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 MICHELE SCUDIERO, ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ «FEDERICO II» DI NAPOLI)

7.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 DICEMBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **GUIDO DONDEYNAZ**

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 MICHELE SCUDIERO, ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ « FEDERICO II » DI NAPOLI)

7.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 DICEMBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **GUIDO DONDEYNAZ**

INDICE

PAG.

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

Pepe Mario, *Presidente* 93, 99, 100, 101

Dondeynaz Guido, *Presidente* 101, 102, 105

PAG.

Migliori Riccardo 100

Parola Vittorio 100

Scudiero Michele, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università « Federico II » di Napoli* 93, 102

Viviani Luigi 99

La seduta comincia alle 13,50.

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

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

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 Michele Scudiero, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università « Federico II » di Napoli.

Ringrazio il professor Scudiero per la sua presenza e per le cose che, autorevolmente, ci dirà sull'argomento oggetto della nostra indagine conoscitiva che riguarda non solo l'attuazione in atto della legge n. 59 del 1997, ma anche un giudizio che si vuole esprimere ed arricchire sul progetto di riforma costituzionale. Il tema del rafforzamento dell'ordinamento statale è particolarmente sentito: sappiamo, inoltre, che, anche a livello locale, nascono autorevoli prese di posizione circa il ruolo significativo che hanno assunto gli amministratori eletti nelle grosse realtà metropolitane. Ne consegue che, in base ai risultati conseguiti, ognuno immagina di essere il soggetto eponimo della vita costituzionale del nostro paese. Si registra, a volte, una paradossalità ed una ipertrofia nelle varie dichiarazioni, dal momento che ognuno si considera l'unico ed essenziale protagonista della vita politica del nostro paese. Da parte mia, ho sempre immaginato che una disciplina legislativa serva soprattutto a dare ordine e certezza anche quando essa riguardi la titolarità delle competenze e l'attuazione delle medesime che fanno essenzialmente capo alla già citata legge n. 59.

Nell'ambito della nostra indagine, stiamo ascoltando autorevoli professori universitari, di scuole e di *status* ideologici diversi e stiamo registrando una notevole attenzione sia sul progetto di riforma costituzionale sia sul processo di riforma amministrativa, alla quale anche la nostra Commissione concorre attraverso l'esame dei decreti legislativi ed attuativi emanati dal Governo.

Ai colleghi presenti desidero dire che anche il nostro lavoro, sia pure nell'ambito di un'aula silenziosa e tra persone probe, ha una risonanza notevole – anche se non spettacolare – nelle sedi universitarie e negli enti locali che seguono i risultati (anche se per ora ancora precari) delle nostre audizioni, del nostro lavoro e della nostra indagine. Cercheremo di essere più presenti dopo aver redatto la relazione conclusiva: tra l'altro, prima della pausa natalizia, terremo una conferenza stampa nel corso della quale spiegheremo il lavoro che avremo svolto, che è stato di grande mole e di buona qualità. Mi auguro, anzi, di concluderlo insieme a voi in modo positivo con la relazione alla quale ho fatto cenno e con le visite che faremo nei vari territori, anche allo scopo di renderci conto in concreto come funzionano gli organismi regionali ed istituzionali che si intrecciano con le regioni stesse.

Do ora la parola al professor Scudiero. Dopo la sua relazione potranno intervenire quei colleghi che intendano porre domande.

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università « Federico II » di Napoli.* La ringrazio, presidente, per questo invito che mi onora molto. Ringrazio altresì i componenti della Commissione che sono presenti con tanta dedizione.

Il tema dell'ordinamento regionale e di quello locale, oggi, continua a collocarsi in una linea di movimento che, come è noto, ha cominciato a svilupparsi soprattutto dal 1970 in poi con l'attuazione delle regioni ordinarie sul territorio nazionale e con una serie di conseguenze anche sui rapporti con i necessari interlocutori territoriali delle regioni, vale a dire gli enti locali.

Come tutti sanno, vi è stata una vicenda nella quale, senza che si ponesse mano all'adeguamento dell'ordinamento degli enti locali infraregionali alle nuove disposizioni della Carta costituzionale, tuttavia – per una sorta di effetto di trascinamento – si sono verificate grandi innovazioni proprio con riferimento alle regioni, alle province ed agli altri enti locali. Per quest'ultima categoria, come è noto, talune regioni hanno tentato di sperimentare nuove figure di organizzazione, con riferimento alla tematica comprensoriale. Essa ha avuto un primo esempio con il comprensorio di Rimini, in Emilia-Romagna; vi fu poi qualche altro tentativo, destinato nelle intenzioni della regione ad avere un interlocutore territoriale che fosse meglio adeguato alle proprie esigenze rispetto a quelli già esistenti sul territorio. Si trattava, in sostanza, anche di una constatazione della inadeguatezza degli strumenti allora a disposizione. Vennero adottate anche altre soluzioni, anch'esse di breve vita, come, ad esempio, l'associazione di comuni tentata dalla regione Toscana. Vi è stato un momento in cui pareva che la nuova categoria dovesse essere quella delle associazioni: vi fu una importante legge della regione Toscana in proposito, ma anch'essa non ebbe seguito.

Nel frattempo, sia nella legislazione di trasferimento del 1970-1972 sia in quella emanata nel 1975-1977, ma soprattutto in forza di questa seconda normativa, con l'utilizzazione del primo comma dell'articolo 118 (che prevede l'attribuzione diretta di funzioni alle regioni per i profili di interesse locale) la dimensione degli enti locali era venuta crescendo; in tal modo la legge n. 142 del 1990 (che ha segnato un momento di razionalizzazione di questo processo, essendo fiorita nel momento in cui si è ritenuto che fosse esaurita una stagione politico-istituzionale o politico-partitica, come era accaduto per altre importanti leggi) è riuscita ad esprimere la sintesi di un processo, affermando la validità di un metodo che si sostanzia fondamentalmente nell'articolo 3. In altre parole, oltre a ribadire con riferimento ai comuni ed alle province il disegno ambizioso (ma rimasto nel limbo delle previsioni delle città e delle aree metropolitane, argomento che trova spazio anche nel testo licenziato dalla bicamerale), quell'articolo 3 metteva in evidenza la necessità di pensare ad un meccanismo che conducesse la regione ad una dimensione di ente di regia del sistema delle autonomie locali. Si insiste molto su questa « dimensione sistemica », con la previsione di meccanismi destinati a dare flessibilità al riparto delle funzioni fra i soggetti dell'autonomia locale, elemento nel quale io ravviso uno degli elementi importanti di qualunque disegno di riparto e di funzionamento di un sistema dei poteri locali.

