

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCESCO PAOLO SISTO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	3	COST. LAURICELLA, C. 2338 COST. DA-	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO		DONE, C. 2378 COST. GIORGIS, C. 2402	
DELL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE		COST. LA RUSSA, C. 2423 COST. RUBI-	
C. 14 COST. D'INIZIATIVA POPOLARE, C.		NATO, C. 2458 COST. MATTEO BRAGAN-	
21 COST. VIGNALI, C. 148 COST. CAUSI,		TINI, C. 2462 COST. CIVATI E C. 2613	
C. 178 COST. PISICCHIO, C. 180 COST.		COST. GOVERNO, APPROVATO DAL SE-	
PISICCHIO, C. 243 COST. GIACHETTI, C.		NATO, IN MATERIA DI REVISIONE	
284 COST. FRANCESCO SANNA, C. 398		DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTI-	
COST. CAPARINI, C. 568 COST. LAF-		TUZIONE	
FRANCO, C. 579 COST. PALMIZIO, C. 580		Audizione dell'Avvocato generale dello Stato,	
COST. PALMIZIO, C. 581 COST. PALMI-		Michele Giuseppe Dipace:	
ZIO, C. 839 COST. LA RUSSA, C. 939		Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i> .	3, 6, 7, 8, 9, 10
COST. TONINELLI, C. 1439 COST. MI-		Cozzolino Emanuele (M5S)	7
GLIORE, C. 1543 COST. GOVERNO, C.		Dipace Michele Giuseppe, <i>Avvocato gene-</i>	
1660 COST. BONAFEDE, C. 1925 COST.		rale dello Stato	3, 7, 8, 9, 10
GIANCARLO GIORGETTI, C. 2051 COST.		Fiano Emanuele (PD), <i>relatore</i>	7, 8
VALIANTE, C. 2147 COST. QUARANTA, C.		Fraccaro Riccardo (M5S)	9, 10
2221 COST. LACQUANITI, C. 2227 COST.		Palmieri Gabriella, <i>Avvocato dello Stato</i> ..	7
CIVATI, C. 2293 COST. BOSSI, C. 2329			

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO PAOLO SISTO

La seduta comincia alle 14.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla web-tv della Camera dei deputati.

Audizione dell'Avvocato generale dello Stato, Michele Giuseppe Dipace.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, in relazione all'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge costituzionali C. 14 ed abbinati recanti revisione della parte seconda della Costituzione, l'audizione dell'Avvocato generale dello Stato Michele Giuseppe Dipace, a cui do la parola e che saluto con cordialità ringraziandolo per la disponibilità che costantemente mostra nei confronti della nostra Commissione.

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. Grazie, presidente. Ringrazio lei e tutti i componenti della Commissione affari costituzionali per l'onore che mi fate per questa audizione nell'indagine conoscitiva riguardante la riforma costituzionale.

Il tema dei rapporti Stato-Regioni e pertanto delle modifiche del Titolo V — io mi occuperò infatti nella mia relazione solo dell'articolo 117 del Titolo V della Costituzione che regola tali rapporti — è uno dei più complessi, perché attiene alla

visione politica dell'ordinamento delle autonomie e del federalismo, collegato alle complessità che derivano dalla molteplicità dei livelli di Governo previsti dalla Costituzione.

Come è stato affermato, i problemi principali posti dall'attuazione del Titolo V sono costituiti dall'incerto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dal mancato raccordo tra funzioni legislative e amministrative e della mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali.

Naturalmente, data la mia funzione istituzionale, il mio intervento riguarderà una breve esposizione del contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome dinanzi alla Corte Costituzionale in materia di impugnazioni in via principale di leggi regionali o di leggi statali ritenute invasive delle rispettive competenze statali o regionali, e in materia di conflitti di attribuzione tra poteri statali, regionali e provinciali nell'emanazione dei provvedimenti amministrativi.

I ricorsi trattati dalla Corte Costituzionale sono essenzialmente i ricorsi proposti dall'Avvocatura generale nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, con riferimento sia ai ricorsi per impugnazioni in via principale delle leggi regionali e provinciali, sia ai conflitti di attribuzione, e i ricorsi proposti dalle Regioni e dalle Province autonome nei confronti dello Stato con riferimento sia ai ricorsi in via diretta verso norme statali, sia anch'essi ai conflitti di attribuzione.

