenza esclusiva rappresenti una facoltà o un potere-dovere per le regioni: se si ammettesse l'esercizio facoltativo di questa potestà, si potrebbe configurare una situazione territorialmente disomogenea, a geometria variabile, in cui alcune regioni attivano le proprie competenze esclusive su aspetti della sanità, istruzione e polizia locale, e altre invece si astengono dal farlo, continuando a rimanere sottoposte ai principi della legislazione statale in materia. Tutto ciò, con evidenti ricadute negative sulla certezza del diritto da applicare territorialmente e sulle possibilità di dar vita ad una coerente programmazione economica e sociale, dal momento che non sarebbe possibile stabilire a priori quando, quali e quante regioni decideranno di sfilarsi dal quadro dei principi statali, per dare vita a sistemi autonomi di regolazione. Lo schema di legge originario era chiaramente orientato a favore dell'ipotesi a « geometria variabile » (« ciascuna regione può attivare, con propria legge, la propria competenza esclusiva »), mentre le dichiarazioni rese dal ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione fanno propendere per l'obbligatorietà del sistema, per cui « entro due anni la devoluzione sarà obbligatoria in tutte le regioni ». In assenza di esplicite indicazioni nel disegno di legge n. 3461, si è costretti a ritenere che l'espressione « attivano la competenza legislativa esclusiva » non contenga in sé alcun vincolo circa l'*an* o il *quando* dell'effettivo esercizio della potestà.

Da ultimo, sul piano formale rileva l'individuazione delle materie attribuite (o attribuibili) alla competenza esclusiva regionale. In questo caso, il disegno di legge di riforma sceglie di utilizzare definizioni

non coincidenti con gli ambiti materiali di competenza fissati ai commi 2 e 3 dell'articolo 117 della Costituzione. Da ciò, si ricava la precisa volontà di « ritagliare » alcuni sotto-insiemi rispetto a quegli ambiti, da ritenersi perciò più estesi, cui si accompagna un effetto di eventuale convivenza, sullo stesso ambito materiale, di competenze esclusive statali, concorrenti, esclusive regionali e di forme gradualistiche di maggior autonomia regionale (è il caso, ad esempio, dell'istruzione). Inutile sottolineare che, sotto questo profilo, la scelta seguita dal disegno di legge di riforma apre a numerosi problemi interpretativi, che potrebbero avere ripercussioni notevoli sul contenzioso costituzionale. Basti pensare, al riguardo, che su 53 ricorsi promossi dal Governo nei confronti di leggi regionali, attualmente all'attenzione della Corte costituzionale, ben 34 (pari al 64 per cento) riguardano questioni inerenti alla delimitazione delle materie.

Passo ora ad esaminare le ricadute sui singoli settori contemplati dal disegno di legge n. 3461.

Per quanto riguarda « l'assistenza e l'organizzazione sanitaria », va in primo luogo evidenziata la non corrispondenza tra questa definizione e quelle di « tutela della salute », di cui all'articolo 117, comma 3 della Costituzione, e di « salute », come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, di cui all'articolo 32 della Costituzione. Richiamando quanto appena osservato, questa scelta comporta la coesistenza di diverse competenze legislative sul medesimo ambito oggettivo, e finisce per scaricare sull'interprete le difficoltà di delimitare e perimetrare i diversi ambiti di intervento.

Rispetto alle altre due materie da trasferire alla competenza esclusiva regionale (istruzione e polizia locale, quest'ultima in un'accezione distinta da quella di « polizia amministrativa locale »), la sanità conosce da tempo l'intervento attivo delle regioni, che insieme allo Stato concorrono alla tutela del valore fondamentale della salute delle persone. Il precedente testo dell'articolo 117 della Costituzione, in effetti,

attribuiva alle regioni la competenza legislativa concorrente in materia di « assistenza sanitaria e ospedaliera »; e, di fatto, le regioni svolgono da anni un ruolo importante nell'organizzazione e nella gestione dell'assistenza sanitaria e ospedaliera. Il tema vero, inespresso, che si cela dietro al disegno di riforma costituzionale non riguarda tanto la necessità di affermare un ruolo delle regioni in un settore nuovo, ma la volontà di arginare una legislazione statale che, in passato, è stata troppo invasiva e ha determinato, fino al minimo dettaglio, la forma organizzativa dell'assistenza e le modalità di erogazione del servizio sanitario. La Corte costituzionale, per parte propria, ha tradizionalmente avallato le frequenti invasioni di campo della legislazione statale, preoccupata più di garantire sul territorio nazionale livelli uniformi di erogazione e garanzie omogenee di fruizione del servizio, che non di assicurare flessibilità organizzativa e gestionale nei servizi sanitari in base delle diverse esigenze territoriali.