Si tratta di argomenti già segnalati dai pensatori della prima ora i quali, in particolare sulla rivista *Le Regioni*, ponevano l'accento sul fatto che non era tanto questione di allocare in maniera rigida e cristallizzata le funzioni, ma di cercare piuttosto delle soluzioni di riparto e di distribuzione, predisponendo dei moduli procedurali tali da consentire le migliori risposte, anche in rapporto al mutare della dimensione degli interessi. Questi ultimi, infatti, non sono sempre gli stessi nella loro rifrazione verso il grado di attenzione e di decisione istituzionale.

Questo articolo 3 ha rappresentato una grande ambizione, poi non realizzatasi. Posso portare, in proposito, la testimonianza diretta dell'impegno che in una delle regioni italiane (non dirò quale, ma è facile capirlo dal mio accento) si pose tanta buona volontà nel cercare di realizzare questo modello proposto dall'articolo 3, anche tenendo conto di quello che era previsto per i comuni e le province. Questo tentativo non arrivò a buon fine data l'assoluta complessità del tema e del pro-

blema che si doveva risolvere: proprio in quella occasione apparve come vi fosse effettivamente una necessità forte di realizzare un migliore riparto non tanto in termini di ossificazione di un disegno destinato a permanere quanto in termini di creazione di meccanismi che dessero elasticità a quello stesso disegno. È appena il caso di rilevare che questa è una logica che conduce verso il potenziamento delle autonomie locali del tutto naturalmente in rapporto allo sviluppo del processo di unificazione europea. Si tratta di un dato sicuramente noto, sul quale è appena il caso di insistere, in tutte le esperienze di forte processo verso taluni soggetti istituzionali, ampi e capaci di esprimere un forte potere centrale. Una tendenza in senso contrario vi è sempre nelle periferie istituzionali verso l'articolazione, come da più tempo si sta verificando complessivamente nell'Unione europea. Si tratta di processi, infatti, che si sono aperti non soltanto nel nostro paese, ma anche in Spagna, in Germania ed in Francia, dove vi era una grande tradizione di accentramento di cui noi siamo stati fortemente tributari e da cui la nostra organizzazione amministrativa è stata condizionata. Naturalmente, lo stesso vale anche per l'Inghilterra.

Si è registrata, dunque, una notevole spinta verso il rafforzamento del potere locale in termini, innanzitutto, di competenza. In proposito, vorrei dire che quello della competenza è l'aspetto prioritario anche se non risolve compiutamente le questioni. Il tema dell'effettività dell'esercizio delle funzioni ha molti significati: esso coinvolge le risorse finanziarie e, tanto più, le risorse umane, con particolare riferimento ad un ceto amministrativo, dirigenziali e, per taluni aspetti, con connotazioni di professionalità manageriali a cui una amministrazione locale moderna ed avvertita deve fare ricorso.

In questo processo, anche a seguito delle spinte provenienti da fenomeni, movimenti e proposte politiche, la legge n. 59 del 1997 si colloca come la massima proiezione possibile a Costituzione invariata. Infatti, alcune rigidità contenute nel disegno costituzionale si spiegano per il fatto che il costituente repubblicano non muoveva da un'esperienza molto ricca, comprensibilmente in senso regionale, ma anche con riferimento ai poteri locali per la nota eclisse di questi ultimi nel periodo che aveva preceduto la Costituente repubblicana e l'elaborazione stessa della Carta costituzionale. Nonostante questo, dunque, il costituente fece grandi sforzi. Se consideriamo il modello offerto dall'articolo 118 della Costituzione, che fissa il principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, constatiamo che esso prevede altresì delle vie di flessibilizzazione del disegno (innanzitutto con l'attribuzione di funzioni di esclusivo interesse locale agli enti locali) nonché il meccanismo della delega. Tale meccanismo previsto dai commi secondo e terzo dell'articolo 118 rappresenta lo strumento capace di dare elasticità a questo principio del « tanto di legislativo quanto di amministrativo ». Quest'ultimo, tuttavia, si è rivelato anche una rigidità, soprattutto tenendo conto che la premessa maggiore, vale a dire la competenza nel campo legislativo, era ed è legata al catalogo delle materie, per cui una delega amministrativa (ma anche legislativa ai sensi del secondo comma dell'articolo 117), ha operato in maniera abbastanza ridotta. Infatti, la delega legislativa dallo Stato alla regione ha conosciuto pochissimi episodi: la prima fu quella in materia di commercio, ma successivamente non vennero tanti altri esempi.

La legge del 15 marzo di quest'anno – la n. 59 – rappresenta effettivamente la proiezione più avanzata possibile in questo campo, soprattutto perché ha raccolto la eco di alcune categorie concettuali che si sono venute affermando, come quella della sussidiarietà. Anche questa, infatti, è una categoria concettuale che è discesa dall'articolo 3-B del trattato di Maastricht e che poi è diventata l'elemento fondamentale nonostante la riscoperta, da molti operata, di radici più antiche anche nella nostra tradizione culturale ed in talune modalità di regolazione costituzionale. Vi è questa idea che le funzioni debbano essere attribuite secondo il grado di ca-

pacità di risposta ai bisogni al livello istituzionale più vicino al cittadino.

È appena il caso di dire che il principio di sussidiarietà regola innanzitutto il rapporto tra il pubblico ed il privato: il privato faccia tutto ciò che è in grado di fare ed il pubblico intervenga laddove non vi è una efficace capacità di fronteggiare i bisogni da parte del privato. Questo principio di sussidiarietà, cioè questa ispirazione iniziale tradotta in criterio di riparto e di funzionamento, visto nella logica del riparto è inteso nel senso che le funzioni debbono essere attribuite secondo un metodo ascendente, cominciando dal primo livello istituzionale per arrivare all'articolo 3-B del trattato di Maastricht, che prima citavo, che si muove proprio nell'ambito di questa continuità ascendente.