Nel 2013 lo Stato ha impugnato 64 leggi regionali e provinciali; nel 2014 lo Stato finora ha impugnato 39 leggi regionali e provinciali, per un totale complessivo 2013-21 ottobre 2014 di 103 atti. Nel 2013 le Regioni e le Province autonome hanno

proposto 37 ricorsi contro leggi statali, nel 2014 finora hanno proposto 44 ricorsi contro leggi statali, per un totale nel biennio considerato di 81 atti.

Come è stato affermato nella relazione del Presidente della Corte Costituzionale sulla giurisprudenza costituzionale dell'anno 2013, il numero dei giudizi in via principale ha superato quello dei giudizi in via incidentale. Vi è infatti una prevalenza nel lavoro della Corte del contenzioso Stato-Regioni, non sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulle rispettive competenze sia legislative che amministrative.

Afferma la Corte Costituzionale che le norme contenute nel Titolo V rivelano ogni giorno la loro inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra lo Stato centrale e gli enti territoriali.

I dati numerici del contenzioso sono tuttavia rilevanti non solo da un punto di vista quantitativo, che pure ne rappresenta con immediatezza la consistenza, ma anche da un punto di vista qualitativo, perché dall'esame delle materie alle quali possono ricondursi le questioni sottoposte all'esame della Corte, si nota come quest'ultima abbia provveduto a delineare in termini chiari e definitivi le rispettive competenze dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome nelle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, senza omettere mai di sottolineare l'essenzialità del ruolo del principio della leale collaborazione.

La necessità di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica nell'attuale congiuntura storica ha portato la Corte a ridurre progressivamente i margini di autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome, mostrando grande sensibilità al contesto economico-finanziario e, quindi, ritenendo legittime le norme che incidevano anche in modo significativo sulle leggi di spesa delle Regioni e delle Province autonome in tema di contenimento della spesa sanitaria, per il personale e anche con riferimento all'indispensabilità del pubblico concorso per l'accesso agli uffici pubblici (nella mia relazione

scritta cito numerose sentenze della Corte Costituzionale in materia); soffermandosi sulla cosiddetta « finanza pubblica allargata » evidenziando come il coordinamento della finanza pubblica attenga soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale, in particolare dal cosiddetto Patto di stabilità interno (anche in questo caso cito delle sentenze nella mia relazione scritta).

Non va dimenticato che, a partire dall'esercizio finanziario 2014, la materia « Armonizzazione dei bilanci pubblici » è stata ricompresa nel secondo e non più nel terzo comma dell'articolo 117, con conseguente attribuzione alla potestà legislativa dello Stato.

Su altri temi, pure di rilevante impatto ordinamentale, la Corte Costituzionale ha delineato con chiarezza lo spazio della competenza statale, come in tema di istruzione, di ordinamento civile, materia questa di competenza esclusiva del legislatore ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo e contabile, e di Governo del territorio, riconoscendo alla competenza statale il potere di individuare il punto di equilibrio in una materia come l'ambiente, restando alla competenza regionale solo il potere di incrementarne la tutela. Ha ribadito il principio secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli *standard* di tutela dell'ambiente quando essa costituisca esercizio di una competenza legislativa della Regione e non comprometta un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte, espressamente individuato dalla norma dello Stato. Anche in questo caso le sentenze sono numerose e citate nella relazione scritta.

Veniamo al nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, così come è all'esame del Parlamento. Come sottolineato anche in numerosi interventi di coloro che mi hanno preceduto in questo ciclo di audizioni, la riforma del Titolo V ha ricondotto allo Stato alcune competenze (coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, energia, opere pub-

bliche di interesse nazionale e via dicendo), seguendo proprio le indicazioni elaborate dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale; ha eliminato opportunamente le competenze concorrenti, fonte del notevole contenzioso che ho prima indicato, aumentando le competenze « proprie » dello Stato e delle Regioni, ma ha opportunamente introdotto una clausola di supremazia della legge statale sulle leggi regionali; ha previsto la possibilità di delega al legislature regionale e ha eliminato l'ultimo comma dell'articolo 116.

Su tale impostazione non si può che dare un giudizio positivo, perché mira a chiarire situazioni giuridiche incerte e perciò a far diminuire il contenzioso.

Sarebbe in ogni caso opportuno individuare con chiarezza le materie nelle quali lo Stato fissa le norme generali, che poi vanno specificate da parte delle Regioni e delle Province autonome, ad esempio in materia di salute, di istruzione, di turismo e di sport.