Il punto dunque è riportare equilibrio nei rapporti tra Stato e regioni nella gestione dei servizi per la salute, riconducendo questi rapporti allo schema del riparto tra legislazione di principio e di dettaglio. Del resto, il percorso per giungere a questo obiettivo sembra già prefigurato nel cosiddetto disegno di legge La Loggia (approvato in prima lettura dal Senato il 23 gennaio), che, attraverso lo strumento della delega legislativa per la ricognizione delle norme di principio contenute nella vigente legislazione e la conseguente raccolta in testi unici delle norme di dettaglio (vedi articoli 1, commi 4 e seguenti, e 2), si propone di « orientare l'iniziativa legislativa statale e regionale », definendo con chiarezza l'area di intervento spettante a ciascuna di esse, sgombrando dunque il campo da incertezze circa la reale portata dei principi che rappresentano il limite all'esercizio delle nuove competenze legislative regionali.

Il tema è ben sintetizzato in un recente *obiter dictum* della Corte costituzionale, dove si osserva che « la nuova formula-

zione dell'articolo 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'articolo 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina»: a seguito della recente riforma costituzionale, sembra suggerire la Consulta, non è più nemmeno consentito parlare di norme regionali di dettaglio, ma di disciplina della materia ad opera della legislazione regionale. Muta il rapporto tra legislazione statale e regionale e, conseguentemente, la tradizionale contrapposizione tra norme generali e di dettaglio lascia il campo alla diversa articolazione tra « principi fondamentali » (quindi valori, obiettivi, metodi) e « disciplina » della materia.

In questa prospettiva, non risulta necessaria una modifica costituzionale, che farebbe crollare in un sol colpo tutti i principi fondamentali e le norme cornice espressi sino ad oggi dalla legislazione statale (vedi, in particolare, la legge n. 833 del 1978; il decreto legislativo n. 502 del 1992; il decreto legislativo n. 112 del 1998), lasciando sguarnito dei presidi normativi necessari un valore primario come quello della salute umana. Piuttosto, è necessario eliminare quelle disposizioni di dettaglio, contenute nella normativa statale di settore, che inibiscono l'effettiva facoltà delle regioni di regolare con proprie norme l'assistenza sanitaria e i modelli organizzativi di essa. In altri termini, basterebbe una nuova disciplina-quadro della sanità dettata con legge ordinaria dello Stato, più rispettosa del modello del riparto tra legislazione di principio e di dettaglio, per favorire la « liberalizzazione » del settore e aprire nuovi spazi all'intervento legislativo regionale. In questo modo si otterrebbero molte delle finalità avute di mira dal disegno di legge n. 3461, con il vantaggio di evitare una problematica modifica costituzionale, la cui portata è assai difficile da prevedere e da cui potrebbero scaturire effetti dirompenti per l'unità del sistema.

Allo Stato rimarrebbe, oltre alla facoltà di dettare leggi cornice che siano effettivamente tali, la possibilità di determinare i livelli essenziali di assistenza (LEA) attraverso la competenza esclusiva trasversale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*). Nei fatti, la liberalizzazione del settore sanitario da una legislazione statale a maglie strette è già in atto: basti pensare al decreto legislativo n. 56 del 2000, che ha sviluppato l'azione di decentramento fiscale, promuovendo una più ampia responsabilizzazione delle regioni nella gestione delle strutture sanitarie; all'accordo per il contenimento della spesa sanitaria dell'8 agosto 2001 raggiunto in sede di Conferenza Stato-regioni (recepito con il decreto-legge n. 347 del 2001), che riconosce alle regioni la più ampia autonomia nell'organizzazione sanitaria ed ospedaliera, rimuovendo i precedenti vincoli nell'organizzazione delle aziende ospedaliere e nell'avvio di sperimentazioni gestionali; alla possibilità di introdurre livelli aggiuntivi di assistenza, territorialmente diversificati, garantiti tramite l'intervento dei comuni (legge n. 419 del 1998); alla sostanziale inattuazione, a oltre tre anni di distanza, di molte delle disposizioni di dettaglio del decreto legislativo n. 229 del 1999; alla stessa entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, che fissa un principio di tendenziale separazione tra le competenze statali e regionali in materia di salute.

Questa linea evolutiva risulta confermata da una recente decisione della Corte costituzionale, che, nel dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti, viene implicitamente ad ammettere che la materia « assistenza sanitaria e ospedaliera », ed i relativi ordinamenti ed organizzazione amministrativa, rientrano ormai nella competenza piena delle regioni.

Personalmente, anche in considerazione dei recenti orientamenti manifestati dal legislatore e dalla Corte costituzionale, ritengo che siamo già di fronte ad un sistema decentrato di organizzazione e di assistenza sanitaria, fondato sul concorso

