

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

---

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**SUL NUOVO ASSETTO DEI POTERI REGIONALI E LA  
RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA LEGGE  
15 MARZO 1997, N. 59**

**(AUDIZIONE DEL PROFESSOR GIANDOMENICO FALCON, ORDINARIO  
DI DIRITTO AMMINISTRATIVO PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRU-  
DENZA DELL'UNIVERSITÀ DI TRENTO)**

**9.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 13 GENNAIO 1998**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE**

---

XIII LEGISLATURA

---

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

---

INDAGINE CONOSCITIVA

SUL NUOVO ASSETTO DEI POTERI REGIONALI E LA  
RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DOPO LA LEGGE  
15 MARZO 1997, N. 59

(AUDIZIONE DEL PROFESSOR GIANDOMENICO FALCON, ORDINARIO  
DI DIRITTO AMMINISTRATIVO PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRU-  
DENZA DELL'UNIVERSITÀ DI TRENTO)

9.

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

---

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del professor Giandomenico Falcon, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Trento:</b>		Andreolli Tarcisio .....	141, 142
Pepe Mario, <i>Presidente</i> .	131, 140, 141, 142, 143	Falcon Giandomenico, <i>Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Trento</i> .....	131
		Giovine Umberto .....	140



**La seduta comincia alle 14.**

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

**Audizione del professor Giandomenico Falcon, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Trento.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul nuovo assetto dei poteri regionali e la ripartizione delle competenze dopo la legge 15 marzo 1997, n. 59, l'audizione del professor Giandomenico Falcon, ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Trento.

Ringrazio il professor Falcon per la sua presenza e per quanto illustrerà alla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo, che è tesa a chiarire due aspetti, uno a Costituzione invariata, vigente, e l'altro a Costituzione da redigere, almeno nella parte relativa all'organizzazione. Il primo aspetto riguarda la definizione dello *status* istituzionale, dell'assetto delle regioni in questa fase, con il conferimento di competenze e di funzioni che lo Stato centrale sta determinando attraverso i vari provvedimenti, soprattutto con la legge n. 59 e con i decreti attuativi, di cui pure questa Commissione si è occupata, considerando anche l'ampiezza dei poteri che sono stati affidati alla Conferenza Stato-regioni, oggi Conferenza Stato-regioni-comunità; lo scopo è anche quello di valutare come si articola questa presenza sul territorio e se le regioni saranno effettivamente in grado

di riordinare queste norme così complesse e di ridarsi un ruolo, uno statuto di efficacia che sia raccordato alle comunità locali. Il secondo aspetto è quello di verificare quali effettivi spazi di autonomia, nel senso vero della parola, vengono creati da questi conferimenti alle autonomie locali con la legge n. 59 e se si realizzano i due obiettivi della solidarietà e della sussidiarietà, che pure sono elementi che la società civile affida a ciascuno di noi.

Non credo che si possano contrapporre un federalismo da costruire, possibile, virtuale, differenziato, progressivo (l'aggettivazione ricorrente talvolta è molteplice) ed il regionalismo così come storicamente si è realizzato. Ritengo infatti che siano aspetti di una sola dinamica, di una dinamica cioè che punti a dare un ruolo centrale ai governi dei territori. Questo mi pare l'elemento fondamentale. Le domande che abbiamo rivolto agli altri docenti e ai rappresentanti delle autorità istituzionali locali che abbiamo ascoltato riguardano questo duplice aspetto. Nel rinnovare la mia gratitudine al professor Falcon, gli do senz'altro la parola.

GIANDOMENICO FALCON, *Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Trento.* Vi ringrazio per questo invito. Sono qui anche come esponente dell'Istituto di studi giuridici regionali di Udine, un istituto che ormai da decenni si occupa essenzialmente della questione regionale in Italia, pubblicando la rivista *Le regioni*, la quale con il 1997 ha chiuso il venticinquesimo anno di vita e si avvia ad entrare nel ventiseiesimo, essendo il numero 1 del 1973. Di tale rivista sono in questo mo-

mento il direttore, essendo succeduto in questo compito al professor Umberto Pototschnig, il quale a sua volta era succeduto al professor Livio Paladin, che è stato tra i fondatori della rivista.

In prospettiva dell'incontro odierno ho cercato di preparare una traccia di esposizione; purtroppo — e me ne scuso — non sono riuscito a predisporre un'esposizione completamente scritta ed articolata. Credo comunque che la traccia dell'esposizione che ho immaginato venendo qui corrisponda agli interrogativi che mi sono stati anticipati dal presidente, onorevole Pepe.

Ritengo opportuno articolare la mia introduzione in tre punti che ora vi esporrò. Credo in questa occasione di dovervi dire con franchezza ciò che penso, anche quando non coincide con l'opinione dominante. Questo non perché io ritenga di possedere più di altri una verità che debba trovare immediato riscontro nella vita delle istituzioni, ma perché la sintesi cui poi il Parlamento perverrà non può che nascere dalla percezione reale delle posizioni in gioco.

I punti che sottopongo alla vostra riflessione sono i seguenti. Il primo riguarda i limiti della Costituzione vigente. Ovviamente dell'argomento mi sono occupato in molte occasioni e ho scritto molte cose; tra l'altro, ho qui con me un paio di editoriali, uno già uscito e l'altro in corso di pubblicazione sulla rivista (eventualmente lascerò questo materiale alla Commissione). Ho inoltre collaborato con la pubblicazione curata da Mariucci a suo tempo, *Il federalismo preso sul serio*, che qualcuno forse avrà seguito. Talvolta noi che abbiamo collaborato a quella pubblicazione siamo stati in qualche modo accusati di voler copiare esperienze estere, in particolare il federalismo tedesco. Credo e ho sempre creduto, invece, che sia sensato che la riflessione su ciò che deve essere fatto non possa che nascere dalla riflessione sulle carenze della nostra esperienza dal 1948 ad oggi o, se volete, con maggiore precisione, dal 1971-1972 per le regioni ordinarie e per un periodo un po' più lungo per le regioni a statuto speciale. Il primo punto riguarda pertanto

una breve riflessione su ciò che non ha funzionato e — dico sommessamente — non poteva funzionare nell'assetto costituzionale, perché dall'esatta diagnosi di questo derivano l'esigenza terapeutica e la prognosi su ciò che ci aspetta.

Il secondo punto che sottopongo alla vostra riflessione riguarda ciò che dobbiamo dire e pensare della legislazione ordinaria che oggi il Parlamento, ed il Governo guidato dal Parlamento, sta producendo. In proposito è chiaro che il discorso cade sulla legge n. 59 già citata, sulla legge n. 127 e su tutto il processo di attuazione di queste due leggi.

Il terzo punto che intendo affrontare (naturalmente non credo che questa debba essere una discussione approfondita e dettagliata sulle proposte della Commissione bicamerale così come sono finora emerse, ma non credo nemmeno che possiamo prescindere) è che cosa pensare dell'impostazione data al rapporto centro-periferia, alla questione del federalismo, così come nasce nella Commissione bicamerale, in relazione al punto primo, cioè ai difetti che erano e sono da correggere.

