

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

VI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI MODELLI ORGANIZZATI-
TIVI PER IL RIORDINAMENTO DEGLI UFFICI CENTRALI
E PERIFERICI DELLO STATO**

Resoconto stenografico

10ª SEDUTA

GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

Presidenza del Presidente senatore OLIVA

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 231, 249, 250 e <i>passim</i>	LA PERGOLA	Pag. 232, 251, 255 e <i>passim</i>
CARDIA250, 255		
FRANCHI249, 250		
GALLONI	250		
MODICA	250		

Interviene alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Antonio la Pergola, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Bologna.

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

CARUSO *deputato, f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

PRESIDENTE. Diamo inizio, come ben sapete, alla seconda fase della nostra indagine conoscitiva. La prima si è conclusa con l'audizione dei rappresentanti delle associazioni unitarie delle provincie e dei comuni, dopo che la Commissione aveva ascoltato le delegazioni delle Regioni, tutte meno la Basilicata che, colta purtroppo dal periodo delle intemperie, ha chiesto di rinviare una eventuale audizione a quella che sarà (se sarà necessario tenerla) la terza fase, in cui, come ricorderete, le delegazioni delle Regioni ci hanno chiesto di poter essere ascoltate di nuovo sui particolari problemi da riprendere in esame per un approfondimento ulteriore e per una soluzione concreta.

Nel frattempo — i colleghi senatori ne sono già informati, i colleghi deputati lo apprenderanno adesso dalle mie parole — la 1ª Commissione del Senato ha ripreso l'esame del disegno di legge n. 114, concernente la proroga della delega al Governo per il riordinamento della pubblica Amministrazione. Senza voler fornire interpretazioni che non tocca a me dare, credo di poter rilevare che vi è stato presso la 1ª Commissione del Senato un riflesso utile dei nostri lavori, nel senso che, prendendo atto della larga disponibilità dichiarata dal Governo a riesaminare interamente la questione, si è potuta determinare una confluenza delle varie parti verso una migliore soluzione del problema del rinnovo della delega. Essa dovrà abbracciare anche il campo (che potremmo dire preliminare o pregiudiziale) di tutto ciò che deve razionalmente precedere il riordino della pubblica Amministrazione, come — nel corso della nostra indagine — è stato sottolineato ripetutamente dalle delegazioni re-

gionali. Si tratta cioè della ormai riconosciuta necessità che venga prima definita quella ampia sfera di utilizzazione del livello regionale (e rispettivamente del livello provinciale e del livello comunale), allo scopo di ottenere una redistribuzione funzionale di tutte le competenze di interesse pubblico.

Lasciando dunque alla 1ª Commissione di svolgere il suo lavoro utilizzando, per quanto è possibile, i pareri che sono stati espressi qui, la nostra indagine affronta oggi una seconda fase, dedicata, secondo la vostra decisione, all'audizione degli esperti, ed in primo luogo di una serie di docenti universitari, sul cui elenco vi intratterrò più tardi.

Il primo di questo elenco abbiamo ritenuto opportuno che fosse scelto nella persona del professor Antonio La Pergola, qui presente, che io saluto ed al quale rinnovo il ringraziamento di averci voluto portare la sua esperienza, la sua larga e profonda informazione di diritto costituzionale, essendo egli appunto ordinario di diritto costituzionale all'università di Bologna. La particolare utilità che ci proponiamo da questo incontro è intesa a farci gustare, diciamo così, quegli elementi di informazione e di meditazione che possono venire dalla visione complessiva e comparata del nostro attuale e futuro ordinamento amministrativo con i metodi adottati in altri Paesi, per la soluzione del problema del decentramento funzionale e, sotto certi aspetti, istituzionale, mediante il ricorso alla dimensione ottimale dello Stato regionale o ad altre varie forme di governo istituzionalmente decentrato.

Per questo motivo voi avete ricevuto anche un plico di appunti informativi su un gruppo di Stati che in qualche modo possono interessare il nostro problema, che è proprio quello di vedere come, in pratica, sia stata risolta la necessità di una razionale distribuzione delle competenze tra i vari organi dello Stato, intendendo come organi dello Stato — in senso costituzionale — anche quegli enti substatali (come per noi le Regioni) che in qualche modo possono prestare la loro impalcatura all'adempimento di pubbliche funzioni.

Scorrendo la « sintesi » della prima fase, che vi è stata trasmessa in questi giorni, e

leggendo l'indice degli argomenti che sono affiorati negli incontri con le delegazioni regionali, avete potuto constatare che è emersa una linea conduttrice la quale conferma la nostra iniziale impostazione, che fu quella di chiedere pregiudizialmente se si riteneva, da parte delle Regioni, che ad un riordino della pubblica Amministrazione dovesse precedere il completamento del processo di trasferimento delle funzioni (anche per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale) e comunque una meditazione approfondita su tutte le materie che potrebbero, anche attraverso l'istituto della cosiddetta « delega », andare ad impinguare e razionalizzare la sfera di competenza delle Regioni in modo da definirne in maniera ampia e soddisfacente le funzioni: dopodichè si potranno prendere le misure giuste per quello che è o sarà il nuovo ordinamento dello Stato.

Premesso questo, do senz'altro la parola al professor La Pergola.

LA PERGOLA. Ringrazio anzitutto il Presidente delle cortesi parole che mi ha rivolto. Sono onoratissimo di poter recare il mio modesto contributo ai lavori di questa Commissione. Mi sia tuttavia consentita un'avvertenza: i temi che figurano come oggetto dell'indagine della Commissione esigerebbero molti incontri come il nostro di oggi. L'utilità del riferimento al diritto comparato è tanto più evidente quanto meglio circoscritto è l'oggetto della comparazione. C'è nella materia che ci interessa una massa di dettagli; e bisogna pure enucleare da tutto il materiale che ci viene offerto dall'esperienza straniera le tendenze ricorrenti, i punti fissi, che possono in qualche modo interessare il nostro ordinamento e il nostro legislatore.

Io, qui, da costituzionalista, dovrò fissare l'attenzione su un duplice ordine di problemi, che rilevano in tutta la loro importanza proprio sotto il profilo delle *têtes des chapitres* di ogni sistema delle autonomie territoriali: da un canto la ripartizione dei poteri, dall'altro la cooperazione dei poteri, la quale si impone come una necessità funzionale, per non dire storica, dei sistemi decentrati nel momento stesso in cui lo schema della

ripartizione tracciato nel testo scritto della Costituzione viene applicato e fatto aderire alla realtà.

Si tratta in definitiva di due aspetti del medesimo fenomeno. I problemi connessi con l'autonomia tributaria e con l'assetto dei poteri amministrativi richiederebbero un'indagine autonoma, della quale non posso occuparmi in questa sede.

È noto che la tecnica della ripartizione delle competenze è il problema centrale dell'autonomia ed ha un significato, in tutti gli Stati moderni decentrati, come il nostro, in definitiva analogo a quello della separazione dei poteri: dove la separazione dei poteri è garanzia dell'individuo, la distribuzione delle competenze è garanzia dell'autonomia territoriale.

E a questo si accompagna sempre, direi, inevitabilmente (ecco un'altra tendenza ricorrente) la necessità del controllo giurisdizionale, in una forma o nell'altra, e della costituzione rigida. Non c'è sistema di autonomie senza un qualche tipo di controllo giurisdizionale, che può essere — s'intende — organizzato ed esercitato in vario modo. Le uniche eccezioni a questa regola sono state quasi sempre corrette: ad esempio nella Germania di Weimar mancava una corte costituzionale, ma si era provveduto a creare un apposito tribunale per dirimere le controversie tra Federazione e Stati membri.

Ma appunto per questo, perchè la tecnica della ripartizione delle competenze è il problema centrale dell'autonomia, è anche il problema più difficile. Ripartire le competenze significa distribuirle secondo materia e secondo territorio; e tutti sanno che definire una materia nel testo della Costituzione o nel testo della legge è quasi sempre un compito che sfugge alle risorse del legislatore ed esige l'opera integrativa dell'interprete. Ad esempio, non si ricorre alla definizione autentica delle materie di competenza federale o di competenza locale nemmeno in quegli ordinamenti in cui il legislatore è vocato al dettaglio, cioè alla definizione autentica di tutti i concetti legislativi, come accade, per esempio, negli ordinamenti anglosassoni, nei quali questa legislazione di

dettaglio si spiega con l'esigenza di derogare ad un sottofondo di norme consuetudinarie.

Ora, solo che ci affacciamo a considerare i modelli offerti dal diritto comparato, noi che viviamo e operiamo all'interno di un sistema regionale ci troviamo subito di fronte ad una difficoltà. In certo senso, il nostro sistema regionale è un *unicum*: è un incrocio tra lo Stato federale e lo Stato unitario, si disse alla Costituente. I modelli storici che ci erano alle spalle si sono ormai dissolti, soprattutto quello della Costituzione spagnola del 1931, al quale il nostro costituente ha guardato più da vicino: ordinamento avanzatissimo nella tecnica delle competenze, e che prefigura molte delle soluzioni emerse, più tardi, dall'esperienza del regionalismo italiano.

E d'altra parte, è il nostro stesso ordinamento regionale che viene in qualche modo suggerendosi all'attenzione degli stranieri. Oggi, in Europa, il problema del regionalismo si è posto in Belgio, in Francia, ed anche altrove. Nel maggio 1971 ho avuto occasione di incontrarmi con alcuni esperti britannici di queste cose presso l'Università di Oxford. In Gran Bretagna, allora, si discorreva di un sistema regionale analogo al nostro. Il problema è tuttora aperto, e l'esperienza italiana continua a destare grande interesse.

Il nostro Stato regionale è dunque al centro di due possibili linee di sviluppo: lo Stato decentrato, che ha un passato di accentrato burocratico, da un lato, e lo Stato federale nel senso pieno e caratteristico del termine dall'altro. Nell'ottica che mi sono proposto, sono tuttavia le tecniche del federalismo ad acquistare preminente rilievo. E appena il caso che giustifichi questa mia precisazione. Il federalismo è dappertutto in continua evoluzione. La distanza che lo separava dai sistemi regionali è venuta accorciandosi. Basti ricordare due note differenziali degli stati federali veri e propri, l'una e l'altra ora molto meno nettamente pronunziate che una volta: 1) l'autonomia organizzativa degli stati membri: si è ridotta a poca cosa; vi è una ferrea legge di omogeneità politica, e gli ordinamenti interni degli Stati membri — non diversamente dagli ordinamenti interni delle nostre Regioni — si uniformano

al modello istituzionale dello Stato centrale; 2) la partecipazione delle unità costituzionali alle funzioni dello Stato centrale; lo stesso fenomeno si incontra, su scala più ridotta, nell'ordinamento regionale; nei sistemi del federalismo esso ha peraltro perduto il significato originario, dal momento che si è chiarito che lo Stato federale è uno Stato unico, in cui le singole comunità territoriali sono sottoposte, e non giustapposte al potere centrale.

Comunque, da noi come nello Stato federale, la tecnica della ripartizione delle competenze è forse delle più difficili e delicate. Il costituente è chiamato a trovare il giusto punto di conciliazione e di equilibrio tra opposte esigenze: da un lato l'esigenza della rigidità, senza la quale non c'è certezza delle competenze, dall'altro l'esigenza della flessibilità, grazie alla quale si fa posto all'evoluzione del sistema. Ed è infatti una tendenza inevitabile di qualsiasi ordinamento delle autonomie che vi sia un processo di decentramento o di accentramento, a seconda del sistema: un processo centripeto o centrifugo, dunque, che introduce un elemento di mobilità nel quadro, necessariamente rigido, della ripartizione dei poteri.

Tutto questo, del resto, era stato visto a suo tempo con molta lucidità dai costituenti spagnoli. Eccone un'eloquente testimonianza: « il campo di un'autonomia non si misura sul metro dell'estensione ma dei limiti; il campo di un'autonomia è quello che la tecnica del contratto di compravendita definisce come un corpo certo di diritti. Molte attribuzioni frazionate e confuse, no; attribuzioni più ridotte e al limite poche, se ciò occorre; ma chiare, acconce e attribuite senza dubbi di sorta. Il piccolo orto di un municipio, col muricello di pietre che lo cinge, è un'autonomia; il monte, la distesa pianeggiante — latifondo, per estensione e signoria — non è autonomia, se i cippi di confine spariscono e si crea confusione. Il legislatore ha in mano una forbice a doppio taglio; da un canto deve penetrare nello statuto delle regioni ed evitare che esse si sostituiscano allo Stato; dall'altro deve penetrare nelle attribuzioni dello Stato stesso. La potestà di legiferare appartiene alle Regioni per diritto

e perchè che sarebbe dell'autonomia regionale se — conservando allo Stato la facoltà di occupare tutto il campo delle autonomie — non toccasse alla Regione altro che scegliere fra l'essere ribelle e prevaricatrice o claudicante e sottomessa? ».

Sono parole pronunziate alle *Cortes* da Alcalà Zamora, il grande statista e legislatore che fu tra i primi a dar corpo all'idea della regione, e mantengono la loro attualità nel nostro e in analoghi ordinamenti. Bisogna intenderne lo spirito: il legislatore si trova a dover comporre i conflitti prima che insorgano, a meno di non spalancare le porte al governo dei giudici, come mostrano le vicende degli Stati federali.

E veniamo ora al centro del problema, la ripartizione delle competenze. Con quali criteri è effettuata? Dicevo che il nostro sistema regionale non ha esatto corrispettivo in altri ordinamenti contemporanei. Il criterio con il quale le competenze sono enumerate nel nostro sistema è quello di assegnare alla Regione competenze tassative. Questo stesso criterio, per quanto io sappia, non è adottato in alcun altro sistema; o si segue l'approccio di enumerare tassativamente le competenze dello Stato centrale, e così si rovescia la prospettiva, com'è il caso degli Stati federali di più antica formazione (Svizzera e Stati Uniti); oppure, più frequentemente, si segue il criterio dell'enumerazione parallela: le competenze dello Stato, si dice, sono queste, quelle delle Regioni sono queste altre, e tutti e due gli ordini di competenze vengono elencati nel testo costituzionale.