paritario tra pubblico e privato. Basterebbe riuscire nello sforzo di compilare una legge-quadro in materia sanitaria sufficientemente equilibrata, e l'obiettivo di introdurre maggiore flessibilità organizzativa e gestionale nei servizi sanitari, da differenziare a seconda delle esigenze territoriali, potrebbe essere soddisfatto senza necessità di una riforma costituzionale, non trascurando che, in materia di tutela della salute, l'articolo 116 della Costituzione consente già oggi l'attribuzione di forme gradualmente più ampie di autonomia alle regioni che ne facciano richiesta. Ciò, a meno che il vero obiettivo che si cela dietro la devoluzione sanitaria non sia quello di permettere ai consigli regionali di assumere scelte in ordine all'assistenza e organizzazione sanitaria al di fuori di ogni vincolo di coerenza con le previsioni della legislazione statale e con la programmazione sanitaria nazionale, e, usando l'argomento della flessibilità organizzativa, si intenda in realtà incidere sul ruolo stesso del potere pubblico, che da regolatore e committente del servizio sanitario, come oggi si configura, potrebbe lasciare il campo a forme assicurative e privatistiche di assistenza sanitaria, variamente introdotte nelle diverse aree del paese. Ma, in questo caso, occorre interrogarsi sulla tenuta del principio di unità fissato dall'articolo 5 della Costituzione; e, soprattutto, sul rispetto dell'obbligo costituzionale di tutela della salute, che ai sensi dell'articolo 32 della Costituzione è assegnato esplicitamente alla Repubblica, ossia ai poteri pubblici, nei diversi livelli di governo in cui essa si articola.

Passando alla materia della « polizia locale », possono farsi alcune considerazioni, in parte analoghe a quelle già svolte in tema di sanità. Anche in questo caso, infatti, l'espressione utilizzata nel disegno di legge n. 3461 non coincide con quella già contenuta nell'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), che, nel riservare allo Stato la competenza esclusiva in materia di « ordine pubblico e sicurezza », esclude espressamente (con l'effetto di devolverla, implicitamente, alle regioni, ai sensi del

quarto comma) la « polizia amministrativa locale ». Materia, quest'ultima, che, seppur con una diversa denominazione formale (« polizia locale, urbana e rurale »), spettava alla legislazione concorrente delle regioni già nel previgente quadro costituzionale.

A differenza della sanità, tuttavia, in questo caso l'effetto voluto non consiste nel « ritaglio » di uno o più profili di una più ampia materia (già attribuita ad altro titolo al legislatore regionale), ma, al contrario, nell'estensione della competenza regionale in materia di polizia locale a tutti gli aspetti in essa ricompresi, e non solo, pertanto, alla polizia amministrativa. E proprio questo appare il punto più delicato della disposizione del disegno di legge n. 3461, ovvero l'esatta portata di tale estensione; essa, peraltro, può essere analizzata sotto una duplice prospettiva, quella dell'intenzione del legislatore (l'estensione voluta), e quella effettivamente possibile alla luce delle riserve di competenza a favore del legislatore statale contenute nell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

Sotto il primo profilo, è agevole constatare come l'espressione « polizia locale » richiami una nozione onnicomprensiva della materia, nella quale sembra rientrare sia la « polizia amministrativa » (da intendersi, secondo la definizione operata dalla Corte Costituzionale e accolta dalla più recente legislazione, come funzione strumentale ed accessoria, di natura preventiva e repressiva, volta ad evitare danni e pregiudizi nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le relative competenze amministrative: vedi, ad esempio, le funzioni di vigilanza sulla sicurezza del lavoro e sulle professioni, di protezione civile, di polizia sanitaria, veterinaria, alimentare, edilizia, mineraria, ambientale, del commercio, e via dicendo), sia la cosiddetta polizia di sicurezza, ovvero l'insieme dei compiti di vigilanza, prevenzione e repressione dei reati, settore da sempre oggetto di una riserva di competenza statale, anche nei profili di rilievo locale. È del tutto evi-

dente, quindi, che l'unico effetto innovativo che può ricondursi al progetto di legge riguarda la seconda delle due nozioni di « polizia », essendo la prima già unanimemente considerata come rientrante nella competenza legislativa regionale di tipo residuale.

La novità consisterebbe, quindi, nella possibilità per il legislatore regionale di disciplinare la polizia locale in tutti i suoi aspetti, anche relativi alla sicurezza ed alla prevenzione e repressione dei reati, purché di rilievo locale, quindi, circoscritti alla dimensione territoriale di competenza. Ma è proprio questa interpretazione estensiva che appare irrimediabilmente in contrasto con il quadro di competenze delineato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Non esiste, infatti, nel testo dell'articolo 117 alcun aggancio (né testuale né interpretativo) che consenta di circoscrivere la riserva statale in materia di « ordine pubblico e sicurezza » alla dimensione nazionale; al contrario, nel sistema delineato dalla riforma del 2001 la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza è armonicamente connessa alla riserva allo Stato sia dell'ordinamento civile e penale, sia delle norme processuali, sia, infine, della materia delle armi e munizioni. La legge statale è dunque la sola fonte competente ad individuare pericoli o minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza che derivino da rischi o comportamenti di rilevanza locale. Conseguentemente, la polizia amministrativa, locale o regionale, quando agisce per la prevenzione o repressione di reati è funzionalmente dipendente da organi dello Stato.