Muovo dal punto primo. Che cosa c'era che non andava nelle previsioni costituzionali? La nostra Costituzione, come voi sapete, non merita di per sé un giudizio severo; complessivamente è una buona Costituzione, ha una buona parte sui diritti, in parte è un po' datata, ma diciamo che comunque, anche nelle parti più datate, ha saputo sopravvivere e rendersi elastica. Io non sono tra coloro che pensano che una Costituzione vada cambiata solo perché ha molti anni. Pensiamo alla Costituzione degli Stati Uniti: non mi risulta che qualcuno pensi di gettarla alle ortiche solo perché risale a qualche tempo fa.

Il titolo V della Costituzione, che è quello su cui maggiormente si appunta la mia attenzione, non era forse uno dei più felici. Il problema del regionalismo probabilmente era prematuro allora in Italia. In qualche modo, dopo che era subentrato il clima della guerra fredda, le regioni erano temute dal centro e dalla destra,

che temevano che esse diventassero il baluardo delle sinistre. Ero ragazzo, ma ricordo le perorazioni di Malagodi, il quale diceva: attenzione, l'Emilia-Romagna sarà la porta per l'invasione sovietica (siamo già negli anni sessanta). In Costituente la sinistra non era bramosissima di avere le regioni perché le temeva, invece, come roccaforte di conservazione; temeva che da esse venisse l'ostacolo alle famose riforme di struttura. Ne nacque questa specie di zona di cultura di ambiguità che è il titolo V della Costituzione. Ritengo di dover dire con franchezza, anche se so che oggi è un punto non di moda – lo è stato qualche anno fa – che il primo limite non è di poco conto. Quello immaginato dal costituente era un sistema a livello locale sovraffollato di enti rappresentativi (mi riferisco, in particolare, alla famosa triade comuni, province e regioni, che era e resta molto problematica). E poiché questo sovraffollamento negli anni successivi non solo non è diminuito ma, semmai, è aumentato, con l'individuazione di altri livelli di rappresentanza sopra e sotto i comuni (comunità montane, associazioni di comuni, consigli di circoscrizione, municipi e consorzi), è una scommessa riuscire a trovare un assetto in cui tutto questo possa funzionare, anche perché contemporaneamente – lo dico con grande franchezza – vi è il problema del sovraffollamento di classe politica che tutto ciò produce. Forse dovremmo chiederci se, per caso, ai livelli locali non vi sia una classe politica inutilmente folta e se questo non rappresenti uno spreco di energie e di risorse (tornerò poi su questo punto).

A mio avviso, il primo elemento è un forte limite, mentre il secondo è una caratteristica su cui vorrei attirare la vostra attenzione. Soprattutto la regione a statuto ordinario del 1948, ma anche la regione a statuto speciale, è, essenzialmente, un ente di tipo amministrativo. Essa ha la potestà legislativa, ma qual è l'oggetto della potestà legislativa regionale? Non il diritto civile, non il diritto penale, che il progetto della Commissione bicamerale riconferma, riprendendo e co-

dificando, in quanto non espressamente scritto nella nostra attuale Costituzione. Dunque, che cosa resta? Non resta altro che la disciplina dell'azione amministrativa.

Si tratta di un punto di fondo. So bene che in dottrina vi sono molte opinioni su ciò che è federalismo e su ciò che non lo è, ma è mia opinione, che ovviamente non pretende di essere assoluta, che il contrassegno tipico del federalismo è rappresentato dal fatto che l'unità federata ha potenziale natura generale di Stato nella pienezza delle sue funzioni, anche se soggetta a limitazioni. La regione italiana nasce come un ente concentrato sull'amministrazione, in cui la potestà legislativa è funzionale alla disciplina dell'attività amministrativa. Ciò rende più grave la terza caratteristica sulla quale ora mi soffermo: la regione italiana, quella modello 1947-1948, pur avendo in pratica una vocazione esclusivamente collegata all'amministrazione, non ha però al suo interno una qualche padronanza dell'attività amministrativa; in particolare, nella Costituzione del 1947 non ha quasi nessun potere in relazione all'ordinamento degli enti locali. Faccio notare che questo è uno degli elementi che differenziano l'esperienza delle regioni ordinarie da quella delle regioni speciali, le quali risultano molto diverse da questo punto di vista; anzi, nel 1982 hanno ottenuto dal Parlamento il riconoscimento di una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Invece, per quanto riguarda le regioni ordinarie, il costituente del 1947 le ha guardate con terribile sospetto ed ha pensato che la cosa migliore da fare fosse di istillare i germi di una perenne contrapposizione tra sistemi dei comuni, delle province e delle regioni e di conservare un legame, di cui l'esperienza repubblicana ha solo confermato la tenacia e la forza, tra le amministrazioni locali e lo Stato, che ancora oggi è forte: basti vedere, ad esempio, il cipiglio con il quale l'amministrazione dell'interno asserisce che tutto ciò che riguarda la riforma degli enti locali è cosa sua, al punto da creare dissidi – per così dire – all'interno

della compagine governativa su chi debba occuparsi degli enti locali (il ministro dell'interno considererebbe una specie di offesa la volontà del ministro della funzione pubblica di occuparsi della riforma degli enti locali).

Tra le altre caratteristiche della Costituzione del 1948 ve ne sono due che voglio porre in rilievo. Ho detto prima che la potestà legislativa regionale è, in realtà, strumentale alla potestà amministrativa, per cui essa nasce zoppa. È questa la contraddizione storica delle regioni. Negli anni settanta, quando si attuarono le regioni ordinarie, si pensava che queste ultime fossero un modo per svecchiare lo Stato, per attuare quelle riforme che dal centro non si potevano fare. Questa possibilità era, *a priori*, radicalmente negata dalla Costituzione, in quanto in essa si legge che le regioni hanno potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione statale. La legislazione ordinaria e la Corte costituzionale chiarirono che non si trattava di eventuali principi che il legislatore poteva fissare se lo desiderava, perché laddove non vi fossero leggi-cornice, i principi dovevano comunque trarsi dalla legislazione statale in materia. Ciò inserì nella vita delle regioni una contraddizione insanabile, perché mentre in teoria esse nascevano con una vocazione riformatrice, in pratica cosa c'era da riformare se non i principi fondamentali della legislazione statale, materia per materia? Cioè proprio quello che, per definizione, le regioni non potevano toccare.

Questo meccanismo del rapporto tra principi fondamentali e regioni fa sì che, sul piano dell'attività legislativa, le regioni siano come un corridore a cui si leghino le gambe. Le riforme, infatti, può farle solo lo Stato, e le regioni possono solo tardare ad applicarle, in quanto non possono anticiparle. Prendiamo, per esempio, il Servizio sanitario nazionale: premesso che la riforma sanitaria non poteva essere certo fatta dalle regioni, dopo che essa fu attuata nel 1978, forse qualche regione avrebbe voluto liberarsi prima dei comitati di gestione, ma avrebbe potuto?