Ora, il primo criterio — quello della enumerazione delle sole competenze dello Stato centrale — ha un'origine storica che a noi non interessa. Importa piuttosto il presupposto tecnico di questo modo di elencazione: tra le singole unità territoriali e lo Stato centrale non deve esservi potere intermedio. Tutto ciò che non è dell'un potere deve essere dell'altro. È il sistema binario anglo-sassone.

A che cosa serve allora l'enumerazione parallela delle competenze dello Stato e delle Regioni? I primi commentatori del nostro ordinamento regionale avevano osservato che il sistema della elencazione unilaterale delle competenze è più razionale e il

meglio acconcio al tipo strutturale della Regione. Con ciò essi volevano dire che, di tutti i possibili sistemi, esso è quello che limita più estesamente l'ambito delle competenze regionali. I dati del diritto comparato confortano o smentiscono questo convincimento?

Ebbene, mi pare che il criterio più diffuso, quello della enumerazione parallela, sia in effetti dovuto a certe ragioni tecniche, che emergeranno nel corso delle mie osservazioni; ma non significa affatto che si voglia ampliare la sfera della Regione e contrarre quella dello Stato. Storicamente, nei sistemi in cui ci è dato di incontrarla, questa formula della ripartizione bilaterale risponde invece ad una precisa esigenza: le materie vengono incolonnate nel testo costituzionale, al fine di stabilire quali di esse debbano essere attribuite allo Stato centrale nella totalità delle funzioni — legislazione, esecuzione, giurisdizione — e per quali altre, invece, si vuole attribuire allo Stato il potere legislativo e alla Regione quello esecutivo, e viceversa. In questo modo, la Costituzione offre al legislatore e all'interprete una specie di codice, diciamo, per discernere le materie che rimangono nella sfera totale dello Stato dalle altre, con riguardo alle quali è prevista una dissociazione della funzione legislativa da quella esecutiva. E per giungere a questo risultato, si preferisce elencare distintamente le materie e le competenze statali e regionali. Oltre a queste, s'intende, esistono altre ragioni: così, per esempio, anche la Costituzione canadese (che poi ha subito sensibili adattamenti nell'interpretazione giurisprudenziale, per via del potere creativo del giudice anglosassone) segue il criterio della doppia enumerazione. È una scelta sulla quale può aver influito l'origine stessa della carta costituzionale, addottrinata il secolo scorso dal Parlamento di Westminster.

Rispetto a Londra, Dominion e Province costituivano a quell'epoca due ordini di enti subordinati: di qui la necessità tecnica che il legislatore imperiale fissasse al tempo stesso le competenze dell'autorità centrale e degli Stati membri.

Ora, a ben riflettere, il sistema della enumerazione parallela è più rigido del nostro,

perchè è la stessa Costituzione ad imporre allo Stato l'ambito in cui esso deve muoversi. Il risultato è che lo Stato non potrà delegare né decentrare alla Regione nessuna competenza. Queste strettoie scompaiono dal nostro ordinamento.

Il sistema della dissociazione della funzione esecutiva è per tradizione quello dei Paesi di lingua tedesca, Germania ed Austria; il sistema dell'autonomia indivisa è quello anglosassone. Dove si prevede, in un modo o nell'altro, la dissociazione della funzione legislativa dalla funzione esecutiva si pone il problema della vigilanza, del controllo e del coordinamento delle attività delegate alle unità territoriali da parte degli organi centrali. È un problema che abbiamo anche noi. Nei Paesi che creano invece due sfere autonome, questo problema della vigilanza non c'è. All'ordinamento del tipo anglosassone ripugna infatti che gli enti autonomi siano soggetti a vigilanza, e persino in uno stato pupillare; ed un criterio analogo si direbbe che affiori nel sistema costituzionale jugoslavo, dove l'ente - base della autonomia non è più neanche la Repubblica: è il comune, costruito come ente a competenza generale.

In qual modo dunque è organizzata la vigilanza negli ordinamenti nei quali la competenza legislativa si scinde dalla competenza esecutiva, e quindi le Regioni, e gli Stati membri, eseguono le leggi federali per conto proprio, oppure dietro delega?

Le soluzioni apprestate dal legislatore straniero ci possono interessare? A questo riguardo, bisogna certo guardarsi dalla suggestione, o peggio dalla tirannia delle categorie. Vorrei dunque gettare solo un rapido sguardo agli schemi più diffusamente adoperati. Molti dettagli non entrano nel quadro che mi accingo a descrivere. Semplificando, si può dire che una prima categoria figura dappertutto: legislazione ed esecuzione esclusiva degli Stati membri. Nel nostro ordinamento c'è una categoria equivalente (legislazione ed esecuzione esclusiva delle Regioni); solo che da noi essa è l'eccezione, altrove è la regola. E una delle cose naturali del federalismo è che vi sia competenza esclusiva dello Stato membro. La stessa Costituzione

spagnola era esplicita in questo senso: se non c'è competenza esclusiva, non c'è autonomia regionale. So per esperienza che gli studiosi stranieri stentano a comprendere perchè il costituente italiano si sia staccato dalla norma; dal canto mio direi però che la differenza fra il nostro e gli altri ordinamenti sia qui più apparente che sostanziale. Dove si riconosce la competenza esclusiva dello Stato membro, a differenza di quel che è previsto per le nostre Regioni, si lascia infatti al Parlamento, quasi sempre, la possibilità di stabilire con proprio atto, di volta in volta, fin dove lo Stato membro può giungere nell'esercizio dei poteri ad esso costituzionalmente assegnati.

Fissato il criterio, opererà la competenza piena dello Stato membro. Il punto è importante: c'è sempre un controllo, preventivo, del legislatore centrale. Altrettanto accade del giudizio di merito, con il quale il Parlamento compone i conflitti di interesse fra lo Stato e le Regioni, o fra queste ultime. Anche questa soluzione fa spesso arricciare il naso degli interpreti stranieri della Costituzione italiana. Il limite degli interessi è visto come una grave limitazione dell'autonomia regionale. Si è pensato persino di paragonarlo al veto delle leggi dell'ordinamento canadese, che è un residuo del periodo coloniale. Però, quando non esiste questo controllo di merito del Parlamento dopo che la Regione abbia legiferato, il controllo c'è prima, perchè è sempre il Parlamento a stabilire, uniformando la legislazione e utilizzando pienamente gli strumenti dei quali dispone, quali limiti gli Stati membri incontrano, anche nel caso delle competenze che vengono definite come esclusive: il principio costituzionale della competenza esclusiva vi-ge dunque in astratto; ma il limite di questa competenza, e così l'ambito entro cui lo Stato membro può legiferare, viene spesso fissato nel merito dal Parlamento, e, nei limiti in cui scelte siffatte sono suscettibili di sindacato in sede giurisdizionale, è in ultima analisi rimesso all'apprezzamento del giudice.

È poi un dato costante che dove c'è competenza legislativa della Regione o dello Stato membro, quella esecutiva debba seguire,

tamquam umbra. Ora, questa categoria è residuale nei sistemi che adottano il criterio di enumerare solo le competenze dello Stato centrale. Ma è difficile misurarne l'estensione. Sarebbe un'utile integrazione di questa indagine tecnica che si guardasse anche al contenuto concreto delle materie di volta in volta lasciate alla competenza del centro, o, viceversa, decentrate alla periferia del sistema costituzionale, soprattutto per quegli ordinamenti che hanno bisogni economici e caratteristiche socio-politiche in qualche modo assimilabili ai nostri.

Con riguardo a quali materie si è riconosciuto che gli enti corrispondenti alle nostre Regioni possedessero competenza esclusiva? Soprattutto, direi, nel settore dell'istruzione — quasi sempre di un certo grado —, dove esistono problemi linguistici o dove c'è qualche minoranza etnica da tutelare; ed in qualche altro: difesa del territorio, urbanistica, promozione della ricerca scientifica, sfruttamento delle risorse naturali, assistenza sociale od ospedaliera. Ma è difficile ridurre la grande quantità di dettagli che emergono dall'esame dei testi costituzionali in qualche schema o generalizzazione corrente.

Certe volte, si ricorre ad una formula ellittica: « tutte le materie di interesse locale ». È una formula sconsigliabile sul piano della tecnica legislativa perchè può aprire all'arbitrio dell'interprete.

Nel Canada, essa è stata utilizzata dai giudici come supporto dell'interpretazione evolutiva del testo costituzionale, ma con un senso di moderazione che agli interpreti di altri sistemi è spesso mancato. Ora, è possibile che un ordinamento come il nostro, nel quale la competenza esclusiva della Regione è eccezionale, l'area dell'autonomia riesca a raggiungere, in via di fatto, i livelli dell'autentico federalismo? Molto dipenderà dai criteri con cui il Parlamento vorrà risolvere gli eventuali conflitti di merito; molto, ancora, dal modo in cui le Regioni sono, per un verso o per l'altro, se non associate, ascoltate nel processo formativo della legislazione statale.

Il vero profilo dell'autonomia regionale emergerà dalla *living constitution*; per ora, non si può pretendere di fissarlo con chiarezza.

L'esperienza degli Stati stranieri ci mostra comunque che è autentico federalismo quello che consente in qualche modo agli enti locali di penetrare nella struttura dello Stato, di essere rappresentati in certi organi delle Camere o comunque di essere sentiti prima che lo Stato faccia certe scelte che poi toccano la loro sfera di competenza, tanto più se la comprimono, o se rischiano di vuotarla.

Poi c'è una seconda categoria; legislazione ed esecuzione esclusiva dello Stato centrale, e c'è dappertutto. Nel nostro ordinamento s'intende che essa ha la massima ampiezza. Quali sono qui le materie che lo Stato centrale si è quasi sempre riservato? Difesa, relazioni estere, servizi postali, unità del sistema economico monetario. Anche a questo proposito è impossibile generalizzare.

Nelle costituzioni più recenti compare un altro tipo di competenze, quello relativo al controllo dell'economia; può essere una formula onnicomprensiva per attribuire allo Stato centrale molti dei poteri che secondo altri criteri ne rimarrebbero fuori. Ancora un'altra categoria è quella delle competenze concorrenti. Qui si presentano varie figure di concorso, e devo esemplificare. Una prima figura non ha riscontro nel nostro sistema: è la competenza che chiamerei alternativa. Alludo a certi settori che possono essere occupati dal potere centrale, ovvero dal potere locale, secondo i casi. Se gli Stati membri non legiferano, legifera lo Stato centrale; se lo Stato centrale non legifera, ecco che gli Stati membri hanno titolo per subentrare. È una categoria nata dall'esperienza degli Stati federali che sono il precipitato storico di una lega internazionale poi maturata in uno Stato vero e proprio. In questi sistemi, la legislazione dei singoli Stati, che preesisteva alla creazione dello Stato centrale, doveva essere mantenuta in vigore — come da noi è accaduto, inversamente, per la legislazione statale —, ed i giudici l'hanno fatta salva, anche quando gli organi centrali hanno cominciato ad esercitare le loro attribuzioni, seguendo, come suol dirsi in America, « la regola del pollice ».

Negli Stati Uniti, o in altri paesi in cui le competenze sono analogamente distribuite,

accade così che la legislazione locale sia ritenuta valida, ancorchè abbia come oggetto materie di competenza federale, fino a quando essa risponde a certi *standards* di utilità e non viene d'altra parte in conflitto con l'esigenza di un regolamento uniforme del settore, che l'organo legislativo centrale è il solo competente a dettare.

Al criterio ora descritto s'ispira manifestamente l'articolo 72 della legge fondamentale di Bonn, in virtù del quale la Federazione può esercitare una competenza concorrente — nel senso, appunto, dell'alternatività — con quella dei *Länder*, quando sussistono esigenze di uniformità e lo richiedono le condizioni della vita economica fuori del singolo *Land*.

È un esempio di « razionalizzazione » — non infrequente, specialmente nei paesi di lingua tedesca — delle categorie empiriche del federalismo anglosassone. Se ne ho fatto cenno, nonostante manchino nel nostro ordinamento schemi corrispondenti, è per offrire nulla più che lo spunto a qualche riflessione sul merito delle soluzioni accolte nei sistemi federali. Sulla base di quali considerazioni o condizioni socio-economiche il giudice tedesco o quello statunitense sono giunti ad affermare, per esempio, che certe materie esigono una disciplina uniforme? Da una simile indagine devo, per evidenti ragioni di tempo, prescindere. Vorrei tuttavia segnalarne l'utilità: quando i criteri che altrove hanno ispirato la legislazione dello Stato centrale presentano qualche sicuro ed attuale addentellato con le materie delle quali anche il nostro Parlamento è chiamato ad assicurare la disciplina uniforme, se ne potrà tenere il giusto conto, senza con questo trascurare che nell'ordinamento italiano il quadro delle competenze concorrenti è diversamente organizzato, e il legislatore centrale ha maggiori possibilità di scelta. Precisamente, il sistema previsto in via generale dall'articolo 117 della Costituzione è l'altro, della competenza concorrente in senso stretto. È una formula che s'incontra in quasi tutti gli ordinamenti stranieri: allo Stato spetta la legislazione di base, di principio o programmatica, alla Regione la legislazione di sviluppo. Negli Stati federali, quando ope-

ra questo schema, gli Stati membri hanno di regola la competenza esecutiva, ad esclusione degli organi centrali. Anche da noi si è adottata la stessa soluzione. La categoria è peraltro assai duttile, e può fluttuare tra i due poli estremi di semplice scheletro della legge centrale, o di un'estesa e penetrante legislazione programmatica. Così, per esempio, nella costituzione jugoslava si comprendono sotto questo schema diverse classi di leggi federali: a tacer delle altre, le leggi-programma e le leggi generali: le prime non possono entrare in vigore immediatamente, le altre sì, ma debbono essere opportunamente sviluppate dalle repubbliche autonome. In genere, però, dove si da precedenza alla competenza esclusiva e piena della Regione, questa categoria della legislazione di principio dello Stato è guardata con disfavore. Basti per tutti il caso della Spagna del 1931. Prima di poter dettare i principi direttivi della legislazione regionale, le *Cortes* dovevano provocare un parere del Tribunale costituzionale che accertasse l'ammissibilità di una disciplina di principio, e poi deliberare con la maggioranza dei due terzi. Era peggio che modificare la Costituzione! D'altra parte, vi sono ordinamenti nei quali la Regione è tenuta a dettare la legislazione di sviluppo entro un congruo termine, altrimenti si fa luogo alla competenza piena dello Stato, (come, per esempio, è previsto nell'articolo 12 della Costituzione federale austriaca). Quest'ultimo congegno del controllo surrogatorio merita un cenno di chiarimento. Si prevede che lo Stato abbia dettato la legislazione di principio e la Regione tenda a dettare la legislazione di sviluppo. Ma non si considera l'ipotesi che, al contrario, sia lo Stato a non aver emanato la legislazione di principio. In questo caso non si ammette che la Regione si sostituisca agli organi statali inadempienti, e si capisce perchè: si vuole affermare il principio della « priorità » della legge centrale, che è caratteristico anche del federalismo vero e proprio, insieme all'altro della supremazia della stessa legge centrale in seno all'ordine delle fonti. Le materie rispettivamente attribuite allo Stato e alla Regione possono interferire; dove insorge conflitto tra le leggi degli organi

centrali e quelle degli organi locali, e l'uno o l'altro organo si siano mossi nella propria sfera di competenza (toccherà all'interprete qualificato vedere che questo sia accaduto), è la legge centrale a prevalere.