Mi sia consentito dire, in via incidentale che il principio che ho appena illustrato può essere correttamente inteso in rapporto ed in coerenza con un principio democratico perché può essere letto anche in senso opposto, cioè come facoltà consentita al livello superiore di sostituirsi a quello inferiore quando quest'ultimo non si mostri capace o efficace nel fronteggiare le esigenze che a quel livello corrispondono. Secondo me la logica del principio di sussidiarietà va vista nell'ambito di questo livello ascendente.

Questa impostazione, che si trova anche nella legge, pur guardandola con occhio critico, va condivisa tenendo conto che – tuttavia – essa non si può non legare a questo criterio di riparto che è di tipo statico; ma essa presenta anche soluzioni di tipo dinamico per l'esercizio di alcune procedure alle quali bisogna guardare con molta prudenza soprattutto perché il più connaturale dei meccanismi che in questa chiave si propone è proprio quello della sostituzione, che – come sappiamo – ha creato le più grandi diffidenze per il modo in cui è stato utilizzato, ad esempio, nei rapporti tra regioni e Stato.

Nella legge n. 59 troviamo un meccanismo a tutto campo che cerca di utilizzare tutte le risorse disponibili, a Costituzione invariata. La testimonianza di questa affermazione si trova proprio nella preoccupazione di tipo lessicale, laddove si dice che « conferimento » significa « trasferimento, delega, attribuzione », cioè tutte quelle espressioni che in questa previsione di competenze ordinamentali potevano consentire di allocare diversamente le funzioni. Quel meccanismo, per la verità, è alquanto complesso, tanto è vero che appena due mesi dopo l'entrata in vigore della legge si è avvertita la necessità di prorogare tutti i termini per l'esercizio della delega, proprio per la complessità di quella operazione. Si registrano, comunque, anche delle aperture molto importanti. Almeno in chiave di riepilogo, insisto sulla necessità di riconoscere un ruolo alle autonomie non soltanto territoriali ma anche funzionali. Si tratta di un fatto molto importante. In una democrazia complessa ed articolata, la legge – che pure è vista in rapporto all'articolazione delle competenze sul territorio – non trascura di considerare che bisogna tenere presenti e rispettare le ragioni degli enti locali funzionali, tra i quali non vi è soltanto la Camera di commercio, ma – mi si consenta di dirlo – anche l'università. Si tratta, infatti, di un'autonomia che può essere collocata, da questo punto di vista, nel quadro delle autonomie funzionali. Naturalmente ci sono significati e contenuti molto più complessi in questa stessa ottica.

A mio avviso, complessivamente vi è un'anticipazione dei lavori di riforma della Costituzione: lo si trova nel secondo comma dell'articolo 1, dopo la premessa che tutte le funzioni amministrative debbono essere devolute ai livelli locali, dalle quali sono però escluse una serie di materie che vengono indicate. Di esse, talune sono state condivise, altre no. Io stesso ho sentito tuonare contro la previsione, fatta a suo tempo, ma poi superata, di devolvere alla regione anche la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico. È importante notare come, accanto ai criteri della concretezza, della adeguatezza e della omogeneità che trovano premessi già nelle deleghe (sia pure imperfette) delle leggi nn. 281 e 382,

si tenga anche conto della necessità di differenziare. È un punto molto importante che potrebbe rappresentare il superamento dell'uniformità nella distribuzione delle competenze riferite ai livelli locali, che non vanno trattati tutti allo stesso modo in senso orizzontale, secondo una linea che è presente nel nostro ordinamento e che prevede le classi di comuni. Dunque, questo principio della differenziazione nella allocazione delle funzioni – a mio avviso – è inteso non soltanto in senso verticale, in rapporto ad i vari livelli, ma anche in senso orizzontale, cioè per tipi di enti territoriali, quindi da comune a comune, da provincia a provincia, essendo fondamentalmente queste le due dimensioni istituzionali.

Rispetto ai lavori della bicamerale, potendo ragionare prescindendo dalle rigidità alle quali prima facevo cenno, non vi è dubbio che, sul piano della distribuzione delle funzioni, si può condividere l'impostazione presente nella costituzione tedesca di assegnare tutta la funzione amministrativa al sistema dei poteri locali, per superare il principio del sistema del parallelismo, da un certo punto di vista. In altri termini, le regioni debbono essere viste soprattutto come enti di legislazione e, quindi, come aveva detto lo stesso Mortati nell'ambito dell'Assemblea costituente, di indirizzo e di programmazione.

Non so se sia il caso di parlarne, ma in questo senso mi sembrava di aver colto una sollecitazione da parte del presidente: a proposito della linea assunta dalla Commissione bicamerale, molta prudenza va riservata al termine « federalismo ». Tutti noi ricordiamo un testo pubblicato l'anno scorso nel quale si riportano ben 400 significati del termine « federalismo ». Del resto, nell'ambito stesso della evoluzione delle forme federali storicamente conosciute e classiche, come quella statunitense e quella tedesca, è noto che si è passati attraverso varie forme di federalismo: da quello conflittuale, per separazione, da quello cooperativo a quello competitivo, pervenendo alla individuazione ed alla traduzione in modelli organizzativi dei compiti e delle funzioni comuni. Ciò è accaduto, ad esempio, nell'ordinamento tedesco.

Occorre compiere uno sforzo di lucidità per non cedere alla suggestione delle formule, tenendo conto che vi è indubbiamente la necessità di ristrutturare l'organizzazione pubblica, non foss'altro per le sollecitazioni che derivano dal procedere (chiaro, ma a volte contraddittorio e contrastato) del processo di unificazione europea. La conclusione di questo processo coinciderà necessariamente con l'affievolimento della posizione dello Stato, soprattutto nella edizione dello Stato nazionale: i segnali in questi senso sono molto chiari.

Le soluzione che troviamo in altri ordinamenti vanno tenute presenti e considerate anche per valutare le scelte che sono state elaborate, sia pure nella sede autorevole della Commissione bicamerale. Quindi, l'inversione della competenza generale residuale è una caratteristica tipica di tutte le strutture federali, come troviamo enunciato negli ordinamenti tedesco, statunitense, austriaco ed anche in quello svizzero. Il problema non riguarda tanto l'impostazione generale perché bisogna vedere cosa venga riservato allo Stato: in proposito, sappiamo che la lista delle materie da riservare al potere centrale presenta una certa mobilità, trattandosi di una scelta molto delicata. Le classiche quattro materie (la difesa, la giustizia, il sistema monetario e politica estera) sono indismissibili. Il criterio fondamentale che deve guidare qualsiasi logica di riparto è quello della infrazionabilità degli interessi: in altre parole, vi sono degli interessi infrazionabili. Si tratta di un principio che la Corte costituzionale, nella nota giurisprudenza che ha mutilato in larga parte molte materia dell'articolo 117 della Costituzione, ha affermato il principio dell'interesse nazionale che trova il suo corrispondente nell'interesse regionale ed in quello provinciale. Si tratta di una scala di interesssi che non sono frazionabili e che richiede un'allocazione dei corrispondenti poteri ai vari livelli.

