

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 GIUGNO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 GIUGNO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Dondeynaz Guido (gruppo misto)	9
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3	Gubert Renzo (gruppo misto-II centro- UPD)	9
INDAGINE CONOSCITIVA SU «LE PRO- BLEMATICHE ATTUALI DELLA TRANSI- ZIONE COSTITUZIONALE: DAL FEDE- RALISMO AMMINISTRATIVO ALLO STATO FEDERALE»		Mor Gianfranco, <i>Ordinario di diritto co- stituzionale presso la facoltà di giurispru- denza dell'Università statale di Milano</i>	4, 11
Audizione del professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giuri- sprudenza dell'Università statale di Mi- lano, Gianfranco Mor:		Audizione del professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giuri- sprudenza dell'Università « Federico II » di Napoli, Michele Scudiero:	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3, 9, 11, 12	Pepe Mario, <i>Presidente</i>	12, 17, 18, 19
Andreolli Tarcisio (gruppo PPI)	9	Dondeynaz Guido (gruppo misto)	17
Duca Eugenio (gruppo democratici di si- nistra-l'Ulivo)	10	Scudiero Michele, <i>Ordinario di diritto co- stituzionale presso la facoltà di giurispru- denza dell'Università « Federico II » di Na- poli</i>	13, 17, 18

La seduta comincia alle 13.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, la pubblicità della seduta sarà assicurata anche per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università statale di Milano, Gianfranco Mor.

PRESIDENTE. Saluto calorosamente il professor Gianfranco Mor, il quale puntuale come un vecchio lombardo è qui per dare un contributo di dottrina, di esperienza ma soprattutto di cittadino molto responsabile e serio a questa indagine conoscitiva che la Commissione ha avviato dopo un'altra precedente che aveva un sottotitolo molto icastico (quale ordinamento federale possibile per l'organizzazione dello Stato nazionale?), tenendo presente che l'argomento ha riscontrato molta attenzione da parte degli organismi regionali, che la Commissione ascolta in audizioni ricorrenti, per mantenere un rapporto costante con tali organismi e mettere a fuoco il tema di un federalismo possibile o di un regionalismo potenziato (le aggettivazioni non mancano). C'è però l'esigenza di partire dalle autonomie locali, tenendo presenti i limiti, i gravami, le difficoltà delle autonomie regionali, alcune delle quali sono spinte per una forza autopropulsiva ad essere sempre più regolatrici di una programmazione adeguata

e coerente con il territorio, mentre altre sono ancora prese da un aggravio di gestione amministrativa che le ostacola rispetto all'obiettivo di un'azione legislativa valida e finalizzata all'attuazione della Carta Costituzionale vigente.

La nuova indagine nasce anche dall'esigenza di conoscere il pensiero di alcuni autorevoli esperti sul provvedimento presentato dal Governo e sugli altri presentati dalle varie forze politiche e parlamentari e di vedere cosa di concreto si possa fare e su quale argomento ci si debba avviare. È certo che abbiamo superato la logica massimalista (modifichiamo la Costituzione tutta, almeno nella parte seconda); oggi emerge una tesi forse riduttiva, ma più efficace: quale *gradus* dell'ordinamento dobbiamo modificare? È pronto il regionalismo potenziato: vediamo se effettivamente a questo argomento possiamo porre mano. Vi è quindi una nuova impostazione di metodo e di sostanza, vorrei dire, politico-istituzionale, su cui chiediamo l'autorevole parere del nostro interlocutore.

Un secondo tema, che sottoponiamo sempre alla sua attenzione, è a quale federalismo dobbiamo orientare gli attuali provvedimenti, se è giusto dare vita ad un processo graduale oppure se occorre modificare sostanzialmente tutto il titolo V della seconda parte della Costituzione.

Un terzo argomento è quello del rapporto che si configura tra gli enti tra Stato, regioni ed enti locali. Innanzitutto se dobbiamo puntare ad una separazione o ad un'integrazione di competenze. In secondo luogo si pone la questione se il rapporto debba essere trilaterale, come è attualmente, oppure se si debba lasciare alle regioni, come accade in alcuni casi,

tutta la materia relativa alla disciplina del ruolo e del peso di tali articolazioni locali.

Una quarta questione che sottoponiamo all'attenzione del nostro interlocutore e che registriamo nel testo presentato dal Governo riguarda una sorta di teleologismo speciale. Si parla, infatti, di regioni a statuto ordinario che debbono essere modificate, ma si mantiene l'attuale tipicità speciale per alcune, anche se si lascia intravedere l'obiettivo, il fine da parte di alcune regioni di addivenire domani ad una tipicità speciale. Come si coniuga, come si salda questo argomentare, che è complesso e suscita anche preoccupazioni delle regioni, come se l'obiettivo fosse solo il raggiungimento della specialità e non mettere a regime quelle modifiche sostanziali che andremo ad apportare alle regioni?

Una quinta questione riguarda i rapporti in alcune materie tra Stato e regione. Si è invertita la logica dell'articolo 117 della Costituzione; si definisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in alcune materie e la potestà di disciplina di ordine generale lasciando aperta per certi versi la questione dei limiti della potestà legislativa regionale.

Sono questi gli argomenti su cui abbiamo voluto sollecitare la competenza, molto nota, del nostro interlocutore per ascoltare le sue considerazioni e poter poi così meglio dare il nostro contributo. Il regolamento della Camera è stato recentemente modificato introducendo la previsione innovativa che tutti i provvedimenti che interessano materie di competenza delle regioni passino per questa Commissione. Si è così creato un parallelismo tra il regolamento della Camera e quello del Senato, potenziando molto anche il ruolo della Commissione, che viveva una sorta di asetticità rispetto agli argomenti determinati dalla Camera e dal Senato.

Questi gli obiettivi dell'audizione, perché poi a conclusione dell'indagine si possa giungere ad un documento di indirizzo da discutere in Parlamento. Questo è il contributo che ci siamo ritagliati all'interno di questa contestualità istitu-

zionale, che è fondamentale. Abbiamo già ascoltato i consigli regionali, abbiamo avvertito anche le loro perplessità, ci sono stati consegnati anche validi documenti; su questo argomento desideriamo ora conoscere anche il consiglio del nostro interlocutore, che ringrazio nuovamente per la presenza e per il contributo che ci darà.

GIANFRANCO MOR, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università statale di Milano*. Signor presidente, signori parlamentari, vi ringrazio per questo invito e cercherò di rispondere alle questioni che mi sono state presentate. Anche se avevo organizzato il mio discorso su tre punti di attenzione corrispondenti alle domande espressamente formulate nella lettera di invito, cioè i legami con le riforme Bassanini, l'alternativa tra una revisione generale della costituzione e singole riforme relative a specifici punti, la questione delle regioni ad autonomia speciale, credo che gli altri temi evocati dal presidente emergeranno comunque nel corso della mia esposizione.

Partendo dal primo punto, cioè il legame con la cosiddetta riforma Bassanini (decreto legislativo n. 112 e sua ulteriore attuazione), come si lega questo processo di riforma a Costituzione invariata con una riscrittura dell'ordinamento regionale? Anche se vi sono alcuni problemi, in particolare quello delle autonomie locali, su cui tornerò successivamente, la riforma in via amministrativa non esclude, anzi credo incoraggi, una riforma costituzionale. Ciò perché la devoluzione prevista dalle deleghe della riforma Bassanini era un po' una forzatura del testo costituzionale vigente; se ha superato indenne il primo esame della Corte costituzionale, potrebbe incontrare difficoltà in futuro, perché non è escluso che la Corte debba tornare ad occuparsene con riferimento a censure che non poterono essere considerate nella precedente occasione. In ogni caso penso sia bene dare una copertura costituzionale a questa operazione.

Aggiungo un'impressione: anche nella riforma Bassanini la rilevazione delle funzioni è stata solo parziale; si è proceduto in modo un po' artigianale e si sono ottenuti risultati apprezzabili sotto molti profili, ma ora se si vuole passare ad una riforma costituzionale mi sentirei di formulare una prima osservazione: in tanti anni di discussioni sono emersi alcuni orientamenti generali da parte sia delle forze politiche, sia della dottrina. Non è stato invece del tutto chiarito il discorso sulle singole materie e sulle funzioni amministrative, per cui sarebbe opportuno far qualcosa anche in questo settore prima di mettere mano alla riforma costituzionale.