Niente affatto: vigeva il principio fondamentale per cui la gestione delle unità sanitarie spettava ai comitati di gestione eletti dai comuni. Quando il legislatore statale, di sua iniziativa, decise il contrario, per cui via tutti gli amministratori, magari anche laddove funzionavano, affidandosi ai direttori generali, tutte le regioni hanno dovuto cambiare registro per uniformarsi, volenti o nolenti, al nuovo sistema deciso in sede statale. Quindi, il meccanismo del vincolo ai principi è, in realtà, solo un ostacolo alle riforme, che possono essere decise solo dal centro e, in qualche modo, ritardate dalla periferia.

Ecco i maggiori limiti e le riflessioni che negli anni della mia attività collegata a questi problemi credo di dover individuare in ciò che la Costituzione dice, anche se vi è poi un altro enorme limite, oggi molto riconosciuto, in ciò che essa non dice. Infatti, la Costituzione del 1948 fu molto timida nel pensare che le regioni e lo Stato potessero avere molti elementi di interferenza, anche se il vincolo dei principi era già un elemento di questo tipo. Intendo dire che la Costituzione del 1948 non pensò che dovesse esservi una sede, al centro della Repubblica, in cui le regioni potessero partecipare alle decisioni che venivano assunte; pensò, piuttosto, che ciascuno, nell'ambito delle sue competenze, potesse andare per conto suo.

Dunque, i limiti sono nel sovraffollamento delle autonomie territoriali e nella mancanza di un chiaro disegno di governo del sistema di amministrazione locale: la regione era un ente amministrativo, ma, in realtà, si occupava solo della sua amministrazione. Ed è da questo che, a mio avviso, nascono molte delle polemiche sul centralismo regionale, perché non possiamo dimenticare che, per le regioni, decentrare funzioni significa perderle, in quanto non hanno poi nessun controllo sul sistema locale; significa non solo perderne l'esercizio ma anche perdere di vista qualunque possibilità di riscontrarne i risultati. Sul piano della legislazione va poi ricordato il limite dei principi come contraddizione, in radice, dell'istanza per

cui la potestà legislativa era stata attribuita, nonché il difetto di qualunque meccanismo sensato di cooperazione al centro. Questa analisi, che può essere condivisa o meno, ci offre lo spunto per una riflessione in relazione alle proposte della Commissione bicamerale (ho anticipato il terzo punto su cui mi soffermerò tra poco).

Se adesso vogliamo invece dedicare una breve riflessione alla legislazione ordinaria che in questa legislatura il Parlamento ha prodotto e che il Governo sta oggi, con una certa energia, attuando, dobbiamo dire, in primo luogo, che non possiamo attenderci che di per sé la legislazione ordinaria superi i limiti posti dalla Costituzione. Premesso, quindi, che nel valutare la legislazione ordinaria dobbiamo tenere presente i limiti che sono propri della stessa, il titolo che ho dato a questa parte è «Luci e ombre della recente legislazione ordinaria statale in materia di autonomia».

Comincerei dalle luci, perché mi sembra giusto dare atto al Governo e al Parlamento, che ha approvato, elaborando ulteriormente, le leggi proposte, di aver compiuto uno sforzo considerevole, più con la legge n. 59 che con la legge n. 127, in una direzione che considero giusta, per chi crede ad uno Stato decentrato che, in qualche modo, poggi su una capacità decisionale delle comunità locali. La legislazione statale ordinaria più recente ha certamente compiuto uno sforzo notevole in direzione di un alleggerimento amministrativo del centro e di una valorizzazione della capacità decisionale delle comunità locali. Questo è un fatto innegabile. Più problematica è la misura in cui questo sforzo avrà successo, perché se era facile decidere in qualche modo il peso dei controlli – penso alla legge n. 127 che ha alleggerito di molto quelli sugli enti locali e sulle regioni – è invece difficile, in un paese non solo di forti tradizioni centraliste ma di molte radicate mentalità centraliste, prendere realmente pezzi di decisione e di apparati dal centro per portarli nelle sedi locali. Credo che alla realizzazione di questo processo, che è la

scommessa della legge n. 59, abbiano interesse tutti quelli che credono nell'autonomia; si tratta di un processo, oggi in corso, che è difficile dire come terminerà. Fino a poco tempo fa, vi erano i segni di un progressivo sfilacciarsi dell'attuazione della legge n. 59 in singoli decreti (penso ai trasporti, al lavoro, ai carburanti); oggi, il ministro Bassanini ha presentato elaborati tecnici che sono, invece, accorpatisi per grandi settori e che mi sembrano, di per sé, di grande qualità, in quanto rappresentano lo sforzo, molto consistente, di presentare un progetto credibile e reale di trasferimento di capacità decisionali in periferia. Naturalmente, è difficile dire cosa ne verrà fuori, perché è chiaro che questo processo incontra ed incontrerà resistenze.

Ancora in positivo, vorrei segnalare nella legge n. 59 un rafforzamento del carattere cooperativo dei rapporti tra Stato e regioni. Penso all'articolo 8 della legge n. 59 e alla nuova disciplina della funzione di indirizzo e coordinamento, cioè all'idea (sulla quale non mi soffermo, poiché richiederebbe essa sola una relazione molto difficile e consistente) che anche il potere statale di indirizzare e coordinare l'attività delle regioni debba essere esercitato, in linea di principio, d'intesa con le regioni.

Sempre in positivo indico il potenziamento delle istituzioni collaborative, della conferenza Stato-regioni. Penso al decreto legislativo n. 281 del 1997.

Passo ora alle ombre della legislazione statale più recente. Ho già detto che non considero ombra quello che è un limite invalicabile, cioè l'impossibilità per la legislazione ordinaria di modificare il quadro costituzionale. Considero, invece, in qualche modo un'ombra, una zona di non particolare chiarezza, il non essere riusciti a concepire questo processo di decentramento come un processo che dovesse svolgersi all'interno di un quadro di governo del sistema locale ben delineato.

So che avete ascoltato l'ANCI, l'UPI, le regioni stesse e sapete che non sempre vi è stata concordia tra questi enti. In particolare, per ragioni sulle quali sarebbe

interessante soffermarsi, c'è una certa rivalità tra le associazioni degli enti locali e le regioni. In questo ambito, in definitiva, la legge n. 59 si muove senza una sua propria scelta: nel quadro delle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione segue il modello che fa perno sulle regioni, anche se con la previsione drastica e draconiana di un potere sostitutivo in caso di mancata legislazione entro sei mesi. In proposito, consentitemi di dire che questo termine di sei mesi è irrealistico. A suo tempo, in sedi in cui ho avuto occasione di parlare, suggerii di prevedere un meccanismo di tale natura perché, evidentemente, una garanzia ci vuole per gli enti locali. Ma quello che mi sarebbe piaciuto è che tale garanzia non avesse carattere astratto, per cui avevo suggerito un meccanismo di questo genere: le regioni devono legiferare, ma cosa vieta agli enti locali, regione per regione, di proporre essi quali funzioni vorrebbero vedersi assegnate? La mia idea, dunque, era di far decorrere, sì, un termine, ma dal momento in cui esista una rivendicazione locale, una richiesta da parte delle autonomie locali, perché è da quel momento che esiste un materiale su cui deve innestarsi un processo di decisione. Peraltro, notate bene che se vi fosse una elaborazione locale anche il potere legislativo statale non sarebbe un potere da esercitarsi in uno spazio vuoto — che cosa dare agli enti locali della Calabria, della Puglia o della Toscana? Stabilire una norma uguale per tutti oppure no? — ma avrebbe una base elaborativa cui riferirsi.