Questo principio (portato a livello istituzionale e statale) comporta l'infrazionа-

bilità di taluni interessi che si ricollegano alla tradizione storica della stessa ragione di essere dello Stato e dei processi non banali che hanno portato all'edificazione delle realtà statuali. Infatti, nella storia vi è una razionalità incontestabile per tutti i risultati stabili, accettati e condivisi che si sono via via affermati.

Mi pare che l'apertura verso il potere locale sia abbastanza forte, poiché i meccanismi che anche nella legge n. 59 vengono utilizzati o incoraggiati nella proposta di riforma della Costituzione come concepita dalla Commissione bicamerale, diventano un fatto cogente nella previsione. Si tratta di una considerazione importante dal momento che è necessario innervare maggiormente il potere nelle istanze locali. Si registra altresì una riduzione del meccanismo dei controlli: quest'ultima è una dei quelle vischiosità che hanno pesato a lungo sul sistema di edificazione delle autonomie. Io stesso, a suo tempo, cominciai a guardare al fenomeno delle regioni proprio attraverso la finestra dei controlli per verificare come, attraverso alcune modalità di rapporto interistituzionale regioni-enti minori (e prima, Stato-regioni), si potessero ancora trasmettere delle visioni maggiormente tendenti all'accentramento.

A proposito del tema delle risorse, qualche esperto della materia esprime accenti critici. Proprio qualche giorno fa partecipavo ad un convegno sul tema del dissesto degli enti locali, uno dei grossi capitoli scaturiti dal decreto legislativo n. 77 e dalla legge n. 342 del 15 settembre di quest'anno. Dunque, quello delle risorse è forse il tema più delicato. Infatti, la possibilità dell'indebitamento previsto dalla Costituzione soltanto a certi fini è considerata fortemente ostativa per la realizzazione del potere locale in via effettiva.

Sul piano dell'organizzazione, il maggiore spazio lasciato al potere statutario è certamente un punto da considerare in senso positivo, non soltanto per l'indicazione (ancora da sviluppare nelle sue potenzialità) che proviene dall'esperienza della legge n. 142 per gli statuti dei comuni e delle province, ma anche perché, effettivamente, mediante una buona utilizzazione del potere statutario è possibile fornire una migliore risposta alle specificità locali, utilizzando quel potere per le sue vere finalità.

Al fondo di tutto questo credo che resti un problema importante: quello relativo al numero e alla dimensione delle regioni. Si tratta di un tema che la Commissione bicamerale non poteva non affrontare anche se tutti sappiamo che sono stati compiuti studi preparatori molto approfonditi e ricerche molto importanti, operate da alcune fondazioni culturali. Effettivamente, l'articolo 132 della Costituzione non soltanto predispone il congegno della riscrittura della regionalizzazione dello Stato, ma prefigura anche un procedimento (che è stato poi utilizzato in Spagna) che è stato riconosciuto estremamente valido. In altre parole ci si è chiesti perché non si faccia come in Spagna dove le comunità autonome non erano previste fin dall'inizio elementi tutti omologati in relazione alle competenze: mentre alcune erano tali fin dall'inizio, per altre era stato predisposto un meccanismo destinato a procedere dal basso, cioè su iniziativa delle provincie capaci di aggregarsi e di dare vita ad una nuova comunità autonoma.

L'articolo 132 della Costituzione, che pone alla base di un diverso disegno della regionalizzazione l'iniziativa dei consigli comunali, si muove esattamente su questa linea. Purtroppo, però, questa validità dell'articolo in oggetto non è stata mai utilizzata per una serie di ragioni che è facile cogliere. Riguardo all'effettività di un regionalismo nuovo e più forte, anche per la correlazione che deve avere con la crescita della dimensione dell'unificazione europea, non si può trascurare (anche se non immediatamente, poiché in questo caso potrebbe essere un ulteriore elemento di difficoltà) il tema della dimensione delle regioni in senso ottimale, cioè in relazione ad un dimensione che corrisponda alle accresciute responsabilità costituzionali. Noi abbiamo sempre detto che vi sono alcune regioni i cui abitanti non superano le 300 mila unità: ebbene, per queste regioni di dimensioni esigue

effettivamente il problema si pone. Dunque, quello della dimensione è un tema che non deve essere considerato secondario, naturalmente sempre nel rispetto delle specificità, delle identità culturali ed etniche. Tuttavia, in una visione di pubblica amministrazione efficiente, bisogna tenere conto di questi elementi. Io stesso ho segnalato che il punto forte della legge 142 e della 241, nonché della costellazione legislativa che è venuta maturando attorno a questo ceppo, sta proprio nel fatto di avere affermato questa concezione aziendalistica dell'ente locale: esso va visto nella sua capacità di produrre risultati. Ad esempio, nella legge n. 20 del 1994, si parla del controllo di gestione e non della validità cartolare dell'atto: in altre parole non si fa riferimento alla corrispondenza al paradigma normativo ma ai risultati. La regione ed il sistema del potere locale devono avere questa dimensione di efficienza; quest'ultima, dal canto suo, non può prescindere dalla dimensione. Ecco perché si tratta di un tema tutt'altro che secondario. Quindi, la cristallizzazione delle venti regioni esistenti (che è contenuta nel progetto di riforma della Costituzione, come licenziato dalla Commissione bicamerale) per tanta parte è valida, anche se da qualche punto di vista essa va ripensata.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Scudiero per l'analisi e per le varie provocazioni sottese, nonché per gli stimoli che dovrebbero essere ripensati sia sul versante del sistema delle autonomie locali sia su quello del progetto di Costituzione sul quale verremo chiamati a discutere e sul quale dovremo trovare una soluzione ispirata anche ai criteri di dimensionamento e di efficienza. D'altra parte si tratta di un tema utile per comprendere se la politica istituzionale corrisponda alle domande dei cittadini.