Dico questo anche perché, non essendo ben chiarite le funzioni e le materie, per risolvere problemi particolari si finisce per proporre formule generali che possono essere pericolose per le autonomie. Mi chiedo, andando un po' contro corrente, se non sia opportuna, nella revisione dell'ordinamento regionale, una norma specifica su sanità ed istruzione (nel caso in cui si ove si devolvessero alle regioni e agli enti locali le funzioni amministrative in materia scolastica); mi sembra, infatti, che in particolare l'ordinamento del servizio sanitario nazionale sia qualcosa di completamente diverso rispetto all'amministrazione in altri settori, e il non prenderne atto in costituzione potrebbe avere una ricaduta deleteria: le eccezioni al modello di struttura autonomista che si devono introdurre per tenere conto delle particolarità del servizio sanitario nazionale finirebbero per essere dei cavalli di Troia che si prestano a interferenze in altri settori, proprio perché sarebbero espresse in formule generali come tali suscettibili di essere estese all'infinito. Un'analisi delle funzioni, quindi, consentirebbe di evidenziare se vi sono altri campi oltre a quelli del servizio scolastico e del servizio sanitario in cui le scelte politiche a livello locale finiscono per essere più limitate di quanto non possa avvenire in generale; verrebbero così previsti due diversi modi di essere delle regioni, rispettivamente quale

ente autonomo e quale struttura di decentramento statale e quest'ultimo tipo di struttura opererebbe solo in materia sanitaria e nelle altre materie eventualmente tassativamente indicate in costituzione.

Passo al secondo punto: riscrittura della seconda parte della Costituzione o riforma limitata a singoli settori in cui la riforma costituzionale sia matura. È a tutti noto come si siano affrontate, anche sul piano dottrinale, due concezioni su cui ci si confronta da almeno una decina di anni: da un lato quella per cui tutto si tiene, quindi, toccando un punto dell'organizzazione costituzionale si devono toccare, di riflesso, anche altri punti molto lontani; dall'altro quella della modifica caso per caso. Richiamo un aspetto noto: nella legge istitutiva della Commissione bicamerale si era seguita la prima concezione, cioè quella del tutto si tiene, fino ad arrivare a pensare ad un unico voto parlamentare e ad un unico *referendum* sull'intero progetto; forse questa soluzione prevalse anche per ragioni politiche contingenti, ma dietro vi era una concezione intellettuale rispettabile anche da chi, come me, non la condivide appieno. Successivamente, questa stessa scelta, fatta con legge costituzionale, fu rimessa in discussione con la proposta di separati referendum.

Sulla elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, personalmente non vedo difficoltà insormontabili a che venga approvata una legge costituzionale limitata a questo punto. Vorrei però sottolineare due aspetti: da un lato mi sembra equilibrata la posizione di molti testi in discussione, secondo cui si introdurrebbe l'elezione diretta lasciando però liberi gli statuti delle singole regioni, magari con maggioranze qualificate, di decidere diversamente; dall'altro, invece, inviterei chi deve decidere a riflettere sull'estensione a tappeto di questa norma alle regioni ad autonomia speciale, in quanto il Trentino-Alto Adige e la provincia di Bolzano in particolare hanno a mio avviso problemi del tutto particolari: l'attuale assetto è basato su un equilibrio molto delicato tra le varie componenti etniche, per cui l'in-

troduzione di un sistema maggioritario in quel contesto potrebbe avere effetti negativi; non so se li avrebbe in concreto, ma è un aspetto su cui occorre meditare a fondo: presentando i grandi sistemi costituzionali, ricordo sempre ai miei studenti come il sistema elettorale maggioritario abbia prodotto effetti giudicati positivi in Inghilterra e disastrosi nell'Irlanda del Nord.

Tornando all'alternativa tra riforma generale e riforma settoriale, credo che si debba tenere una posizione abbastanza pragmatica ed intermedia, senza esagerare nella dogmatica giuridica o politologica al fine di trovare legami ad ogni costo. Vi sono però legami essenziali che non vanno negati.

Nella ricerca di questi legami essenziali giungerei alle seguenti considerazioni: a mio avviso è estremamente difficile trovare una formula costituzionale che ripartisca una volta per tutte il potere legislativo tra Stato e Regioni, ovvero tra Stati membri e la Federazione. Oltre a tutto un tale assetto non sarebbe neppure auspicabile, perché le esigenze della vita sono variabili il che rende necessario bilanciare rigidità e flessibilità, consentire i necessari adeguamenti, ma prevedere che questi siano adottati con garanzie forti per tutte le parti interessate.

Se si parte da questa premessa, è necessario trovare dei momenti di raccordo nel procedimento decisionale. Da questo punto di vista i legami che emergono riguardano particolarmente tre snodi fondamentali, la struttura del Parlamento, il procedimento decisionale del Governo e la struttura della Corte costituzionale. Questi sono i punti fondamentali: la Camera delle regioni (rispetto alla quale sono ipotizzabili diverse soluzioni come quella molto discutibile, proposta dai consigli regionali, di devolvere le decisioni in materia di revisione costituzionale e di rapporti con le regioni ad una maxi Camera composta per metà dai componenti della Camera e per l'altra metà da eletti dalle autonomie locali); la costituzionalizzazione e valorizzazione della conferenza Stato regioni, il luogo istituzionale

in cui maturano le decisioni da assumere attraverso l'accordo tra Governo e Regioni; l'inserimento di giudici espressione delle autonomie territoriali nella Corte costituzionale.

A questo proposito vorrei segnalare un piccolo paradosso che si determina: da un lato, interventi in questi settori possono apparire necessarie per il decollo della riforma regionale, per garantirne il buon esito e l'incisività, d'altro lato possono essere estremamente dannosi se la riforma non decolla. Dico questo perché mettere le mani in questi istituti presenta indubbi vantaggi sotto il profilo della tutela delle autonomie, ma anche dei costi. Ad esempio, la sostituzione di un Senato elettivo con un Senato espressione delle autonomie territoriali ha una serie di ricadute negative immediatamente avvertibili: una diminuzione del carattere democratico dell'ordinamento e un'accentuazione del potere dei partiti, sostituendo l'elezione diretta con altri modi di designazione dei parlamentari. Inoltre, potrebbero formarsi maggioranze diverse nelle due camere. Del resto, in Germania dove questo tipo di struttura ha dato i risultati migliori, qualche autore sostiene che la Repubblica federale ha un ordinamento di tipo consociativo perché è normale che la decisione politica maturi in un accordo fra la maggioranza che controlla il Bundestag e la minoranza che in molti periodi storici è stata maggioranza nel Bundesrat.

Questi costi possono essere forse sopportati nel caso in cui si riesca a mettere in piedi un federalismo efficace, ma risulterebbero pura perdita nel caso in cui non si riuscisse ad ottenere tale risultato.

D'altro canto vi sono difficoltà politiche a realizzare riforme nei tre settori che ho individuato, per cui può essere necessario perseguire non la soluzione giudicata ottimale, ma quella che si ritiene praticabile. Anche se una parte della dottrina autonomista sostiene con grande vigore il Senato delle regioni e ne fa una condizione irrinunciabile, personalmente ho una opinione molto più possibilista: la soluzione potrebbe essere ricercata coin-

volgendo anche in alcune decisioni parlamentari la conferenza Stato regione, a composizione esclusivamente regionale. Credo sia giusta l'obiezione, che spesso viene fatta, secondo cui gli enti locali vanno garantiti soprattutto all'interno delle regioni; a questo proposito il testo governativo offre alcune soluzioni sulle quali si può lavorare proficuamente; in mancanza riemergerebbe la necessità di coinvolgere le rappresentanze degli enti locali nei processi decisionali nazionali.