Ma c'è un'ulteriore materia di competenza esclusiva statale che contribuisce a rendere difficile questa estensione della competenza regionale nella materia della polizia locale. Si tratta della « determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni (...) » (articolo 117, comma secondo, lettera p)), tra le quali rientrano, a rigore, le funzioni di polizia locale svolte dai corpi di polizia municipale, comprensive delle funzioni di polizia amministrativa e delle

funzioni ausiliarie di polizia giudiziaria, stradale, di pubblica sicurezza (esercitata alle dirette dipendenze dell'amministrazione statale, ai sensi della legge quadro sulla polizia municipale n. 65 del 1986). Nella disciplina delle funzioni amministrative, dunque, la competenza legislativa regionale incontra questo ulteriore limite invalicabile, non potendo adottare scelte organizzative (ad esempio mediante la predisposizione di un proprio « corpo di polizia ») tali da incidere sull'attuale ambito di competenza della polizia municipale. Queste sintetiche considerazioni portano a due possibili alternative: ritenere che la formulazione attuale della proposta di riforma costituzionale sia priva di qualsiasi efficacia innovativa; ovvero, considerare la riserva allo Stato delle materie « ordine pubblico e sicurezza » e « funzioni fondamentali degli enti locali » comprimibile a favore di una non ben definitiva materia concernente la « sicurezza locale ». Soluzione, quest'ultima, esclusa dalla inesistenza (nell'attuale sistema) di un criterio di ripartizione di competenza legislativa fondato sulla dimensione (nazionale o locale) dell'interesse.

Più complessa appare l'analisi delle eventuali ricadute che investirebbero l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti e la definizione dei programmi scolastici di interesse regionale. Prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la competenza legislativa in materia di istruzione apparteneva interamente allo Stato, che, oltre all'individuazione di norme generali sull'istruzione e all'obbligo di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi (articolo 33 della Costituzione), risultava titolare in via esclusiva della potestà legislativa in ordine alla definizione degli ordinamenti degli studi e dei relativi percorsi, alla disciplina dell'obbligo scolastico e delle condizioni per il conseguimento e la parificazione dei titoli di studio, alla disciplina dello stato giuridico del personale, alla garanzia della libertà di insegnamento. Il previgente testo costituzionale, infatti, attribuiva in via concorrente alle regioni solo la legislazione

sull'« istruzione professionale ed artigiana, nonché sull'assistenza scolastica » (articolo 117, comma primo, vecchio testo). Successivamente, nei primi anni '90, l'assetto verticistico e gerarchico delle competenze in materia di istruzione ha subito una radicale trasformazione, orientandosi verso il decentramento amministrativo e la valorizzazione dell'autonomia scolastica. In questa prospettiva, è stata riconosciuta e tutelata l'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria delle istituzioni scolastiche, introducendo nell'ordinamento forme di autogestione del servizio e flessibilità dell'offerta didattica attraverso la previsione di Piani dell'offerta formativa (POF) affidati ai diversi enti.

A completamento di questa trasformazione amministrativa, l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione porta con sé una proporzionale modificazione del quadro costituzionale: le regioni assumono potestà legislativa concorrente su tutta la materia « istruzione » (articolo 117, comma terzo), mentre la competenza esclusiva dello Stato è circoscritta alle « norme generali sull'istruzione », oltre che alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Disposizioni specifiche sono poi previste per « l'istruzione e la formazione professionale », che viene espressamente esclusa dalla competenza concorrente e, in virtù del meccanismo generale, fatta scivolare nella competenza residuale delle regioni; nonché per le « istituzioni scolastiche », la cui autonomia viene costituzionalizzata e affidata alla competenza esclusiva dello Stato.

In un settore che appare già decentrato sotto il profilo delle funzioni amministrative, fortemente segmentato tra poteri regolativi diversi e tutti costituzionalmente tutelati, l'introduzione di un nuovo livello di competenza legislativa esclusiva, per di più riferito a profili circoscritti di una materia più ampia, non potrà che sovrapporsi alle competenze già attribuite ad altri livelli. Laddove il disegno di legge sulla devoluzione venisse approvato, si potrebbero avere fino a quattro tipologie

di potestà legislative diverse sullo stesso ambito materiale: esclusiva dello Stato (norme generali sull'istruzione), concorrente Stato-regioni (istruzione), esclusiva delle regioni (organizzazione scolastica, la gestione degli istituti e la definizione dei programmi scolastici di interesse regionale, formazione professionale), nonché forme ulteriori e particolari di autonomia regionale *ex* articolo 116 della Costituzione (istruzione).