Prima di lasciare la parola ai colleghi che intendono porre domande, desidero scusarmi fin d'ora se più tardi dovrò allontanarmi poiché debbo intervenire nel corso della seduta dedicata al *question time*.

LUIGI VIVIANI. Vorrei rivolgere due domande al professor Scudiero. In primo luogo, nel recente dibattito istituzionale, sia in sede di riforma della Costituzione sia di applicazione della legge n. 59, anche in riferimento alle ultime scadenze elettorali, emerge con chiarezza un problema irrisolto: quello del rapporto, a livello periferico, tra le regioni e le istituzioni subregionali (province e comuni). A mio avviso questo problema è accentuato dal ruolo politico « nazionale » che gli stessi sindaci ambiscono ad avere. Credo che anche la normativa finora definita e le risultanze della Commissione bicamerale non abbiano risolto il problema che rappresenta uno dei nodi ed uno dei potenziali motivi di conflitto destinato – se non risolto – ad accompagnare la vicenda istituzionale nel nostro paese nei prossimi anni.

Vorrei che il professor Scudiero ci desse il suo parere sulle considerazioni che ho appena fatto. Il tutto nasce da una non sufficiente legittimazione dell'istituzione regionale a livello dell'opinione pubblica e degli altri soggetti istituzionali. Questo rappresenta uno degli ostacoli (forse il maggiore) che ha impedito e tuttora impedisce la riconsiderazione delle dimensioni delle regioni alla luce di un loro effettivo ruolo di regia e di un livello di efficienza delle politiche regionali che non è stato ancora raggiunto. È necessario che vi sia nella cultura e nella coscienza istituzionale del paese la considerazione di questo ruolo preminente della regione a livello locale, cosa che in realtà non esiste. Ritengo che se noi avessimo completamente avviato la discussione su questo problema, avremmo probabilmente sollecitato la sagra dei campanilismi piuttosto che la razionalizzazione dell'assetto istituzionale.

Una seconda domanda che vorrei rivolgere riguarda la situazione attuale e le prospettive delle cosiddette regioni a statuto speciale che hanno una loro motivazione storica e una loro genesi particolare. Aumentando i poteri delle regioni a statuto ordinario, ovviamente, la differenza si riduce e questo credo che sia nella logica delle cose; tuttavia, mentre a questo livello, il processo potrà andare avanti,

permane una contraddizione nella allocazione delle risorse. Infatti, oggi registriamo una differenza fra i livelli di trasferimento delle risorse fra regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale che non è gestibile in termini di puro adeguamento dell'insieme delle regioni ordinarie a quelle speciali: anche qui si evidenzia un conflitto che si fa sentire soprattutto nelle regioni confinanti con quelle a statuto speciale. Penso in modo particolare alla mia regione, il Veneto, che è portatrice, tra i tanti problemi, anche di quello determinato dal fattoche condivide i confini con due regioni a statuto speciale e che determinano un forte differenziale nella distribuzione delle risorse e nella qualità di un certo numero di servizi legati anche alla disponibilità delle risorse stesse.

Professor Scudiero, come vede una possibile soluzione di questo problema?

VITTORIO PAROLA. Comprendo il disegno e forse esso potrà anche affermarsi, ma il disegno della legge n. 142 non ha compiuto alcun passo in avanti, ma anzi denota come, alcune volte, i processi reali vadano al di là delle reali intenzioni. Penso a tutta la questione riguardante l'articolo 17 sulle aree metropolitane. In questo caso si trattava non solo di un disegno istituzionale, ma del « governo dei fenomeni metropolitani », che sono fenomeni sociali, economici e così via. Probabilmente ora stiamo pagando anche dal punto di vista della modernizzazione complessiva delle nostre città, anche quelle più grandi dove, prevalentemente, registriamo una grande cultura dei centri storici, ma non riusciamo a non andare al di là di una visione monocentrica della città, con la conseguente difficoltà di un governo complessivo e per il passaggio a città policentriche. Tutto questo mi lascia pensare che, forse, avremo delle difficoltà nell'affermazione di tutto il processo nel suo complesso. Nella realtà io intravedo due elementi: in primo luogo, è parzialmente vero che gli stati nazionali stanno diminuendo la loro forza perché tutti i processi riguardano grandi aree regionali, come accade per l'Asia e per i suoi mercati. Probabilmente, lo stesso accadrà per l'Europa man mano che andrà avanti il processo di unificazione. Tuttavia, vedo anche la possibilità che lo Stato perda gran parte delle sue funzioni amministrative, per qualche aspetto ritornando indietro, pur essendo il titolare del potere reale, disponendo del controllo dei grandi dati dell'economia. Forse, in altre parole, lo Stato sta cercando un proprio assestamento di tipo diverso che non necessariamente deve comportare una diminuzione di potere. Probabilmente il potere è solo trasferito in altre sedi.

La questione dei sindaci, alla quale anche il presidente ha fatto riferimento, è sicuramente molto interessante; ma non è detto che i sindaci delle grandi città, per la legge elettorale, debbano avere questa affermazione, trattandosi anche di una competizione tra grandi aree urbane a livello mondiale. Il problema non riguarda il Giubileo o altro, ma la capacità di innovazione e la modernità delle grandi aree urbane. Faccio queste considerazione poiché ho l'impressione che, nonostante il nostro sforzo e il lavoro compiuto, vi siano alcuni dati centrali così potenti che lo sforzo di mutamento legislativo – se non si compie una forzatura notevole – non riesca ad arrivare in porto. Perché uso il termine « federale »? Perché alcuni elementi centralistici, che rappresentano la parte conservativa di tutta la situazione, possono tendere a prevalere, nonostante le trasformazioni di tipo legislativo. In questo senso io avverto una difficoltà tra l'affermazione di un processo giusto che vogliamo avviare ed alcune tendenze che possono anche andare in una direzione diversa.

RICCARDO MIGLIORI. Innanzitutto mi scuso per essere giunto in ritardo, ma è in corso la cosiddetta « bicameralina ».

PRESIDENTE. Bisogna acquisire il dono dell'ubiquità.