Anche la riforma della composizione della Corte costituzionale presenta aspetti molto delicati. La Commissione bicamerale aveva proposto di elevare il numero dei componenti da 15 a 20, inserendo 5 giudici espressione delle autonomie territoriali; il rischio sarebbe quello di una politicizzazione molto maggiore della Corte, la quale attualmente si regge su un equilibrio delicatissimo: 5 giudici espressione del Parlamento in seduta comune; 5 espressione della magistratura e 5 scelti dal Presidente della Repubblica. Non so se sia una mia deformazione professionale, ma a mio avviso l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di scegliere autonomamente un terzo dei giudici garantisce che la Corte non sia espressione della maggioranza parlamentare, garanzia questa che si attenuerebbe se comunque la metà dei componenti fosse scelta dalle forze politiche.

Considerando le varie proposte che sono state avanzate, forse si potrebbe passare ad una formula 4, 3, 3, 5, cioè 4 giudici scelti dal Presidente della Repubblica, 3 nominati dal Parlamento in seduta comune, 3 nominati dalle autonomie territoriali e 5 dalle supreme magistrature. In questo modo avremmo un nucleo di 9 componenti su 15 di scelta meno spiccatamente politica. Questa osservazione potrebbe sembrare sconveniente perché i giudici hanno una loro autonomia ed indipendenza qualunque sia la loro estrazione, però credo sia pericoloso modificare la composizione in modi che potrebbero mettere in pericolo la neutralità dell'organo.

Sempre con riferimento alla Corte costituzionale, mi permetto di fare un'osservazione più attinente ai testi in discussione. Stranamente (la stranezza riguarda non i politici, ma la dottrina che passa sotto silenzio questo aspetto) si parla sempre di impugnazione della legge statale una volta pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana e di impugnazione della legge regionale una volta sottoposta, nelle forme dovute, al controllo governativo; abolendo quest'ultimo (l'innovazione da più parti proposta mi pare opportuna), anche per esse si arriverebbe ad una possibile impugnazione dopo la pubblicazione. Secondo me tutto ciò è piuttosto negativo perché il giudizio della Corte su una legge in vigore è meno libero rispetto a quello su una legge che deve ancora essere applicata.

Mi chiedo, allora, se non sarebbe possibile consentire alle regioni di impugnare le delibere parlamentari di approvazione di una legge, una volta che lo stesso testo sia stato approvato dalle due Camere, ancor prima della promulgazione; in questo modo vi sarebbe la possibilità, se si vuole procedere rapidamente, di una pronuncia della Corte prima o ad immediato ridosso della pubblicazione. Reciprocamente lo Stato potrebbe impugnare le delibere legislative delle regioni indipendentemente dalla pubblicazione sul *Bollettino ufficiale*: la pubblicazione varrebbe così a determinare il termine finale per il ricorso, ma non sarebbe una condizione per la proponibilità dello stesso.

Quanto al nodo dei comuni, nei progetti che circolano vi è una inversione di tendenza rispetto all'indirizzo abbracciato dalla Bicamerale che prevedeva una loro competenza generale anche di carattere regolamentare; mi pare che qui con più realismo si tenda invece a prevedere una potestà regolamentare delle regioni e dello Stato, garantendo peraltro la partecipazione dei comuni alle decisioni regionali. Mi sembra che si tratti di una posizione apprezzabile; nelle diverse proposte non è invece sempre chiaro se sia lo Stato o la Regione a decidere sul riparto delle funzioni tra regione ed enti locali. Credo che

la soluzione Bassanini, secondo cui tale funzione spetta alla regione, possa essere costituzionalizzata, soprattutto se si garantisce in costituzione il coinvolgimento degli enti locali in queste decisioni.

Vorrei ora affrontare rapidamente la tematica delle regioni ad autonomia speciale. Certo, se si arrivasse ad una riforma di contenuti corrispondenti a quelle attualmente in discussione, in larga misura le autonomie speciali esistenti sarebbero sopravanzate ed alcune di esse potrebbero per certi versi apparire inutili. Vi sarebbe comunque un'esigenza di adeguamento degli statuti speciali attualmente esistenti rispetto al nuovo disegno costituzionale per consentire il recupero delle maggiori funzioni devolute alla generalità delle regioni (il problema si era già posto con il decreto del Presidente della Repubblica 616 vent'anni fa e si ripropone oggi con la riforma Bassanini). Per questo adeguamento è necessario prevedere delle norme transitorie che consentano un veloce adeguamento degli statuti speciali alle nuove normative: il primo testo della Bicamerale si era dato carico del problema, poi accantonato. Si potrebbe pensare, ad esempio, che la Regione sia abilitata a modificare il proprio statuto, limitatamente all'adeguamento ai nuovi poteri previsti in via generale, e che questa deliberazione possa essere impugnata avanti la Corte costituzionale dal Governo ovvero sia sottoposta ad approvazione della Commissione per le questioni regionali.

Detto questo, il problema principale riguarda la nuova specialità sia per ciò che concerne le specialità storiche, che in parte si tratterebbe di reinventare rispetto ai nuovi poteri previsti dalla Costituzione, sia relativamente ad eventuali nuove specialità alle quali diversi testi in discussione aprono la strada. La domanda è: c'è spazio per questa nuova specialità una volta che si sia adottato il principio fondamentale secondo cui si individuano le funzioni statali e tutto il resto rimane alle regioni? A tutto questo va aggiunto che, come tutti sappiamo in pratica questa individuazione salta, non tanto perché il

Parlamento erode le competenze delle regioni, quanto perché queste sono travolte dagli obblighi e dalla normativa comunitari, cosicché il disegno scritto nella Costituzione, sia essa quella vigente o quella rinnovata, diventerà sempre più teorico.

Restando comunque nello schema nazionale senza considerare quello europeo, una volta deciso che certe funzioni devono restare allo Stato, perché si parte dal presupposto che siano indefettibili per l'unità nazionale, com'è possibile proporre che alcune di queste passino alle regioni ad autonomia speciale in aggiunta ai poteri che esse già detengono? Certamente diventa alquanto difficile procedere in tal modo, anche se non impossibile, perché in alcuni contesti si possono individuare delle situazioni che giustificano deroghe rispetto alla nuova disciplina generale. Penso a qualcosa di simile a ciò che avviene in provincia di Bolzano per i masi chiusi, pur in presenza del monopolio statale in ordine al diritto privato. Tuttavia non credo che si possano individuare molte situazioni di questo genere fino a costruire su di esse l'autonomia speciale; ciò mi fa ritenere un poco velleitario anche l'orientamento a favore di nuove specialità, che per di più si vorrebbero rispettose di diverse competenze e riserve allo Stato contenute in vari articoli della Costituzione. Così stando le cose, in cosa si risolve questa nuova autonomia? Mi sembra molto difficile da costruire.

Il punto su cui forse si potrebbe lavorare riguarda il fatto che il legame tra specialità ed autonomia non è sempre del tutto chiaro. Certamente garantire l'autonomia ad una collettività territoriale è uno strumento per realizzare discipline differenziate, ma è anche possibile rovesciare il discorso e pensare a discipline differenziate sul territorio che non siano prodotte autonomamente. In tutti gli statuti speciali, o in buona parte di essi, per esempio, si ritrovano norme speciali non strettamente legate a competenze (legislative) della regione.

Mi chiedo, allora, se la nuova specialità in una certa misura non possa fondarsi su queste discipline speciali che, a loro volta, potrebbero vedere un coinvolgimento della regione nella gestione concreta di specifiche attività. Per quanto riguarda la regione Sardegna, per esempio, che ha problemi di collegamento con il resto del territorio nazionale del tutto particolari, si potrebbe pensare di caratterizzare la nuova specialità anche attraverso il coinvolgimento della regione nei servizi di trasporto. Si tratta comunque di soluzioni che andrebbero pensate non in generale ma con riferimento alle specifiche realtà territoriali e rispetto alle quali l'iniziativa dei consigli regionali e provinciali potrebbe essere estremamente significativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Mor per le sue considerazioni e do senz'altro la parola ai colleghi che intendano porre domande.