Dunque, per quanto riguarda le materie di cui all'articolo 117, la legge n. 59 fa perno sulle regioni, anche se con un meccanismo che costituisce un nodo che prima o poi verrà al pettine, poiché il termine di sei mesi è irrealistico. Invece, per le materie al di fuori dell'articolo 117 il legislatore statale ha semplicemente assecondato la pressione degli enti locali per avere trasferimenti diretti e che saltino completamente un ruolo distributivo della regione. In definitiva, nella mente del legislatore che ha varato la legge n. 59 non voglio dire che la regione costituisca

il vincolo costituzionale, ma certo non c'è una chiara idea del ruolo che dovrebbe avere come momento di snodo del sistema di governo amministrativo, anche se rimane l'idea che essa sia un ente amministrativo.

Mi rendo conto che il tempo passa rapidamente, ma vorrei che mi consentiste una breve riflessione sul punto del centralismo delle regioni. Io credo che la critica di centralismo rivolta alle regioni abbia alcuni aspetti accettabili ed altri inaccettabili. A mio giudizio, l'aspetto inaccettabile è nella posizione di chi volesse concepire il sistema autonomistico come sistema sostanzialmente acefalo ed anarchico. Non possiamo pensare di sostituire ad una organizzazione statale incentrata su un potere di comando centrale dello Stato un'organizzazione incentrata su una anarchica autonomia di 8 mila comuni. Dobbiamo pensare che un sistema che voglia ragionare in termini di efficacia e di efficienza non può non avere dei punti di snodo e che tali punti di snodo devono essere dei poteri di comando del sistema forti ed efficaci. Dunque, se gridare al centralismo regionale vuole essere semplicemente il modo per liberarsi da ogni potere, vicino o lontano, credo che assecondare questa tendenza sia una via sbagliata. Invece, sono dell'idea che l'accusa di centralismo alle regioni sia fondata quando si traduce nel mantenimento in termini accentrati di funzioni che per il cittadino, oltre che per le comunità locali, sarebbe assai più comodo ed utile che fossero decentrate. Le regioni, in questo senso, sono state in parte centraliste ed in parte no.

Ho già ricordato che c'era e rimane un nodo problematico: per le regioni non esiste, in pratica, una via di decentramento che non sia una via attraverso la quale il controllo sulle proprie funzioni rimanga molto, molto problematico. Tornerò brevemente su questo aspetto nel parlare delle proposte della Commissione bicamerale.

Un'altra ombra nella legislazione statale più recente (in questo caso la critica non è al Parlamento ma al Governo) è

data dal fatto che lo stesso decreto legislativo n. 281 del 1997, che ho prima elogiato come momento di rafforzamento degli elementi cooperativi, ha però inserito alcuni elementi di grave indebolimento della posizione del sistema autonomistico, che a mio avviso sono contrastanti con la Costituzione e che voglio segnalare.

Nel disciplinare in termini generali il meccanismo delle intese tra Stato e regioni, il decreto legislativo n. 281 ha, in pratica, depotenziato in termini generali il meccanismo dell'intesa. Che cos'è il meccanismo dell'intesa? È quel meccanismo – si legge nei manuali di diritto amministrativo – attraverso il quale per decidere c'è bisogno del consenso di più parti. Un meccanismo simile a quello che nell'amministrazione statale è da sempre conosciuto come concerto: se due ministri concertanti non si accordano, non si provvede; se non si raggiunge l'intesa tra le parti che devono raggiungerla, non si provvede.

Nel discutere di questi meccanismi, a un certo punto, la Corte costituzionale aveva introdotto la distinzione tra intese forti ed intese deboli, intendendo per intese deboli quei casi nei quali l'interesse nazionale richiede che si provveda anche qualora l'intesa non si raggiunga. Ma nel precedente sistema le intese deboli erano le eccezioni; nel sistema del decreto legislativo n. 281 tutte le intese diventano deboli, perché se non si raggiungono entro 45 giorni il Consiglio dei ministri può ugualmente provvedere e, anzi, se c'è urgenza può provvedere persino senza richiedere l'intesa, limitandosi a chiedere successivamente un parere.

Non posso nascondere che questo modo di concepire le cose non ha in realtà introiettato la complessità e, anche, la sostanza dei poteri che devono riconoscersi alle comunità locali. È un modo di vedere che riduce il potere locale a potere di partecipazione e non di decisione, o di codecisione. Metterei, quindi, questo aspetto decisamente tra i punti non positivi.

Sarebbe stato facile, laddove si dice che il Governo può provvedere, aggiungere

« se siano in gioco imprescindibili interessi unitari ». Forse, nella sostanza non sarebbe servito a molto, ma avrebbe mostrato la consapevolezza nel legislatore delegato che fare a meno dell'intesa è pensabile se siano in gioco vitali interessi dell'intero paese. Ma quasi sempre non è così: quasi sempre è solo questione di avere pazienza nella contrattazione; quasi sempre è solo partire dall'idea che non è detto che la propria voce debba vincere e basta, è essere disposti a fare spazio alle esigenze delle autonomie.

Vengo ora al terzo ed ultimo punto di questa riflessione: le proposte della Commissione bicamerale.

Credo che, dall'analisi che vi ho prospettato sulle carenze dell'impianto costituzionale, voi già vi attendiate una mia valutazione negativa sulle proposte della Commissione bicamerale. Talvolta i colleghi costituzionalisti si adontano per il fatto che i componenti della Commissione si considerino costituenti, ritenendo che vi sia, invece, netta distinzione tra la funzione di revisione della Costituzione e la funzione costituente; spesso ho sentito colleghi costituzionalisti dire che bisogna restare nei limiti. Invece, io vorrei rivolgere ai membri della Commissione bicamerale il rimprovero esattamente opposto, cioè quello di non aver avuto affatto un animo costituente nell'affrontare la questione delle autonomie. In realtà, infatti, il loro punto di partenza è stato semplicemente quello di rimescolare, in qualche modo, gli stessi elementi.