Le soluzioni tecniche del problema dell'autonomia variano quanto si voglia, ma in ogni caso rimane fermo l'assunto della fondamentale unità dell'ordinamento giuridico statale: ed è da questo, prima ancora che da ogni altro punto di vista, che regionalismo e federalismo ubbidiscono alle stesse necessità istituzionali.

Ora vi è un problema centrale, che si pone con riguardo a tutti gli schemi di ripartizione del potere cui ho fatto cenno, ed è il seguente: come temperare la rigidità che deve esservi nella distribuzione delle competenze per far fronte alla disciplina di nuovi bisogni, di nuove materie? Noi abbiamo visto le Regioni sorgere molti anni dopo che il dettato costituzionale le aveva prevedute. Il figurino dell'ente, disegnato dal costituente nel 1947, ci sembra inadeguato alla realtà di oggi, e non a torto: dell'elenco delle competenze regionali manca, per esempio, qualsiasi riferimento alla difesa del territorio o alla programmazione, che sono materie di questa fase più recente e progredita dell'economia. Ma negli Stati federali i problemi sono anche più gravi. Nel caso degli Stati Uniti il sistema ha potuto sopravvivere, sebbene gravi crisi lo abbiano in più di un'occasione travagliato, perchè l'opera prudente ed illuminata della giurisprudenza ha consentito che esso si evolvesse fuori delle pastoie del procedimento di revisione costituzionale. La Carta costituzionale, vecchia ormai di due secoli, è stata in effetti modificata solo poche volte; con tutto ciò, lo Stato centrale, sorto sulla base delle tredici colonie appena giunte all'indipendenza, si è poi dilatato nel grande spazio di un continente, ed è oggi in grado di controllare lo sviluppo di una gigantesca economia. Per avere un'idea della crescita del potere federale basterà ricordare l'esempio dello *Interstate Commerce*: prima si trattava di un'area limitata e subordinata alle esigenze del libero mercato; in seguito è servita a coprire tutto il fascio delle attività o dei feno-

meni che con l'esercizio delle competenze centrali potessero comunque interferire. Dilatandosi la materia, l'intervento del Congresso si è esteso di pari passo, senza però che lo schema di distribuzione delle competenze fosse formalmente alterato.

Di questo schema si può dire, con riguardo al nostro ordinamento, che esso è rigido, non meno di quanto lo sia negli Stati federali, e non solo sotto l'aspetto della ripartizione funzionale delle materie, ma anche sotto quello territoriale. Cominciamo allora da quest'ultimo punto. Vi sarebbe modo di evadere dalle maglie della suddivisione spaziale contemplata, o meglio, presupposta, dal testo costituzionale? Negli Stati federali, tutto sommato, c'è minore rigidità, a questo riguardo. In Germania si parla di federalismo labile, e la definizione potrebbe ugualmente riferirsi ad altri ordinamenti nei quali come in quello tedesco, basta il consenso dei legislatori interessati, e del Parlamento centrale, per rimaneggiare le unità costitutive della federazione.

Da noi, all'incontro, le forme procedurali che governano la materia sono doppiamente aggravate. Non solo si richiede la legge costituzionale, ma anche il parere dei Consigli regionali e delle popolazioni, mediante *referendum*. La tecnica del federalismo si sovrappone qui a quella del plebiscito, che serve a sanzionare le modifiche territoriali anche in seno agli stati tradizionalmente accentrati, come la Francia. È facile prevedere che ogni spostamento dei cittadini nella sfera di una nuova autorità locale andrà fatto dal legislatore ordinario, travasando con il contagocce province e comuni da una regione all'altra, pur di evadere dal rigore del procedimento prescritto per lo smembramento o la fusione delle Regioni. Comunque — date le istanze del pluralismo sociale, così intimamente legate, nel pensiero cattolico, con quello dell'autonomia regionale — è strano che la nostra Costituzione non abbia dato maggior rilievo alla possibilità di organizzare gruppi o comunità sociali su altre basi, diverse da quelle territoriali. Esiste solo qualche cenno del testo costituzionale in questo senso: ad esempio, la tutela delle minoranze linguistiche o religiose. A suo tempo, nell'or-

dinamento asburgico, Karl Renner ed altri socialisti austriaci avevano fatto del federalismo etnico-culturale un loro cavallo di battaglia. Nel nostro ordinamento, se si prescinde dal regime dei culti cattolici, non rimane che la norma dell'articolo 6 della Costituzione: la Repubblica tutela le minoranze linguistiche. Non è molto, ma quanto basta, mi pare, per conferire sicuro fondamento costituzionale ad una comunità di lingua francese o tedesca, che fosse istituita come cosa distinta dalle Regioni nelle quali le minoranze alloglotte sono stanziate. Il fatto è, tuttavia, che il *self-government* territoriale continua da noi ad essere considerato come la forma più avanzata di autonomia, assorbente, si direbbe, rispetto a qualsiasi altra.

Una via per evadere dalle strettoie territoriali sarebbe poi anche quella di creare nuove strutture a cavallo di più Regioni, e più in generale di affiancare all'autonomia dei campi territoriali un largo decentramento funzionale dei grandi enti pubblici o di certi settori-chiave delle industrie di Stato. Soluzioni di questo genere ricorrono con insistenza nei programmi del socialismo britannico, che ha un accento decisamente prammatico e funzionalistico. Harold Laski soleva dire, nella sua vena di concretezza e empirismo, che le ferrovie sono una realtà molto più concreta di qualsiasi provincia della Gran Bretagna. Egli pensava all'autogoverno dei produttori — più che a quello dei consumatori — edificato sul solido terreno delle aree amministrative, le quali, a suo giudizio, non avrebbero mancato di federarsi tra di loro. Questo tipo di federalismo gli pareva più moderno e congeniale al *Welfare State* che la spartizione territoriale del potere, ancorata al classico concreto concetto liberale dello Stato assenteista. È una intuizione tecnica e politica, sulla quale potremmo, io credo, ancora riflettere. Tornerò sul punto di qui a poco. Intanto, sarà bene tenere presente la ripartizione delle materie e delle competenze così come è stata effettivamente predisposta dal costituente. Le competenze legislative delle Regioni sono tassativamente enumerate e gli interpreti hanno subito avvertito che esse non possono venire estese con il ricorso dell'interpretazione ana-

logica. Come si può allora venire incontro alle istanze dell'autonomia regionale senza por mano alla revisione della Costituzione? Qui siamo di fronte a serie difficoltà, che il diritto comparato pone in luce. Quando, in un ordinamento federale, si tratta di applicare le competenze dello Stato centrale, si fa sempre affidamento su una norma-chiave, la quale normalmente figura nello stesso testo costituzionale, ed è formulata in modo da introdurre un largo margine di elasticità nel potere federale. Ad esempio, in Austria e negli Stati Uniti, la federazione può emanare tutte le leggi necessarie al benessere e al buon governo dello Stato. Sempre negli Stati Uniti ed in molti altri sistemi è espressamente previsto che la federazione abbia tutti i poteri indispensabili per l'esercizio delle sue facoltà. Nella Costituzione jugoslava, muta la formula, ma l'intento è lo stesso: la federazione regola l'unità sociopolitica di tutte le repubbliche. Sono competenze connesse, come suol dirsi, e cioè strutturalmente collegate, con quelle espressamente attribuite alla federazione, e delle quali devono rendere pienamente efficace l'esercizio. Oltre ad esse, ve ne sono poi altre, connaturate al fatto che la federazione è uno stato. Ora, di tutto questo bagaglio di competenze si è a lungo presunto che appartenesse anche agli Stati-membri di una Federazione, sempre in quanto, diversamente dalle nostre Regioni, questi erano configurati come « enti a competenze generali », se non come stati nel senso proprio del termine. Senonchè i pretesi *iura majestatis* dei membri sono, ormai, semplici larve: in Germania, ancora sotto l'impero della Costituzione di Weimar, si diceva che connaturata ai *Länder* fosse il diritto allo stemma, quale segno distintivo della statualità. Nel nostro caso, è pacifico che la nostra Regione non sia uno Stato, e nemmeno un ente a competenze generali.

Manca dunque il presupposto perchè ad essi siano attribuite le competenze connaturate agli stati, e a mio giudizio deve anche escludersi l'ammissibilità di competenze regionali connesse con quelle direttamente previste nel testo costituzionale. Il principio di autonomia non può essere infatti di-

latato oltre i limiti imposti dalla natura stessa dell'ente regione. Al tempo stesso, tuttavia, la logica del sistema esige che, fin dove è possibile, non si ecceda nel senso opposto, attraendo per implicazione o connessione dentro la sfera dello Stato materie che risultano viceversa sicuramente riservate alle Regioni. Quest'esigenza è chiaramente avvertita negli ordinamenti federali, ma non può essere certo trascurata neanche nel nostro, dato che l'autonomia regionale è costituzionalmente prevista e garantita.

Puo darsi infatti che, incrociandosi Stato e Regione a qualche punto, venga in considerazione una di quelle competenze dello Stato che definirei come « angolari », nel senso che non si lasciano ridurre con nettezza allo schema normalmente adottato per la distribuzione delle competenze, ma consentono agli organi centrali di bloccare la via dell'autonomia regionale. Qui il legislatore si troverà nella situazione di dovere apprestare una qualche salvaguardia della sfera di attribuzioni della Regione, senza vulnerare d'altra parte l'unità dell'ordinamento statale. È una scelta difficile, sul piano tecnico non meno che su quello politico. Qualche concreta illustrazione gioverà a chiarire a quali ipotesi mi riferisco.

Il caso più importante può essere quello dell'inserimento del nostro Paese nelle Comunità europee e della disciplina di certe materie di competenza regionale da parte non solo di trattati internazionali ma delle stesse comunità, le cui decisioni debbono essere immediatamente operanti all'interno degli Stati membri. Si pensi al settore dell'agricoltura. Ad esempio, se la Comunità economica europea emana un regolamento che deve avere efficacia interna ed immediata, non vi è dubbio che esso debba valere nel territorio della Regione; in qualche statuto regionale si era persino pensato di inserire una clausola in tale senso, che poi non è stata adottata, ma che non avrebbe comunque, io credo, minimamente spostato i termini della questione. La Corte costituzionale ha recentemente riconosciuto la piena legittimità del trattato di Roma, e quindi ha dato pieno fondamento alla efficacia dei regolamenti comunitari; lo stesso però si deve dire

di qualsiasi direttiva comunitaria o trattato internazionale che dovessero, secondo la Corte costituzionale (mi riferisco ad una sentenza del 1961) esser resi efficaci dallo Stato, anche se toccano materie di competenza della Regione. Se così è, le Regioni non partecipano ad accordi internazionali, perchè costituzionalmente non lo potrebbero, ma lo Stato può per parte sua espropriare i settori di competenza regionale, solo che si tratti di una materia disciplinata internazionalmente, mediante accordo. Ora, è chiaro che, subentrando all'accordo la Comunità, al trattato l'integrazione, l'ente internazionale cede il passo ad un potere sovranazionale, che funziona in modo continuo ed è in grado di interferire, per così dire istituzionalmente, con la sfera di attribuzioni della Regione, la quale viene così a subire una grave limitazione. Questo, in sostanza, il problema.

Vediamo come è stato risolto in ordinamenti analoghi al nostro. In molti casi — quasi tutti, direi — è lo Stato federale ad accentrare conclusione ed esecuzione dei trattati. Il potere esterno, quanto meno in via di fatto, è divenuto monopolio degli organi centrali. In ordinamenti che, sotto vari profili, possono essere avvicinati al nostro — la Spagna del 1931 e l'Austria — si è sancita una formula di compromesso: la competenza legislativa di eseguire accordi internazionali spetta alla Regione se la materia è di competenza regionale; tuttavia, la relativa competenza viene devoluta alla federazione, se il *Land* manca di eseguire l'accordo internazionale (art. 15, paragrafo 7 della Costituzione austriaca). Si fa dunque salvo il controllo e l'intervento sostitutivo dello Stato. In Spagna si diceva altrettanto: non c'era controllo surrogatorio, ma una forma di alta vigilanza.

In Italia nulla si prevede, in materia: nè che la Regione possa eseguire i trattati internazionali, o le direttive comunitarie, nè che lo Stato possa esercitare un controllo surrogatorio nei confronti delle Regioni. Qui, a me pare, diviene evidente la necessità di applicare quel disposto della Costituzione che prevede il trasferimento alle Regioni della potestà legislativa, nei limiti delle compe-

tenze attuative ed integrative (art. 117, ultimo comma, della Costituzione), precisando però che l'attuazione della normazione centrale non si riduce ad una pura e semplice potestà regolamentare delle Regioni; in altri termini, lo Stato predispone un corpo di legislazione uniforme, ma cedevole: certe norme rigide ed inderogabili, altre che possono invece essere derogate, preferibilmente entro un dato termine, trascorso il quale la legislazione statale vige nella sua interezza.