RENZO GUBERT. Mi chiedevo se lo spazio per la specialità non possa essere trovato in una nuova definizione della sovranità. Lei stesso ha detto — e mi pare fosse scritto anche nel progetto di revisione della Costituzione — che la sovranità non è più attribuita soltanto allo Stato nazionale, ma anche all'Unione europea ed alle realtà regionali e locali. Lei ha parlato di concedere l'autonomia, ma in realtà la Costituzione dice che essa è « riconosciuta », intendendo con ciò che essa esiste prima della costituzione dello Stato. La specialità, allora, potrebbe essere proprio in una diversa attribuzione di competenze che in altre regioni sono dello Stato. Per quanto riguarda la politica estera con Stati confinanti dell'Unione europea, per esempio, si potrebbero dare alle regioni possibilità di relazione che non passino attraverso il Ministero degli esteri; penso soprattutto al Trentino-Alto Adige, ma un'ipotesi del genere potrebbe riguardare anche la Sardegna o il Friuli-Venezia Giulia.

TARCISIO ANDREOLLI. Vorrei soffermarmi sulle considerazioni del professor

Mor in merito alla questione della specialità. Concordo sul fatto che, modificando l'assetto istituzionale, le specialità hanno funzioni e valenze diverse rispetto al passato e credo che già nella strumentazione vigente ed in quella ipotizzata dalla bicamerale sia possibile che lo Stato attribuisca alle regioni sue competenze (del resto, già il trattato di Madrid prevede la collaborazione transfrontaliera), ma il nodo centrale, a mio avviso, resta la procedura di approvazione di questi istituti.

In fondo oggi la discriminante, al di là della quantità di competenze, è data dalla necessità di una legge costituzionale piuttosto che di una legge ordinaria. Finora le regioni a statuto speciale, pur considerando questa procedura un limite alla loro sovranità, l'hanno sempre sostenuta in quanto strumento di distinzione della specialità; credo però sia giunto il momento di domandarsi se questa sia giustificata. Già nel dibattito in bicamerale si era prospettata l'ipotesi che questa procedura venisse rivista tranne che per il Trentino-Alto Adige, per il quale esiste un accordo bilaterale che individua le concrete modalità di esercizio proprio nelle competenze attribuite alle province autonome ed alla regione (l'accordo di Parigi tra De Gasperi e Gruber), il cui rispetto deve essere garantito dallo Stato che lo ha contratto. In questo caso è quindi difficile abbandonare questa procedura, ma per le altre regioni mi chiedo se essa non diventi una camicia di Nesso, considerato anche che, attribuendo alle regioni ordinarie le stesse competenze oggi proprie delle regioni speciali, questi statuti trovano ormai solo una giustificazione storica ma rappresentano uno ostacolo all'esercizio della sovranità.

GUIDO DONDEYNAZ. Il professor Mor ha portato un notevole contributo alla discussione che ormai da alcuni anni stiamo conducendo intorno al tema delle riforme. In questo periodo sono un po' disilluso, nel senso che ho la convinzione che non vi sia una volontà di carattere politico tale che ci consenta di affrontare

delle riforme che pure vengono annunciate come essenziali e indispensabili in tutte le occasioni. Proprio per questo ho colto il suo richiamo al realismo: discutiamo di questi temi e vi è un punto di arrivo ipotetico, ma mi farebbe piacere sapere quali sono gli atti che concretamente possiamo compiere per indirizzare la politica italiana verso un modello che tutti riteniamo essere di natura federale il quale, però, cade immediatamente appena cominciamo a discutere concretamente di come dovrebbe essere il nostro Stato.

La soluzione proposta dal disegno di legge Amato di una equiparazione tra comuni, province e regioni mi sembra antitetica a qualsiasi ragionamento di carattere federale. La sua affermazione che gli enti locali devono trovare all'interno della realtà regionale alcune risposte, magari garantite attraverso lo Stato (sono d'accordo, perché molte non lo hanno fatto), mi sembra minare sin dall'inizio un'ipotesi federale.

Volevo sottoporle due quesiti. Quale ruolo possono giocare le regioni a statuto speciale in un quadro di riforma complessiva? L'unica cosa che ho ben chiara è che, ogni qualvolta si attenua la presenza di forme più avanzate in qualunque disegno, il risultato concreto è che tutto il resto rallenta; vorrei invece che le regioni a statuto speciale rappresentassero davvero un punto di riferimento avanzato, un modello da realizzare anche a livello più ampio e vorrei sapere se, secondo il suo punto di vista, le specialità possono giocare un ruolo anche rispetto alla riforma complessiva.

Non sono poi così d'accordo invece con coloro che dicono che tutte le realtà degli statuti speciali verrebbero assorbite ad esempio dalla attuazione di una diversa redistribuzione dei poteri. Vi sono molti statuti che hanno questioni specifiche. Mi riferisco alle questioni delle lingue e agli stessi ordinamenti regionali. Oggi siamo di fronte ad un paese che organizza i rapporti con gli enti locali in maniera antitetica rispetto a come si organizzano all'interno delle regioni a statuto speciale, per lo meno in alcune dove ormai il

rapporto è risolto all'interno stesso della regione, sia in termini di finanziamento sia in termini di organizzazione totale della realtà regionale. Su questo piano mi piacerebbe avere un minimo di approfondimento aggiuntivo. Mi piacerebbe infatti cogliere meglio in questa logica ed in questo concetto, una diversità utile a tutti e non soltanto a se stessi, in termini di natura egoistica. Mi interessa sapere se questo spazio c'è e se lo si può utilizzare in termini concreti per tutti.

EUGENIO DUCA. Lei, professore, ha parlato di elezione diretta del presidente della regione. Alcuni consigli regionali ritengono il testo licenziato un vero e proprio atto di imperio nei confronti delle regioni, in quanto si modificano, con una legge costituzionale, gli statuti delle singole regioni, salvando poi la possibilità che successivamente gli stessi consigli regionali possano riapprovare statuti che non prevedano l'elezione diretta del presidente della regione. Le chiedo se, secondo lei, è configurabile questo atto di imperio contro l'autonomia delle regioni.

Una seconda domanda riguarda il federalismo amministrativo dello Stato. Vorrei sapere se, secondo lei, nell'attuale organizzazione, considerato l'intreccio che c'è attualmente fra Consiglio di Stato, capi di gabinetto dei ministri, rotazione nella Corte dei conti o provenienza dall'Avvocatura dello Stato, sia opportuno introdurre alcuni vincoli di incompatibilità per impedire che tra organi consultivi, esecutivi e di controllo si determini una rotazione tale per cui la stessa persona che in una veste ha espresso un parere e in un'altra ha adottato un provvedimento si trovi poi ad essere controllore o difensore degli atti compiuti nei livelli precedentemente occupati.

Una terza questione, che abbiamo discusso anche in altri momenti e sulla quale vorrei sapere se ritiene di esprimere un parere, riguarda i diversi livelli elettivi esistenti: dalle circoscrizioni ai comuni ed alle province; ora si parla di città metropolitane, poi le regioni, la Camera, il Senato e infine il Parlamento europeo.

Vorrei sapere se questo federalismo cozzi poi con un così esteso livello di rappresentanze ed evidentemente di costi di quelle rappresentanze.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per i loro interventi e le puntuali provocazioni culturali da loro introdotte e cedo la parola al professor Mor, che ringrazio molto calorosamente.

GIANFRANCO MOR, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università statale di Milano*. Considerati i limiti abbastanza stretti di tempo e cominciando dalla coda, osservo che vi può essere un problema di revisione dei vari livelli di elezioni locali. Posso raccontarvi un'esperienza del tutto personale. Ho scoperto ieri guardando un volantino elettorale che da due anni il mio dirimpettaio è il presidente del consiglio circoscrizionale. Mi chiedo cosa significhi in termini di partecipazione popolare il decentramento nelle grandi città, o per lo meno a Milano; evidentemente tutte le volte che ho parlato con i miei vicini di problemi del quartiere nessuno di noi sapeva che il presidente del consiglio circoscrizionale è quel signore che incontriamo dal giornalaio o sull'autobus.