Due sono i punti nodali. Pensiamo alla stessa frase con cui si procede alla individuazione delle autonomie locali: « La Repubblica » – o, se volete, « la federazione... »: è chiaro che il riferimento al federalismo è molto ridondante nel testo della bicamerale; in uno scritto che vi lascio, scherzando, ho cercato di dire che il nostro paese si avvia ad essere il primo Stato federale privo di Stati membri – « la Repubblica – dicevo – si articola in ... ». Si tratta di una scelta nettamente conservatrice e non c'è stata neanche una riflessione. In uno dei tanti incontri che, in questo periodo, si sono svolti sul tema,

mi è capitato di sentire l'onorevole Folena affermare, anche un po' autocriticamente: « Peccato che non siamo riusciti a delineare bene, nella bicamerale, il ruolo delle province. Abbiamo delineato bene quello dei comuni » – ed era facile, anche perché si è copiato quanto già prevede la legge n. 142 del 1990 – « ma non siamo riusciti » – quello delle regioni non è delineato per niente, ma questo non importa – « a tratteggiare bene il ruolo delle province ». Come se fosse facile ! Tracciare bene il ruolo delle province, delle regioni e dei comuni vorrebbe dire avere risolto il problema di partenza del 1947: il sovrappollamento istituzionale delle autonomie locali italiane.

Il punto di partenza non è stato affatto un pensiero costituente, ma quello di rimettere insieme le cose che vi erano. Lo stesso atteggiamento ha in fondo caratterizzato l'altra grande questione del regionalismo, il problema delle regioni al centro, che è venuto a cozzare violentemente e, come dirò, in parte anche in termini ingiustificati, con l'altro problema della necessità o meno di una seconda Camera parlamentare: il problema del Senato. So che sono presenti dei senatori – forse oggi non tanti –, ma comunque, con la franchezza di cui ho parlato, anche su questo dirò qualcosa.

Questo atteggiamento non costituente, a mio giudizio, in parte ha fatto mancare una grande occasione. Vedete, si parla molto oggi di semplificazione, di delegificazione. Pensate quale occasione sarebbe stata. Molti pensano che io ce l'abbia con le province. Io dico sempre: caso mai con tutte meno due, perché con le province autonome di Trento e Bolzano ho ottimi e profondi rapporti. Voglio però dire che proprio l'esperienza di queste due province autonome mostra come di per sé non sia impossibile concepire una articolazione, se volete anche di tipo federale, che poggi sulle province. Di per sé non è impossibile, ma notate bene che la stessa esperienza mostra che dove le province sono forti la regione è debole. La regione Trentino-Alto Adige, come voi sapete, oggi costituisce un punto problematico e non

solo per ragioni di capienza istituzionale ma anche per altre che a voi sono ben note, ed in particolare al senatore Andreolli, che della regione Trentino-Alto Adige è stato per molti anni ottimo presidente; però bisogna fare una scelta.

Sia delle province sia delle regioni si è detto a volte che sono state tracciate in termini irrazionali. Si è sentito anche qui – l'ho letto nei resoconti – che sono state tracciate in termini irrealistici. Io credo che in larga misura questo non sia vero né per le province né per le regioni; nella sostanza esse corrispondono a punti di vera identificazione ed aggregazione. Bisogna però fare, dicevo, una scelta. Io dico soltanto una cosa: se avessimo pensato di poter incentrare il sistema statale su un livello di federazione, un livello di enti federati e le realtà comunali, avremmo di colpo liberato risorse ed energie, ridotto drasticamente una classe politica forse sovrabbondante e – notate bene – risolto il problema dei rispettivi ruoli.

Nell'esperienza italiana le province sono state e sono un indiscutibile livello di amministrazione. Non è cioè pensabile di fare a meno di uffici amministrativi di livello provinciale. Facciamo lo stesso discorso per il livello di rappresentanza politica? Io credo di no. Credo che di per sé l'esperienza italiana non abbia mai fatto vedere un particolare valore attribuito dalle comunità al loro livello di rappresentanza politica.

Provate allora per un attimo ad immaginare – non dico che si possa fare, ma chissà, provate ad immaginarlo – un sistema in cui vi sono lo Stato e le regioni, le quali – notate bene – non si limitano a legiferare e programmare... questa parola d'ordine degli anni settanta, secondo me, è esiziale; perché che cosa vuol dire che le regioni sono enti di legislazione e di programmazione? Per quanto riguarda la legislazione, sappiamo già che vi era un limite di principi e non era quindi quello il punto forte delle regioni; possiamo pensare che le regioni fossero lì soltanto per programmare? Provate a pensare ad una situazione di questo genere e vedrete che è risolto il problema dei ruoli: le

regioni legiferano, programmano ed amministrano sul livello provinciale. In questo modo abbiamo risolto anche il problema tra politici e dirigenti, perché a livello provinciale gli uffici sono diretti dai dirigenti e a livello regionale abbiamo una giunta che forma gli indirizzi politici. Se invece ragioniamo a livello provinciale, abbiamo una rappresentanza politica che naturalmente competerà con i suoi dirigenti per esercitare le funzioni provinciali; non riusciremo a trovare un punto di snodo semplice, una ragion d'essere vera per le regioni, per le province ed un punto di snodo semplice fra gli enti di primo livello che sono i comuni ed un ente che si occupi delle cosiddette esigenze di coordinamento e di governo complessivo.

La stessa cosa si potrebbe immaginare facendo base sulle province, cancellando per un momento le regioni. Io dirigo una rivista che si chiama *Le regioni* e psicologicamente faccio fatica a cancellarle, ma ammetto che si tratta di una soluzione possibile. Dopo di che si potrebbe dire: è più intelligente avere l'Emilia-Romagna o le singole province emiliane o, in altro caso, toscane o lombarde? Può darsi che si potrebbero immaginare anche altre soluzioni diverse da queste. Oggi abbiamo anche il problema delle aspiranti Statocittà. Non mi scandalizzo. Mentre mi scandalizzo di un federalismo che poggia su 8 mila comuni, che è semplicemente l'idea di un non-governo complessivo, non mi scandalizzo all'idea che il comune di Roma o quello di Milano aspirino ad essere autonomi dalla rispettiva regione. Ricordo solo che nell'esperienza tedesca è stato il Brandeburgo che non ha voluto Berlino e non viceversa. Ma dico: conviene a Roma o a Milano uscire dalla rispettiva regione? Non possono certo pensare di essere autonomi ed anche di governare il resto: o l'uno o l'altro. Conviene loro?

Un pensiero costituente avrebbe voluto che si rimettessero in discussione i soggetti federativi, che si ragionasse in termini di semplificazione ed individuazione di centri di governo effettivi e non di queste soluzioni a parole, della regione come ente di legislazione e programmazione, che poi celano

conflitti che in realtà sono destinati a riprodursi continuamente e a portare alla paralisi complessiva del sistema.

L'ultimo punto di questa mia introduzione riguarda il bicameralismo ed il problema della seconda Camera. Vedete, io sono conosciuto, fra quei pochi che mi conoscono, come sostenitore della soluzione *Bundesrat*. Non lo nego e ho scritto un articolo apparso sulla rivista *Le regioni* qualche mese fa in cui mi sono proposto anche di far capire che cosa sia il *Bundesrat*, perché purtroppo non è così semplice.