Ma il difetto di certezza non è l'unica ricaduta negativa di un'eventuale modifica costituzionale. Si tratta infatti di un settore che già oggi è oggetto di un forte decentramento amministrativo, sia a favore delle regioni che degli enti locali. Non si comprende, da un lato, come una competenza regionale esclusiva in tema di « organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici » potrebbe conciliarsi con l'autonomia costituzionalmente garantita alle istituzioni scolastiche e con le funzioni amministrative riconosciute ai comuni in ordine alla gestione della rete scolastica territoriale, in virtù del principio di sussidiarietà verticale (articolo 118 della Costituzione). Dall'altro, non si comprende come la « definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione » potrebbe inserirsi in una trama di competenze già fitta, che attribuisce allo Stato l'individuazione in via esclusiva delle norme generali in tema di istruzione, insieme alla fissazione dei principi fondamentali della materia; e agli istituti scolastici la facoltà di « curvare » l'offerta formativa in rispondenza alle proprie esigenze. Una competenza esclusiva regionale in materia non potrebbe che insistere nell'ambito riservato alla potestà esclusiva statale (ordinamento degli studi, statuto del dirigente scolastico, programmazione obbligatoria nazionale, definizione dei curricula scolastici, con la relativa articolazione dell'orario obbligatorio annuale tra quota nazionale e quota riservata alle istituzioni scolastiche), ovvero ritagliare spazi a scapito dell'autonomia funzionale degli istituti scolastici o della libertà di insegnamento dei docenti di cui

all'articolo 33 della Costituzione. In entrambi i casi, sollevando problemi di compatibilità con l'assetto costituzionale esistente.

Più appropriato e rispettoso dell'assetto di competenze attualmente disegnato dalla Costituzione è il meccanismo predisposto dall'articolo 116, che garantisce gradualità nell'attribuzione di forme più ampie di autonomia alle regioni, oltre ad assicurare maggior certezza sull'ambito di intervento, che coincide esattamente con la materia « istruzione » (articolo 117, comma secondo, lettera n)).

In generale, per assicurare coerenza e stabilità a questo servizio di interesse primario per la collettività è essenziale rafforzare, non indebolire, i due pilastri su cui si regge l'intera architettura del settore: l'autonomia delle istituzioni scolastiche e l'impostazione nazionale del sistema di istruzione. La prima, punta a valorizzare le forze interne alla comunità scolastica, in modo da garantire una gestione aderente alle esigenze territoriali e specifiche; la seconda, mira a salvaguardare l'unità del valore « istruzione », evitando pericolose derive regionalistiche che potrebbero condurre alla formazione di politiche scolastiche territoriali, non uniformi e potenzialmente discriminanti. Come già osservato in tema di sanità, anziché dar vita ad una incontrollabile riforma costituzionale anche in questo settore è senz'altro preferibile cercare di attuare attraverso la legislazione ordinaria le nuove competenze che l'ordinamento attribuisce già oggi alle regioni (ad esempio: programmazione della rete scolastica; programmazione dell'offerta didattica; assegnazione di contributi alle scuole non statali; promozione, coordinamento e sostegno dell'autonomia scolastica) e agli enti locali (ad esempio: istituzione, aggregazione, fusione di scuole, in attuazione degli strumenti di programmazione), nell'ottica di un'integrazione tra competenze distinte e dotate di pari protezione costituzionale.

A dimostrazione che gran parte degli obiettivi (tra quelli costituzionalmente

possibili e plausibili, beninteso) avuti di mira dalla cosiddetta devoluzione possono essere realizzati attraverso la legislazione ordinaria, basti ricordare che è attualmente in discussione alla Camera la riforma dei cicli scolastici proposta dal ministro Moratti (atto Camera 3387, già approvato dal Senato ed in avanzato stato di esame anche alla Camera). Questo testo, nell'individuare le « norme generali sull'istruzione ed i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale », attribuisce alle regioni un ruolo rilevante nella programmazione didattica e nella formazione di politiche scolastiche, pur presupponendo il mantenimento allo Stato del potere di definire le linee generali del sistema educativo nazionale, nonché i titoli e le qualifiche professionali di vario livello conseguibili e valevoli su tutto il territorio nazionale.

In conclusione, sia l'analisi formale che quella fattuale del progetto di riforma, concernente gli effetti che potrebbero scaturire dall'approvazione del disegno di legge C. 3461, porta a ritenere che una modificazione costituzionale non rappresenti una soluzione corretta per realizzare l'obiettivo della differenziazione regionale. L'inserimento di un nuovo comma nella trama già fitta dell'articolo 117 della Costituzione avrebbe una portata e conseguenze difficilmente controllabili; e, in definitiva, produrrebbe effetti non proporzionati alla *ratio* di differenziazione che risiede alla base di questo ulteriore progetto di modifica costituzionale, come tali non conformi al principio di ragionevolezza che deve sempre assistere le scelte del legislatore. Più opportuna ed armonica, in vista del fine ora ricordato, appare l'attuazione del vigente dettato costituzionale, da realizzare nel rispetto delle regole istituzionali che devono guidare un ordinamento pluralistico, com'è quello nostro attuale, costituito da soggetti paritetici e tutti ugualmente necessari per costruire il bene della *res publica*.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

MICHELE SAPONARA. Ho apprezzato molto la relazione del professor Gardini e l'ho trovata ragionevole perché, a differenza di quello che hanno detto i *mass media* e l'opposizione, la modifica dell'articolo 117 della Costituzione non produce gravi danni e un *vulnus* all'impianto costituzionale. Tuttavia, alla fine lei dice che il nuovo disegno di legge costituzionale non è che la prosecuzione logica della riforma dell'articolo 117 della Costituzione, quello che si chiede sono delle sottospecie ed, addirittura, tutto ciò si poteva già attuare con legge ordinaria e con regolamenti.