Per quanto riguarda il problema dell'incompatibilità, rispondo « sì »; non aggiungo altro perché sono contrario all'attività extragiudiziaria dei magistrati.

In merito alla invasione dell'autonomia regionale, da parte della legge costituzionale che prevede l'elezione diretta del presidente della regione, lo scrupolo mi sembra eccessivo; certamente si sarebbe potuto fare una legge costituzionale che consentisse l'elezione diretta e demandasse ai singoli statuti il recepimento dell'innovazione. Ripeto però che non vedo nulla di strano nel procedimento che si sta seguendo: c'è una norma costituzionale che impone l'elezione del presidente della giunta da parte del consiglio regionale e non vi sono state grandi proteste contro di essa, se non per denunciare l'eccessivo vincolo alla potestà statutaria delle regioni; ora il Parlamento

sembra orientato a ridurre il vincolo, ma si contesta che comunque uno dei sistemi di governo possibili si applichi immediatamente, salvo che la regione decida diversamente; per di più qualche anno fa l'elezione diretta è stata anticipata da una molto discutibile modifica della legge elettorale regionale che ha introdotto la designazione del presidente da parte degli elettori, il che se non è una elezione diretta vera e propria è pur sempre una elezione diretta camuffata e debole, perché non impedisce ribaltoni successivi. Mi sembra quindi che la critica sia un po' strumentale.

In ordine alle due domande sulle autonomie locali poste dal senatore Dondeynaz, con riferimento in particolare alle regioni ad autonomia speciale ed al fatto che queste possano costituire o abbiano rappresentato in passato un modello rispetto alle altre, osservo che questo risultato dipende dalle stesse autonomie speciali. Le diverse specialità hanno via via costituito modelli positivi e negativi. Un ulteriore modello potrebbe comunque essere costituito dalle norme di attuazione dello statuto della regione Trentino-Alto Adige; per questa via, infatti, negli ultimi anni si sono realizzati progressi estremamente significativi. Mi chiedo se un meccanismo del genere non potrebbe essere utilizzato meglio anche nelle altre regioni ad autonomia speciale.

Venendo ai rapporti cogli enti locali, questo è un elemento scriminante abbastanza grosso, perché tutte le regioni ad autonomia speciale hanno poteri significativi sull'ordinamento delle autonomie locali. Vi era quindi un forte squilibrio rispetto al modello che emergeva dal testo della Bicamerale. Forse questa discrepanza verrebbe superata con i testi attualmente in discussione.

Circa il riparto dei mezzi finanziari fra regione ed autonomie locali che si realizza in modo molto positivo in alcune regioni ad autonomia speciale, sarei molto prudente: queste regioni sono in una situazione finanziaria di grande privilegio rispetto a quelle ad autonomia ordinaria; è quindi difficile estendere il modello ad

altre realtà senza privare completamente di mezzi finanziari lo Stato. Quei meccanismi possono essere presi come riferimento, ma non sono utilizzabili più di tanto.

Il senatore Andreolli segnalava il problema dello statuto approvato con legge costituzionale, chiedendosi se questo assetto sia superabile. Avevo adombrato una distinzione: da un lato sta la necessità di adeguare gli attuali ordinamenti delle regioni ad autonomia speciale, per recepire gli eventuali poteri in più che la nuova norma costituzionale attribuirebbe alla generalità delle regioni; dall'altro vi è l'esigenza di apportare agli statuti ulteriori modificazioni. Per il primo caso credo che vada superata l'esigenza di provvedere mediante legge costituzionale: del resto già ora sono previsti procedimenti semplificati di modificazione degli statuti, in particolare per quanto riguarda quelli valdostano e sardo, nei limiti in cui ciò serve a recuperare il potere di autorganizzazione che è riconosciuto alle regioni ad autonomia ordinaria.

Invece per l'eventuale attribuzione di ulteriori funzioni, saranno necessarie leggi costituzionali, sempre che i poteri delle regioni ordinarie continuino ad essere fissati nella Costituzione. Qualora invece il nuovo ordinamento fosse costruito dal basso e le singole regioni di diritto comune, mediante il proprio statuto sottoposto ad approvazione statale, potessero decidere quali poteri assumere, anche gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata potrebbero essere modificati con una procedura analoga.

Ho lasciato per ultimo la prima domanda, in quanto particolarmente insidiosa sotto il profilo della nuova definizione della sovranità e dei rapporti internazionali. Senza dubbio vi sono esigenze del tutto particolari, in particolare per il Trentino-Alto Adige, del tutto evidenti se si usa la denominazione tedesca: vi sono obblighi internazionali per quanto riguarda il legame tra il Südtirol ed il resto del Tirolo. Negli altri casi avrei qualche perplessità; innanzitutto dovremmo cominciare a considerare che all'interno

dell'Unione europea vanno estinguendosi i rapporti di diritto internazionale: penso, in particolare, ai rapporti che le regioni confinanti con Francia e Austria intrattengono con gli enti e le amministrazioni transalpine; questi sono rapporti interni all'Unione e tendono a non essere più sottoposti al regime delle relazioni internazionali. Peraltro vi sono anche altri rapporti, di tipo internazionale; fino a che punto si giustifica una disciplina del tutto diversa per una singola realtà, sia questa regione ad autonomia speciale o ordinaria? Una risposta positiva potrebbe fondarsi o su particolari situazioni di fatto o sull'esistenza di una domanda di autonomia particolarmente forte.

In un recente articolo ho sostenuto che la giustificazione della specialità può anche dipendere dalla volontà di autogovernarsi di una comunità; del resto l'autonomia non può essere imposta dal centro; si potrebbe quindi andare verso un sistema a geometria maggiormente variabile di quello attualmente esistente, in parte per esigenze del tutto oggettive, in parte per la constatazione di una diversa domanda di autonomia nelle varie parti del territorio nazionale.

PRESIDENTE. La ringrazio per queste ulteriori considerazioni finali, professor Mor. Avremo ancora occasione di ascoltarla per acquisire un suo giudizio sia sui progetti di riforma, dopo che sugli stessi le Camere avranno espresso un primo giudizio, sia sui risultati di quest'indagine conoscitiva, che vuole essere di contributo alle istituzioni e all'accademia per la creazione di uno Stato secondo i desideri dei nostri concittadini, che restano sovrani nell'organizzazione della vita istituzionale del paese.

Audizione del professor Michele Scudiero, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « Federico II » di Napoli.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor Scudiero anche per il contributo

che ha offerto alla precedente indagine conoscitiva sul federalismo possibile, ricordo che ai fini della presente indagine abbiamo invitato autorevoli professori di diritto costituzionale ad esprimere i loro pareri, giudizi e valutazioni sul provvedimento presentato al Governo in tema di organizzazione dello Stato regionalista potenziato o dello Stato federalista.

Come dicevamo poco fa con il professor Mor, ci chiediamo se inseguire una logica totalizzante o se affrontare per gradi le questioni istituzionali, in modo particolare quelle che interessano il sistema delle autonomie locali e il nuovo rilancio del regionalismo. In che modo poi deve essere metabolizzato e fatto proprio il tema del federalismo con la messa a regime dei provvedimenti *ex ante* prodotti dalla cosiddetta legge Bassanini? Deve essere raccordato ciò, che è stato creato a livello amministrativo, magari con un ancoraggio costituzionale che eviti la dilapidazione del patrimonio che si sta realizzando nei vari contesti territoriali. Che rapporto deve esserci tra lo Stato le regioni e gli enti locali? Deve essere un rapporto come quello attuale, cioè triangolare, o dobbiamo consentire che il rapporto tra enti locali e regioni si svolga come prevedono alcuni statuti, tramite apposite consulte con gli enti locali, facendo in modo che questi ultimi entrino nel cuore della dinamica istituzionale delle regioni?

Dai testi presentati emerge come il federalismo debba non tanto produrre un risultato immediato quanto diventare un *telos* processuale, considerando la specialità delle regioni a statuto ordinario rispetto a quelle a statuto speciale.