RICCARDO MIGLIORI. In realtà bisognerebbe far parte di una sola Commis-

sione speciale: ma questo lo dico – inascoltato – da alcuni mesi al mio presidente di gruppo. Per questa ragione, dunque, ho colto soltanto la parte finale dell'intervento del professor Scudiero, che penso sia stata comunque una parte significativa. La riflessione che vorrei sviluppare riguarda argomenti che già i miei colleghi hanno in qualche modo anticipato. La questione che abbiamo di fronte è quella di organizzare meglio i centri decisionali territoriali nel nostro paese. La crisi dello Stato nazionale è indubbia e proprio per questo si ravvisa l'urgenza di una riorganizzazione istituzionale significativa che possa anche cogliere la sfida della globalizzazione, con una conseguente maggiore competitività tra sistemi. E i sistemi istituzionali sono essenziali.

Dal momento che i lavori della bicamerale sono già approdati ad un determinato risultato, questa riflessione – *de iure condendo* – non è focalizzata esclusivamente su questo momento, visto che presto si aprirà un dibattito parlamentare decisivo. Quella relativa al numero delle regioni è questione che, da quando la fondazione Agnelli con le sue riflessioni la fece porre con forza all'attenzione della opinione pubblica e delle forze politiche, riveste grande rilievo e presenta elementi di grande delicatezza per i risvolti umorali e storici che può toccare.

Ebbene, vorrei sentire la sua opinione non tanto sulla questione del numero delle regioni, dal momento che esso rappresenta una questione conseguenziale; vi è un territorio ottimale, dal punto di vista del numero dei cittadini e della superficie, che si confà ad un determinato tipo di poteri e di competenze di carattere territoriale, per cui il territorio e l'impatto rispetto alle competenze non sono un fatto disomogeneo. Grandi competenze su piccoli territori e piccole competenze su grandi territori sono sicuramente una contraddizione. Del modello tedesco conosciamo la storia delle città Stato e di alcuni *laender* che sono ricompresi in un'unica città: Brema ed Amburgo, tanto per fare un esempio.

A me pare che sia un'ipotesi più percorribile per la storia del nostro paese rispetto all'eliminazione di regioni che ormai si sono consolidate e che hanno realisticamente una loro connaturazione; semmai, dovremmo sviluppare i rapporti di relazione, cosa che già alcune regioni stanno facendo. Quando le regioni del centro Italia, con l'ipotesi di Centronia (Marche, Toscana e Lazio), hanno cercato di lavorare insieme sui grandi indirizzi infrastrutturali di comunicazione e di trasporto e quando, allo stesso modo, le grandi regioni del nord hanno cominciato a lavorare su un tema comune come quello del Po, esse vanno tutte in una direzione di grande area, superando – in qualche misura – il dato istituzionale e geografico della singola regione.

Quello che io avverto come problema essenziale è il seguente: che fine facciano le regioni di fronte a situazioni nelle quali Roma è il Lazio, Napoli è la Campania. La Lombardia è già più policentrica! Dunque, l'ipotesi di « regionalizzare » i grandi comuni, affidando loro competenze della regione, mi pare un'ipotesi più percorribile rispetto a quelle che prevedono la riduzione del numero delle regioni, come l'eliminazione del Molise, della Basilicata, e così via.

Vorrei sentire il suo parere in merito, trattandosi di una questione non da poco.

PRESIDENTE. È una questione che io stesso ho sollevato in precedenti incontri, dal momento che la considero essenziale per il nostro paese, se vogliamo favorire un riequilibrio geoterritoriale ed economico delle regioni. Si tratta, comunque, di una tesi da inserire nello *iure condendo*.

GUIDO DONDEYNAZ. Ci troviamo in un momento in cui occorre fantasia per affrontare i problemi che abbiamo di fronte. Avendo partecipato ai lavori della Commissione bicamerale, debbo dire che tutta una serie di problemi che discutiamo sono stati ampiamente superati, nel senso che – ma questo è un mio giudizio strettamente personale – non ci avviamo verso un modello federale: in altre parole,

sono stati fatti dei tentativi ma il decentramento non è stato realizzato. Condivido il giudizio da lei espresso che la nostra Costituzione comprende nel suo interno tutti gli elementi per arrivare a quel decentramento. Debbo dire, però, che il risultato della Commissione bicamerale mi ha consentito di comprendere meglio perché quel processo non ha compiuto decisivi passi in avanti. Come diceva anche il senatore Viviani, l'elemento principale sta nella mancata individuazione di un soggetto al di là delle sue dimensioni. Noi, infatti, stiamo ancora discutendo di un ragionamento che è precedente alla Commissione bicamerale. La stessa fondazione Agnelli era arrivata alla considerazione che era opportuno superare le questioni relative alle dimensioni regionali, avviando un processo che identificasse in maniera precisa le entità alle quali affidare le responsabilità. Oggi noi ci troviamo di fronte a situazioni nelle quali questa forma trilaterale (lo Stato, i comuni e le regioni) presenta elementi di conflitto che si sostanzia nel germe che non ci consente di affrontare in modo serio né il decentramento né una forma di carattere federale. Soprattutto, non si coglie l'essenza di questo ragionamento che consiste nella questione della responsabilità: noi non stiamo cercando di giocare ad un modellino tanto per toglierci qualche soddisfazione, ma stiamo cercando il modo per ritrovare una convivenza nuova e, soprattutto, per eliminare cose che tutti desideriamo superare.

Sotto questo aspetto, ritengo che l'avvicinare ai cittadini qualunque tipo di forma di amministrazione è la carta essenziale da giocare nei prossimi anni. Sono rimasto molto deluso per il fatto che questo problema non viene sentito soprattutto nel mondo della cultura: è sostenibile ancora un modello di tipo federale così come lei lo ha visto disegnato del documento che la Commissione bicamerale ha varato? Se non lo è, credo che veramente ci troviamo nei guai, poiché è meglio avere dei modelli chiari che reggano e che abbiano una loro logica, piuttosto che avere modelli pasticciati che non solo non ridurranno il debito pubblico, ma funzioneranno da moltiplicatore con effetti disastrosi.

Ho voluto fare queste domande perché solo in questo vedo la possibilità di uscire dal momento attuale.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GUIDO DONDEYNAZ

PRESIDENTE. Poiché nessun altro collega intende porre domande, prego il professor Scudiero di fornire le sue risposte.