Qual è il ruolo dell'Avvocatura dello Stato nel contenzioso costituzionale? Una sia pur breve illustrazione del ruolo dell'Avvocatura dello Stato nella difesa dello Stato non può prescindere innanzitutto da un succinto riepilogo delle modalità di trattazione del contenzioso, che nasce, come sapete, dalla delibera del Consiglio dei Ministri, e della sua vincolatività quanto alle norme da censurare e ai parametri costituzionali di riferimento, perché in base alla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, la deliberazione del Consiglio dei Ministri e l'allegata relazione del Dipartimento per gli affari regionali devono necessariamente indicare le specifiche disposizioni che il Governo ritiene di impugnare e che ne costituiscono « il pertinente presupposto giuridico ».

La delibera del Consiglio dei Ministri è il « fulcro della politica regionale del Governo » quale espressione della determinazione politica del Governo stesso.

La proposizione del ricorso *ex* articolo 127 della Costituzione è espressione della funzione di visione d'insieme dell'Avvocatura dello Stato, che, se non può modifi-

care i parametri normativi di riferimento indicati nella delibera del Consiglio dei Ministri, può tuttavia assicurare il collocamento dalla singola questione nel quadro di insieme e valutarla nell'ottica dei principi costituzionali delineati dalla Corte.

Questo è quello che definiamo l'ambito della difesa tecnica, che costantemente esercitiamo nel proporre i ricorsi davanti alla Corte.

La trasmissione da parte dell'Avvocatura dello Stato delle sentenze della Corte Costituzionale nelle materie che sono state esaminate al Dipartimento degli affari regionali e all'Ufficio legislativo della Presidenza è corredata opportunamente da una nota di accompagnamento esplicativa, che serve soprattutto a segnalare orientamenti giurisprudenziali particolarmente significativi o che si vanno consolidando, per orientare proprio l'attività delle amministrazioni statali in senso conforme alle statuizioni della Corte e ovviare alle criticità applicative che derivino dalle statuizioni della Corte stessa.

Si deve peraltro evidenziare alcune criticità riscontrate nella pratica attuazione della difesa. A volte, nonostante la piena collaborazione con il Dipartimento degli affari regionali, purtroppo l'Avvocatura dello Stato riceve le determinazioni di impugnazione a ridosso della scadenza del termine per proporre le impugnazioni di leggi o statuti regionali o provinciali, che meriterebbero invece maggiori approfondimenti per scongiurare anche i possibili rischi di inammissibilità delle impugnazioni stesse e ponderare meglio la valutazione della loro opportunità.

A ciò si potrebbe facilmente ovviare con la previsione di un filtro preventivo della stessa Avvocatura dello Stato nell'ottica della leale collaborazione, che possa servire a segnalare con tempestività, quindi anche in funzione deflattiva del contenzioso costituzionale, le criticità della legislazione regionale e delle Province autonome. Io ho cominciato a mettere in opera tale filtro preventivo e speriamo che si possa proseguire nel modo migliore possibile.

Passo ora a prendere in esame le prospettive future del contenzioso costituzionale. Una più chiara delimitazione e individuazione delle competenze avrà un benefico influsso al fine di ridurre il contenzioso e comunque sarà utile per superare le antinomie normative, rendendo ancora più funzionale l'attività delle Regioni, delle Città metropolitane e delle Province autonome.

In quest'ottica il ruolo dell'Avvocatura sarà fondamentale sia nella fase contenziosa, per assicurare l'unitarietà della difesa innanzi alla Corte, contribuendo così all'elaborazione della giurisprudenza in materia, sia nella fase di consultazione anche al fine di prevenire l'instaurazione dei giudizi di costituzionalità e di assicurare l'applicazione dei principi delineati dalla Corte.

L'Avvocatura dello Stato potrebbe, comunque, fornire un contributo fondamentale anche nella fase preventiva all'instaurazione del contenzioso, attraverso l'interlocuzione non solo con il Dipartimento degli affari regionali e con la Presidenza del Consiglio, ma anche direttamente con le Regioni, in modo da raffreddare il conflitto, quando è possibile, attraverso il suggerimento di modifiche della legge regionale sospettata di illegittimità costituzionale.