In molte regioni c'è una fibrillazione, una dinamica talvolta inconsulta per acquisire lo *status* della specialità immaginando che sia lo *status* della sovranità piena all'interno del territorio. Nella sostanza questo obiettivo può essere realizzato gradualmente in modo che l'autonomia sia anch'essa espressione di sovranità.

L'altro argomento riguarda la priorità nella determinazione delle materie rispetto all'articolo 117 della Costituzione,

con tutti i problemi relativi ai limiti della legislazione regionale contenuti nei principi dell'ordinamento, nei principi fondamentali della materia ed in quelli delle riforme economiche e sociali che hanno un interesse nazionale ma si ripercuotono sul territorio perché ne modificano sostanzialmente la dinamica economica e finanziaria. Le ricadute sul territorio sono particolarmente accentuate in un momento di *deregulation* e globalizzazione in cui le finalità economiche e sociali diventano fondamentali anche all'interno delle comunità. Occorre quindi mettere insieme le modifiche istituzionali con queste esigenze preesistenti rispetto alla stessa dinamica istituzionale.

Cedo la parola al professor Scudiero.

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università «Federico II» di Napoli*. Ringrazio il presidente per questa rinnovata manifestazione di cortesia e i componenti della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

I temi prospettati sono numerosi e complessi e su di essi cercherò di esporre sommariamente il mio punto di vista.

Non v'è dubbio che la situazione istituzionale (uso solo questo aggettivo ma forse bisognerebbe dire politico-istituzionale) di oggi sia molto diversa da quella del dicembre di due anni fa in cui la Commissione ebbe la cortesia di invitarmi. Il punto più importante è rappresentato dallo sviluppo del processo messo in moto dalla legge n. 59 del 1997. Allora eravamo a ridosso dell'entrata in vigore della legge e si profilava qualche decreto legislativo di attuazione. Vi è stata poi la fase ulteriore di sviluppo e di adempimento della delega conferita al Governo ed è intervenuto il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 che ha attuato in maniera molto ampia tale delega. Dal decreto legislativo ha preso l'avvio la fase di produzione normativa contemplata dalla stessa legge n. 59. Si attende che il processo acquisti la sua effettività anche sul versante, tutt'altro che secondario, del trasferimento

delle risorse organizzative, di personale e finanziarie.

Oggi l'ordinamento si trova di fronte ad un fatto che, nella sua consistenza oggettiva, indubbiamente non può essere più cancellato, nel senso che una complessità di processi si è aperta e vi è un promanare dalla legge n. 59 verso fasi ulteriori non solo di produzione ma di riarticolazione dei rapporti. Tutto questo però — come è stato avvertito, si è detto e abbiamo ascoltato dagli stessi ispiratori o responsabili delle decisioni che si sono formalizzate negli atti legislativi, soprattutto laddove si prevede il capovolgimento del criterio di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni — ha bisogno di una messa a punto in sede costituzionale.

Ho ascoltato qualche volta il ministro Bassanini, che all'epoca aveva questa responsabilità, il quale sosteneva molto limpidamente che le leggi n. 59 e 127 erano state pensate nel quadro di un processo di produzione normativa che doveva attingere il livello costituzionale e sostenere la rimodulazione dei rapporti tra i soggetti territoriali.

Come sappiamo, sono stati versati fiumi di inchiostro e tutti a casa abbiamo alcuni metri lineari di libri prodotti su questo aspetto, ma le vicende attuative della legge costituzionale n. 1 del 1997 si sono fermate a quel punto ancora non decifrato politicamente e si è creata una separazione tra il momento di produzione giuridico-costituzionale e il momento legislativo. Credo che questo rappresenti un nodo che la classe politica in Parlamento deve assumere. Anche se vi sono state geniali interpretazioni dell'articolo 5 della Costituzione (Giorgio Berti, oltre venti anni fa, ha messo in evidenza come le potenzialità di tale articolo andassero tutte disvelate), si è rimasti legati al dettato costituzionale. Avendo nelle orecchie l'eco delle tesi sostenute da Giorgio Berti, recentemente si è ipotizzato che in realtà anche il processo di legislazione ordinaria apertosi con la legge n. 59 si potrebbe sorreggere con il dettato di principio dell'articolo 5 della Costituzione.

Avverto qualche difficoltà perché le disposizioni di principio certamente hanno una forza espansiva enorme e segnano le grandi linee di orientamento del quadro costituzionale in attuazione delle quali la legislazione può legittimamente svolgersi, ma non vi è dubbio che debba esserci un consolidamento in sede costituzionale ed un soccorso a questo processo che per ora si dipana in via legislativa ma poi acquisterà cadenze e modalità di segno amministrativo.

Di fronte a questo nodo fondamentale, quale soluzione adottare?

Si parla di federalismo, se ne parla con riferimento alla vicenda appena richiamata in termini di federalismo amministrativo; qualcuno muove obiezioni a questa terminologia, comunque il dato è che, se noi intendiamo in una delle tante possibili sfaccettature il federalismo come un modo di organizzare il riparto delle competenze ed i rapporti tra i soggetti territoriali, ma forse prima ancora tra il pubblico e il privato, quindi come criterio che parte dai primi livelli istituzionali, non c'è dubbio che se andiamo a leggere quanto stabilito dalla legge n. 59 e dai decreti legislativi attuativi ci troviamo di fronte ad una fisionomia di questo tipo. Quindi, bisogna ragionare in termini di costruzione dell'ordinamento come riparto delle funzioni e come modulazione dei rapporti tra soggetti territoriali secondo questo moto ascendente nel quale mi permetterei subito di introdurre — un dato certamente già notissimo, per cui la mia osservazione è fin troppo facile — un riferimento forte, cioè che bisogna pensare a tutto questo problema con l'idea dell'Europa. Voglio dire che tra i gradi ed i livelli istituzionali da considerare in questa rimodulazione dei rapporti e nel riparto delle competenze vanno compresi non solo i soggetti di diritto nazionale (quindi, enti locali, regioni e Stato), ma deve assumere un rilievo costante la dimensione europea e più che mai oggi visto quanto è appena avvenuto e che non è stato ancora sufficientemente decrittato. Sono state espresse interpretazioni da vari punti di vista, ma credo che, depurando —

se così mi posso esprimere — il discorso dalle suggestioni di tipo politico, vedo in quest'attenzione centrale dell'Europa un ulteriore segnale di un processo partito da lontano e che vede ogni giorno di più rafforzarsi questa dimensione europea, la quale è destinata a proiettare i suoi effetti e riflessi anche sul modo in cui dobbiamo riconsiderare i soggetti dell'ordinamento nazionale e statale. Questo secondo una linea di tendenza che è stata avvertita da tempo e che anche in alcuni ordinamenti che sembravano meno disposti per esempio a dare forza all'ordinamento locale (penso al caso della Francia), proprio in concomitanza con il delinearsi di un proscenio più generale e sovranazionale, ha portato al rafforzamento della rete dei poteri locali. Quindi, se vi è il bisogno oggi di consolidare in sede costituzionale l'accresciuto ruolo degli enti locali, ciò non deriva soltanto e contingentemente dalle premesse, della legge n. 59 e della conseguente produzione legislativa, ma deriva dalla forte dimensione che ha assunto l'Europa e che sempre più farà valere il modo di essere complessivo. Si tratta, infatti, di processi che riguardano gli ordinamenti, soprattutto come fisionomia, posizione, distribuzione dei ruoli, modo di rapportarsi. Come è già stato detto e mi sembra utile ricordarlo in questa sede, tutto ciò non può essere considerato frutto di decisione momentanea e definitiva, ma necessariamente si affida ad una processualità che significa anche ricerca della miglior determinazione dei ruoli, in rapporto alla necessità insuperabile che gli interessi, intesi come disegno generale ed interessi della collettività, difficilmente si lasciano imprigionare in una dimensione non mutevole, ma hanno una loro mobilità, per cui di continuo assistiamo a questo ricollocarsi del bisogno di intervento e di decisione pubblica a livelli diversi da quelli originari ed intermedi.