Il *Bundesrat* non è una Camera del Parlamento. Questo è un punto interessante: quello tedesco è un sistema monocamerale, dal punto di vista delle Camere del Parlamento. Il *Bundesrat* è qualcosa d'altro, è un modo per far codecidere le entità federate nelle decisioni che non possono che essere prese a livello di federazione.

So che vi è chi dice con disprezzo che il sistema tedesco non è federale. Io devo dire che mi accontenterei. È difficile pensare ad un altro sistema e forse non è neppure desiderabile: la vita di oggi è fatta di mille interrelazioni e complicazioni. Vi sono certamente enormi decisioni che debbono essere prese per tutti, ma questo non vuol dire che a decidere sia lo Stato invece che le regioni. Ecco, il *Bundesrat* è questo: una sede in cui le entità federate, i soggetti di autonomia decidono, con vero potere, insieme alle entità della federazione, sui processi legislativi e su quelli amministrativi.

Purtroppo invece noi siamo forse partiti con il piede sbagliato, dicendo per il Senato: fuori i senatori e dentro i presidenti delle regioni. Questo è certamente un modo rozzo di porre la questione, come se si trattasse di sostituire come senatori gli uni agli altri. Il problema vero è un altro: serve una seconda Camera del Parlamento? Serve un meccanismo di raccordo delle regioni e, se volete, delle autonomie locali al centro? Non posso soffermarmi su questo ma sommariamente darei le seguenti risposte. Alla prima domanda rispondo di no, mi scuseranno i senatori. Questa della Camera delle garanzie è una funambolica escogi-

tazione, ma non ha alcuna sostanza. Non esiste alcuna funzione della cosiddetta Camera delle garanzie che non possa essere svolta in termini più semplici e più efficaci da un'unica Camera.

Si dice che alcune leggi hanno bisogno di maggiore ponderazione: benissimo, si dia ad una certa percentuale dei membri di quella Camera il diritto di chiedere una nuova approvazione. È facile. Che cosa poi possa garantire sui diritti fondamentali, come spesso si sente dire, una Camera politica, francamente non riesco a comprenderlo. Qualcuno pensa che questo sia un modo per introdurre elezioni di tipo proporzionale; questo darebbe alla seconda Camera una coloritura ancora più politica. Dopo di che, come si fa a tenerla fuori dal circuito Governo-Parlamento? Se la si tiene fuori forse è peggio. Qualcuno ha notato che, nel nuovo sistema proposto dalla Commissione bicamerale, mentre nel caso in cui la Camera dei deputati bocci continuamente le proposte del Governo vi è una soluzione, perché la Camera dei deputati può essere sciolta o il Governo può dimettersi e se ne fa un altro, se questo accade con il Senato la soluzione non c'è, perché il Senato non può essere sciolto. Qualcuno ha pensato che questo Senato costituisca un elemento di potenziale aggregazione ad un Presidente che a sua volta è eletto ma non dovrebbe governare, immaginando un asse Presidente-Senato da contrapporre all'altro Governo-Camera.

Mi rendo conto che è difficile chiedere ai senatori di votare per la soppressione del Senato, ma noi stiamo pensando alle istituzioni del futuro della Repubblica, non al mantenimento dei seggi. Se è un problema di seggi, francamente preferirei lasciare ad oltre 600 i membri della Camera. Chi ci obbliga a ridurli? Perché dobbiamo fare due Camere solo a questo fine? So che molti degli amici senatori dicono che non è quello il punto, non vedo però una vera funzione per la Camera delle garanzie. Vedo invece forte ed importante, se si vuole dare peso alle entità federative, il problema di portarle al centro con veri poteri di decisione.

Dalla somma di queste due cose viene, per me, la soluzione *Bundesrat*, non da un'esigenza esterna di trapianto di esperienze dalla Germania.

Ho parlato veramente troppo. Vi ringrazio della pazienza e chiudo qui il mio intervento rimanendo a disposizione della Commissione.

**PRESIDENTE.** Grazie, professor Falcon, per la problematica esposta e per la relazione, anche originale, da lei svolta, che ha toccato tantissimi aspetti sui quali certamente il disaccordo in parte può anche essere totale, ma che sul piano della ricerca e dell'ermeneutica sono molto interessanti.

Passiamo agli interventi dei colleghi.

**UMBERTO GIOVINE.** Ringrazio anch'io, signor presidente, il professor Falcon e vorrei molto brevemente svolgere alcune considerazioni, sottolineando innanzitutto come egli abbia accortamente diviso la sua relazione in due parti diseguali, perché se avesse tentato di collegare l'una all'altra non vi sarebbe riuscito. Intendo dire che, se avesse parlato di federalismo, sarebbe arrivato alla conclusione che esso è impossibile ed inesistente; se avesse parlato delle autonomie avrebbe all'inverso mostrato che siamo in un paese in cui di fatto le autonomie non vi sono. Che cosa intendo dire? Concordo praticamente con tutto quello che ha detto il professor Falcon e cerco di trarre io delle conclusioni, visto che non era questo il suo compito.

Le conclusioni sono sconfortanti. Giustamente il professor Falcon ha ricordato una caratteristica fondamentale dell'unità federata in una federazione, cioè quella di avere — niente meno (cito quanto egli ha detto) — potenzialmente natura generale di Stato. Questo viene spesso dimenticato anche dai federalisti come me quando invece è un punto fondamentale. In un film in programmazione in questi giorni, «La seconda guerra civile americana», che è del genere grottesco, si vede che uno Stato americano — credo si tratti dell'Idaho, quindi del tutto marginale —

riesce a dichiarare la secessione semplicemente perché ha già in sé la struttura per secedere, ancorché la secessione non sia prevista dalla Costituzione; ha però una struttura, compresa la guardia nazionale vera, con le armi.

Tutto ciò – non voglio dire se sia auspicabile o meno – è del tutto inesistente non solo nella dottrina giuridica italiana ma nella volontà dei « costituenti » della bicamerale. Potremmo quindi chiudere qui il discorso. Poiché l'audizione concerne la legge n. 59 del 1997, sul piano federalista giungo facilmente a conclusioni catastrofiche dopo aver ascoltato l'esposizione del professor Falcon, mentre sul piano delle autonomie la Commissione dovrà riflettere. Ovviamente concordo con la critica rivolta ai lavori della Commissione bicamerale che ha previsto un certo ruolo per gli 8 mila comuni, quasi che il federalismo fosse fatto dai comuni. Il professor Falcon ha parlato di anarchia, personalmente mi riferirei ad una abilità tipicamente centralista di dividere per continuare a comandare! Non è immaginabile che alcuni comuni piemontesi o lombardi con pochissima unità possano creare qualcosa che somigli al federalismo; la volontà centralista dello Stato italiano, della burocrazia e anche della stragrande maggioranza dei parlamentari è talmente evidente da richiedere una persona come il professor Falcon che ce lo ricordi.