Al congegno della legislazione cedevole andrebbe abbinata, sempre per le materie che formano oggetto del trattato internazionale, o della direttiva comunitaria da eseguire, la delega delle funzioni amministrative statali alla Regione. È una soluzione aderente alle istanze dell'autonomia regionale ed insieme ineccepibile sotto il profilo della costituzionalità. L'ordinamento delle competenze non verrebbe scalfito. La delega è infatti revocabile, e lo Stato potrebbe sempre avocare a sé le funzioni trasferite alla Regione. Con l'avocazione si avrebbe un puro e semplice ritiro della delega: non dunque, quel controllo surrogatorio dello Stato nei confronti della Regione che viene configurato in taluni recenti disegni di legge, ma la cui base costituzionale è tutt'altro che certa. La Costituzione prevede solo controllo di legittimità sugli atti della Regione (art. 125) o altrimenti — così come altre Costituzioni: per esempio, quella austriaca — lo scioglimento dei Consigli regionali: si deve allora ritenere che altri controlli al di fuori di quelli tipici, come sarebbe il controllo sostitutivo, non siano consentiti. Di fronte ad una competenza « angolare » dello Stato, l'autonomia regionale andrà dunque tutelata, ma nei limiti consentiti dalla Costituzione. La tutela sarebbe illusoria se affidata ad un atto del legislatore che espone facilmente il fianco all'annullamento della Corte costituzionale.

Comunque, proprio il caso della delega sta ad indicare che la rigidità del sistema può essere opportunamente temperata attraverso lo spostamento dell'esercizio di alcune competenze. Nel diritto comparato, questo è anzi un fenomeno più esteso di quel che appare a prima vista, e si manifesta in altre forme, oltre a quella della delega in senso tecnico.

Così, per esempio, in molti Stati federali è consentito che i membri possano legiferare nei settori di competenza della federazione, quando questa lo consenta, o viceversa che la federazione possa legiferare dietro consenso degli Stati membri (art. 252 della Costituzione indiana; art. 142 della Costituzione australiana); il risultato è convergente: o sono i membri ad investire dal basso lo Stato centrale, oppure è questo che dall'alto investe i membri di tale attività. Ma in nessun caso si ha delega in senso proprio, a me pare. È la stessa Costituzione a prevedere che il legislatore centrale possa astenersi dal legiferare e con un suo atto di volontà rinviare alla legge delle Regioni. Si tratta, dunque, di un rinvio ad altra competenza, che viene ad operare solo in quanto il legislatore centrale lo voglia: non si delega il potere centrale dello Stato alle Regioni, ma si consente al legislatore centrale — o ai membri, nel caso inverso — di rinunciare a legiferare nell'area di propria competenza. Se non c'è delega, non c'è nemmeno la necessità di criteri direttivi. Rimane solo la nuda manifestazione di volontà dell'uno o dell'altro ente — anche questa, s'intende, revocabile — che è il presupposto perché si possa verificare lo spostamento nell'ordine normale delle competenze, al quale ora accennavo. Nel nostro sistema non esiste altro strumento che la delega delle funzioni amministrative, ma è anche vero che si è dettato un complesso e peculiare regime dell'istituto, con il doppio sistema della delega dello Stato alla regione e da questa agli enti locali. Questo passaggio indiretto, ma necessitato delle funzioni amministrative verso la periferia del governo locale non è previsto negli stessi identici termini in altri sistemi, così come altrove non esiste la figura del commissario dello Stato presso la Regione. Sono dati istituzionali del nostro ordinamento che mal si conciliano con il tipo dello Stato federale, mentre si spiegano compiutamente nel quadro di una tradizione di accentramento di tipo francese, della quale non abbiamo interamente liquidato i residui.

Parlando di delega delle funzioni amministrative, dirò, semplificando, che ci sono due modelli; uno, il più noto, quello tedesco, e

un altro che è rappresentato dalla Spagna del 1931 e dall'Austria. Il modello tedesco è diversissimo dal nostro. In Germania ha sempre regnato il principio secondo il quale gli Stati membri danno esecuzione alle leggi federali: questa è una loro naturale competenza. C'è una antica e feconda consuetudine di localismo amministrativo: la Federazione veste i panni del legislatore, il *Land* dispensa quotidianamente al cittadino l'amministrazione delle leggi. Proprio per questi motivi non esiterei a parlare di una sovranità amministrativa del singolo Stato. Ci sono, è vero, i controlli indispensabili, ma la Federazione può soltanto impartire istruzioni generali e soltanto alle autorità supreme del *Land*. Quando questo si rifiuta di obbedire viene investito del controllo il Senato federale, nel quale le Regioni parlano per bocca dei propri delegati; sparisce l'agente dello Stato nelle Regioni, il coordinamento tra centro e periferia dell'Amministrazione è affidato al Senato, organo che adempie, meglio che in ogni altro esempio di federalismo, al ruolo istituzionale di un collegio delle Regioni.

Dirò, senza entrare nei dettagli, che alla base di tutto questo c'è un diverso senso dell'autonomia, saldamente radicato nel mondo di lingua tedesca, e del quale qualche occasionale riverbero si può tuttora cogliere nelle nostre Regioni una volta storicamente appartenenti all'Impero austriaco. Prima ancora dell'autonomia legislativa, viene la funzione amministrativa del corpo locale; la burocrazia professionale si salda, alle radici della società politica, con gli eletti dal popolo; l'attività amministrativa è il più estesamente possibile uniformata ai metodi della giurisdizione, e viene così vivificata ed illuminata dalla retta intelligenza della legge. È il modo in cui il principio dello Stato di diritto acquista concreto significato. Ancora nel secolo scorso, quando le istituzioni dello Stato liberale erano in embrione, i giuristi tedeschi avevano colto l'essenziale significato del *self-government*. Non importa che il testo costituzionale faccia sfoggio del regime parlamentare, essi ammonivano, se il potere esecutivo, servo delle Camere, serba l'animo del tiranno nei confronti del cittadino: centralismo amministrativo e burocrazia irrespon-

sabile diseducano il singolo dal cosciente e maturo esercizio dei suoi diritti politici. Di queste dottrine Guido De Ruggiero ci ha lasciato una magistrale interpretazione. E chi potrebbe negarne l'attualità, se è vero che l'autonomia regionale deve progredire nel solco della grande tradizione dello Stato di diritto?

C'è poi il modello austriaco e spagnolo, analoghi al nostro perchè utilizzano il presidente della Regione come doppio organo, dello Stato e della Regione, responsabile sia verso il Governo sia verso il Consiglio regionale. La soluzione è sancita dall'articolo 121 della nostra Costituzione ed in molti statuti regionali. Negli Stati federali, come dicevo, manca tuttavia il commissario dello Stato, come manca la figura del controllo di merito, e perciò il coordinamento deve essere fatto ai vertici del sistema e deve necessariamente essere regolato nella Costituzione. La nostra Costituzione lascia tutte queste materie da regolare, mentre le costituzioni federali le hanno dettagliate e disciplinate, altrimenti avrebbero mancato al loro scopo. Ora, quando si parla di coordinamento al vertice, si postula un duplice ordine di fattori istituzionali: la scomparsa di residui dello Stato accentrato — e della figura del commissario, che è in fondo quella di un super prefetto regionale — e d'altro canto la presenza di certe sue strutture istituzionali, che da noi mancano: un senato che sia appunto una camera delle Regioni; un apparato ministeriale ridotto al minimo; agenzie ed enti in varia guisa organizzati ma sempre soggetti alla vigilanza del potere centrale; una cerchia di ministeri che sono organi di amministrazione attiva per le materie che ricadono nella sfera di competenza esclusiva della federazione, ed un'altra di ministeri che sono organi di mero controllo. È un quadro che ho appena schizzato e che non posso svolgere oltre: qui si tocca il cuore del federalismo; è chiaro comunque che esso manca nel nostro sistema, nè può essere creato d'un tratto, se non si pensa di mutare l'intero scenario delle autonomie. Ma questo non significa ancora che nell'ambito della Costituzione non vi sia posto per un sistema regionale sempre più avvicinabile al fe-

deralismo. Anche a questo proposito l'esperienza straniera ci indica alcune soluzioni, e si tratta solo di considerarle con la dovuta cautela. Un primo possibile criterio è quello della specializzazione degli organi interni delle camere sulla base dell'appartenenza degli eletti alle regioni: deputati e senatori si riuniscono in gruppi a seconda della regione in cui sono stati eletti.

È uno schema adottato nel sistema del monocameralismo differenziato — che è poi un sostanziale pluricameralismo — della Jugoslavia, dove i consigli regionali sono formati all'interno stesso della camera, ed in altri sistemi, dove non esiste un decentramento istituzionale del nostro tipo.

Ad esempio in Gran Bretagna — cito il caso inglese che, come spesso accade, è inimitabile, ma non per questo privo di interesse — esiste una sorta di sottoparlamento per la Scozia. Per l'adozione di tutte le leggi applicabili a quella regione, si segue un criterio procedurale diverso da quello che presiede alla legislazione ordinaria: il disegno di legge viene letto in prima e seconda lettura dal comitato scozzese, che riunisce tutti i membri eletti in Scozia, integrato con altri rappresentanti della Camera, in modo da rispecchiare la composizione politica della assemblea; dopo la seconda lettura, il disegno di legge è esaminato ed approvato solo dai deputati scozzesi, ed è poi, quasi sempre ratificato dal *plenum* dei Comuni. Grazie a questo regime procedurale, si è venuta formando una legislazione « scozzese », distinta dal resto della legislazione della Gran Bretagna. Sul piano del potere esecutivo si è seguito analogo criterio. Esiste un ministro specializzato, ed un segretariato di stato per la Scozia, completi di quadri burocratici, e la cui sfera di attribuzioni si sovrappone, *ratione materiae*, a quelle delle altre branche del governo. Ma come si può adottare alcun sistema del genere in un ordinamento come il nostro, in cui il principio della autonomia comporta la creazione di distinti ordini di corpi legislativi? Il criterio della scissione dei deputati e senatori a seconda delle regioni di appartenenza — possibile in Francia, perchè i membri eletti al parla-

mento in ognuna delle regioni ultimamente create siedono accanto al prefetto, che è organo esecutivo ed agente del potere centrale — da noi sarebbe solo un'inutile e macchinosa complicazione delle strutture esistenti.

E che dire della proposta — avanzata, se non erro, anche in questa sede — di correggere lo schema del nostro bicameralismo, accentuando il profilo regionalistico del Senato? Ora non vi è dubbio che il Senato, come è oggi strutturato, costituisca un doppio della Camera. Modificarne, non dico le funzioni, ma la composizione, sarebbe dunque opportuno, ma i margini consentiti al riguardo dal testo costituzionale sono ridotti. Non vi è sistema federale in cui il criterio di rappresentare i membri in Senato non sia previsto direttamente in Costituzione. Nella nostra Carta costituzionale si dice invece, soltanto, che il Senato viene eletto a base regionale. Che questa regola autorizzi l'elezione indiretta dei senatori — da parte, poniamo dei consigli regionali, come si era pensato in un primo momento alla Costituente, anzichè dal corpo elettorale — non direi. Del resto, tolto il caso della Germania occidentale, accade ormai nella grande maggioranza degli stessi stati federali, anche quando tutti i membri abbiano assegnato un egual numero di seggi in Senato, che i componenti della Camera alta siano eletti, al pari dei deputati, direttamente dal popolo. Semmai, il criterio differenziale sta nell'allargare o restringere le attribuzioni del Senato rispetto a quelle della Camera, e da noi questo risultato potrebbe evidentemente ottenersi solo a patto di modificare la costituzione. Quali sono dunque gli altri possibili adattamenti del sistema, che non implicano necessariamente la revisione costituzionale?

Prima di tutto, vi è la prassi informale di consultazione tra stato e regione: funziona bene nei sistemi anglosassoni, più vocati all'empirismo dei continentali; nel nostro caso si è sempre detto che essa andrebbe organizzata in modo certo e permanente. Allora, non rimane che prevedere organi consultivi interregionali — fin dove questo sia consentito alla legge ed ai regolamenti interni delle Camere — ed al limite anche il parere vin-

colante di questi organi, purchè si tengano fermi i due criteri che non possono mancare in ogni meccanismo di cooperazione: collegialità ed uguaglianza tra regioni. In questo senso bisognerebbe innovare nei confronti della tendenza del nostro sistema, che è quella opposta. Si pensi alla consultazione privilegiata di certe regioni prevista nel vigente ordinamento: diritto di partecipazione dei presidenti regionali e del Consiglio dei ministri, e della regione alla elaborazione delle norme in certe materie, o il « *droit de regard* » della Sardegna, per esempio, prima della conclusione di certi accordi internazionali che ne toccano gli interessi.

Sono *iura singularia*, figure di privilegio, che non servono al fine di cui discorro, perchè non possono essere generalizzate. Nè vale opporre che il principio di eguaglianza tra le regioni non è sancito in via istituzionale nel nostro ordinamento, in quanto si sono volute creare prima le regioni a statuto speciale e poi le altre, differenziandone gli statuti; si tratta in definitiva di una diseguaglianza relativa, così com'è relativa la eguaglianza degli stati membri nell'ordinamento federale. Come ci sono certi obblighi che si estendono automaticamente a tutte le Regioni, anche se non sono espressi nella costituzione, e negli statuti (per esempio l'obbligo di rispetto dei trattati internazionali) così ci dovrebbero essere diritti che si estendono automaticamente a tutte le Regioni. Naturalmente, per prefigurare un organismo di questo tipo, bisognerebbe badare all'aggancio con le basi costituzionali. La riserva di legge sulla organizzazione della presidenza del consiglio e sui ministeri, per esempio, offre un valido punto di appoggio: il meccanismo di consultazione Stato-Regioni può essere apprestato nella stessa sede in cui si procede al riassetto dell'amministrazione centrale. D'altra parte — anche questa è una nota ricorrente nella esperienza straniera — i problemi della consultazione non possono essere compiutamente risolti sino a quando la struttura di vertice non venga adeguata alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Da noi, la cosa tocca da vicino il riordinamento dei ministeri; altrove, nelle forme avanzate di federalismo, la stessa forma di

governo. Per esempio, lo schema del Governo collegiale svizzero, o la soluzione monarchica americana, sono nate, e si giustificano, nel contesto di un sistema federale. Lo schema del Governo parlamentare ha invece dovuto essere adattato agli stati federali, ma tutto sommato ha funzionato bene, quasi sempre flettendosi al criterio della preminenza del capo dell'esecutivo. In Germania, e negli Stati federali anglosassoni il regime parlamentare è così divenuto un regime del cancelliere, o del primo ministro. Negli Stati Uniti, per contro, proprio questo problema della organizzazione del potere esecutivo e dei rapporti con gli Stati membri, se non ha determinato una crisi del sistema presidenziale, ne ha tuttavia messo a nudo i limiti e le carenze istituzionali. La legge di tendenza del federalismo è che ci sia un largo e fluido novero di agenzie e, enti mal definiti che in qualche modo bisogna riassorbire nelle strutture di vertice dello Stato; più si riduce l'organizzazione centrale, più cresce il numero di questi enti che lo Stato federale può solo vigilare, ma non amministrare direttamente.