Del resto, abbiamo di fronte a noi il riscontro positivo derivante dall'esperienza maturata in tutti gli ordinamenti a decentramento pluralistico ed anche in quelli più pacificamente riconosciuti come ordinamenti federali (gli Stati Uniti o la

Germania) nei quali, come sappiamo, il federalismo è passato da alcune concezioni ispirate alla separazione, e perciò alla contestazione ed al confronto anche in termini di contrasto da risolvere in sede giurisdizionale, alla ricerca del cosiddetto federalismo cooperativo ed all'affermazione forte dei cosiddetti compiti comuni, per cui si fa strada non la distinzione marcata e conflittuale, ma la ricerca di modalità di collaborazione, di svolgimento di attività insieme, che dovrebbe comunque contrassegnare la nuova formula. Nel segno del federalismo? È una domanda alla quale è difficile dare una risposta se partiamo dalla rilevazione che si può parlare non tanto di federalismo quanto di federalismi. Basti ricordare un libro abbastanza noto di Stewart e Vitale che enumera oltre 400 significati del termine federalismo, nonché alcuni importanti convegni di studio, per esempio quello svoltosi qui a Roma a cura dell'Università La Sapienza, che ha dato luogo alla raccolta dei contributi sotto il titolo assai significativo « Quale dei tanti federalismi ». Ciò significa che parliamo di federalismi nel senso che ciascuna esperienza storica necessariamente è destinata a presentare connotati specifici.

Peraltro, di fronte a questa che è un'acquisizione pacifica, vi è stata la ricerca, a mio avviso correttamente compiuta, di individuare almeno alcuni punti minimali e fermi per identificare quando ci muoviamo nel campo del federalismo e quando in una dimensione diversa. Da questo punto di vista indubbiamente i punti fermi, lasciando sullo sfondo il tema che non so quanto ancora sia attuale della sovranità o delle sovranità, se lo Stato debba avere un assetto centrale o se debbano esservi anche le articolazioni statuali, comunque siano chiamate, tema che ritengo possa essere considerato il residuo di concezioni risalenti al secolo scorso; in un assetto federale direi che intanto va accolto il criterio del riparto delle materie così come indicato dalla legge n. 59 e poi travasato nei decreti legislativi di attuazione, soprattutto e massicciamente nel decreto n. 112. Mi riferi-

sco al rovesciamento del criterio della competenza generale residuale riservando al potere centrale (farò successivamente un'osservazione su come l'Europa giochi anche sull'individuazione del potere centrale) le materie considerate come storicamente proprie dello Stato, quindi materie frazionabili e corrispondenti a bisogni che ugualmente si riferiscono a tutta la comunità nazionale ed includendo in questa dimensione anche quanto veniva ricordato dal presidente in rapporto a talune dimensioni non frazionabili dei processi economico-sociali. È chiaro che la territorializzazione dei processi incontra un forte ostacolo ed una non superabile rigidità rispetto ai fenomeni della globalizzazione. Basti ricordare quanto è avvenuto recentemente a seguito delle crisi finanziarie dell'est e delle borse di paesi molto lontani dal nostro.

L'altro punto importante, che viene ritenuto una costante dell'assetto federale, è quello della partecipazione degli Stati membri, o dei corpi istituzionali che comunque sono riconducibili alla formula del federalismo, innanzitutto al processo di revisione costituzionale. In questo riscontriamo un'esigenza logica, ma troviamo anche un largo conforto nelle costituzioni proprie di Stati federali in cui queste articolazioni intervengono direttamente nel processo costituzionale essendo questo il processo dal quale dipende il loro modo di essere.

Questo però non basta, perché la decisione fondamentale — che consiste nell'emendamento della Costituzione — non è continua e ripetuta, anche se i processi di revisione costituzionale possono essere ripetuti e costanti proprio sul tema del riparto delle competenze, come mostra l'esperienza della Svizzera la cui costituzione di oggi è molto diversa da quella del 1874 proprio sul versante del riparto delle competenze nella ricerca della stabilizzazione del quadro in base all'evoluzione della società. Vi è quindi il problema della partecipazione all'attività costituzionale non discontinua come la produzione legislativa costituzionale.

Alcuni di noi ritengono necessario trovare soluzioni procedurali per consentire che nella formazione delle leggi riguardanti le regioni queste ultime siano presenti nei processi decisionali; l'esperienza di altri ordinamenti è però nel senso della seconda Camera. Questo è un tema delicatissimo ed il disegno di legge presentato dal Governo è dominato da una sorta di *self restraint*, nel senso che si afferma che la questione della seconda Camera sarebbe da affrontare nel momento in cui vi è una proposta di modificare l'ordinamento in senso federale ma, per dovuto rispetto istituzionale, viene rimessa al Parlamento. In realtà è un problema che comporta una forte carica di tensione e non si risolverebbe solo nella riduzione del numero dei parlamentari, anche perché significherebbe togliere al Senato della Repubblica la connotazione di più marcato collegamento con le comunità territoriali.

Il problema della bicameralismo è centrale, capisco che è scomodo e difficile da affrontare, perché è uno dei casi in cui è necessario parlare di autoriforma, ma se si vuole creare un assetto federale sarà difficile sottrarsi a questo profilo.

Il tema della presenza dei rappresentanti delle articolazioni istituzionali a forte decentramento politico costituzionale (in Italia le regioni) apre quello della partecipazione di esponenti di esecutivi locali nell'esecutivo centrale. Questo in alcuni casi già avviene nel nostro paese, ho letto recentemente, per esempio, di un conflitto di attribuzioni sollevato davanti alla Corte Costituzionale per la mancata convocazione del rappresentante del presidente della regione Sicilia.

Dovendo dare un assetto federale, credo vi siano almeno due altri profili. Il primo è un potere di organizzazione costituzionale o fondamentale, si deve cioè potenziare la potestà statutaria, e la soluzione può essere quella di prevedere (come già è stato prefigurato in sede parlamentare) un modello generale con un potere di deroga o di rilasciare direttamente al potere statutario l'aspetto dell'organizzazione. L'altro punto è quello

della finanza. Forse per i cittadini questo è uno degli aspetti più inquietanti, ma non c'è dubbio che l'edificazione di un sistema federale, anche se non può prescindere dall'esistenza di fondi di riequilibrio e di sostegno alle posizioni meno floride, non possa che affidarsi a tributi propri ed a significative quote di tributi erariali.

Questo aspetto mi consente di dare una risposta molto rapida sul tema della specialità alla quale molte regioni tengono molto. A mio avviso, se pensiamo all'ordinamento ispirato al principio della cosiddetta sussidiarietà istituzionale (per fortuna si è adottata questa formula in luogo di sussidiarietà verticale od orizzontale) dovremmo stemperare il significato di un regionalismo a geometria variabile, tenendo conto delle specifiche ragioni che ancora sussistono in alcune zone che reclamano un regime differenziato ed una diversità di autonomia. Questa si potrebbe realizzare o riconsiderando le forme di potestà legislativa regionale (soluzione che in Italia non è apparsa molto feconda) o prevedendo una diversità di configurazione sul versante dell'autonomia finanziaria.

PRESIDENTE. Non essendovi richieste di intervento, vorrei porre direttamente io alcune questioni. Innanzitutto, per andare nel concreto e non inseguire un disegno di federalismo astratto, vorrei sapere che ruolo può assumere nel provvedimento di modifica della Costituzione, che non sappiamo come sarà accolto dalla Camera e dal Senato, la Conferenza Stato-regioni e città. Può essere questo un meccanismo o una categoria giuridico-istituzionale per « salvare » il bicameralismo, che è anche una tradizione ed un patrimonio del nostro paese? Perché è vera la tesi che dobbiamo puntare su quello che lei diceva circa la sussidiarietà istituzionale, che è un modo concreto per rompere la dicotomia « federalismo sì, federalismo no », però è anche vero che, al di là delle riduzioni delle unità dei soggetti, il bicameralismo, con opportune correzioni e modifiche dei regolamenti, non è una tradizione per mantenere o far mantenere

il laticlavio parlamentare, ma rientra nella storia anche istituzionale del nostro paese che non può *ex abrupto* essere rimosso perché di ostacolo al federalismo pieno, come viene dichiarato in altri paesi europei. Questa è una duplice domanda.