MICHELE SCUDIERO, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università « Federico II » di Napoli.* Ringrazio per le questioni che sono state poste e che considero centrali: esse portano davvero ad impostare il discorso in quei termini di effettività e di ricerca dei veri criteri che bisognerebbe avere la possibilità di assumere e di applicare come criteri guida. Dico questo perché, secondo me, nella edificazione di disegni di organizzazione a base territoriale e di delineazione di ordinamenti in cui le collettività si organizzano vi è una forte componente storica di necessarietà. In altri termini, la difficoltà nella quale ci si imbatte consiste nel pensare che si possa ridisegnare la fisionomia del modo in cui la comunità italiana si organizza in maniera demiurgica, dall'alto. Credo si tratti di un tentativo destinato a scontrarsi con mille difficoltà poiché, se noi poniamo attenzione ai processi che sono alla base delle strutture federali note (Stati Uniti d'America, Svizzera, Germania ed anche il Belgio) si trova quella molteplicità di tipologie e di soggetti territoriali in rapporto alle ragioni di essere di ciascuna di esse. Queste considerazioni possono fornire una risposta all'idea della città-regione. In sostanza, troviamo una molteplicità di soluzioni e di soggetti istituzionali a base territoriale e di un complessivo assetto definito « federale » in rapporto alla specificità delle ragioni storiche che sono

quelle linguistiche o religiose (come accade in Belgio) e che danno luogo ad un panorama istituzionale assai variegato e non riconducibile a questa schematicità dei tre livelli con cui noi, di solito, ci confrontiamo.

Questa storicità dei processi che si pone come una forma strutturale che non si supera agevolmente si trova alla base del problema che poneva il senatore Viviani a proposito del grado di legittimazione delle regioni e del nodo relativo al rapporto con i soggetti territoriali infraregionali. Questo risponde proprio all'origine demiurgica della regione nella Carta costituzionale repubblicana. In un mio scritto ho affermato, tempo fa, che la regione è nata dalla mente del costituente come Minerva dalla testa di Giove. Essa, infatti, è stata pensata come una realtà che andava incardinata ed impiantata sul tessuto istituzionale in presenza di tante tradizioni comunali. Ma sappiamo che anche la provincia ha avuto origine abbastanza recentemente, risalendo alla metà circa del secolo scorso. Comunque, ora, facciamo riferimento alla dimensione comunale.

È chiaro che il difficile radicamento delle regioni, come fu scritto alcuni anni fa da tre studiosi americani, dipende proprio dalle considerazioni che ho fatto poc'anzi. Si tratta di un criterio di metodo al quale bisognerebbe dare corpo, cogliendo quali siano le ragioni vere che possono sostenere un soggetto territoriale con forte vocazione di governo di una vasta area. Certamente alcune forti ragioni (linguistiche, culturali, etniche) forse non sono diffuse ovunque sul territorio nazionale: vi sono regioni che oggi sono state istituzionalizzate nelle forme speciali, soprattutto quelle nelle quali si trovano minoranze alloglotte. Accanto a queste, nell'ottica di un'amministrazione efficiente e in un'epoca di globalizzazione bisognerebbe capire quale può essere il criterio che porta ad individuare in modo chiaro questi soggetti territoriali forti, non tralasciando di considerare non soltanto le indicazioni che provengono dall'esperienza dei raccordi tra le regioni (cui faceva riferimento l'onorevole Migliori), ma direi soprattutto, e in maniera più feconda, per le intese transfrontaliere. Noi abbiamo una serie di collegamenti fra regioni che travalicano le frontiere, sia in direzione dell'Austria sia della Germania che delle Svizzera, per le quali si mette in evidenza come la domanda effettiva di un centro di governo vada fatta con criteri sicuramente diversissimi da quelle indicate dalle mere rivelazioni statistiche. Come ha scritto Ettore Rotelli nel suo libro sull'avvento delle regioni in Italia, si è seguito il modulo statistico ma esso non poteva essere assolutamente adeguato.

A questo punto, mi permetto di dire che avvertiamo la complessità di un'analisi di questo tipo, per cui possiamo dire che il fatto stesso che la bicamerale non si sia discostata dall'elenco contenuto nell'articolo 131, dipende non solo dal fatto di non aver voluto mettere le mani su un tema incandescente, ma forse perché la risposta a questa domanda è la più complessa delle risposte ed è forse prioritaria. Ideare e costruire un soggetto territoriale, capace di governare le grandi aree indicate dai processi economici. Ma non soltanto da essi, poiché oggi che ogni giorno arrivano sulle coste adriatiche cittadini di altri paesi, ci troviamo di fronte a uno sconvolgimento complessivo in relazione al quale la capacità di previsione dell'uomo appare inadeguata a fornire risposte idonee.

La difficoltà comparativa della legittimazione regionale nei confronti dei soggetti territoriali precedenti dipende non dico da una soluzione artificiale, ma nata da una progettualità che certamente non era verificabile nelle indicazioni concrete sul piano dell'esperienza.

A proposito della difficoltosa legittimazione delle regioni, vorrei aggiungere che il potere centrale, per la verità, ha usato il contagocce nel passaggio delle funzioni delle risorse: da una parte il Governo con il potere di rinvio e di contestazione e, dall'altra parte, la Corte costituzionale, figlia del tempo e dell'ordinamento. Per non parlare, poi, delle risorse, dei fondi riservati e della difficoltà di qualunque programmazione in ragione del vincolo alle risorse trasferite fino al 98 per cento:

insomma vi sono enormi difficoltà che hanno impedito alla regione di decollare e di proporsi seriamente, inverando l'idea dei padri costituenti che immaginavano un soggetto snello, con una forte capacità di guida dei processi come veniva indicato.

Accanto a tutto questo si è registrata una difficoltà sul piano operativo legata alla struttura amministrativa e, innanzitutto, alle risorse umane di cui la regione si avvale. Alcune premesse non positive furono poste quando si ritenne che il personale regionale dovesse derivare dal comando o dal trasferimento dallo Stato. In questo modo si è giunti a non dotare le regioni di apparati amministrativi di capaci di far fronte ai loro compiti. Tutto questo ha reso debole l'azione regionale in aree con gravi problemi per cui, in senso complessivo e non tanto sul piano del riparto delle funzioni, ma – lo ripeto – dal punto di vista della capacità di interpretazione dei bisogni di un corpo sociale, la loro capacità di governare è stata molto debole.