In America il Presidente è stato recentemente costretto, in un messaggio al Congresso, a dichiarare di voler riformare radicalmente la struttura del potere esecutivo; vengono lasciati fermi soltanto i quattro Ministeri tradizionali (Esteri, Tesoro, Giustizia, Difesa) e si creano altri quattro Ministeri di tipo nuovo, moderno che, di qui a poco, dovrebbero assorbire tutti gli altri enti; se il progetto verrà varato la struttura del presidenzialismo risulterà profondamente modificata perchè in ciascuno di questi Ministeri sono previsti direttori regionali che risiedono in altrettante aree degli Stati Uniti.

Sin qui ho discusso del primo profilo del tema che mi ero proposto. L'indagine sarebbe tuttavia incompleta se non tenessi conto dell'altro fenomeno, oggi divenuto centrale per il federalismo, quello della cooperazione tra le unità costitutive della federazione stessa, tra le regioni tra di loro e tra le regioni e lo Stato.

È una tendenza irreversibile del federalismo attuale; si è passati dal sistema « binario », di cui dicevo prima, ad un sistema di

federalismo cooperativo. Il sistema federale, del quale si preconizzava la fine perchè non avrebbe potuto piegarsi alla necessità dell'intervento dello Stato nell'economia, è riuscito a sopravvivere, come sopra ho accennato, evolvendosi. Ne è risultata una nuova figura, lo stato cooperativo. Ad influire su questo sviluppo hanno contribuito varie circostanze: il passaggio dalla società agricola a quella industriale, la continuità di certi fenomeni economici, per esempio, la generazione e l'irradiazione dell'energia idro-elettrica che non si può ridurre ad una competenza federale o locale, la programmazione e pianificazione integrata di certe aree del territorio interferenti in due o più delle unità tradizionali. Questi fattori sono ormai comparsi anche nel nostro quadro sociale. L'esperienza straniera non può, dunque, non interessarci seriamente.

Se si discute del riassetto delle strutture amministrative statali e si pone il problema di regionalizzare gli enti dello Stato, allora noi ci troviamo di fronte ad una scelta importante: o lasciare questi enti allo Stato, cioè lasciarli immutati, o regionalizzarli.

Ebbene, l'esperienza degli Stati federali è che vi è una terza soluzione: quella di creare enti misti dello Stato e delle singole Regioni.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza emessa in materia di trasferimento delle competenze in agricoltura alle regioni, ha accennato incidentalmente ma con chiarezza a questa eventuale linea di sviluppo.

È un primo, autorevole riconoscimento dell'esigenza che la cura degli interessi transregionali non sia affidata esclusivamente allo Stato. Quali indicazioni se ne possono trarre?

Se si guarda all'esperienza straniera, le forme della cooperazione sono diversissime; non ne descriverò dunque la tipologia completa nè pretendo di prevedere la tipologia degli enti che potrebbero corrispondere a quelli stranieri. Andando al punto essenziale del fenomeno dirò che vi è un primo modello, offertoci del recente emendamento apportato alla Costituzione tedesca.

In quella Costituzione sono state appositamente inserite nuove regole — in effetti

tutte con titolo — con riguardo ai compiti comuni della federazione e dei *Länder*; che sono assai rilevanti: ampliamento degli istituti superiori; miglioramento delle strutture agrarie; programmazione quadro e programmazione regionale; promozione di istituzioni e di ricerche di importanza regionale.

Forme analoghe, del resto, esistevano nella Spagna del 1931.

In Austria si prevede che quando l'esecuzione di un regolamento o di una legge statale debba essere fatto di concerto da più Stati membri questi concludano un accordo al fine di rendere operanti la legge e le direttive statali. Se l'accordo non viene concluso interviene lo Stato. In genere, queste sono forme di cooperazione necessitata, dietro le quali compare sempre la figura del controllo sostitutivo dello Stato.

Vi è poi un secondo modello, quello degli accordi tra le unità costitutive della federazione. Di esso vi sono varie sottospecie: detti accordi possono infatti essere utilizzati per costituire enti che assumono altrettante figure quante, in pratica, i legislatori vogliono creare.

In Germania, il primo modello — quello dei compiti comuni dello stato federale e dei membri — ha dovuto essere previsto in una apposita regola costituzionale, al fine di consentire l'ingerenza della federazione nella sfera attribuita istituzionalmente ai *Länder*, la quale, in un ordinamento come quello tedesco, è residuale, ed in ogni caso, fuor di dubbio più ampia della sfera delle nostre Regioni. Da noi, lo stesso risultato potrebbe essere raggiunto ricorrendo alla legge ordinaria. Basta infatti questo mezzo tecnico per istituzionalizzare un sistema di collaborazione tra Stato e Regione.

La stessa legge, che può devolvere alle Regioni funzioni normative-integrative o delegare alle Regioni funzioni amministrative, può, a maggior ragione, configurare un regime di cooperazione. Due campi che si suggeriscono all'attenzione sono quelli che si riferiscono alla ricerca scientifica e all'istruzione universitaria.

Assai più problematico e invece introdurre da noi il modello degli accordi tra le Regioni ed alcuno degli enti istituiti sulla base di tali

accordi. In effetti, se nel nostro ordinamento si attuasse un tale sistema di cooperazione, ci avvicineremmo sempre di più al modello dello Stato federale, ma il punto che rimane da chiarire è il fondamento costituzionale di queste forme. Negli ordinamenti federali vi è una previsione, espressa od implicita, degli accordi di cui discorro. Ricordo per esempio le formule dell'articolo 1, sezione 3 della costituzione degli Stati Uniti, articolo 7 della costituzione svizzera, articolo 107 della costituzione austriaca. Nell'ordinamento svizzero si è sviluppata una prassi di cooperazione intercantonale attraverso i concordati; nel testo costituzionale jugoslavo si parla addirittura di una cooperazione istituzionale fra repubbliche federate e tra comuni; in Germania è previsto che i *Länder* stipolino trattati con potenze frontaliere, e si ritiene dunque che, *a fortiori*, essi possano concludere accordi tra di loro.

Perchè nel nostro ordinamento mancano simili previsioni? Nell'Assemblea costituente il professor Mortati aveva sollevato il problema insieme ad un altro illustre legislatore, il professor Perassi; l'uno e l'altro, avevano suggerito che nel titolo quinto della Costituzione fosse inserita una apposita regola per abilitare le Regioni a gestire singolarmente o in consorzio tra loro funzioni amministrative. Il relatore, professor Ambrosini, disse che la regola non era necessaria perchè doveva ritenersi implicita nell'economia del testo costituzionale. Più tardi con un apposito disegno di legge che mirava a modificare la cosiddetta legge Scelba, e non venne poi approvato, si sarebbe invece voluto introdurre un espresso divieto per le Regioni di costituire consorzi tra di loro. Tra gli statuti regionali ve ne è uno in cui si prevede la possibilità di consorzi e società interregionali; lo statuto è quello emiliano, al quale ho lavorato personalmente e posso riferire che quando in sede di Commissione consiliare si è pensato di adottare questa clausola si voleva risolvere un problema interno di competenza della Regione; si voleva che ogni eventuale accordo e consorzio con le altre Regioni, concluso dal Presidente della Regione o dalla Giunta,

fosse approvato dal Consiglio regionale. Ora, con l'approvazione dello Statuto tutto questo è diventato legge dello Stato; ma quali conseguenze si possono trarre con riguardo alle altre regioni, dal singolo caso dell'Emilia, dato il silenzio della Costituzione?

Devo subito avvertire che se anche una previsione costituzionale del fenomeno vi fosse, il problema rimarrebbe insoluto, perchè non basterebbe che la Costituzione stabilisse che le Regioni possono concludere accordi: e infatti, quale sarebbe poi il regime della disciplina di tali accordi? Quale la loro sfera di applicazione e quali gli organi competenti a stipularli? Potrà essere materia di competenza statutaria, ma, a proposito dell'eventuale consenso dello Stato, gli accordi dovrebbero farsi con o senza autorizzazione del Parlamento o di altro organo centrale? Quanto poi al rapporto tra l'accordo e il sistema delle fonti, potrebbe il disposto dell'accordo medesimo essere contraddetto da successive leggi regionali o da successive leggi dello Stato? Quali sarebbero infine i controlli sulle norme poste con gli accordi e quali i rimedi giurisdizionali in caso di mancato adempimento? Questi problemi rimangono aperti, come si vede, e non potrebbero d'altro canto essere risolti nemmeno con una legge dello Stato, se si ritiene che la mancata previsione della possibilità di tali accordi nella Costituzione significa che le Regioni non sono state abilitate a concluderli. Senonchè, prima di optare per una simile tesi, io mi chiederei dove sta il fondamento sostanziale di questi accordi; a me pare che la questione possa essere posta correttamente nei seguenti termini: si vuole che l'accordo sia un modo di esercitare alcuna delle competenze della Regione, oppure, semplicemente, un'esplorazione della personalità giuridica delle Regioni? Nel primo caso la figura avrebbe base assai incerta. Se l'accordo tra Regioni fosse un modo perchè più Regioni esercitino il loro potere, invece che unilateralmente, insieme, ne potrebbe infatti seguire il risultato di eludere il controllo che deve valere per l'esercizio, nelle forme tipiche, del potere regionale. Diversamente, invece, qualora l'accordo non sortisca altro effetto che quello di vincolare la

Regione ad emanare o meno un certo atto, senza che con ciò si pongano norme che si sostituiscano a quelle regionali o si creino organi che si sostituiscano a quelli regionali. Se così fosse, perchè negarne la possibilità? Forse che la Regione non è una persona giuridica? Solo che, se questo è l'unico fondamento sicuro nel testo della Costituzione, qualsiasi meccanismo di cooperazione, per essere aderente al quadro costituzionale, dovrà essere costruito con l'avvertenza di non spostare il potere decisivo delle Regioni fuori delle sedi competenti.

Vediamo ora più da vicino i modelli che ci suggerisce il diritto comparato. L'esperienza ci consente di stabilire che in tutti questi fenomeni di cooperazione tra le Regioni, lo Stato non manca mai di comparire; si richiede sempre il suo consenso e addirittura esso partecipa non solo come organo autorizzante, ma diventa membro dell'organizzazione; ne segue un rapporto trilaterale e il modello della cooperazione tra Stato e Regione e quello della cooperazione interregionale tendono, nella pratica, a saldarsi in un unico fenomeno di cooperazione. Qual è il vantaggio della partecipazione all'accordo dello Stato centrale, che tante volte può creare un rapporto claudicante per le Regioni, perchè lo Stato interviene con una legge che esso può ritirare, anche unilateralmente come avviene negli Stati Uniti? È l'impegno finanziario del potere centrale, il quale però in molti sistemi è costruito non come un contributo ordinario, ma condizionato. Vi è un sistema di condizionamento e di incentivazione reciproco nelle spese: lo Stato federale contribuisce con le Regioni purchè queste si impegnino ad una certa spesa entro un certo termine, poi dischiude ai membri di questo organismo oppure alle parti dell'accordo o alle istituzioni create con l'accordo la possibilità di penetrare nella sfera riservata alla federazione, dal momento che è la stessa federazione a partecipare al rapporto.

Ora, tolto il tipo privatistico della società, previsto nello statuto emiliano, il tipo di cooperazione più diffuso all'estero è quello degli enti pubblici fondati sulla rappresentanza paritetica degli stati membri interes-

sati, con funzioni talora decisorie, e talaltra solo preparatorie, consultive od ausiliarie. Vi è chi dice che la figura di questi enti è schiettamente tecnocratica. L'opinione è forse eccessiva; le grandi agenzie, che di essi costituiscono la categoria più importante, godono infatti di rigogliosa vita autonoma, ma rimangono soggette al controllo politico. Così, per esempio, negli Stati Uniti sono sorte organizzazioni gigantesche, come quella dell'Autorità del porto di New York, sempre collegate con il potere politico, che può vigilare, esercitando addirittura un diritto di veto, sulle decisioni dei consigli di amministrazione delle organizzazioni stesse. Comunque, non si ha più sentore dello spauracchio agitato, fin dal secolo scorso, da quanti temevano che questi organismi interregionali potessero rivaleggiare con le autorità centrali e per questa via compromettere la unità dello Stato federale. In Germania ed in Svizzera, si è constatato di recente, esiste di già un fitto strato di istituzioni galleggianti fra stati membri e federazione; il fatto non desta alcun allarme per il futuro del federalismo: si cerca soltanto di escludere che mediante la cooperazione si vuotino le singole unità territoriali delle funzioni loro caratteristiche, si creino società leonine, oppure, anche più spesso, si alteri la fisionomia costituzionale in interna dei membri, sovrapponendo l'organismo tecnico ai corpi eletti dal popolo.

Si può anzi affermare che i modelli della cooperazione rispondono pienamente ai bisogni dell'economia pianificata e allo spirito del nostro tempo. L'interesse che essi destano in Francia ne è un segno evidente. Le regioni sono state istituite dal legislatore francese soprattutto per cooperare fra loro, sia pure nei limiti in cui esse esistono come enti autonomi. L'articolo 4, secondo comma, della legge 7 luglio 1972 dice: « Due o più enti pubblici regionali possono stipulare accordi per lo studio, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture comuni alla creazione di istituti di comune utilità ». Per riprendere il caso meglio noto, aggiungerò che gli enti scaturiti dalla collaborazione, sono costruiti comunemente sulla base di certe clausole-tipo: essi debbono disporre di tutti

i poteri necessari all'esercizio delle loro funzioni non incompatibili con la Costituzione centrale e con la costituzione locale; non hanno potere di imposizione fiscale, ma possono operare il prelievo del ricavato dei servizi; possono emettere obbligazioni. Il controllo politico da parte delle autorità locali e dello Stato federale si esercita nel modo che dicevo.