Atteso quello che ha premesso, credo che le specificazioni di cui abbiamo parlato non incidano minimamente sull'impianto costituzionale perché, quando si fa riferimento all'organizzazione scolastica e sanitaria, si tengono presenti la tutela della salute e i principi generali dell'articolo 32 della Costituzione e della legge concorrente. Per quanto riguarda l'organizzazione scolastica, la devoluzione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione non aggiunge altro né si pone in contrasto con i principi generali.

A mio avviso, rimarrebbe aperto soltanto il discorso sulla polizia locale, che ha impegnato tutti e lo stesso ministro dell'interno ha chiarito che il problema della sicurezza riguarda lo Stato e quest'ultimo non rinunzierà mai a dettare dei principi e a tutelare questa prerogativa. Quindi, si tratterebbe soltanto di specificare e di ridurre al minimo la tensione tra lo Stato e la regione e, comunque, di rendere più efficiente il problema della polizia e della sicurezza locale. La modifica dell'articolo 117 della Costituzione è stata votata a maggioranza, con il contrasto da parte dell'allora opposizione. In tutte le sedi si è detto che costituiva un primo passo e che la maggioranza di allora si impegnava per il futuro ad apportare delle modifiche e

delle integrazioni. Lei conferma che la nostra integrazione — che, ovviamente, è soggetta al dibattito che stiamo svolgendo anche alla luce delle audizioni — è una prosecuzione logica e che, addirittura, se non tende ad eliminare qualche errore fatto in quella sede, nulla aggiunge e non produce quel *vulnus* che molti paventano?

GIANCLAUDIO BRESSA. Nel ringraziare il professor Gardini per la sua relazione, vorrei collegarmi agli argomenti svolti dal collega Saponara. Il professor Gardini ha, giustamente, richiamato un'interpretazione della dottrina, per me molto convincente, del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione (per brevità, quella fatta in più occasioni dal professor Falcon e dalla professoressa Torchia). Non le pare che il testo della riforma Bossi, proprio per queste ragioni, debba essere inteso in misura completamente diversa da una logica prosecuzione del comma quarto?

Lei ha detto che il comma quinto è la prosecuzione logica delle competenze residuali regionali ed è, in qualche modo, una sua sottospecie. Posso comprendere che in via interpretativa, soprattutto se si conviene sull'analisi dottrinale di Falcon e di Torchia, si possa arrivare a tutto ciò, ma stiamo discutendo di un testo e non delle sue possibili interpretazioni, e, ahimè, tale testo è un comma aggiuntivo che, parlando di competenze regionali esclusive, usa un termine mai visto prima.

Se, da un punto di vista logico e sistematico, il suo discorso è condivisibile, temo che, in base all'interpretazione letterale del cosiddetto disegno di legge Bossi, si possa aggiungere un ulteriore *genus* alle competenze esclusiva statale, concorrente ed a quella generale e residuale delle regioni. Trattandosi della Costituzione e non di una circolare ministeriale, sarebbe bene che la nostra Carta non lasciasse spazio a dubbi interpretativi di tale portata, anche perché lei, nello svolgimento della sua esposizione, ha fatto capire quali e quanti problemi di contenzioso davanti alla Corte potrebbero porsi in relazione a

materie ed a formule molto vacue ed ambigue quali, ad esempio, l'espressione « attivano ». Pertanto, le chiederei di tornare su tali argomenti, che, ripeto, da un punto di vista culturale, condivido ma che allo stesso tempo, da un punto di vista sistematico, considero essere un po' pericolosi.

CARLO LEONI. Signor presidente, non vorrei cadere nell'errore di stile di fomentare la discussione interna alla Commissione « tirando », da una parte o dall'altra, il contenuto di una relazione a me apparsa molto interessante. Voglio solo dire al collega Saponara che non mi pare così confortante l'interpretazione secondo la quale molto si poteva già fare senza « toccare » ulteriormente la Carta. Infatti, in tale ipotesi, sorge, allora, il dubbio sul perché, in modo così determinato, Governo e maggioranza intendano, invece, modificare la Costituzione. Certo, non per fare perdere tempo al Parlamento; piuttosto, perché, dietro tale modifica, vi è qualche elemento di preoccupazione.

Detto ciò, al professore Gardini — che ringrazio ancora — vorrei chiedere di tornare su un punto che egli ha già affrontato. Mi riferisco all'interpretazione dell'articolo 32 della Costituzione a proposito della quale lei, professore, si è già soffermato; la pregherei, tuttavia, di tornare sull'argomento, che a me pare veramente cruciale. Le chiederei, in particolare, se, effettivamente, l'articolo 32 — con la formula: « la Repubblica tutela » — preservi dal rischio di scelte di privatizzazione di singole regioni.