Come diceva l'onorevole Migliori, anche per la regione Campania (della quale sono cittadino) si è sempre avvertito come l'azione regionale stentasse a liberarsi da un modulo « napolicentrico ». Anzi, uno dei temi fondamentali della vicenda politica campana è stato proprio quello del rapporto tra le aree interne, le loro domande ed il tema dell'antica capitale che ha sempre rivestito una posizione centrale e che oggi si ripropone come grande città e come espressione di una *leadership* che rivendica una giusta collocazione nel « teatro » nazionale e non soltanto in quello regionale. Di fronte a questi grandi sindaci era facile prevedere che lo scontro nelle regioni si sarebbe verificato tra il potere di queste ultime e quello delle grandi città: tra Milano e la regione Lombardia, tra Napoli e la regione Campania. Questa è una delle ragioni per le quali l'articolo 17 e seguenti non sono andati a buon fine. Essendo la regione chiamata dalla legge n. 142 ad essere la guida di questo processo di edificazione di un nuovo assetto istituzionale, essa si è dimostrata una realtà istituzionale non troppo forte e dotata di una energia tale da arrivare a sconvolgere l'assetto delle grandi città, facendo di una città altre dieci nuove città. Questa è l'idea dell'area metropolitana: quella di creare tanti altri comuni. La città-regione è l'insieme di questa realtà economica, sociale e culturale, mentre il modulo amministrativo deve articolarsi in modo razionale scomponendo il sistema ipertrofico in tanti subsistemi vitali capaci di dare risposte adeguate.

Il senatore Viviani chiede come si esca da questa situazione: debbo dire, come vi è stata una certa difficoltà nei rapporti tra Stato e regioni, allo stesso modo vi è stata difficoltà nei rapporti tra regioni ed enti locali. Una delle maggiori preoccupazioni che ha trovato risposte nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (che molti hanno considerato « infedele » rispetto alla legge n. 382 del 1975, avendo accentuato la dimensione comunale) è quella di avere allargato le funzioni dei comuni proprio perché la regione si era rivelata come istituto preso da gelosie centriste più che da disponibilità ad irradiare sul territorio una serie di competenze e di rapporti tali da vitalizzare il tessuto locale. È bene affermare che vi è questo problema, soprattutto in relazione all'esigenza di chiarire che cosa deve essere la regione ed in base a quali criteri lo individuiamo e lo dimensioniamo. Deve essere monotipico o politipico? Deve avere più modulazioni soggettive, soprattutto in relazione alla forma, ai poteri ed all'articolazione? Da questo punto di vista, la Bicamerale si è dimostrata molto legata al pregresso: questo dobbiamo dirlo. Essa non ha compiuto (e non so se lo potesse fare) un grande sforzo per proiettare lo sguardo in avanti su questo tema che resta fondamentale soprattutto in ordine alla necessità di chiarire se debba trattarsi di regioni monotipiche o politipiche. Vi deve essere un solo tipo di regione o una diversità di tipi di regione, come l'esempio belga, in qualche misura, propone?

Noi sappiamo che nell'esperienza del regionalismo italiano si è verificato un processo di progressiva omologazione tra i vari tipi di regione. Vi è stato un momento in cui, addirittura, il rapporto tra regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale si è invertito, nel senso che queste ultime erano titolari di un maggior numero di competenze di quelle affidate alle regioni speciali. Questo è avvenuto dopo l'emanazione del decreto n. 616 che alcune regioni hanno recepito tardivamente (come la Sicilia e la Sardegna). Quindi, tanti anni fa, la regione siciliana nel magnifico palazzo dei Normanni ritenne di indire un convegno su quale fosse la specialità delle regioni, cioè se fosse ancora il tempo di parlare di regioni speciali. In altre parole, dato il processo di omologazione, il fatto di continuare a parlare di questa categoria non appariva legittimato in sede storica. Questo non per disperdere il senso degli enti locali, dal momento che il valore di questi ultimi va proprio nel senso della specificità, consentendo alle comunità locali – che sono l'una diversa dall'altra – di trovare una propria organizzazione esponenziale e in senso istituzionale. Ne consegue che, da questo punto di vista, tutte le regioni dovrebbero essere speciali. Quello che usiamo è un modo convenzionale di considerarle: infatti, se ogni regione corrisponde ad una comunità che ha una sua identità distinta, allora ogni regione dovrebbe avere una sua specialità. Questo in sede logica, ma quella dell'allocazione di risorse è un tema fondamentale. Noi lamentavamo a carico della regione alcuni condizionamenti forti che ne avevano impedito lo sviluppo: da una parte il regime dei controlli (ma ora, dopo i lavori della Bicamerale, questo è stato eliminato) e dall'altro il tema più squisitamente finanziario. In una società travagliata e con un deficit da capogiro come quella italiana, è necessario trovare dei meccanismi di giustizia distributiva e di riparto, che tengano conto delle varie specificità. Vi sono due valori fondamentali che, in alcuni stati federali – come quello spagnolo –, sono affermati: il valore dell'unità (anche lo stato federale è unitario) ed il valore della solidarietà. Personalmente ho difficoltà a dire più di tanto su questo punto, ma si tratta di principi contenuti nella costituzione spagnola.

Credo, pertanto, che questo sia un punto cruciale. Ricette non ne ho, ma anche da questo punto di vista va rispettata la specificità dei contesti economici e dei processi che si verificano nelle realtà locali. Ma si debbono contemperare anche ragioni dell'unità e ragioni dell'articolazione.

Tornando alla Bicamerale ed al tema del federalismo, numerosi studiosi hanno affermato che si tratta di formule che in realtà non hanno alcun significato vero. In altre parole lo stato regionale e lo stato federale sono tipi diversi di un unico modo di strutturare una forte articolazione di comunità in senso territoriale, con un decentramento politico ed istituzionale. Forse bisognerebbe riflettere (ed in questo senso mi impegno anch'io) su quale tipo di soggetto si debba puntare per il regionalismo.

PRESIDENTE. La ringraziamo, professor Scudiero, a nome di tutta la Commissione per le chiare e esaurienti informazioni che ci ha fornito. Sicuramente lei ha contribuito ad accrescere le nostre conoscenze sull'argomento oggetto della nostra indagine.

La seduta termina alle 15,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa dal Servizio Stenografia il 12 dicembre 1997.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-QR-7
Lire 500