Ora, come potrebbe questo vasto e suggestivo quadro del federalismo cooperativo trovare da noi una qualche applicazione? Mi limito, per delibare il problema, a qualche rapida osservazione.

Le figure semplificate delle commissioni interregionali a base paritetica potrebbero, sì, istituirsi, ma avrebbero funzioni di studio e di preparazione, non potere decisionale. E il problema potrebbe essere quello di vedere se si possono creare o gestire servizi amministrativi nelle grandi aree regionali. E qui, mancando un'autorizzazione espressa della Costituzione, rimane il dubbio di cui dicevo prima.

Ora, il problema potrebbe toccare, da noi molto più che negli altri Stati, le materie di competenza dello Stato stesso. Cioè, se negli altri Stati, lo Stato federale si è ingenerito nella sfera dei *Länder*, attraverso la cooperazione, da noi si potrebbe porre il problema in certo senso inverso, ma che ci condurrebbe ancora una volta a metà strada verso le soluzioni del federalismo, quello di un meccanismo di cooperazione che agisca nei settori di competenza statale: un ente statale, ma a partecipazione regionale è una prospettiva rovesciata rispetto a quello delle partecipazioni statali.

Qui il mezzo tecnico è quello della legge ordinaria dello Stato; ma una legge che preveda la rappresentanza degli enti locali, l'utilizzazione anche in questo caso dello strumento della delega a tutte le regioni, provincie e comuni compresi nella zona in cui l'ente dovrebbe operare, che introduca i necessari criteri di flessibilità amministrativa, ma non contraddica alle regole costituzionali che devono governare l'esercizio dell'attività amministrativa.

Questo schema, del resto, si viene suggerendo come il più opportuno ai legislatori

stranieri. In più di un ordinamento si pensa di regionalizzare certi ministeri decentrando funzioni in sede locale, sulla base però di consorzi o agenzie che le Regioni abbiano formato tra di loro. Perciò l'accordo delle regioni determina in certo senso la sfera di competenza funzionale degli organi periferici dello Stato.

Lo schema del consorzio tra gli enti locali, al quale noi siamo avvezzi in Italia, non serve tuttavia a questo scopo o dovrebbe essere rifatto dalle basi. Anche nei lavori preparatori dello statuto emiliano si è detto: adoperiamo la parola consorzio perchè altrimenti non ci intenderemmo; ma non possiamo adoperare lo schema tecnico del consorzio comunale o provinciale. Occorre quindi un organico e originale disegno normativo della cooperazione. Intanto le iniziative non mancano, e meritano a mio avviso il massimo interesse. Ne ricordo una, per concludere.

Ho visto un interessante disegno di legge, il n. 602, della presente legislatura, che prefigura l'Ente comunità del Garda, e abbraccia un certo ambito territoriale posto da più regioni e provincie. Questo Ente, del quale per altro non si definisce con esattezza la natura, ha però vari compiti, secondo il disegno di legge che lo prevede: compiti preparatori in materia urbanistica ed economica, attribuzioni amministrative delegate dallo Stato in materia di turismo, industrie alberghiere, urbanistica, navigazione interna e porti lacuali, pesca e patrimonio ittico concessione di spiagge; e poi ancora funzioni consultive comprese nel bacino del lago; infine, un generico potere d'iniziativa.

Ad alcuni finanziamenti si dovrebbe provvedere con un contributo ordinario dello Stato, nella misura credo, di 100 milioni annui. Un ente siffatto integrerebbe gli estremi del federalismo cooperativo: ci sono tutti gli elementi di un ente interregionale, sotto il profilo dei compiti e della dimensione territoriale, anche se esso coincidesse con un'area soltanto delle regioni interessate. Nella relazione al disegno di legge in questione, si parla però di comprensorio; perciò si tratta questo ente, destinato ad operare nel territorio di più regioni, come un ente minore rispetto alla regione.

Si direbbe che in questo caso ci troviamo di fronte ad una finzione, di cui il legislatore si è dovuto gravare: finzione provvida, se serve davvero a creare un nuovo organismo, di cui si avverte il bisogno, senza violare d'altra parte la Costituzione. Ma allora, dato che l'ente comprensorio dovrebbe essere delegatario delle funzioni amministrative dello Stato, perchè non delegare queste funzioni simultaneamente a tutte le provincie interessate e ai comuni interessati, invece che delegarle al comprensorio in quanto tale? Evidentemente, qui si vuole « legittimare » una nuova creatura istituzionale del nostro ordinamento. Con questo si è voluto scartare la formula del consorzio interregionale (che non è previsto dalla Costituzione, e si esporrebbe, io credo, a una possibile impugnativa da parte dello Stato) ed utilizzare invece quella del comprensorio che si situa entro lo schema degli enti locali, ai quali accenna l'articolo 118 della Costituzione. Il comprensorio ha peraltro un suo primo riconoscimento negli statuti speciali, in quanto serve ai fini della programmazione. Però, se così è, allora io mi sentirei di andare un passo più avanti. Se è la legge dello Stato a organizzare, a fondare e a delimitare l'autonomia locale, nulla toglie che nella legge dello Stato i comuni, le provincie (non si può più parlare di regioni, perchè qui dovrebbe per forza di cose richiedersi una legge costituzionale) siano abilitati a concludere accordi tra di loro e anche fuori del territorio delle singole Regioni con il consenso delle regioni interessate, a creare un tipo di enti di cui la legge dello Stato potrebbe assicurare il fondamento, predisporre il modello, dettare il regime necessario. E così questo federalismo cooperativo o questo sistema delle autonomie consociative nascerebbe dal basso. Ma che importa? Il federalismo può ben nascere dal basso, e dovrebbe nascere dal basso nel caso del nostro sistema. L'interessante è che il legislatore trovi i mezzi adeguati per flettere la rigidità del sistema costituzionale alle necessità del momento; e se così si facesse, l'incontro, non dico con i dettagli, ma con lo spirito del federalismo, così come esso esiste nei paesi più vicini a noi, in seno alla stessa Comu-

nità economica europea, sarebbe pieno e promettente per il futuro.

P R E S I D E N T E . Grazie, professore. Ora posso ben chiederle scusa di averle affidato un incarico senza limiti, nel quale lei si è trovato a dover aprire continuamente delle finestre su ipotesi che noi non avevamo prima considerato direttamente; ipotesi anche operative, in vista della sistemazione che vorremmo dare alla fisionomia dello Stato, perchè ne traggano vigore altre ipotesi conseguenti, dirette a far vivere al nostro Paese il suo assetto regionale.

Ora, si pone il problema di una discussione sulla esposizione fatta, o perlomeno di una richiesta di chiarimenti, di completamenti, di precisazioni. Naturalmente, sono a disposizione dei colleghi, sperando che il professor La Pergola possa ancora trattenersi. Non so se altrettanto possano fare i colleghi. Ad ogni modo, decidano loro stessi, se hanno qualche domanda da porre, se preferiscono accantonarla per un momento successivo in cui il professor La Pergola possa essere di nuovo a nostra disposizione. Certo, abbiamo di fronte un programma di lavoro, che ci impegnerà ogni volta in una lunga meditazione su ciò che ci è stato detto. Qualcuno dei colleghi vuol suggerire qualche proposta sul modo di procedere?

Quello che decideremo di fare oggi servirà di modello per le prossime riunioni.

F R A N C H I , *deputato.* Per quello che mi riguarda, riterrei più opportuno poter meditare sul testo stenografico dell'esposizione del professor La Pergola prima di porre delle domande. E in questo senso, mi permetto di avanzare la proposta, se fosse possibile, di avere il testo stenografico nei prossimi giorni.

P R E S I D E N T E . Non credo che ciò sia possibile nei prossimi giorni. Siamo di fronte ad una rapida successione di audizioni mentre i resoconti stenografici seguiranno un po' alla volta. Quando i resoconti potranno essere distribuiti, sarà possibile riesaminare globalmente la materia e discuterla tra noi.

G A L L O N I , *deputato*. Anch'io ritengo che sia molto difficile impostare ora una discussione, a meno che essa non debba riguardare soltanto una richiesta di chiarimenti; ma mi sembra che l'esposizione del professor La Pergola sia stata molto chiara, per cui io non avrei domande esplicite da porre. Avrei semmai da sollevare alcuni problemi in relazione a taluni punti particolari, ma ritengo che non sia questo il momento nè che ci sia tempo per farlo oggi.

Penso, quindi, che sarebbe opportuno poter meditare, sulla base del testo stenografico, alcuni aspetti che magari sono sfuggiti nel corso dell'esposizione e poi, in un momento successivo, anche dopo avere ascoltato gli altri docenti che interverranno, avere una o due giornate di tempo per cominciare a scambiarsi delle idee sul materiale che sarà stato raccolto.

P R E S I D E N T E . Certamente è da prevedere una fase di discussione all'interno della Commissione; ma essa avverrà in un momento successivo.

M O D I C A , *senatore*. Se il professor La Pergola me lo consente vorrei chiedergli un chiarimento. Egli ha accennato in alcuni punti della sua esposizione al tema della programmazione. In proposito, il chiarimento che vorrei è il seguente: alla luce della problematica che egli ha trattato, come vede il problema della natura e del contenuto di quello che si chiama il programma regionale?

Questo è un punto in cui si annodano molti problemi: quello delle competenze riservate alle Regioni o allo Stato; quello della cooperazione. Mi pare che si tratti in un certo senso del nodo centrale.

P R E S I D E N T E . Dico subito che i temi sui quali, in tempi precedenti, emerse la necessità di un chiarimento sono principalmente due: la programmazione ed anche la cosiddetta « difesa del suolo ». Sono temi in cui le competenze si intrecciano e si completano per raggiungere un risultato armonico. Prima di dare la parola al professor La

Pergola, vorrei sapere se non vi sono altre richieste di chiarimenti.

C A R D I A , *deputato*. In materia di attuazione della normativa comunitaria, mi sembra che il professor La Pergola propenda per l'adozione di un sistema, diciamo, di attribuzione alle Regioni di un potere integrativo e di sviluppo e verso una delega di funzioni amministrative.

Quando egli ha parlato del sistema austriaco ha anche detto che non si potrebbe adottare quella forma di automatismo perchè ad essa è legato il potere sostitutivo che, a suo parere, mina le basi dell'autonomia. Ora, la domanda che vorrei porre è la seguente: non è pensabile che si possa riconoscere alle Regioni la competenza di attuare immediatamente i regolamenti comunitari? E qualora si verifici l'ipotesi di omissione (perchè se vi fosse un atto legislativo che contraddice la norma comunitaria verrebbe riconosciuto allo Stato il potere di intervento) o di ritardo nell'attuazione, non sono configurabili gli estremi di un conflitto di merito o di interessi che abilita lo Stato ad intervenire attraverso il meccanismo previsto dalla Costituzione? In altri termini, è proprio necessario che l'automatismo di tipo austriaco sia connesso ad un potere surrogatorio, oppure, alla luce dell'ordinamento costituzionale italiano, si può dar luogo a qualche forma di attuazione da parte delle Regioni senza dover ricorrere a nuovi istituti surrogatori?

Seconda domanda: che valutazione si può dare, nel quadro di una riflessione di diritto comparato, ad un istituto così curioso com'è la Commissione parlamentare per le questioni regionali? E nella ricerca appunto di questa linea di federalismo operante, si potrebbe dire di autonomismo operante, che significato assume questa istituzione costituzionale?

P R E S I D E N T E . I colleghi desiderano porre altre domande?

F R A N C H I , *deputato*. Il professor La Pergola, parlando della Regione, ha detto che essa non è uno Stato e neppure un ente

con competenze generali, quindi che non è un ordinamento giuridico sovrano.

La domanda che desidero porre è la seguente: quale definizione giuridica possiamo dare di questo ente, visto che la Costituzione parla della Regione come di ente autonomo, così come parla di ente autonomo quando si riferisce ai comuni e alle province?

PRESIDENTE. Adesso vorrei chiedere anch'io un chiarimento. Ella, professor La Pergola, ha alluso, ripetutamente e per diverse ipotesi, alla opportunità di applicare l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, dove testualmente si prevede che le leggi della Repubblica possono « demandare » alla Regione l'emanazione di norme per la loro attuazione. Quanto alle funzioni amministrative, invece, la Costituzione non dice « demandare » ma dice sempre « delegare » ed insiste su questo concetto della « delega » anche quando prevede che lo Stato possa delegare direttamente ad enti locali di livello inferiore alla Regione materie di competenza regionale ma di interesse strettamente locale. In questo modo, sembra quasi che la Costituzione tenda ad inquadrare nell'istituto della « delega » persino quelle funzioni che già attualmente — e da lungo tempo — lo Stato ha attribuito, cioè demandato, agli enti locali: tutto ciò le pare intenzionale? Trova riscontro in altre costituzioni questa distinzione tra la delega di funzioni e la delega di emanare norme, che peraltro si configurano con un termine costituzionale diverso? Comunque, avendo lei affermato che, logicamente, dove si danno funzioni amministrative dovrebbe esserci anche potestà legislativa, è pensabile che nel nostro ordinamento, sulla base delle esperienze straniere, si possa arrivare ad una delega generale delle funzioni amministrative dello Stato per quanto riguarda il loro esercizio locale? Mi pare di avere capito che, nello schema costituzionale della Repubblica federale tedesca, vale il principio generale che anche là dove lo Stato ha la pienezza dei poteri legislativi l'amministrazione è considerata invece naturale attributo dell'autonomia, vorrei dire un diritto primigenio che trae forza dagli an-

tichi statuti imperiali rispettosi dell'autonomia del comune come cellula naturale della vita associata e non una potestà conferibile per delega.