In relazione al rapporto tra i comuni e le regioni accusate di centralismo dai comuni stessi, salvo chiedere il perché – e le critiche si sfumano o diventano imprecise – mi domando se la regione non possa governare il comune attraverso i protocolli di intesa e gli accordi di programma perché tali strumenti sono estensibili teoricamente a qualsiasi materia e a qualsiasi comune; una estensione degli strumenti esistenti, e applicati talora con successo, sarebbe sufficiente a risolvere la critica giusta, ma non precisata, dei comuni nei confronti del temuto centralismo delle regioni. Qual è la sua opinione al riguardo, professor Falcon, anche se naturalmente si tratta di una

ipotesi estrema che indica una possibile via negli attuali rapporti e con l'attuale ordinamento, facilitata da talune previsioni della legge n. 59?

Professor Falcon, non rileva che all'origine dei problemi sottolineati, ossia dell'incapacità italiana di capire, non diciamo di volere, il federalismo, vi sia il rifuggire a tutti i costi dall'inevitabile conflitto che fa parte della dottrina stessa del federalismo? La tendenza manzoniana ad aggiustare, troncare, sopire, talmente presente da diventare asfissiante, lo è particolarmente negli elaborati della Commissione bicamerale: ogni volta che emerge un conflitto si tende a smorzarlo; la giustapposizione del termine solidarietà a quello di federalismo, che rappresentano due universi opposti, che non si toccano, fa parte di questa tattica strisciante di non volere il federalismo che è conflitto. Non è concepibile un federalismo senza il conflitto nella dualità dei rapporti tra l'ente territoriale federato e l'ente federale.

Sui protocolli di intesa e sugli accordi di programma chiedo pertanto un'opinione tecnica, professor Falcon; sulla seconda tematica vorrei il conforto della sua opinione personale.

**PRESIDENTE.** Do la parola al « costituente » Andreolli.

**TARCISIO ANDREOLLI.** Presidente, vorrei premettere una parola di plauso all'amico professor Falcon, il quale ci ha fornito una lucida analisi anche delle ragioni storiche del punto di approdo raggiunto circa il federalismo e le autonomie. Considerato che il federalismo è un processo e che gli inizi sono stati così contraddittori e deboli, era inevitabile giungere a questo punto; ciò significa che con grande lucidità occorre esprimere un giudizio sulla classe politica di livello nazionale dal 1948 ad oggi, la quale non ha mai creduto nel federalismo, bensì – seppur sotto mentite spoglie – nel centralismo vuoi per motivi politici, strategici, vuoi per ragioni di potere.

Condivido in parte il ragionamento finale del professor Falcon relativamente

al Senato: sono senatore e so che serpeggia, anche se non dichiarato e negato formalmente, un netto spirito corporativo per la difesa della propria sedia, che attraversa tutti i partiti. È brutto dire mal comune mezzo gaudio, ma è la realtà.

Il professor Falcon ha espresso un giudizio parzialmente positivo su quanto è stato fatto, nello sforzo estremo di utilizzare la Costituzione vigente per applicare cose impensabili fino a qualche anno fa: mi riferisco alle leggi n. 59 e n. 127, ma il processo è stato avviato. È vero che con la legge n. 127 sono stati corretti alcuni aspetti della legge n. 59: sono anch'io convinto che rappresenta una mera stupidità prevedere un termine di sei mesi, perché equivale a dire: vi strangolo e poi arrivo io. Poiché però, come è già successo per la mancata applicazione della legge n. 241 del 1990, lo Stato non è intervenuto, tutta la situazione entrerà in stallo, si arenerà. Varrebbe allora la pena di modificare subito le date e renderle realistiche.

Porrò qualche domanda sul processo in atto, perché nel mese di gennaio il testo di revisione della Costituzione giungerà all'esame della Camera ed io nutro qualche speranza per la sua modificazione, anche se mi rendo conto che gli equilibri bicamerali sono quelli che sono. Per avere un quadro macroscopico più chiaro del possibile federalismo da inserire nella nuova Costituzione, vorrei un chiarimento in ordine alle dimensioni. Il professor Falcon sostiene che è quasi impensabile far funzionare bene l'apparato con tali regioni, province e comuni, dato che l'intreccio rende inevitabile la conflittualità. Poiché non si è avuto il coraggio di decidere, si è scelto di lasciare le cose come stanno, il che vale non solo per i tre livelli ma anche per le dimensioni. Vi è stato un tentativo di potenziare i piccoli comuni e di individuare le possibili strade per una razionalizzazione, ma è difficile sancire in Costituzione che i comuni debbono avere un certo numero di abitanti.

Mi domando se noi costituenti, noi legislatori potessimo fare qualcosa di più affinché per i contenitori siano previsti strumenti formali e materiali tali per cui il processo federativo proceda nel tempo, con

maggior o minore speditezza, e non si areni per impossibilità pratica. Il professor Falcon ha chiaramente sostenuto che nella Costituzione vigente il titolo V era congelato in modo tale che queste realtà esistevano solo sulla carta. Non vorrei che si prevedessero strumenti formali tali per cui apparentemente il federalismo inizia un processo nuovo, ma in realtà non funzionerà a causa di impossibilità pratiche. D'altra parte vi sono 8 mila comuni, cioè un numero abnorme. Provengo da una regione in cui lo spezzettamento ha reso impossibile il vero decentramento: abbiamo una provincia autonoma che ha poteri enormi, ma che non riesce a decentrare, anche con la buona volontà — che forse non c'è — perché i contenitori sono pressoché inesistenti. Si è tentata l'esperienza delle comunità montane e dei comprensori, ma non ha funzionato perché non c'è stata la volontà di farli funzionare, né avevano strumenti organizzativi interni adatti a ciò. Quando un'assemblea di base è formata da 150 persone, la democrazia è formale, ma va a pallino...

Chiedo al professor Falcon una riflessione, dato che una risposta l'ha già fornita riferendosi al numero abnorme dei comuni ed alle dimensioni delle regioni che non consentono il vero federalismo. Ma con queste regioni non si potrebbe tentare ugualmente il federalismo? I contenitori non sono sufficienti oppure con queste dimensioni si potrebbe andare in quella direzione?

**PRESIDENTE.** Do la parola al professor Falcon per la replica.

**GIANDOMENICO FALCON,** *Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Trento.* Prima di rispondere alle domande-riflessioni dei commissari, vorrei aggiungere una parola su un punto trattato nelle precedenti audizioni della Commissione. In relazione ai lavori della Commissione bicamerale qualcuno si è domandato perché gli autonomisti si lamentino dal momento che il testo approvato dalla bicamerale è migliore di quello del 1948.