Non va sottaciuto infatti che con una certa frequenza alla proposizione del ricorso *ex* articolo 127 segue l'adozione da parte della Regione interessata di una modifica normativa, che riconduce nell'alveo della legittimità la norma regionale originariamente impugnata, con la conseguente estinzione del giudizio di costituzionalità una volta che si siano perfezionate la rinuncia al ricorso e l'accettazione dello stesso. La Corte Costituzionale, in ogni caso, auspica che sia una collaborazione preventiva. Con ciò si ottengono due risultati positivi: la riduzione del contenzioso costituzionale e l'uniformità della normativa regionale.

Si potrebbe quindi anche valutare l'opportunità e rimandare al legislatore ordinario la procedimentalizzazione di tale importante funzione, che dovrebbe supe-

rare le previsioni della legge n. 131 del 2003, la cosiddetta legge La Loggia, rimaste per ora inattuato.

Si potrebbe anche proporre una modifica dell'articolo 120 della Costituzione, aggiungendo all'ultimo comma le seguenti parole: « la legge definisce, altresì, le procedure atte a prevenire la proposizione della questione di legittimità ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, nel rispetto del principio della leale collaborazione ».

Non si può tuttavia escludere che, almeno nella prima fase applicativa del nuovo riparto, possa aumentare il numero dei ricorsi proposti, specie in considerazione dell'eliminazione — secondo me molto opportuna — delle materie di competenza concorrente e dell'introduzione di numerose ipotesi di riserva statale, limitata alle disposizioni generali o di principio. A ciò si aggiunga che il nuovo testo costituzionale non risolve il problema del contrasto tra legge statale in materia di riserva esclusiva e gli statuti speciali delle Regioni.

In proposito appare condivisibile l'opinione di chi propugna l'eliminazione della previsione di residualità della competenza regionale in caso di silenzio della Costituzione su alcune materie di cui al terzo comma dell'articolo 117, quando dice: « nonché in materia espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato ».

In conclusione, si ribadisce il giudizio positivo sul nuovo testo dell'articolo 117 Costituzione, con l'auspicio che dalla chiarezza del riparto delle competenze discenda una minore conflittualità con le Regioni e con le Province autonome. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie all'avvocato Dipace, anche per la relazione scritta trasmessa alla Presidenza e che abbiamo già provveduto a mettere a disposizione di tutti i componenti della Commissione.

Saluto anche l'avvocato Gabriella Palmieri, che accompagna l'avvocato Dipace,

e alla quale do la parola per illustrare il ruolo particolare che svolge in seno all'Avvocatura generale dello Stato.

GABRIELLA PALMIERI, *Avvocato dello Stato*. Grazie, presidente, io sono l'agente del Governo italiano davanti alla Corte di giustizia e al Tribunale dell'Unione europea, quindi seguo non solo le questioni di costituzionalità come avvocato dello Stato, ma anche dal versante del diritto dell'Unione europea e dunque ho la possibilità di rilevare la sempre maggiore integrazione tra i due livelli di competenze legislative.

PRESIDENTE. Grazie, avvocato. Ringrazio per la partecipazione anche l'avvocato Di Martino, Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

EMANUELE COZZOLINO. L'avvocato Dipace ha evidenziato come nella riforma in atto si preveda una riduzione del contenzioso, ma che comunque le competenze per quanto riguarda il Titolo V non sono ben chiare; quindi si tratta di una critica perché non c'è stata una ripartizione corretta nel testo oppure ho compreso male?

Le chiedo se ritiene che dopo dieci anni in cui si è assestato il rapporto Stato-Regioni che ha prodotto un certo contenzioso che è stato regolato dalla Corte, e che, di conseguenza, si è formata una giurisprudenza più o meno certa dei rapporti tra Stato e Regioni, modificare nuovamente il Titolo V con la possibilità dello Stato di agire in caso di opere di interesse nazionale potrebbe avere l'effetto contrario e incrementare il contenzioso?

PRESIDENTE. Do la parola all'avvocato Dipace per la replica.

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. Forse non sono stato chiaro: ho detto che sull'attuale Titolo V come proposto non si può che esprimere un giudizio molto positivo, per-

ché innanzitutto elimina il primo motivo del contenzioso, quello della competenza concorrente, perché proprio con riferimento a tale competenza erano proposte le varie impugnazioni sia delle Regioni e sia dello Stato.

Proprio perché è stata eliminata questa grande valvola che era la competenza concorrente, probabilmente in prima applicazione le Regioni dovranno assestarsi, perché viene sottratta una serie di materie.