LA PERGOLA. Cercherò di rispondere alle varie domande nell'ordine in cui mi sono state poste. La prima domanda riguarda la programmazione. Quale concetto si può avere della programmazione, quale significato può essere attribuito a questo termine dal punto di vista della divisione delle competenze tra centro e periferia alla luce del diritto comparato? Evidentemente questo della programmazione è un concetto emerso di recente da quando cioè si è veduto che il federalismo, il sistema delle autonomie territoriali, non è cosa incompatibile con l'economia pianificata. Si è svolta una lunga polemica a questo riguardo e ad un certo punto mi pare di avere ricordato che l'opinione che in vari Stati dell'occidente europeo è stata avanzata dai socialisti di varia estrazione, dal Bauer e dal Renner in Austria, o dai laburisti in Inghilterra, è che non si voleva passare *tout court* ad una ripartizione territoriale del potere, ma risolvere il problema dell'autonomia in altro modo: una specie di autogoverno dell'industria, dei settori della produzione che poi si sarebbero federati tra di loro, oppure delle comunità linguistiche, culturali, che dovevano prendere forma in seno a *mistilingue* Impero austriaco.

Quando poi si è veduto che l'economia pianificata può sussistere con un decentramento territoriale di tipo federale o di tipo regionale come il nostro, si è posto il problema di inquadrare tra le materie anche la programmazione la quale tuttavia sfugge ad un preciso inquadramento non essendo una materia, ma piuttosto un metodo per esercitare il potere, che in quanto tale abbraccia una totalità o una larga serie di materie. Come si può infatti programmare separando, per esempio, l'urbanistica dalla difesa del territorio o persino l'agricoltura dalle strutture agricole, o lo stesso schema di sviluppo dell'assistenza sociale dalle opere pubbliche? Si tratta dunque di una massa indistinta di

competenze che viene a refluire nel concetto di programmazione, ma allora il problema come può essere risolto? Accentrando la pianificazione nello Stato ed escludendone le Regioni, con uno schema che potrebbe ricordare quello del potere municipale in cui i comuni sono organi del potere centrale, suggeriscono le scelte, ne controllano l'esecuzione, e lo Stato opera la sintesi dei piani locali, oppure con un nuovo schema che garantisca l'autonomia della Regione altrimenti compromessa se essa viene esclusa dalla partecipazione al momento decisionale e le rimane il solo controllo di una pianificazione che viene dall'alto? D'altra parte però la programmazione esige un accentramento delle scelte e la riduzione a sintesi pianificata, ecco perchè la programmazione e il meccanismo cooperativo vanno di pari passo.

Ciò si vede con molta chiarezza in una delle carte costituzionali più interessanti nel mondo del federalismo: quella jugoslava, dove non solo la Regione, ma il comune, che è l'unità di base e in certo senso corrisponde al modello tedesco, collabora alla formazione del piano locale e del piano nazionale, pur lasciando però, dopo che questa collaborazione si è svolta attraverso la formula — diremmo noi italiani — del parere obbligatorio o addirittura vincolante, che le scelte decisive siano affidate allo Stato. Ma la difficoltà tecnica alla quale si va incontro, e che il diritto comparato e l'esperienza straniera pongono in luce, è quella che oggi la divisione tradizionale delle materie serve sino ad un certo punto, cioè non si può pretendere di separare con un taglio netto, una determinata materia, per incasellarla in differenti quadri di competenze. Se volessimo tagliare una finestrella dal melone, fare uno spaccato statistico di una materia come, per esempio, l'agricoltura, di come essa risulta disciplinata dalle varie norme sulla competenza, negli Stati ad autonomia, come il nostro, e negli Stati federali, perverremo a risultati sorprendenti: individueremmo cioè uno schema normativo a zigzag. Faccio il caso dell'Austria dove, a proposito di agricoltura, c'è una norma generale secondo la quale la legislazione e l'esecuzione spettano alle Re-

gioni. La Corte costituzionale ha precisato che in essa si devono ricomprendere le funivie, l'allevamento del bestiame e l'organizzazione professionale. Altri profili dell'attività agraria ricadono invece nell'ambito della legislazione di principio dello Stato federale, rimanendo alle Regioni la legislazione di sviluppo e tuttavia esse sono abilitate ad emanare norme civili e penali in tema di agricoltura.

Quando si deve pianificare lo sviluppo dell'agricoltura e la difesa del territorio, come si fa a non smussare gli angoli superando la divisione concettuale tra le due materie e a non procedere ad una pianificazione congiunta Stato-Regioni? Cioè c'è qualcosa di vero nella vecchia opinione che l'economia pianificata resiste ad essere ridotta allo schema dello Stato federale; ma di quale Stato federale? Di quello delle origini, dello Stato negatista, dello Stato minimale. Sarebbe lo stesso affermare che i diritti sociali non hanno posto nel quadro delle costituzioni liberali, che prevedono solo libertà negative nei confronti dello Stato, non considerando cioè che i diritti che si sono aggiunti alle prestazioni da parte dello Stato non ne hanno mutato la base.

Ciò dimostra che il concetto della separazione dei poteri — che pure è il presupposto di ogni forma di autonomia perchè, se non c'è separazione, non c'è rispetto di limiti — introduce un elemento di rigidità che lo sviluppo della cooperazione tende a correggere e superare.

Passo all'altra domanda, rivoltami dall'onorevole Cardia, che mi poneva il caso dell'attuazione delle direttive comunitarie in materia di agricoltura, nonchè dei regolamenti comunitari. Per quanto riguarda questi ultimi esiste il principio della vigenza automatica, per cui, se è vero che il Trattato di Roma ha stabilito che l'accordo ha pieno fondamento nonostante sia stato ratificato con legge ordinaria dello Stato, allora avranno pieno fondamento anche i regolamenti emanati dalle Comunità europee, i quali sono perciò norme immediatamente efficaci. È come se nel nostro sistema si fosse introdotto — ma non si è fatto — il principio

dell'applicazione immediata dei trattati internazionali. In taluni sistemi giuridici vale infatti il principio che i trattati, appena ratificati, producono immediatamente i propri effetti all'interno dello Stato, senza bisogno di una apposita legge di esecuzione. È chiaro che dove vige questo principio, che i giuristi chiamano dell'adattamento automatico, occorre operare una trasformazione in altrettante forme di diritto interno: il Presidente della Repubblica, ovvero il Governo in regime parlamentare, diventa un legislatore. E il vecchio Locke, che aveva bene inteso questo principio, parla di un potere federativo dello Stato — corrispondente all'attuale potere esecutivo — che trova all'esterno ciò che, appunto, all'interno dovrebbe essere garantito alle Regioni. Ma il suddetto sistema dell'adattamento automatico non vige nel nostro ordinamento: formalmente è stato escluso, anche se, attraverso la prassi dell'ordine di esecuzione — che si conferisce al momento dell'autorizzazione alla ratifica del trattato, perchè i legislatori non debbano pronunciarsi due volte sullo stesso testo — in realtà esce dalla porta per rientrare dalla finestra.

Quello invece degli obblighi derivanti dai trattati comunitari è un caso a parte; anche se formalmente, agli occhi del giurista, non si saprebbe come distinguerlo con nettezza dal caso di un qualsiasi altro obbligo internazionale: dal punto di vista dello Stato il Trattato di Roma e infatti un trattato internazionale e le decisioni emanate sulla base di esso sono equivalenti agli altri atti internazionali. Se le Comunità europee fossero invece divenute uno Stato federale il problema non si porrebbe perchè l'integrazione avverrebbe in via di fatto. Le Comunità europee non sono uno Stato federale, ma sono qualcosa di più di un trattato: si pone allora, data l'efficacia automatica delle norme dei regolamenti comunitari, il problema dell'esproprio sistematico di competenze delle Regioni, nella misura in cui detti regolamenti toccano materie di competenza regionale come, per esempio, l'agricoltura. La base di questa sovranità comunitaria, che è tale anche e soprattutto nei confronti

dello Stato, sta nell'articolo 11 della Costituzione. L'articolo 189 del Trattato, a proposito dell'attuazione delle direttive comunitarie, pone viceversa un problema delicato, perchè tali direttive, che vincolano esclusivamente nella scelta del fine, lasciano ciascuno degli Stati membri libero di scegliere i mezzi più congrui, meglio idonei, per quanto riguarda la fase attuativa, cioè a dire il modo della sua realizzazione.

Ora si domanda: se la direttiva tocca una materia di competenza regionale, perchè non dovrebbe essere riconosciuto direttamente alla Regione il potere di attuarla? Perchè lo Stato dovrebbe sostituirsi ad essa? Il problema è lo stesso di quello concernente l'esecuzione degli obblighi internazionali, perchè si ritiene che come la fase della conclusione dell'accordo, anche quella dell'esecuzione della direttiva, rientri nella competenza dello Stato: se infatti l'esecuzione mancasse o fosse imperfetta lo Stato si esporrebbe internazionalmente al rischio di un illecito e di una inadempienza.

Questa tesi si può dire prevalente persino negli Stati federali, dopo una sentenza emessa nel 1920 dalla Corte suprema americana, nella quale si esprimeva chiaramente il timore di aprire un vuoto mutilando le risorse dell'America come potenza mondiale se gli Stati membri fossero lasciati liberi di eseguire o meno gli accordi internazionali. Viceversa, non è accaduto sempre lo stesso in altri ordinamenti.

Se volessi tracciare quel quadro che mi era stato richiesto a proposito degli orientamenti che prevalgono negli Stati federali dovrei dare una risposta che non potrebbe essere univoca. Mi si consenta di partire da due punti di riferimento: uno è quello già indicato, l'Austria, in cui vige in fondo un ordinamento che è simile al nostro. Qual è la differenza di base tra il sistema austriaco e quello vigente nel nostro Paese? In Austria le Regioni hanno poteri non tassativamente enumerati, laddove da noi hanno solo poteri risultanti da un elenco tassativo; inoltre, per espressa disposizione costituzionale, esse possono dare esecuzione ai trattati

internazionali nelle loro autonome sfere di competenza.

Esiste un principio generale grazie al quale le Regioni possono fare tutto quanto non è attribuito alla federazione, compensato tuttavia dalla previsione di un meccanismo — purtroppo mancante nel nostro ordinamento — di autovalutazione delle competenze, di spettanza del *Bund*, destinato ad operare nell'ipotesi di omissione da parte delle Regioni.

Ora in Italia si può scegliere l'una e l'altra via. Personalmente, inclino verso la tesi della competenza dello Stato per quanto concerne l'esecuzione delle decisioni e dei trattati internazionali ma, rendendomi conto dei riflessi politici di tale tesi, suggerisco un rimedio pratico — che del resto non è sfuggito all'autorevole attenzione della Commissione affari costituzionali della Camera, che ha addirittura predisposto un modello in un parere dato al Governo per la modifica del disegno di legge Natali, in materia di esecuzione di direttive comunitarie —, di legislazione concorrente Stato-Regione per l'adempimento degli obblighi comunitari in materia di agricoltura.

La tesi alla quale accennavo è la seguente. Lo Stato emana le leggi di esecuzione, lascia alla Regione la competenza attuativa, ma di questo concetto di attuazione della legge statale bisogna avere una visione larga; cioè lo Stato fa uno schema di legislazione uniforme in certe norme e cedevole in altre, e le Regioni vengono abilitate a derogare le leggi dello Stato entro l'ambito di competenza territoriale e funzionale, ma in un certo periodo di tempo, decorso il quale riprende vigore la legislazione dello Stato, perciò se la Regione non adempie e non emana norme, lo Stato si cautela. Contemporaneamente lo Stato delega alle Regioni la funzione amministrativa che copre la stessa materia regolata dalla legge che la Regione dovrebbe emanare. A mio giudizio questo sistema è preferibile a quello tendente al riconoscimento della competenza regionale piena, sia perchè la competenza regionale subisce un indiscutibile affievolimento di fronte alla competenza statale in ordine all'esecuzione

di norme internazionali sia perchè nel disegno di legge, cui ho fatto cenno, si prevede la figura di un controllo surrogatorio dello Stato alla Regione inadempiente. È questo, a mio avviso, un meccanismo di dubbia costituzionalità, perchè gli unici controlli possibili sono quelli previsti dall'articolo 125 della Costituzione, cioè i controlli di legittimità sugli atti. Mi si potrà chiedere: ma non sarebbe possibile investire di questi controlli la Corte costituzionale mediante la formula del conflitto di attribuzione, oppure investire direttamente il Parlamento? Vediamo l'una formula e l'altra.

Per il conflitto di attribuzioni dinanzi la Corte costituzionale si esige, nonostante la larghezza con cui tale concetto viene costruito, la contestazione della regolarità di una competenza; cioè lo Stato dovrebbe contestare la competenza della Regione a eseguire decisioni comunitarie ed io credo appunto che se lo Stato non muterà avviso e se le Regioni daranno esecuzione alle regole comunitarie questa ipotesi si configurerà realmente. Ma si può sollevare un conflitto di attribuzioni negativo? Non mi sembra possibile, perchè in questo caso la Regione si ritiene competente ad esercitare le sue attribuzioni (anche se, esercitando la propria discrezionalità, non reputa di emanare alcun provvedimento) mentre per avervi conflitto negativo entrambi gli organi si dovrebbero dichiarare incompetenti. Vero è che c'è un limite, quello del rispetto degli obblighi internazionali, sottinteso negli statuti speciali e ribadito dalla Corte costituzionale, ma cosa significa esattamente questo limite? Semplicemente che se la Regione emana un atto che contrasta con un obbligo internazionale dello Stato, tale atto può essere annullato. Perciò se la Regione emanasse una legge contrastante con un trattato dello Stato, la legge sarebbe sindacabile dalla Corte che la dovrebbe annullare. Inoltre non c'è rimedio contro l'inerzia della Regione, perchè non c'è un silenzio-rifiuto del legislatore, essendo questo un tipico strumento del diritto amministrativo. Ecco perchè è molto problematico ipotizzare un controllo di tipo surrogatorio, come si vor-

rebbe, a meno che non si ricorra a formule flessibili del genere di quella innanzi illustrata.

P R E S I D E N T E . Ci sarebbe poi da ricordare che è la Costituzione che attribuisce competenza esclusiva in agricoltura alle Regioni; ma e la stessa Costituzione che contemporaneamente attribuisce alle Camere il potere di ratificare i trattati internazionali quando questi — ad esempio — comportino modificazione di leggi vigenti: ed è chiaro che tra queste leggi non possono non esservi anche quelle regionali.