Almeno in base alla mia comprensione dell'articolo, lo Stato ha l'obbligo di garantire cure gratuite agli indigenti; alla prima parte dell'articolo — « la Repubblica tutela la salute » —, segue, nel testo costituzionale, la previsione di quanto veramente impegna lo Stato: garantire cure gratuite agli indigenti. Le domanderei, inoltre, se individua, nella possibile approvazione di questa nuova proposta, rischi di lesione o di compressione delle prerogative degli enti locali e dei comuni.

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

GIANLUCA GARDINI, *Professore associato di diritto amministrativo presso la facoltà di Economia dell'Università di Chieti*. Desidero ringraziare i deputati intervenuti perché mi danno modo di chiarire il mio pensiero che, forse, per alcuni versi, non ho esplicitato. La premessa della mia relazione risiede nel tentativo di riflettere sul testo prendendolo, per così dire, sul serio; quasi si inserisse di già — l'attuale disegno dell'eventuale quinto comma — nel tessuto costituzionale vigente. Quindi, seguendo l'intenzione dei proponenti e la logica della relazione stessa al testo, immagino un comma quinto che si inserisce in una trama costituzionale, senza produrre effetti in contrasto con altre norme. Cerco, quindi, di prenderlo « sul serio » e di vedere quali sarebbero le ricadute.

A mio avviso, se si vuole cercare di renderlo ammissibile e tollerabile dalla restante trama costituzionale, l'interpretazione incontra alcuni snodi obbligati. Ritengo, e mi collego in particolare al tema del quarto comma dell'articolo 117 — richiamato dagli interventi dell'onorevole Saponara e dell'onorevole Bressa —, che non vi è che un modo di interpretare la formulazione « competenza esclusiva », a meno di non volersi porre in contrasto con l'articolo 5, articolo posto tra i principi fondamentali della Costituzione. L'interpretazione di tale nozione di competenza esclusiva non può essere che la stessa con cui, finora, abbiamo letto la competenza generale residuale. Se ritenessimo che fosse qualcosa di più rispetto alla competenza generale e residuale disegnata nel quarto comma dell'articolo 117, entreremmo, a mio avviso, in insanabile conflitto con l'articolo 5 della Costituzione (articolo in cui risiede una delle garanzie fondamentali dell'unità del sistema).

Dunque, ho preso « sul serio » quanto trovavo espresso nel testo, cercando di analizzarlo; l'opinione richiestami è se sia corretta la formulazione « competenza

esclusiva». Ebbene, a mio avviso, si potrebbero generare dubbi interpretativi, tali da far sostenere agli interpreti che si tratti di qualcosa di più e di diverso rispetto alla competenza generale e residuale. Infatti, questa definizione specifica, tipizzata e nuova potrebbe suggerire una tale interpretazione agli interpreti; interpretazione che, a mio avviso, non può conciliarsi con l'articolo 5. Se, quindi, mi viene chiesto un parere sulla possibilità di migliorare la formulazione del testo, osservo che andrebbe specificata la natura della competenza. Andrebbe specificato che si tratta di competenza non esclusiva — nel senso di quella riconosciuta allo Stato — ma, invece, dello stesso tipo di quella di cui al quarto comma dell'articolo 117. Infatti, essa non può non risentire dei limiti, delle materie, delle clausole generali, dei livelli generali di assistenza e di prestazione di cui al secondo comma dell'articolo 117.

Quindi, condivido le perplessità e condivido le preoccupazioni circa la possibilità che la definizione « esclusiva » possa dare un aggancio testuale agli interpreti per sostenere che si tratta di una competenza diversa da quella di cui al quarto comma dell'articolo 117. A mio avviso, una garanzia che questa interpretazione non possa « passare » sta nell'articolo 5 della Costituzione; ma è anche vero che affidarsi all'interpretazione per un testo di così alto livello, è, come è stato ricordato, pur sempre pericoloso. Forse, sarebbe preferibile esplicitare che tale tipo di competenza è soggetta ai limiti delle materie trasversali di cui al secondo comma dell'articolo 117, per evitare qualunque questione interpretativa dinanzi alla Corte.

Circa la configurabilità del provvedimento come prosecuzione logica rispetto alla riforma del Titolo V, sono costretto a dare una risposta di segno diverso a seconda del tipo di interpretazione che si accoglie. Se si accoglie un'interpretazione, per così dire, di coerenza rispetto al testo, il provvedimento non cambia nulla e nulla aggiunge; ma, forse, allora, viene da chiedersi perché inserire tali modifiche, con tutti i problemi di ricadute costituzionali e

di interpretazione che verrebbe a creare. Infatti, volendo dare del disegno di legge una lettura compatibile con quanto già previsto dal nuovo Titolo V, si deve concludere che il testo costituzionale vigente già prevede le opzioni e le facoltà in oggetto. Sorge, dunque, l'interrogativo sulle ragioni — a meno che non si voglia dare una maggiore visibilità (non giuridica ma politica) ad alcune materie — di una tale modifica.