Non è quindi affatto una critica, anzi tutt'altro: ritengo che sia apprezzabile e auspico che in futuro questo contenzioso venga meno perché il contenzioso tra Stato Regioni e Province autonome ha, come ho detto, numericamente addirittura superato il contenzioso delle impugnative incidentali, che sono quelle che sollevano i giudici con riguardo alla legittimità di una norma, certamente circostanza abbastanza singolare.

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire, per porre quesiti, l'onorevole Fiano, correlatore del provvedimento.

EMANUELE FIANO, *relatore*. La ringrazio, avvocato, della sua relazione e della sua presenza qui. Vorrei chiederle se lei veda (io no e qui riferisco delle domande formulate nelle audizioni da alcuni docenti e forse anche qualche punto di approfondimento sollevato dal mio correlatore, il Presidente Sisto) un eventuale rilievo che possa derivare, per la verità non solo nello specifico dei temi che trattiamo nella riforma del Titolo V ma più in generale, dallo *status* dei senatori del futuro Senato delle Autonomie, così come previsto dal disegno qui illustrato, *status* che deriverà da un'elezione di secondo livello.

Vorrei quindi capire se da queste elezioni di secondo livello possa derivare un qualche *vulnus* nella loro titolarità a trattare, a dirimere, a proporre modifiche e anche a legiferare in un ambito che riguarda il Titolo V della Costituzione, quindi materie e funzioni che riguardano l'articolo 117 della Costituzione e se, quindi, secondo lei esista una possibile

diminutio costituzionale dal fatto che costoro sono di elezione di secondo livello.

PRESIDENTE. Dato che il collega Fiano ha posto una domanda molto simile a quella che volevo porre, per poterla integrare vorrei una precisazione: stiamo chiedendo all'avvocato una sua opinione in ordine all'elezione di secondo grado? Ovviamente cosa ne pensa personalmente, perché l'Avvocatura non se ne occupa.

EMANUELE FIANO, *relatore*. Come ho già detto, ho una posizione diversa, ma in sede di audizione sono stati posti dei temi che riguardano l'elezione di secondo livello dei senatori. A me interessa in particolare l'effetto di questa elezione di secondo livello, cioè se il loro *status* dovuto a un'elezione di secondo livello possa determinare una minore potestà (secondo me, no) nella loro attività legislativa sui temi di cui stiamo discernendo.

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. Io mi sono volutamente astenuto dal fare commenti con riguardo alle altre parti della riforma costituzionale, perché istituzionalmente rappresento lo Stato e perciò non ho *lo ius ad loquendum* in materia.

Ritengo però che, anche in base alla giurisprudenza della Corte, una volta che una legge (questa è addirittura una legge costituzionale) preveda competenze specifiche dei due rami del Parlamento, sia pure eletti in modo diverso, non si possa configurare una *deminutio* per i comportamenti di una Camera di legiferare nelle materie alla stessa attribuite. Si tratta però di una mia opinione personale; come avvocato generale, sono sicuro che la questione sarà approfondita dalla dottrina ma anche dalla giurisprudenza, ma non credo che vi saranno contestazioni su tale questione giuridica.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgere una domanda simile a quella del collega Fiano, ma la ritengo superata dal ruolo dell'Av-

vocatura dello Stato rispetto a questi problemi. Volevo chiedere se nel contenzioso sul Titolo V vi siete occupati soltanto dell'articolo 117.

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. No, ci siamo occupati dell'articolo 117 e anche dell'articolo 118, perché capita spesso che appena emanata la legge di stabilità, vengono proposti ricorsi dalle Regioni e dalle Province autonome, in particolare molto di più dalle Regioni a Statuto speciale e dalle Province autonome che si sentono lese nelle loro prerogative costituzionali.

La Corte Costituzionale è stata molto sensibile a questo tema e ha posto come principio generale, essenziale, quello del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che deve essere il faro per quanto riguarda anche la legislazione da parte sia delle Regioni (anche quelle a Statuto speciale), sia delle Province autonome.

Ha soltanto detto che lo Stato non può indicare soluzioni e imporre disposizioni concrete su come attuare le previsioni legislative della legge di stabilità. Peraltro la Corte ha sempre respinto i ricorsi delle Regioni quando c'erano questioni di finanza generale.

PRESIDENTE. Nella sua relazione scritta si fa riferimento alle criticità e si riferisce che l'Avvocatura dello Stato ha spesso il problema dei tempi di questi ricorsi, perché vengono affidati in « zona Cesarini ».