L A P E R G O L A . Nella prassi del federalismo è accaduto quanto segue. In Germania (dopo tutto la Germania è uno Stato federale e fa parte della Comunità economica europea) esiste un sistema di autonomie più ampio del nostro; comunque lì nel 1948 la Corte costituzionale è stata investita della violazione del concordato con la Santa Sede da parte di una legge della Bassa Sassonia. Si è detto in quel caso: le Regioni possono anche dare esecuzione agli obblighi internazionali; la competenza delle Regioni è piena nelle loro materie, nulla importando che lo Stato abbia contratto un obbligo verso l'estero. E un famoso giudice inglese, in un caso analogo verificatosi in Canada, diceva, con una formula immaginifica: « La navicella dello Stato, anche quando naviga nelle acque procellose, mantiene all'interno le paratie stagne con cui è stata costruita ». Il che significa che se la materia e di competenza della provincia — in questo caso il Canada — non si può ricorrere al trattato come ad un pretesto.

È il solito problema della quadratura del cerchio: o si sottrae allo Stato la competenza in ordine all'esecuzione degli obblighi internazionali, o si svuota dall'interno l'ordinamento regionale. Ecco perchè io suggerirei questa via mediana consistente nel riconoscimento della competenza allo Stato condizionato al previo parere delle Regioni. Con l'accordo di Lindau si è concluso che in Germania il governo federale si obbliga a consultare tutti i *Länder* prima di

concludere accordi in materia di istituzione universitaria. In altre parole il principio è quello che le Regioni devono venire associate — e quindi consultate — dallo Stato prima che questo assuma l'impegno. Questo da noi sarebbe macchinoso, ma in qualche modo bisogna creare un organo di controllo!

C A R D I A , *deputato.* E la formula del conflitto di merito?

L A P E R G O L A . L'articolo 127 della Costituzione dispone che il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, può promuovere, nell'ipotesi di una nuova approvazione dopo il rinvio da esso effettuato, la questione di legittimità davanti alla Corte o quella di merito davanti alle Camere. Il problema però è che occorre una legge; si tratta cioè del vecchio problema del controllo dell'inerzia, che non si può risolvere tecnicamente altro che con una finzione, provvida fin che si vuole ai fini della tutela del diritto e dell'autonomia: quella del silenzio. Se noi avessimo un sistema costituzionale di diritti fondamentali, come in Austria o in Germania (ed io auspicherei che esistesse per integrare pienamente il sistema della giurisdizione costituzionale), anche gli atti omissivi delle autorità pubbliche che ledono i diritti potrebbero essere impugnati davanti alla Corte costituzionale, come d'altronde avviene nello schema della giustizia amministrativa; ma è difficile sollevare un conflitto di merito dinanzi al Parlamento per quello che la Regione non fa; bisognerebbe allora che il Parlamento si surrogasse al legislatore regionale, e allora torniamo al punto di partenza, cioè quello della competenza legislativa.

L'onorevole Franchi mi chiedeva poi come si potrebbe definire l'ente Regione.

Come la si può definire se da un canto essa è un ente autonomo e dall'altro non ha quella *plenitudo potestatis* che è caratteristica di enti equivalenti?

In realtà, non rimane che definirla così: come un ente autonomo che ha solo la potestà legislativa e nessun'altra perchè così ha

voluto il Costituente; è un ente la cui autonomia va al di là, però, di quella dei comuni e delle provincie in due sensi. Innanzi tutto perchè mentre l'autonomia regionale ha fondamento nella Costituzione e le competenze delle Regioni sono previste o in uno statuto che ha forza di legge costituzionale, i poteri dei comuni e delle provincie sono previsti con legge ordinaria e con questo stesso mezzo tecnico possono essere revocati. Devo dire che i primi « architetti » del sistema regionale vedevano proprio in questo la differenza tra la autonomia regionale e decentramento e lo stesso professor Ambrosini, negli scritti che tra le due guerre mondiali ha dedicato al tema, proponeva di distinguere tra un'autonomia regionale che fosse garantita dalla Costituzione ed un'autonomia che, diciamo, fosse elargita dal legislatore.

Quanto alla differenza sostanziale tra i due poteri, si ritiene normalmente che il potere del comune è di natura amministrativa mentre quello della Regione è di natura legislativa, ma a questo riguardo si apre un difficile problema di distinzione che, più che teorico, è pratico. Dove si deve tracciare la netta linea di demarcazione tra la legislazione e la normazione secondaria? Diceva un illustre giurista, l'Esposito, che è la quantità — forse — che qui è rilevante come in genere, ed a livello più alto, è la quantità del potere che distingue uno Stato membro da una Regione e non la garanzia che è analoga o, addirittura, coincidente. Le nostre Regioni sono coperte dalle massime garanzie, ma hanno poteri piuttosto ridotti di fronte agli Stati membri e non hanno poi il potere di auto-organizzarsi, che viene riconosciuto alle Regioni comuni e negato a quelle speciali. Vi è dunque una specie di contraddizione all'interno del sistema che si spiega alla luce di questa tendenza qualificante: garantire l'autonomia piuttosto che estenderla.

Il Presidente Oliva mi ha posto una domanda sul problema della delega e della devoluzione di competenze normative.

Ebbene, si tratta di due problemi diversi per quanto riguarda l'esperienza straniera,

così come dovrebbe esserlo anche per la nostra.

Innanzitutto, già la stessa delega di funzioni amministrative da parte della Regione e da parte dello Stato alla Regione perchè poi, a sua volta, deleghi le attribuzioni ricevute agli enti minori o utilizzi i loro uffici, rappresenta un qualche cosa di strano e non so fino a qual punto in questo caso si abbia una delega in senso tradizionale, cioè una delega in termini orizzontali tra enti situati sullo stesso piano: delega dal Parlamento al Governo, dal Presidente del Consiglio ai Ministri, dai Ministri ai Sottosegretari. Quando la delega viene adoperata verticalmente, comincia a diventare un espediente per correggere la rigidità dello schema, cioè un modo per modificare l'assetto dei poteri.

Tuttavia, poichè le parole hanno un loro peso e in un sistema codificato come il nostro ogni parola ha un significato tradizionale, quando si parla di delega si richiama una molteplicità di concetti e non solo quelli relativi alla revoca dei poteri, che sono pacifici, ma anche quelli relativi ai criteri direttivi che si impongono in quanto la delega in bianco rappresenta una contraddizione in termini.

Ritengo dunque che dalle direttive non si possa prescindere anche se, francamente, la esperienza del federalismo ci insegna che queste direttive devono essere date in un certo modo e nel rispetto dell'autonomia. Cioè, come dicevo prima, è caratteristico del federalismo tedesco o austriaco che la delega venga data in termini generali in modo da non creare disuguaglianze; il Governo centrale parlerà al capo dell'ordinamento regionale senza entrare nei dettagli, senza porre mano negli uffici locali.

Comunque, si fa riferimento al termine « delega » dietro al quale si può costruire tutta una serie di ipotesi che non starò ora ad illustrare. Questo termine, tuttavia, non esiste nel caso dell'ultimo comma dell'articolo 117, laddove si parla di « demandare » non di « delegare ». A questo proposito vorrei ritornare su un concetto.

P R E S I D E N T E . Mi scusi, professore, ma le ho rivolto questa domanda per-

COMMISSIONE PER LE QUESTIONI REGIONALI

10° RESOCONTO STEN. (31 gennaio 1974)

chè, in base alla sua esperienza di diritto internazionale, lei ci dicesse se ci sono esempi per i quali o le norme di attuazione o le funzioni amministrative vengano delegate, sia pure in forma generale, a particolari *Länder* o a particolari Regioni.

La delega ammetterebbe, secondo me, questa possibilità; non mi pare invece che ciò sarebbe possibile se si trattasse di devoluzione di competenze; se per esempio il Parlamento demandasse le norme di attuazione di una sua legge non vedo come potrebbe demandarla solo a talune Regioni ad esclusione di altre.

L A P E R G O L A. Cominciamo dal primo punto. Nell'esperienza del federalismo la delega delle funzioni amministrative ubbidisce al criterio della generalità dietro al quale compare quello della uguaglianza. Quando ci sono deroghe a questo criterio occorre il consenso del Senato che è la Camera degli Stati; vi è infatti una infrastruttura, se così si può dire, costituzionale che copre le disuguaglianze; se le Regioni siedono in Senato e si esprimono su un certo problema possono addirittura derogare al criterio della uguaglianza e possono anche arrivare al punto di rinunciare ad essere rappresentate in Senato, come negli Stati Uniti d'America. Ma lì vi è tutta un'ottica che rappresenta il residuo di una vecchia lega internazionale che non è ancora scomparsa (la Conferenza degli ambasciatori delle Regioni). Questo vale anche per la delega di funzioni amministrative.

Che cosa accade della devoluzione o del rinvio (uso questo termine volutamente) dall'uno all'altro ordine di poteri per quel che riguarda la legislazione? È anche prevista la ipotesi che sia la federazione ad essere investita dai membri dell'esercizio delle funzioni legislative, ma a noi interessa l'ipotesi di una delega in discesa e non in ascesa, cioè della fuga verso la periferia.

In questo caso, più che una delega — a mio avviso — si ha un atto di ricognizione della propria competenza legislativa. Cioè lo Stato si ferma ad un certo punto, — esercitando la propria discrezionalità, secondo determinati criteri di opportunità — ma è la Costituzione che prevede quando lo Stato

si deve fermare perchè intervenga la Regione. Si verifica un fenomeno di surrogazione, che non rappresenta certo un fatto nuovo nel diritto pubblico; nello schema dell'organizzazione amministrativa esistono non poche figure di supplenza che possono essere paragonate a questa situazione. Se il Presidente della Repubblica, ad esempio, è impedito, la supplenza si verifica che egli lo voglia o non lo voglia e potrei dire, per traslato, che, in questa ipotesi, vi è una surrogazione della Regione che si verifica quando lo Stato si arresta nell'esercizio delle sue funzioni; ma poiché non vi è delega, non vi è neanche la possibilità di dettare norme-quadro, possibilità che nel nostro ordinamento non avrebbe neanche modo nè ragion d'essere perchè è addirittura una competenza di integrazione, di attuazione delle norme statali.

P R E S I D E N T E. È automatico che si tratti di legge-quadro.

L A P E R G O L A. Dovrebbe essere molto più di una legge quadro, dovrebbe essere una legge già compiuta. Si vuol far scendere il potere della Regione ad un puro potere regolamentare di attuazione, ma se guardiamo i lavori preparatori della Costituzione vediamo che così non è perchè la « Commissione dei 75 » aveva proposto nell'avanprogetto un articolo che diceva che le materie di attribuzione regionale potevano essere estese con legge ordinaria. Nello stesso progetto si prevedeva, però, una potestà regolarmente delle Regioni che è una cosa diversa dalla potestà normativa integrativa e che era tolta quasi di peso — non so se volutamente — dalla Costituzione spagnola del 1931, la quale prevedeva una legislazione di principio e poi una potestà o regolamentare o normativa in senso stretto. Ora, ho la impressione che non trattandosi di potestà regolamentare non vi è bisogno di mortificare detta potestà; si può pensare ad uno schema di potestà normativa integrativa della Regione valorizzandone il significato in due modi, con quell'organo di raccordo in seno al quale le Regioni vengono sentite e predisponendo lo schema della normazione cedevole che, in qualche modo, è il più rispondente alle esigenze della legislazio-

ne suppletiva. Vi è un fenomeno suppletivo di sostituzione consentita, non imposta dalla Regione allo Stato che non è delega; negli altri sistemi questo quadro si è irrigidito al punto che si sono enumerate parallelamente le competenze, quelle che vanno allo Stato e quelle che possono essere dissociate non mediante la delega, ma con un atto con il quale lo Stato dichiara di fermarsi.

PRESIDENTE. Nella nostra Costituzione è singolare che, in fondo, nessuna materia sia espressamente riservata allo Stato. Perfino la rappresentanza internazionale, la difesa, eccetera, potrebbero, in teoria, essere incluse con una legge costituzionale nell'elenco dell'articolo 117: ed anche per tali materie è teoricamente possibile che si applichi la norma dell'articolo 117, ultimo comma. Però è da notare che, quand'anche la Regione venisse incaricata di emanare norme di attuazione di una legge nazionale, il potere esecutivo relativo alle norme di attuazione emanate dalle Regioni spetterebbe pur sempre agli uffici statali. La devoluzione di potestà normativa non comporta di per sé nè delega, nè tanto meno trasferimento di competenze amministrative. Quindi, se vogliamo costruire un tipo di collaborazione tra Stato e Regioni al più utile e funzionale livello, l'ultimo comma dell'articolo 117 può dar luogo a grossi equivoci. Infatti, o lo si associa alla delega delle relative funzioni amministrative, oppure si crea il rischio che le Regioni non abbiano interesse a dettare norme di attuazione per materie del tutto estranee alla loro competenza. Occorrerà dunque che il Parlamento, nel dare alle Regioni la potestà normativa di attuazione, si preoccupi di conferire ad esse anche la delega per le susseguenti funzioni amministrative.

LA PERGOLA. Sono d'accordo con lei e direi che, in effetti, quando si parla di competenza normativa attuativa, se non si dice che è meramente regolamentare — perchè non si è detto e non sarebbe corretto presumerlo — si suggerisce che vi è un anello di congiunzione con la funzione esecutiva e perciò si ha una di quelle situazioni angolari che tende a scivolare o nella sfera della Regione — e allora non vi è limite costituzionale nell'evoluzione verso la sovranità amministrativa delle Regioni — o verso quella dello Stato.

PRESIDENTE. Mi permetta però di osservare che se una Regione non si avvale della potestà normativa che le è stata devoluta (sia pure insieme alla delega delle relative e conseguenti funzioni amministrative) può crearsi il problema di una disordinata applicazione della legge nazionale devoluta che, mentre in alcuni casi sarebbe accompagnata anche dalla disciplina amministrativa regionale, in altri rimarrebbe allo Stato: il che non è certo un elemento di buon orientamento per i cittadini!

LA PERGOLA. Tutt'altro.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande, ringrazio il professor La Pergola per il suo intervento e per la pazienza con cui ci ha seguito.

La seduta termina alle ore 13,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
Dott. FRANCO BATTOCCHIO