A lei la parola, professore, per le risposte e per eventuali proposte conclusive che cercheremo di utilizzare nel modo migliore.

GUIDO DONDEYNAZ. Se possibile, presidente, vorrei aggiungere alle sue riflessioni solo una sottolineatura del rapporto con l'Europa. Il professore vi ha già accennato, ma mi piacerebbe che fosse in qualche modo approfondito ulteriormente. Grazie.

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « Federico II » di Napoli.* Vorrei rispondere subito sul tema del rapporto con l'Europa.

A parte le modalità del rapporto tra le istituzioni europee e gli ordinamenti nazionali, che conosciamo nel concreto e nelle quali modalità si profila uno dei tratti essenziali dell'ordinamento federale (lo dico anche per completare l'individuazione degli elementi significativi), cioè il primato del diritto federale nei confronti di quello nazionale; questo è uno dei tratti costanti che oggi nell'ordinamento statunitense ed in quello tedesco hanno proposizioni costituzionali esplicite in questo senso; e in questa linea va certamente letta la prevalenza dei regolamenti comunitari nei confronti di tutto il diritto nazionale; non soltanto, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dei regolamenti ma delle stesse direttive quando presentano certe caratteristiche; a parte e oltre questo che è un dato che a mio avviso va valorizzato, tenendo proprio conto dell'esperienza che caratterizza altri ordinamenti riconosciuti come federali, vi è, dicevo, il punto che lo Stato nazionale — questa è un'osservazione che gli storici hanno fatto da tempo — si va estenuando. Gli stati nazionali sono destinati a diventare una dimensione recessiva in un pro-

cesso che non è tanto scandibile in termini di prima e poi, di causa ed effetto, quanto caratterizzato da una sorta di contestualità. Nella misura in cui, se mi si consente questa cattiva espressione, l'ordinamento statale si va estenuando e cresce la dimensione europea, la domanda di fondo — lo dicevo nel precedente intervento — è questa: quale sarà l'assetto verso cui si attrarrà la sovranità, quale sarà il potere centrale?

Vedendo molto lontano nel tempo, con la pretesa assai temeraria di attraversare alcuni quadri temporali, io credo che se i processi che si sono messi in corsa e che si stanno svolgendo andranno avanti (ma non vedo un'agevole reversibilità), ci sarà una distribuzione dei livelli istituzionali in cui la dimensione statale intravedo come destinata a recedere, quindi con il rafforzarsi, che è proprio di altre esperienze, di questa maglia del potere centrale costruita attorno a quei corpi istituzionali che oggi in Italia chiamiamo le regioni, ma naturalmente secondo ed in coerenza con il principio di sussidiarietà istituzionale e quindi con tutta la valorizzazione dei livelli interni e a questo punto primari.

Lo scenario istituzionale, secondo me, cogliendo il senso delle cose ed il processo che si è sviluppato e che è in corso, muove in questa direzione. Spero di essere stato chiaro; questo è il senso complessivo. Nelle piccole cose come in quelle più grandi, oggi assistiamo a questo primato dell'Unione europea. Non chiamo in causa la Banca comune europea e gli altri aspetti che attengono alle collaborazioni, l'allargarsi dell'ambito di competenza, il superamento di alcune impostazioni fatte in termini di specialità delle competenze delle istituzioni comunitarie, l'affermarsi di alcune tematiche, patrimonio finora degli Stati nazionali; penso ai diritti fondamentali e ancora di più ai diritti sociali che in uno Stato dominato dall'idea del libero mercato e della libera circolazione e competizione delle professioni, dei capitali e delle imprese sono una dimensione che si oppone allo straripare di un'altra dimensione puramente liberistica, intesa come insensibilità alle situazioni

deboli. In questo senso vedo quella europea come una dimensione in cammino destinata a risagomare il modo attuale di essere dei rapporti all'interno degli ordinamenti nazionali. In questo processo ho la sensazione che il problema posto dal presidente a tutela del Senato

PRESIDENTE. *Absit iniuria verbis*, parlavo del Senato ma anche della Camera, insomma del bicameralismo.

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « Federico II » di Napoli*. Certo, per carità. In questo quadro, la soluzione di un *tertium* che sarebbe dato dalla Conferenza Stato-regioni e città, non mi pare, per quanto io ne sappia, che risponda a modelli altrove praticati; la questione probabilmente è legata al modo di essere finora sperimentato. Il punto è se si riconosce la pari dignità costituzionale; ci riferiamo alla sussidiarietà istituzionale, ma io farei ancora un passo indietro e dirò subito in quale direzione; quando parliamo della pari dignità costituzionale, non possiamo immaginare che vi sia una maggiore capacità di alcuni livelli a provvedere; quello che è importante è certo la collocazione istituzionale della decisione, della capacità di interpretare e soddisfare i bisogni, ma non c'è un'aprioristica e pregiudiziale maggiore dignità istituzionale di un livello rispetto ad un altro; se non è questo, allora chiudiamo il discorso del federalismo; non lo si affronta neppure. Perché? Perché prima di tutto c'è il cittadino.

Non si capisce perché il cittadino, che è soggetto politico attivo nel comune e nella provincia, debba poi essere incapace di rappresentare i bisogni e di partecipare all'elaborazione delle decisioni. Trovo che vi sia una unità ed indivisibilità del cittadino dotato di questa capacità politica fondamentale. Non è un artificio pensare che una decisione presa dallo Stato sia più avveduta, più proficua e più produttiva di effetti rispetto a quella adottata da un altro livello istituzionale?

Credo che siamo arrivati ad un punto di maturità democratica e civile tale da

imporci di considerare il cittadino come l'energia vitale che muove le istituzioni. Se in queste ultime i circuiti sono vitali, se non vi è espropriazione da parte delle burocrazie e delle organizzazioni politiche, se il cittadino è sempre partecipe e attivo, non c'è bisogno di luoghi comuni di carattere culturale e ideologico. È opportuno costituzionalizzare la Conferenza Stato-regioni-città, utile ai fini dell'elaborazione, del confronto e dello scambio di informazione, solo per non accostarci al modello che altrove è da sempre praticato, cioè di una Camera a rappresentanza generale nazionale e di una Camera che, più direttamente, corrisponda al mondo delle autonomie? Se queste ultime non fossero solo quelle territoriali ma anche quelle funzionali, l'originalità del genio italico potrebbe esercitarsi nel creare una struttura che tenga conto della crescita dei momenti di legittimazione politica senza commistioni e senza ambiguità.

Ritengo necessario perseguire il potenziamento del decentramento politico ed istituzionale. Oggi si ritiene di dover parlare di federalismo. Chiamiamolo pure così ma teniamo conto che parliamo di un ordinamento unitario. Questo deve essere un punto fermo. Nelle esperienze degli Stati classicamente federali, da lungo tempo tali, da una parte vi è una serie di realtà, quali il primato del diritto federale, l'esistenza di un'autorità che dirime i conflitti, la possibilità di meccanismi sostitutivi, la ricerca di collaborazione, eccetera, dall'altra la necessità di offrire spazio all'affermarsi di questo nuovo assetto di rapporti secondo il principio della

sussidiarietà istituzionale. Ribadisco, tuttavia, che non è possibile pensare all'attuazione di questo disegno in un solo momento, quasi fosse una decisione istantanea. Dire che i comuni debbono diventare titolari solo di certe funzioni, è certamente conforme all'impostazione di principio, ma bisogna tener conto della dimensione concreta, altrimenti vi è il rischio di un disorientamento totale e addirittura di un disfacimento del quadro istituzionale. La necessità di rendere effettiva la decisione la rende difficile, in quanto richiede una progettualità già nella sua ideazione e nel suo avvio verso la fase attuativa. Allo stesso tempo vi è, a mio avviso, un processo che non può essere assolutamente fermato, quello aperto dalla legge n. 59 del 1997. Bisogna comunque andare in questa direzione con la consapevolezza che i processi si possono prevedere e razionalmente dominare per realizzare questo assetto nel segno del pluralismo.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il professor Scudiero e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 30 giugno 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