Si può però sposare una lettura del testo che lo configuri come un reale potenziamento dei poteri delle regioni; al riguardo, tornerei sull'articolo 32 della Costituzione. Si potrebbe arrivare a sostenere una vera e propria possibilità, attraverso l'organizzazione e l'assistenza scolastica, di ripensare al ruolo dei soggetti pubblici nel servizio di assistenza sanitaria. Ebbene, a mio avviso, una tale interpretazione sarebbe in contrasto e non in continuità con l'attuale Titolo V della Costituzione.

Sempre a mio avviso (ma questa mia interpretazione potrebbe ovviamente essere smentita), non può questa lettura darsi (cioè non si può pensare, ad esempio, che le regioni possano affidare — spogliandosi del ruolo di garante, di committente, di regolatore nel settore sanitario — tutta l'assistenza e l'organizzazione sanitaria ad organismi e strutture private), perché una clausola di garanzia sta in quell'articolo 32. Esso evoca la Repubblica e ormai con tale termine dobbiamo intendere (come più interpreti hanno sostenuto) un complesso di livelli di governo pari ordinati ma differenti e pur sempre di natura pubblica. Quindi, siccome l'articolo 32 afferma che la Repubblica tutela la salute come interesse fondamentale del cittadino e della collettività, ritengo che in tal modo ponga un vincolo alla prospettiva di scalzare il soggetto pubblico (sia pure come garante e committente) nell'ambito della erogazione dei servizi sanitari. Ciò, a mio parere, sarebbe in contrasto con l'articolo 32 della Costituzione. Quindi, se vogliamo utilizzare una lettura continuista di questo eventuale comma quinto da inserire nel-

l'articolo 117, l'effetto che ne deriverebbe potrebbe essere quello di una maggiore flessibilità delle forme gestionali. Peraltro analogo effetto potrebbe già ottenersi facendo leva sul testo vigente della Costituzione grazie anche a quell'atteggiamento più liberista che il legislatore nazionale (penso alla legge n. 405 del 2001 o alla recente sentenza n. 510 della Corte costituzionale) mostra di voler adottare nella materia sanitaria.

Pertanto, se si vuole dare una lettura costituzionalmente compatibile, non si tratta di un *genus* nuovo di competenza. Se non lo si vuole, bisogna interrogarsi sulla possibilità di tale inserimento in Costituzione. Sarebbe infatti una assoluta novità la coesistenza di due commi contrastanti, che possono dar luogo a possibilità di abrogazione implicita e a prospettive di conflitto tra norme della Costituzione (che, a mio avviso, vanno assolutamente evitate). Perciò andrebbe chiarito meglio che quella competenza esclusiva risente degli stessi limiti di cui all'articolo 117, secondo comma.

All'onorevole Leoni, che mi ha posto una domanda sulla possibile lesione delle prerogative degli enti locali, devo dire che certamente in alcuna materie il rischio è evidente. Penso soprattutto alle materie della polizia locale e dell'istruzione. Per quanto riguarda la prima, la polizia municipale da oltre un secolo — oltre a funzioni di polizia amministrativa (polizia sanitaria, urbanistica), cioè polizia strumentale all'esercizio di funzioni amministrative dell'ente locale — svolge anche attività di polizia di sicurezza (polizia giudiziaria, polizia stradale, ordine pubblico). La polizia municipale quando agisce come polizia di sicurezza non opera in virtù di competenze istituzionali ma in funzioni ausiliarie che, ai sensi della legge del 1986, sono ad essa riconosciute in aggiunta a quelle di natura amministrativa. Essa agisce alle dipendenze del questore, di un organo dello Stato, quindi. Inevitabilmente, se si riconoscesse alle regioni una competenza legislativa esclusiva in materia di polizia locale, gli enti locali

rischierebbero di vedersi comprimere l'esercizio di questa funzione ausiliaria — coordinata con quella svolta dal centro — in materia di ordine e di sicurezza pubblica.

Una analoga incisione nelle competenze degli enti locali si avrebbe nel caso dell'istruzione, materia in cui, ai sensi del decreto legislativo n.112 del 1998, regioni ed enti locali sono tributari di una funzione molto importante sotto il profilo della gestione della rete degli istituti scolastici e della relativa edilizia. Pensare ad una competenza esclusiva delle regioni in materia di organizzazione e gestione scolastica potrebbe inevitabilmente interferire e comprimere le funzioni amministrative che sono attualmente svolte dagli enti locali in questo settore.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Gardini per la sua chiarezza e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di Nerina Dirindin, professore associato di scienza delle finanze del dipartimento di Scienze economiche e finanziarie della facoltà di Economia 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 di Nerina Dirindin, professore associato di scienza delle finanze della facoltà di Economia dell'Università di Torino.

Do la parola alla professoressa Dirindin, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

NERINA DIRINDIN, *Professore associato di scienza delle finanze del dipartimento di Scienze economiche e finanziarie della facoltà di Economia dell'Università di Torino.* Ringrazio lei, presidente, e la Commissione. Essendomi sempre occupata di economia sanitaria, ho aderito al vostro invito precisando che le uniche competenze che avrei potuto portare in questa