La proposta è un filtro affidato all'Avvocatura dello Stato per stabilire le criticità della legislazione che necessitano di un approfondimento di rango costituzionale. Le chiedo quindi se non ritenga che affidare all'Avvocatura questo vaglio critico sulla qualità delle leggi possa darle un ruolo non propriamente tecnico asettico, cioè che in questo filtro ci possano essere delle connotazioni che vanno al di là del ruolo meramente tecnico dell'Avvocatura.

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. Sì, la domanda è molto pertinente, ma, dato il tempo limitato, abbiamo sintetizzato la questione del nostro ruolo. Quando mi riferisco a tale compito mi riferisco sempre ad un compito di carattere tecnico-giuridico, cioè a un ruolo tecnico dell'Avvocatura di Stato.

Riceviamo segnalazioni a proposito delle leggi regionali; per quanto riguarda ad esempio la Campania è usuale che appena è approvata una legge regionale la competente Avvocatura distrettuale la manda all'Avvocatura Generale, per un esame riguardo alla compatibilità con i principi affermati dalla Corte Costituzionale.

Mai intervenire, però, in senso politico, ma con riguardo spesso ai precedenti costituzionali, perché succede che la Corte abbia emanato sentenze in una determinata materia e, in seguito, qualche Regione riproponga una legge con identico contenuto a quella dichiarata incostituzionale. Una volta che c'è il coordinamento, si può quindi esercitare una *moral suasion* ricordando come la Corte Costituzionale si sia già espressa in quel modo, senza mai intervenire sulle scelte politiche delle Regioni e soprattutto delle Regioni a Statuto speciale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire, per porre quesiti, il collega Fraccaro.

RICCARDO FRACCARO. Vorrei chiedere all'avvocato Dipace un'opinione sulla clausola di supremazia, nel senso che se non trovi che l'indeterminatezza dell'espressione utilizzata non renda in realtà questa clausola una sorta di « libera tutti », come da alcuni è stata ritenuta.

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. Effettivamente questo è un grosso problema...

PRESIDENTE. Se posso completare riguardo a questa perplessità, ad esempio nella clausola di supremazia l'iniziativa è del Governo ed essendo compreso nell'ambito delle tematiche dell'articolo 117 è una

materia di sua competenza, però giustamente quella che le veniva chiesta è un'opinione.

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. La questione è molto complessa, d'altra parte, se si scendeva troppo nel dettaglio, si otteneva l'effetto contrario, perché poi si potevano escludere alcuni principi ipotizzando che, non essendo stati espressamente indicati, non rientrassero nella clausola di supremazia.

Questo è un problema che sicuramente si porrà e avrà necessità di essere chiarito dalla Corte Costituzionale, se non lo farà il Governo in una propria autodeterminazione.

Una clausola di supremazia ci deve essere, è necessaria. Qui è presente l'ex Ministro Gelmini, io sono stato Capo di Gabinetto del Ministero dell'Istruzione e ad esempio si pose il problema delle competenze dello Stato in materia di istruzione. Le regioni impugnarono la riforma della scuola dinnanzi alla Corte la quale delimitò le competenze statali e regionali in materia di ordinamenti scolastici attribuendo tale materia allo Stato proprio perché si rischiava che ogni Regione legiferasse in materia di principi dell'ordinamento scolastico ognuna per proprio conto. Pensate specialmente alle particolarità dei dialetti. Nell'articolo 117 non c'era la clausola di supremazia, ma vi erano i cosiddetti « principi generali », attribuiti alla legislazione statale per le materie di legislazione concorrente quale era quella dell'istruzione.

La Corte Costituzionale con una notevole sentenza specificò che gli ordinamenti della scuola come dell'università competevano allo Stato e che solamente l'organizzazione territoriale delle scuole competeva alle Regioni e poi per delega ai Comuni.

Adesso invece sarà più chiaro, perché uno può dire che fin qui si va e oltre questo non si può andare. Sono sicuro che la Corte si occuperà di questo problema.

RICCARDO FRACCARO. Grazie della risposta, mi collego anche all'integrazione del Presidente sul fatto però che sia il Governo a poterla esercitare. Forse esula dalle sue competenze...

MICHELE GIUSEPPE DIPACE, *Avvocato generale dello Stato*. Penso proprio di sì.

PRESIDENTE. Nel ringraziare l'Avvocato generale dello Stato, Michele Giu-

seppe Dipace, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 30 gennaio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17STC0007640