È difficile rispondere; il problema non è tanto se sia migliore il testo della Commissione bicamerale o quello del 1948 quanto il fatto che si pensava di procedere alla revisione della Costituzione per risolvere le difficoltà esistenti, non per crearne di ulteriori. In particolare va respinto, perché privo di fondamento, il tentativo di dire che alla regione si toglie autonomia amministrativa. Dico questo perché l'articolo 56 – o il 57, non ricordo esattamente – che ha subito varie stesure più o meno – consentitemi di lasciare in ombra la parola – attribuisce in teoria le funzioni ai comuni (mi riferisco alla teoria perché in pratica qualcuno ha precisato che non è così in virtù del principio di legalità). Non è chiaro inoltre se la regione abbia o meno il potere di attrarre a sé, perché si è registrato uno strano balletto di testi tra la legge (non si sa se statale o regionale), i provvedimenti legislativi delle due Camere (apparsi nella penultima versione) e la legge che qualcuno dice sia quella statale.

Qualcuno dice che è stata compressa l'autonomia amministrativa e nel contempo potenziata quella legislativa, dato che non vi è traccia del limite dei principi. Attenzione, torniamo a quello che dicevo prima: qual è l'oggetto dell'autonomia legislativa? Nel testo della bicamerale oggi, come prima e più di prima, non c'è un altro oggetto dell'autonomia legislativa che non sia la disciplina dell'azione amministrativa. Chi dice che si è attenuata la titolarità della regione nell'amministrazione ed ampliata la capacità di legislazione, sostiene qualcosa privo di senso comune perché la potestà legislativa non può avere, per testuale codifica della proposta, altro oggetto che la disciplina della potestà amministrativa. Volete dirmi su che cosa legifera la regione se non può individuare una funzione propria? Non può dire se una determinata funzione viene svolta dai comuni, dalla provincia o dalla stessa regione o un'altra organizzazione; perciò, ripeto, su che cosa legifera? È una domanda che non ha risposta, o una risposta puramente apparente perché

l'unico contenuto della potestà legislativa regionale è la disciplina del potere amministrativo.

Detto questo, che potrebbe essere sviluppato in vari sottocorollari dai quali mi astengo per ragioni di tempo, passo a rispondere alle domande poste. Un quesito ha riguardato lo strumento del governo collaborativo – definiamolo così – regione-comune rappresentato dagli accordi di programma: è uno strumento intelligente, flessibile e duttile ma non so se sia sufficiente.

Nella proposta che ho contribuito a elaborare insieme ai colleghi Bin, Cammelli e Di Pietro nell'ambito del progetto Mariucci, avevamo fornito un'altra risposta, sostenendo che ai comuni e alle province va fatto un discorso chiaro. Va detto: dovete essere all'interno del sistema amministrativo regionale, perché occorre pensare ad un sistema unitario che abbia un capo e una coda, non ad uno anarchico, il che non significa che dobbiate subire o essere impotenti. A tal fine prevedemmo un organo centrale regionale espressione degli enti locali, così come proponemmo a livello statale un organo di codecisione regionale.

Occorre dire ai comuni che se da una parte non possono fare il gioco delle tre carte puntando ad essere dentro e fuori le regioni, salvo i problemi posti dai comuni metropoli, dall'altra, però, deve essere chiaro che non sono i comuni ad essere sottoposti alla regione, ma è la regione ad essere espressione dei comuni non meno che dei cittadini. Bisogna riuscire a far sì che il comune si senta partecipe e la regione un suo strumento, problema questo particolarmente difficile.

Sono d'accordo con l'onorevole Giovine anche sulla tendenza tipicamente italiana a rifuggire dai conflitti e ad ipotizzare soluzioni normative puramente verbali, che non significano nulla, perché nella pratica non possono che generare confusione. Non vorrei tuttavia dare l'impressione di essere favorevole ad uno Stato federativo di tipo *homo homini lupus*; certamente l'ipotesi che dà peso alle comunità locali è concorrenza e conflitto, ma è anche potenzia-

mento delle capacità ideative locali, avvio di una specie di selezione naturale per cui le soluzioni migliori competono e poi prevalgono. Personalmente non mi scandalizza il fatto che vi possa essere una istanza di solidarietà per chi ha necessità, però bisogna favorire l'adozione di scelte da un lato e dall'altro, perché non ci si può limitare a sostenere che esista federalismo e solidarietà, senza sapere come funzioni né l'uno né l'altro. I meccanismi di solidarietà sono necessari, ma vi devono essere alla base un impianto e scelte chiare, sapendo chi decide e che cosa; poi, su tale base, si possono introdurre i necessari correttivi. Io non ritengo che essi non vi debbano essere, ma l'impianto deve essere chiaro, capace di funzionare, sia nella linea principale sia in quella dei correttivi; non vi può essere una melassa che è il contrario della possibilità di funzionare.

Ritengo suggestiva l'idea del percorso federativo formulato dal senatore Andreolli; vorrei venissero esaminati alcuni articoli elaborati dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, i quali per la verità rispondono in larga misura a quelli dell'attuale Costituzione per quanto riguarda le regioni. Mi sembra una proposta impossibile dal punto di vista dei contenuti, perché ci vuole il consenso di tutti; si può probabilmente pensare che venga formulata qualche altra proposta, ma non una contraria. Qualcuno potrebbe obiettare che, con la proposta di semplificare in qualche modo il sistema, non mi rendo conto di essere antifederalista, ma poiché non partiamo da una esistenza reale di Stati federali, vorrei osservare che non sono questi storicamente i soggetti della nostra Costituzione, come lo sono stati nella Costituzione americana ed in parte in quella tedesca. Non mi scandalizzerei se il costituente determinasse il quadro dei livelli, la loro articolazione statale e poi i meccanismi per individuare le comunità. Non dico che esse debbano essere di livello regionale o provinciale, ma è necessario precisare le procedure attraverso cui *ex novo* individuare le comunità federate. Se questo è lo

schema chiaro del nostro federalismo, siamo in grado di accertare le unità federate.

Non credo che il problema sia quello delle dimensioni delle regioni, poiché i processi storici cui abbiamo assistito ci hanno abituato alle situazioni più sorprendenti. La Slovenia che dimensione ha? Eppure è diventata uno Stato indipendente, non un mutato membro di uno Stato federale. La natura statale e la dimensione sono legati da fili molto tenui. Oggi la Slovenia ha la sua moneta, i suoi tribunali ed i suoi organi sovrani; ce li ha non perché ha una dimensione astrattamente ottimale, ma semplicemente perché i giochi della storia e del riconoscimento delle comunità, gli effetti della reazione rispetto alle antiche oppressioni hanno portato a ciò. Di per sé, quindi, non è la dimensione il problema principale per quanto riguarda il livello regionale; a mio giudizio, il problema vero è quello di immaginare un'articolazione capace di funzionare in termini di decentramento, ma non di confusione reciproca e paralisi rispettiva dei poteri di tutti. Dopo questa premessa possiamo ragionare sui livelli da prescegliere, quelli da ricomprendere o da escludere, sulla base di un'idea progettuale e non con il fine di evitare di scontentare le delegazioni delle varie associazioni di enti.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare il professor Falcon per il contributo dato ai nostri lavori, dichiaro conclusa l'audizione odierna.

**La seduta termina alle 15,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 14 gennaio 1998.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO